

2013-06-28

Om det moldaviska asylsystemet

Innehåll

1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Om asylsökande i Moldavien	3
2. Det nationella asylsystemet	3
2.1. Ratificering av flyktingkonventionen och nationell lagstiftning	4
2.2. Ansvarig myndighet	5
2.3. Tillgång till asylprocessen	5
2.4. Begränsningar i genomförande och andra brister	6
3. Förekomsten av refoulement	7
4. Sammanfattande kommentar från Lifos	7
Källförteckning	9
Utdrag från den moldaviska asyllagen	10

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Föreliggande PM behandlar översiktligt tillgänglig rapportering om det moldaviska asylsystemet.

1.2. Om asylsökande i Moldavien

Under 2011 och 2012 ansökte 72 respektive 177 personer om asyl i Moldavien. 41 procent av de sökande under 2012 var syriska medborgare. I slutet av mars 2013 fanns 209 flyktingar och personer med subsidiär skyddsstatus registrerade i Moldavien, medan 69 asylsökande väntade på beslut i första- eller andrainstans. Bland flyktingar, skyddsbehövande och asylsökande är de vanligaste ursprungsländerna Syrien, Armenien och Afghanistan.¹

2. Det nationella asylsystemet

I januari 2013 gjorde UNHCR:s regionale representant i samband med ett officiellt besök i Moldavien följande uttalande om det moldaviska asylsystemet²:

UNHCR welcomes the achievements of the Republic of Moldova in the area of asylum and statelessness and reiterates its support for further consolidation of the institutions responsible for protecting and integrating persons in need of international protection. The progress achieved in the area of Visa Liberalization Action Plan was not easy, but it is now clear that Moldova should be used as an example for many. The fact that the Ministry of Internal Affairs is being demilitarized and its Bureau for Migration and Asylum is being reformed into a fully civilian structure are vivid examples of such progress. [...] The transition of the UNHCR Representation to a National Office is a recognition of the maturity of the Moldovan Government and society in handling refugee issues.

Av UNHCR:s pressmeddelande framgår även att den regionala representanten:

[...] praised the Moldovan Government for its openness and generosity to host vulnerable refugees and asylum-seekers fleeing persecution and conflict in Syria and other countries and for its readiness to further improve the national asylum legislation.

¹ UNHCR, 2013-04-17, sid. 1

² UNHCR, 2013-01-14

2.1. Ratificering av flyktingkonventionen och nationell lagstiftning

Moldavien har tillträtt 1951 års konvention om flyktingars status och dess protokoll från 1967.

En ny moldavisk asyllag trädde i kraft 2009. Enligt UNHCR, i en skrivelse daterad 2011, utgör den nya lagen ett positivt steg i utvecklingen av det nationella asylsystemet och lagstiftningen på flyktingområdet är mestadels i linje med internationell standard.³ Bestämmelserna om non-refoulement och exklusion kräver dock förändringar eftersom de i nuvarande utformning tillåter refoulement och exklusion på bredare grunder än 1951 års konvention. UNHCR rekommenderar förändringar av paragraferna 11, 18 och 20 i den moldaviska asyllagen⁴. Även i en senare skrivelse, från april 2013, påtalar UNHCR dessa brister men redogör även för den av moldaviska regeringen uttalade avsikten att genomföra förändringar av nuvarande lagstiftning och ytterligare harmonisera den med relevanta EU-direktiv; förändringar i asyllagen har inkluderats i den nationella planen för harmonisering av lagstiftning för 2013.⁵

Vidare kritiserar UNHCR brister i utfärdande av resedokument till flyktingar och andra skyddsbehövande (se även nedan angående kritik från EU-kommissionen som i denna del är mer specifik).⁶ UNHCR lyfter även fram behovet av att sänka kravet på flyktingar om åtta års bosättning i Moldavien för att beviljas moldaviskt medborgarskap⁷ (ett sådant lagförslag har därefter lagts fram⁸ men såvitt känt ännu inte antagits).

Även EU-kommissionen slår, i en rapport från februari 2012, fast att asyllagen mestadels är i linje med europeisk och internationell standard och att den ger det nödvändiga institutionella ramverket, legala procedurer och principer. Kommissionen identifierar dock samtidigt samma förbättringsområden i den moldaviska asyllagen som UNHCR. Flyktingar har möjlighet att ansöka om resedokument men myndigheterna är inte skyldiga att utfärda sådana enligt asyllagen (den nuvarande bestämmelsen är en får-regel). Vidare är grunderna för uteslutande och refoulement bredare i asyllagen än i konventionen. Slutligen identifieras ett behov av att förbättra lagen för att ge asylsökande bättre möjligheter att förklara motstridigheter och luckor i sina asylberättelser och ta del av utredningsprotokoll.⁹

Enligt EU-kommissionen är en annan brist i det moldaviska skyddssystemet att det saknas lagstiftning som reglerar integration av invandrare, inklusive skyddsbehövande. Vid tidpunkten för kommissionens rapport fanns dock ett

³ UNHCR, mars 2011, sid. 1

⁴ Se engelsk översättning av dessa paragrafer i bilaga.

