

2013-03-26

## Om det ukrainska asylsystemet

# **1. Inledning**

## **1.1. Bakgrund**

Föreliggande PM behandlar översiktligt tillgänglig rapportering om det ukrainska asylsystemet.

Det ska inledningsvis noteras att det ukrainska asylsystemet och dess brister under en följd av år varit föremål för rapportering. Flera kritiska rapporter finns sedan tidigare publicerade i Lifos. Omfattande reformer har under de senaste åren genomförts på asyl- och migrationsområdet. I föreliggande skrivelse refereras därför i huvudsak rapportering som skett efter dessa reformers genomförande.

## **1.2. Om asylsökande i Ukraina**

Enligt UNHCR har mellan knappt 900 och drygt 2200 personer årligen ansökt om asyl i Ukraina mellan 2008 och 2012. Bland vanliga ursprungsländer återfinns Afghanistan, Pakistan, Somalia och CIS-länder.<sup>1</sup>

I 15 procent av alla fattade beslut under 2011 förklarades de sökande vara flyktingar (133 personer i relation till 868 fattade beslut). Av de personer som beviljats flyktingstatus i Ukraina, 2676 personer vid tidpunkten för UNHCR:s skrivelse i juni 2012, kommer 54 procent från Afghanistan. I den övriga flyktingpopulationen förekommer personer från andra postsovjettiska länder (Armenien, Azerbajdzjan och Ryssland är de vanligaste ursprungsländerna förutom Afghanistan), men även från länder i Afrika och Mellanöstern.<sup>2</sup>

# **2. Det nationella asylsystemet**

## **3.1. Ratificering av flyktingkonventionen och nationell lagstiftning**

Ukraina ratificerade 1951 års konvention om flyktingars status och dess protokoll från 1967 utan reservationer 2002.

EU:s aktionsplan för visumliberalisering med Ukraina har gett Ukraina ett incitament att genomdriva reformer på migrations- och asylområdet.

---

<sup>1</sup> UNHCR, <http://unhcr.org.ua/en/resources/statistics>. För 2012 redogör UNHCR endast för antalet asylsökande under de tre första kvartalen.

<sup>2</sup> UNHCR, 2012-06-20, sid. 1

UNHCR konstaterar i en skrivelse från juni 2012 att aktionsplanen har ökat tempot i genomförandet av legala och administrativa reformer inom asylområdet genom att ha mobiliserat politisk vilja att ändra landets migrationspolicy. UNHCR anser dock att effekterna hittills har varit problematiska och att förhållandena för flyktingar och asylsökande har försämrats.<sup>3</sup>

UNHCR pekar på vissa positiva lagstiftningsförändringar (utöver nedan om den nya asyllagen). Bland annat kommer juridiskt bistånd på det allmännas bekostnad successivt att införas och en ny migrationspolicy som inkluderar rättighetsbaserade skrivningar och som syftar till att skydda personer i blandade migrationsflöden har antagits. Samtidigt har förändringar av lagstiftning som UNHCR ser som försämringar genomförts. Den maximala förvarstiden, med illegal vistelse som grund, har ökat från 6 till 12 månader vilket medför risker för asylsökande som ofta saknar handlingar. En ny lag om juridiskt bistånd gör det svårare för asylsökande att skaffa juridiskt ombud – dessa måste attestera avtal med jurist, vilket de ofta inte kan eftersom de saknar handlingar, eller anlita en licensierad advokat, vilket är dyrare.<sup>4</sup>