⁵ UNHCR, 2013-04-17, sid. 1

⁶ UNHCR, mars 2011, sid. 3. Kritiken återkommer i UNHCR:s skrivelse från april 2013.

⁷ Ibid, sid. 2

⁸ UNHCR, januari 2013

⁹ EU-kommissionen, 2012-02-09, sid. 8f.

lagförslag på området som planerades träda i kraft vid halvårsskiftet 2012 och som enligt kommissionen skulle slå fast det institutionella ramverket, procedurer, mekanismer och principer. Kommissionen lyfter även, liksom UNHCR, fram behovet att sänka bosättningskravet för medborgarskap för flyktingar, andra skyddsbehövande och statslösa från åtta till fem eller färre år.¹⁰

Flyktingar och asylsökande har tillgång till gratis primär- och sekundärutbildning.¹¹

UD behandlar i sin senaste MR-rapport det moldaviska asylsystemet i ett kortare avsnitt och framhåller bland annat bedömningen att de moldaviska myndigheterna i praktiken ger skydd mot återsändande av personer till länder där de riskerar förföljelse samt att myndigheterna även tillhandahåller tillfälligt skydd för individer som inte räknas som flyktingar enligt konventionen. Vid värdering av dessa skrivningar bör dock noteras att UD i avsnittet refererar till den moldaviska flyktinglag som antogs 2002.¹²

2.2. Ansvarig myndighet

Ansvarig myndighet för registrering av asylsökande och prövning av asylärenden är Asyl- och integrationsdirektoratet (Direktoratet) som är en civil del av Byrån för migration och asyl inom Inrikesministeriet. Direktoratet koordinerar även aktiviteter på integrationsområdet och administrerar det mottagningscenter som nämns ovan.¹³

Beslut i asylärenden som fattas av Direktoratet kan överklagas till domstol (Court of Appeal). Tredje instans är Högsta domstolen.¹⁴

2.3. Tillgång till asylprocessen

UNHCR slår i sin skrivelse från 2011 fast att flyktingar och asylsökande generellt sett inte tas i förvar utan ges till tillträde till territoriet och asylprocessen i Moldavien. Alla asylsökande som ansökt om asyl vid gränsen hade vid tidpunkten för UNHCR:s skrivelse överförs till Direktoratet och getts tillträde till asylprocessen och alla personer som hållits i förvar och där ansökt om asyl hade släppts ur förvar efter domstolsbeslut.¹⁵ UNHCR ger en liknande bild i skrivelsen från april 2013.

¹⁰ Ibid. Av UNHCR:s skrivelse från april 2013 framgår att lagförslaget planenligt har trätt i kraft.

¹¹ UNHCR, mars 2011, sid. 3

¹² Utrikesdepartementet, 2012-06-30

¹³ UNHCR, 2013-04-17, sid. 1

¹⁴ CARIM East – Consortium for Applied Research on International Migration, december 2011

¹⁵ UNHCR, mars 2011, sid. 2

Organisationen har inte fått kännedom om något fall där asylsökande nekats tillträde till territoriet eller asylprocessen under senare år.¹⁶

Sedan 2009 finns en överenskommelse mellan UNHCR och dess implementerande partner, Byrån för migration och asyl samt gränsvaktsmyndigheten. Överenskommelsen reglerar rollfördelningen i en mekanism för övervakning och ett gemensamt UNHCR-myndighetsteam har bildats och genomför övervakningsmissioner och träning av gränspersonal som kan komma att ta emot asylansökningar, vilka ska vidarebefordras till Byrån för migration och asyl.¹⁷

Flyktingar, andra skyddsbehövande och asylsökande har utan hinder rätt att överklaga beslut i asylärenden till domstol. I de flesta fall ges asylsökande som överklagar beslut i första instans gratis juridisk representation av UNHCR:s implementerande partner.¹⁸

Alla flyktingar ges identitetskort som är giltiga i fem år medan andra skyddsbehövande ges dokument med ett års giltighet och asylsökande ges tillfälliga id-handlingar som är giltiga i en månad.¹⁹

Enligt UNHCR-företrädare i Moldavien görs, såvitt känt, ingen distinktion av moldaviska myndigheter mellan asylsökande med familjeband till Moldavien och asylsökande utan sådana familjeband såvitt gäller kvalitet och rättvisa i asylprocessen.²⁰