I juli 2011 stiftades Lagen om flyktingar och personer i behov av subsidiärt eller temporärt skydd (härefter benämnd asyllagen). Till de positiva inslagen i den nya lagen hör, enligt UNHCR:s bedömning, att subsidiärt skydd introduceras i lagstiftningen, att ett gemensamt certifikat för asylsökande införs, vilket innebär att asylsökande är dokumenterade som sådana under hela asylprocessen, samt att principen om familjens enhet ges ett förstärkt skydd. UNHCR påtalar dock ett flertal brister i den nya lagen. För det första anses definitionen av subsidiärt skydd vara alltför snäv, vilket särskilt får konsekvenser för personer som flytt från väpnade konflikter: personer som flytt sitt hemland på grund av allvarligt och urskillningslöst hot som ett resultat av generaliserat våld eller händelser som allvarligt stör den allmänna ordningen omfattas inte av bestämmelsen. UNHCR påpekar i sammanhanget att ingen asylsökande beviljats subsidiärt skydd (från juli 2011 till juni 2012). För det andra anser UNHCR att lagen ger myndigheterna alltför stora möjligheter att avslå ansökan i ett ”preliminärt skede” – en ansökan kan avslås före det att en närmare bedömning gjorts, om ansökan inte anses möta kriterierna i flyktingdefinitionen eller bestämmelsen om subsidiärt skydd. För det tredje anses överklagandetiden om fem arbetsdagar vara alltför kort. Därutöver förutser UNHCR att annan lagstiftning inte kommer att harmoniera med den nya flyktinglagen. Här avses framför allt mottagningsförhållanden för asylsökande och integrationsmöjligheter för flyktingar och andra skyddsbehövande.<sup>5</sup>

EU-kommissionen bedömer i en rapport från februari 2012 att det finns en solid lagstiftningsgrund inom asylområdet som mestadels är i linje med

---

<sup>3</sup> Ibid, sid. 1f.

<sup>4</sup> Ibid, sid. 2

<sup>5</sup> Ibid, sid. 2f.

européisk och internationell standard. Dock noteras bland annat att lagstiftningen i vissa delar kräver ändringar. Detta gäller särskilt, liksom UNHCR har identifierat, bestämmelsen om subsidiärt skydd i den nystiftade flyktinglagen som innehåller en alltför snäv definition samt den alltför korta överklagandetiden. Vidare kritiserar bestämmelsen om temporärt skydd, som endast kan beviljas personer som kommer från länder som gränsar till Ukraina. Kommissionen kritiserar även att det i den nya flyktinglagen inte ställs några krav på att myndigheterna ska använda sig av landinformation och ser, liksom UNHCR, ett behov av att anpassa annan lagstiftning till den nya flyktinglagen.<sup>6</sup>

### **3.2. Ansvarig myndighet**

Genom de senaste årens reformer har State Migration Service (SMS) gjorts till ansvarig myndighet inom asylområdet. UNHCR riktar i tidigare nämnd skrivelse kritik mot denna del av den administrativa reformen och särskilt att övergångsperioden, som i juni 2012 inte var slutförd, fått negativa konsekvenser för asylsökande (se nedan angående tillgång till asylprocessen). Vidare är UNHCR kritiska till att den för asylprövning ansvariga avdelningen inom SMS inte är tillräckligt oberoende: avdelningen saknar kontroll över sina resurser och beslut i enskilda asylärenden kräver underskrifter av tjänstemän utanför avdelningen och även utanför myndigheten, vilket enligt UNHCR:s förmenande sannolikt leder till att andra hänsyn, däribland till kontrollen över irreguljär migration, tas i beslutsfattande. UNHCR framför även att SMS lider av resursbrist och identifierar en rad risker som förknippas med detta: att asylsökande måste bekosta tolkar själva, att utbliven utbildning för personalen leder till fortsatt låg kvalitet i beslutsfattandet och tillsammans med för låga löner till risk för korruption.<sup>7</sup>

I EU-kommissionens rapportering återkommer snarlik kritik om bristande resurser och oberoende hos SMS. SMS har formellt mandat att fatta beslut och bevilja asyl, men andra institutioner, såsom åklagarmyndigheten, har rätt att granska beslut och återkalla flyktingstatus.<sup>8</sup>

### **3.3. Tillgång till asylprocessen**

Det är värt att notera att antalet asylsökande i Ukraina minskade påtagligt under 2011 och därefter ökade 2012, vilket UNHCR tillskriver det faktum att SMS under närmare ett halvår under 2011 inte fungerade och att många individer som en konsekvens inte gavs möjlighet att ansöka om asyl.<sup>9</sup> EU-kommissionen konstaterar att ett flertal omorganisationer och brist på

---

<sup>6</sup> EU-kommissionen, 2012-02-09, sid. 4 och 9f.