2.4. Begränsningar i genomförande och andra brister

UNHCR kritiserar den varierande kvaliteten på asylutredningar och bedömningar – en del beslut anses sakna logisk uppbyggnad och bedömning av trovärdighet samt kan i komplexa fall vara oförklarligt kortfattade – och anser att detta begränsar en effektiv verksamhet inom hos Flyktingdirektoratet.²¹ I sin skrivelse från april 2013 slår UNHCR fast att kvaliteten i den moldaviska asylprocessen har förbättrats men fortfarande varierar, vilket främst uppges bero på hög omsättning bland nyckelpersonal.²²

Vidare betonar UNHCR att den allmänt svåra ekonomiska situation som råder i Moldavien gör det nästintill omöjligt att garantera sociala och ekonomiska rättigheter. Arbetslöshet och låga löner, avsaknad av lagstiftning på integrationsområdet och allmännyttiga bostäder samt brister i det sociala trygghetssystemet och sjukvården innebär att många flyktingar,

¹⁶ UNHCR, 2013-04-17, sid. 1

¹⁷ UNHCR, mars 2011, sid. 2

¹⁸ Ibid, sid. 2

¹⁹ Ibid, sid. 3

²⁰ UNHCR, mars/maj 2013, Lifos mailkorrespondens med UNHCR:s kontor i Moldavien

²¹ UNHCR, mars 2011, sid. 3

²² UNHCR, 2013-04-17, sid. 1

andra skyddsbehövande och asylsökande är helt eller delvis beroende av bistånd från UNHCR.²³ UNHCR:s företrädare konstaterar att alla asylsökande har rätt att arbeta. De asylsökande som har familjeband tenderar att vara mer självständiga och är mindre beroende av det finansiella stöd som UNHCR och dess partners erbjuder. Så är fallet bland en majoritet av alla syriska medborgare som har ansökt om asyl i Moldavien sedan den syriska konfliktens inledning och som har antingen moldaviska partners eller tidigare studerade eller arbetade i Moldavien.²⁴

Regleringen av aktiviteter hos mottagningscenter bedöms av EU-kommissionen vara mestadels i linje med europeisk och internationell standard, där de viktigaste rättigheterna och skyldigheterna samt procedurer täcks in. Vissa förbättringsområden anses dock finnas, såsom stöd till särskilt utsatta grupper och att göra rätten till psykologiskt och socialt bistånd ovillkorat.²⁵ UNHCR redogör dock i april 2013 för sin bedömning att mottagningsförhållandena för asylsökande har försämrats på grund av bristande finansiering och ledning.²⁶

3. Förekomsten av refoulement

Av UNHCR:s skrivelse från april 2013 framgår att organisationen inte mottog några rapporter om refoulement från Moldavien under 2012, med undantag för ett försök till deportering av två asylsökande från flygplatsen i Chisinau. UNHCR intervenerade dock i detta fall.²⁷

4. Sammanfattande kommentar från Lifos

Det kan konstateras att det moldaviska asylsystemet inte har utsatts för några större påfrestningar – antalet asylsökande är mycket lågt – och de förhållanden som råder inom asylprövning och mottagningssystem torde vara betingade av detta faktum.

Även om vissa brister kvarstår, har det dock skett en positiv utveckling av lagstiftningen på asylområdet som av såväl UNHCR som EU-kommissionen mestadels bedöms vara i linje med internationell och europeisk standard.

²³ UNHCR, mars 2011, sid. 3

²⁴ UNHCR, mars/maj 2013, Lifos mailkorrespondens med UNHCR:s kontor i Moldavien

²⁵ EU-kommissionen, 2012-02-09, sid. 8f.

²⁶ UNHCR, 2013-04-17, sid. 1

²⁷ Ibid, sid. 1

Inga begränsningar i tillgången till asylprocessen rapporteras och inte heller rapporterades om några fall av konstaterade refoulement under 2012. UNHCR riktar dock kritik mot kvaliteten i utredningar och beslut. Av rapporteringen att döma handlar det dock om varierande kvalitet, snarare än om systematiska brister eller systematiska avslag av ansökningar.

Flyktingar och andra skyddsbehövande rapporteras möta en svår integrationssituation. Detta bör ses som en konsekvens av brister i lagstiftning på integrationsområdet men torde även reflektera den allmänt besvärliga socioekonomiska situation som råder i Moldavien.