<sup>7</sup> UNHCR, 2012-06-20, sid. 4f.

<sup>8</sup> EU-kommissionen, 2012-02-09, sid. 9f.

<sup>9</sup> UNHCR, 2012-06-20, sid. 1

utbildad personal har lett till betydande förseningar i handläggningen av asylärenden.<sup>10</sup>

UNHCR konstaterar att organisationen begränsas i sitt tillträde till förvarsanläggningar och framför farhågor om att State Border Guard Service (SBGS) frekvent och under flera dagar tar personer i förvar med motiveringen att utreda illegal gränsöverträdelse och nekar dem kontakt med UNHCR eller annan juridisk rådgivare. Vidare garanteras asylsökande vid gränsen inte tillträde till territoriet.<sup>11</sup>

Europarådets European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) pekar i en rapport från februari 2012 på ett antal allvarliga problem såvitt gäller just tillgången till asylprocessen (för migranter som har tagits i förvar) och redogör för rapporter om att SBGS-tjänstemän ofta underlåter att vidarebefordra ansökningar om asyl till den ansvariga myndigheten på regional nivå och att detta kan få som konsekvens att asylsökande inte får tillgång till asylprocessen eller att de tvingas betala mutor till tjänstemän för att få sina ansökningar registrerade.<sup>12</sup>

Kritik mot den bristande tillgången till asylprocessen för förvarstagna migranter har under lång tid varit återkommande i rapporteringen. I en rapport från december 2010 redogör Human Rights Watch (HRW) på snarlikt sätt om detta missförhållande. Man pekar på att det förefaller saknas ett system för screening av migranter i SBGS-förvar. Snarare sker detta informellt och på ad hoc-basis av enskilda gränsvakter som antingen kan underlåta att vidarebefordra asylansökningar eller aktivt hindra förvarstagna från att ansöka om asyl. HRW redogör för en i vart fall vid tidpunkten rådande syn inom SBGS om att (den dåvarande) flyktinglagen är för generös och att migranter missbrukar asylsystemet – en högt uppsatt företrädare uppges se landets liberala lagstiftning, och då särskilt flyktinglagen, som det främsta hindret i bekämpandet av irreguljär migration.<sup>13</sup>

Efter reformen har UNHCR, i april 2012, konstaterat att SMS inte fullt ut garanterar tillgång till asylprocessen och har rapporterat om de administrativa reformerna och glapp i lagstiftningen som orsaker därtill, utöver de brister som finns vid gränserna och i SBGS-förvar. SMS-kontor har varit stängda under långa perioder och asylsökande nekas ibland tillträde till asylprocessen om de inte själva ordnar med tolkar. Vidare konstateras att asylsökandecertifikat dras in vid avslagsbeslut och processen för att få ett nytt certifikat utfärdat efter att ett avslagsbeslutet överklagats till domstol beskrivs som besvärlig. Som en konsekvens förekommer att asylsökande

---

<sup>10</sup> EU-kommissionen, 2012-02-09, sid. 9f.

<sup>11</sup> UNHCR, 2012-06-20, sid. 5

<sup>12</sup> Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), 2012-02-21, sid. 30

<sup>13</sup> Human Rights Watch, 2010-12-01, sid. 35f.

saknar dokumentation och därmed riskerar böter, att tas i förvar och refolement.<sup>14</sup>

UNHCR uppmärksammar även de särskilda svårigheter som ensamkommande barn möter i asylprocessen. Myndigheterna underlåter ofta att utse juridiska ombud, vilket innebär att ensamkommande barn inte får tillgång till asylprocessen och att de, utan dokument, riskerar att tas i förvar på grund av illegal vistelse i landet. Vidare kritiserar UNHCR att metoderna för åldersbedömningar och att processen för densamma är oreglerad.<sup>15</sup>

Enligt US Department of State arbetade UNHCR och lokala frivilligorganisationer under 2011 med 138 ensamkommande barn som ansökte om asyl. För en majoritet av dessa hade inte asylansökningar registrerats hos ukrainska myndigheter och barnen hade inte tillgång till omvårdnad och bistånd.<sup>16</sup>

Enligt UNHCR i Kiev saknas bevis för att personer med familjeanknytning till Ukraina får en bättre behandling än andra asylsökande i landets asylsystem.<sup>17</sup>

Lifos har därutöver tagit del av och bedömer följande uppgifter gällande asylsökande med partner och/eller barn som är ukrainska medborgare som tillförlitliga. Under de senaste månaderna har ett antal (oklart hur många) syriska medborgare, som kommit från Syrien till Ukraina med ukrainsk partner efter det att konflikten brutit ut i Syrien, fått avslag på sina asylansökningar.

I praktiken kan familjeband göra att asylsökande med ukrainsk partner har lättare att navigera i det nationella asylsystemet. Givet de höga korruptionsnivåerna i landet, kan familjeband även underlätta för asylsökande att finna ”informella” sätt att lösa frågan om uppehållstillstånd i Ukraina. Enligt uppgift gäller dock inte detta för att ansöka om och få asyl beviljat, utan om uppehållstillstånd på annan grund.

### **3.4. Begränsningar i genomförande och andra brister**

Enligt UNHCR är rättstillämpningen på asylområdet fortfarande under utveckling på grund av brist på erfarenhet och medvetenhet om internationella normer. UNHCR nämner i sin rapport att ukrainska domstolar fortsatt att besluta om förvar och deportation av somalier, trots Europadomstolens bedömning (i *Sufi och Elmi v. the United Kingdom*) innebär att deportationer genom Mogadishu med begränsade undantag medför brott mot Europakonventionens artikel tre (här ska noteras att UNHCR:s skrivelse är daterad juni 2012 och de ukrainska domstolsbesluten

---

<sup>14</sup> US Department of State, 2012-05-24, sid. 20ff.

<sup>15</sup> UNHCR, april 2012, sid. 3f.

<sup>16</sup> US Department of State, 2012-05-24, sid. 20ff.

<sup>17</sup> UNHCR, februari/mars 2013, Lifos mailkorrespondens med UNHCR:s kontor i Kiev

således fattats under en tidsperiod då det enligt svensk praxis rådde en väpnad konflikt i södra och centrala Somalia).<sup>18</sup>

I april 2012 konstaterar UNHCR, angående reformernas genomslagskraft, att ingen konkret implementering har kunnat ses.<sup>19</sup>

HRW redogör i sin ovannämnda rapport från 2010 för uppgifter om alltför ytliga muntliga utredningar i asylärenden, om okvalificerade tolkar och om att det förekommer dåligt bemötande bland utredare.<sup>20</sup>

HRW konstaterar vidare att korruptionen inom asylsystemet är utbredd. Det har varit möjligt att köpa flyktingstatus och många asylsökande uppger att de tvingats muta tjänstemän för att få tillgång till asylprocessen, för att få ha tolk närvarande under muntlig utredning eller för att erhålla dokument.<sup>21</sup>

Enligt den tyska frivilligorganisationen Pro Asyl förekommer korruption i alla skeden av en asylsökandes vistelse i Ukraina (redogörelsen tar dock närmast sikte på den korruption som en förvarstagen kan möta). Bland annat framförs att mutor kan krävas för att:

- få tillgång till viss service eller förnödenheter i förvar;
- släppas ur förvar före det att den maximala tidsgränsen för förvar nåtts;
- muntliga utredningar ska genomföras;
- att tolk ska finnas att tillgå under utredning;
- inte tas i förvar på nytt;
- erhålla dokument som ska utfärdas till asylsökande eller flyktingar.<sup>22</sup>

## 4. Förekomsten av refoulement

EU-kommissionen konstaterar i sin rapport daterad i maj 2012 att MR-organisationer och internationella organisationer rapporterat om ett flertal fall där flyktingars och asylsökandes rättigheter kränkts, däribland exempel på refoulement.<sup>23</sup>

HRW redogör för uppgifter från UNHCR om att antalet kända fall av refoulement 2008 och 2009 rörde 12 respektive 16 personer.<sup>24</sup> US Department of State hänvisar till UNHCR och uppger att kända fall av

---

<sup>18</sup> UNHCR, 2012-06-20, sid. 5

<sup>19</sup> UNHCR, april 2012, sid. 1

<sup>20</sup> Human Rights Watch, 2010-12-01, sid. 7

<sup>21</sup> Ibid, sid. 7

<sup>22</sup> Pro Asyl, 2011-12-30, sid. 27

<sup>23</sup> EU-kommissionen, 2012-05-15

<sup>24</sup> Human Rights Watch, 2010-12-01, sid. 8

refoulement involverade sex personer 2010 och 13 personer 2011.<sup>25</sup> Lifos har inte funnit motsvarande uppgifter om antalet kända fall av refoulement under 2012 i någon öppen källa. Det kan dock konstateras att regelbunden rapportering om sådana fall fortfarande förekommer<sup>26</sup>.

Det förefaller framför allt röra sig om två typer av refoulement i Ukraina. Den första typen gäller förvarstagna personer som i och för sig kan ha tillgång till asylprocessen men vars ansökningar ofta avslås och bedöms vara uppenbart ogrundade och som, i vissa fall, deporteras innan de haft möjlighet att överklaga avslagsbeslutet. Den andra typen avser personer som gripits och begärts utlämnade. Deras ansökningar om asyl avslås nästan alltid och bedöms vara uppenbart ogrundade. I sammanhanget konstaterar UNHCR bland annat att Minsk-konventionen, som ett flertal postsovjetska stater har tillträtt och reglerar utlämningar, inte har tillräckliga MR-garantier.<sup>27</sup>

Även HRW och ECRI<sup>28</sup> redogör för riskerna för refoulement i utlämningsfall och ger framför allt exempel på sådana fall av uzbekiska medborgare och ryska medborgare av tjetjensk etnicitet.

## 5. Sammanfattande kommentar från Lifos

UNHCR bedömer det ukrainska asylsystemet som fortsatt dysfunktionellt. Systemet lever inte upp till europeisk och internationell standard och ger inte ett tillräckligt skydd mot refoulement. Som en följd av detta framför UNHCR synen att asylsökande och flyktingar inte bör återsändas till Ukraina från tredjeländer.<sup>29</sup> UNHCR:s slutsats om ett dysfunktionellt asylsystem får stöd av såväl svenska<sup>30</sup> som amerikanska<sup>31</sup> UD.

---

<sup>25</sup> US Department of State, 2012-05-25, sid. 20ff.

<sup>26</sup> För aktuella konstaterade eller förmodade fall av refoulement se bl.a. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/508e5fad2.html> om en välkänd rysk oppositionsaktivist som i oktober 2012 ansökte om asyl och som enligt uppgift försvann under en paus i ett möte med UNHCR:s samarbetspartner i Kiev samt under oklara former fördes tillbaka till Ryssland (där han för övrigt alltjämt är häktad (se <http://www.rferl.org/content/russia-jailed-opposition-fears-for-life/24879245.html>)) samt <http://www.unhcr.org/refworld/docid/504ddf602.html> om en rysk medborgare (från Ingusjien) som i augusti 2012, trots att denne beviljats flyktingstatus av en EU-medlemsstat och stod i begrepp att vidarebosättas dit samt ännu hade en öppen ansökan om asyl hos SMS, utlämnades till Ryssland på begäran av ryska myndigheter.