Källförteckning

CARIM East – Consortium for Applied Research on International Migration, december 2011, *The Systematic Composition of Asylum-related Legislation in the Republic of Moldova*, <http://www.carim-east.eu/media/legal%20module/exno/ExN2011-06.pdf> (2013-05-28)

EU-kommissionen, 2012-02-09, *Joint Staff Working Document – Second progress report on the implementation by the Republic of Moldova of the Action Plan on Visa Liberalisation*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20120209/md_2nd_pr_vlap_swd_2012_12_final.pdf (2013-05-28)

Law on Asylum in the Republic of Moldova, No. 270-XVI, 2008-12-18, <http://www.refworld.org/docid/4a27c07b2.html> (2013-05-28)

UNHCR, mars/maj 2013, mailkorrespondens med företrädare för UNHCR i Moldavien

UNHCR, 2013-04-17, *Background Note on Moldova – Current situation in the area of refugee protection*

UNHCR, 2013-01-14, *UNHCR Regional Representative Mr. Oldrich Andrysek makes his first official visit to the Republic of Moldova as the Country Representative*, http://md.unhcr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=481:unhcr-regional-representative-mr-oldrich-andrysek-makes-his-first-official-visit-to-the-republic-of-moldova-as-the-country-representative&catid=20&Itemid=141&lang=en (2013-05-28)

UNHCR, januari 2013, *January Weekly Updates*, http://md.unhcr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=524&lang=en (2013-05-28)

UNHCR, mars 2011, *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: Moldova*, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4d806f9ec.pdf> (2013-05-28)

US Department of State, 2012-05-24, *2011 Country Reports on Human Rights Practices – Moldova*, Lifos 27801

Utrikesdepartementet, 2012-06-30, *Mänskliga rättigheter i Moldavien 2011*, Lifos 28141

Utdrag från den moldaviska asyllagen²⁸

Article 11. The principle of non-refoulement

(1) No asylum-seeker shall be expelled or returned from the border or from the territory of the Republic of Moldova.

(2) No beneficiary of a form of protection shall be returned or expelled to the country or territory where his/her life or freedom might be threatened or where he may be subjected to torture, inhuman or degrading treatment.

(3) Without prejudice to the provisions of para. (2) and without affecting automatically the form of protection from which he/she benefits, a person who has been recognised as a refugee or who has been granted humanitarian protection may be expelled or returned from the territory of the Republic of Moldova, if:

a) there are well-founded reasons to consider that the person poses a threat to the state security of the Republic of Moldova;

b) having been convicted by a final court judgment of a grave, especially grave or exceptionally grave criminal offence, pursuant to the provisions of the Criminal Code of the Republic of Moldova, the person poses a threat to the public order in the Republic of Moldova.

(4) The Refugee Directorate shall coordinate with the competent authorities with a view to establishing the existence or absence of reasons to consider that a person poses a threat to the national security or public order.

(5) The refugee or beneficiary of humanitarian protection, with regard to whom a court judgment of expulsion has been issued, pursuant to the provisions of the Criminal Code, shall be granted a reasonable term to perform the necessary formalities in order to be admitted into another country.

Article 18. Reasons for exclusion from recognising refugee status

(1) A foreigner is excluded from the recognition of refugee status with respect to whom there are serious reasons for considering that he/she:

a) has committed a crime against peace, a war crime or a crime against humanity, as defined by the provisions of the international treaties to which the Republic of Moldova is a party, as well as criminal legislation of the Republic of Moldova;

b) had committed a common law grave, especially grave or exceptionally grave criminal offence outside the Republic of Moldova prior to entering the territory of the Republic of Moldova;

c) has committed acts contrary to the purposes and principles of the United Nations, as specified in the Preamble and Articles 1 and 2 of the United Nations Charter;

d) has planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts, as defined in the international treaties to which the Republic of Moldova is a party.

²⁸ Law on Asylum in the Republic of Moldova, No. 270-XVI, 2008-12-18, <http://www.refworld.org/docid/4a27c07b2.html> (2013-05-28)

(2) Constitutive elements of a criminal offence specified in para. (1), letter a) - c) serve as grounds for exclusion from the recognition of refugee status where such acts have been committed in any form of participation, in accordance with the criminal provisions of the Republic of Moldova.

Article 20. Reasons for exclusion from granting humanitarian protection

(1) A foreigner shall be excluded from being granted humanitarian protection where there are serious grounds to consider that he/she:

a) has committed a crime against peace, a war crime or a crime against humanity, as defined by the provisions of the international treaties to which the Republic of Moldova is a party, as well as criminal legislation of the Republic of Moldova;

b) had committed a grave, especially grave or exceptionally grave common law criminal offence outside the Republic of Moldova prior to entering the territory of the Republic of Moldova;

c) has committed acts contrary to the purposes and principles of the United Nations, as specified in the Preamble and Articles 1 and 2 of the United Nations Charter;

d) poses a threat to the public order or security of the Republic of Moldova;

e) has planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts, as defined in the international treaties to which the Republic of Moldova is a party.

(2) Constitutive elements of a criminal offence specified in para. (1), letter

a) – c) serve as grounds for exclusion from the granting humanitarian protection where such acts have been committed in any form of participation, in accordance with the criminal provisions of the Republic of Moldova.