<sup>27</sup> UNHCR, april 2012, sid. 1f.

<sup>28</sup> Human Rights Watch, 2010-12-01, sid. 8 och Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), 2012-02-21, sid. 33

<sup>29</sup> UNHCR, 2012-06-20, sid. 1

<sup>30</sup> Utrikesdepartementet, 2011-12-19

<sup>31</sup> US Department of State, 2012-05-24, sid. 20: "In practice, however, authorities failed to provide effective protection for refugees and asylum seekers."



Ukrainas migrations- och asylsystem har under lång tid kritiserats för sina allvarliga brister. En stor del av denna kritik bör ses mot bakgrund av det faktum att Ukraina inte är en fullt ut fungerande rättstat, vilket kan innebära att legala reformer inte nödvändigtvis och fullt ut får praktiskt genomslag. De senaste årens reformer har en positiv potential. En i stora delar samstämmig kritik riktas dock mot reformerna och gäller dels delar av den införda lagstiftningen, dels genomförandet av de legala och administrativa reformerna och avsaknaden av tillämpning. Den i landet utbredda korruptionen rapporteras även förekomma på asylområdet, det finns allvarliga brister i tillgången till asylprocessen och rättstillämpningen på området förefaller vara allmänt utvecklad.

## Källförteckning

Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), 2012-02-21, *ECRI Report on Ukraine (fourth monitoring cycle)*, [www.unhcr.org/refworld/docid/4f4500532.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4500532.html) (2013-03-26)

EU-kommissionen, 2012-05-15, *Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2011 and recommendations for action*, [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012\\_enp\\_pack/progress\\_report\\_ukraine\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_ukraine_en.pdf) (2013-03-26)

European Commission, 2012-02-09, *Joint Staff Working Document, Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*, <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120209/UA%202nd%20PR%20VLAP%20SWD%202012%2010%20FINAL.pdf> (2013-03-26)

Human Rights Watch, 2012-10-12, *Ukraine: Investigate Disappearance of Asylum Seeker*, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/508e5fad2.html> (2013-03-26)

Human Rights Watch, 2010-12-01, *Buffeted in the Borderland. The Treatment of Migrants and Asylum Seekers in Ukraine*, Lifos 25003

Pro Asyl, 2011-12-30, *You want to be free? You pay money!- Corruption in the Immigration Detention and Asylum System of Ukraine*, Lifos 26882

Radio Free Europe Radio Liberty, 2013-01-21, *Jailed Russian Opposition Activist 'Fears For His Life'*, <http://www.rferl.org/content/russia-jailed-opposition-fears-for-life/24879245.html> (2013-03-26)

UNHCR, <http://unhcr.org.ua/en/resources/statistics> (2013-03-26)

UNHCR, 2012-08-17, *The UN Refugee Agency condemns refoulement of a refugee to Russian Federation*, 17 August 2012,  
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/504ddf602.html> (2013-03-26)

UNHCR, 2012-06-20, *Aide Memoire, Ukraine's Asylum System*,  
<http://www.unhcr.org.ua/attachments/article/608/Briefing%20Note%20on%20asylum%20sytem%20JUNE%202012.pdf> (2013-03-26)

UNHCR, april 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: Ukraine*,  
[www.unhcr.org/refworld/docid/4f9661362.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f9661362.html) (2013-03-26)

US Department of State, 2012-05-24, *2011 Country Reports on Human Rights Practices – Ukraine*, Lifos 27917

Utrikesdepartementet, 2011-12-19, Lifos 26640 (SEKRETESS)