

FÖRBÄTTRAT SKYDD FÖR FLYKTINGAR INOM EU OCH GLOBALT



UNHCR:s förslag för att återskapa förtroende genom bättre förvaltning, partnerskap och solidaritet

ÖVERSIKT

Europeiska unionen (EU) behöver en djärv, kreativ och fungerande strategi för att undvika splittring och för att hantera flyktingströmmar effektivt i enlighet med internationell rätt. Detta dokument ger en vision om hur detta skulle kunna uppnås både inom EU och globalt.

Det här året har varit exceptionellt, med över en miljon flyktingar och migranter som gav sig ut på farliga resor över Medelhavet för att finna säkerhet. Men trots indikationer om att antalet människor som kom ökade, överraskades många länder i Europa av den eskalerande flyktingströmmen och kaos uppstod. Kapaciteten hos EU:s medlemsstater och det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS) sattes på hårda prov. Vissa länder som Österrike, Tyskland, Grekland, Italien och Sverige drabbades hårdare än andra. Splittrade beredskapsvar visade sig bland EU:s medlemsstater. Några vidtog åtgärder för att begränsa tillträdet till landområdena för flyktingar och migranter och för att på så vis också flytta över ansvaret till grannländerna. Även om flertalet ansträngt sig för att välkomna flyktingar, har avsaknaden av gemensamma och samordnade insatser från EU:s sida lett till politiska dilemman som till synes varit oöverstigliga. Detta resulterade i allvarliga funktionella svårigheter som också förvärrade de redan svåra förhållanden som flyktingar och migranter lever under vid anländandet till EU.

Globalt sett har antalet personer som tvingats fly från sina hemländer ökat under de senaste åren, inklusive från grannländer i Europa.

Att vi hittar politiska lösningar på de konflikter som driver människor på flykt fortsätter att vara livsviktigt. Och Europa måste bli mer engagerat i detta arbete. Dessutom måste de länder som tar emot flest flyktingar få förutsägbart stöd för att skydda, hjälpa och tillhandahålla lösningar. Mot bakgrund av denna verklighet är det viktigt att satsa på att stabilisera situationen i dessa länder. Och på samma gång måste EU vara beredd på att fortsätta ta emot flyktingar till sina medlemsländer genom att aktivt delta i beredskapsplanering och genom att införa ett effektivt och välfungerande asylsystem. Att utvidga säkra vägar för flyktingar till Europa kan också ge realistiska och betydelsefulla alternativ till människosmuggling och irreguljära förflyttningar.

Ledare världen över insåg behovet av en human, väl övervägd och övergripande strategi för att ta itu med realiteterna av förflyttningar när New York-deklarationen om flyktingar och migranter antogs den 19:e september 2016. Det är nu dags för EU att bygga vidare på denna deklaration och återuppliva engagemanget. Inte bara bland EU:s medlemsstater utan också hos ursprungsländerna, tillflyktsorterna och transitländerna. En principfast, pragmatiskt och gemensam strategi för att agera beträffande flykting- och migrationsfrågan är möjlig och genomförbar inom ramen för EU. UNHCR lägger i det här dokumentet fram en vision för att uppnå detta genom en omfattande asyl- och flyktingpolitik för framtiden, både i interna och externa dimensioner. De förslag som lagts fram här kan på lång sikt främja utvecklingen av gemensamma åtgärder för hela EU för att på ett effektivt sätt agera och ha beredskap för förflyttningar. Det finns ett starkt prejudikat för denna kreativa och framsynta anda i Europa - vilket inte minst syns i bildandet av själva EU som grundades på principer om respekt för grundläggande rättigheter, ansvar, solidaritet och förtroende.



© UNHCR
December 2016

Omslagsfoton:
© UNHCR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau



Den ursprungliga versionen av dokumentet är den engelska versionen (tillgänglig i Refworld: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>).

UNHCR FÖRESLÅR:

1

ETT ENGAGERAT EU

utanför dess gränser för att skydda, hjälpa och hitta lösningar genom att:

- ✓ Utveckla hållbara asylsystem
- ✓ Tillhandahålla behovsbaserat stöd till humanitära insatser
- ✓ Anta ett utvecklingsorienterat förhållningssätt till bistånd
- ✓ Utvidga möjligheterna till säkra flyktvägar
- ✓ Leda en gemensam, reglerad strategi för migration

2

ETT EU SOM ÄR REDO

att svara mot eventuella framtida stora antal nyanlända genom:

- ✓ Bedömning och planering
- ✓ Beredskapskapacitet på nationell nivå och EU-nivå
- ✓ Samordningsmekanismer

3

ETT EU SOM ERBJUDER SKYDD

genom ett välfungerande gemensamt asylsystem som garanterar tillträde till territoriet och inkluderar:

- ✓ Ett gemensamt registreringsystem
- ✓ Prioritering av familjeåterförening
- ✓ Påskyndade och förenklade förfaranden för prövning av asylärenden
- ✓ En fördelningsmekanism för EU-medlemsstater under hårt tryck
- ✓ Ett enhetligt förhållningssätt gentemot ensamkommande barn och barn som separerats från sin familj
- ✓ Incitament för efter rättelse till det nya systemet
- ✓ Ett effektivt system för återvändande

4

ETT EU SOM INTEGRERAR

flyktingar i samhällen genom:

- ✓ Ökade anslag till integrationsprogram
- ✓ Förutsägbara och harmoniserade integrationsinsatser
- ✓ Främja välkomnande samhällen



ETT EU SOM ÄR ENGAGERAT BORTOM DESS GRÄNSER

Länder som tagit emot majoriteten av flyktingar behöver ett robust, förutsägbart och varaktigt stöd för att skapa en miljö där flyktingar kan leva i trygghet och bygga upp sina liv. Solidaritet och delat ansvar med dessa länder är viktiga uttryck för detta stöd. Dessa principer är förenliga med fördraget om Europeiska unionen¹ och är centralt i New York-deklarationen² som antogs i september 2016. Som en del av New York-deklarationen enades staterna om ett omfattande ramverk för flyktingmottagande för att hantera stora flyktingströmmar samt att utveckla en överenskommelse (Global Compact) angående flyktingar 2018. Denna ram ger en plan för internationell engagemang med ett brett spektrum av aktörer i flyktingsituationer, och lärdomar man fått från att genomföra detta kommer att prägla utvecklingen av Global Compact för flyktingar. Fortsatt stöd och finansiering från EU för att testa detta ramprogram i några aktuella flyktingsituationer är nödvändigt för att det ska lyckas.

Dessa utvecklingar sammanfaller med lanseringen av viktiga EU-åtgärder kring tvångsförflyttning och migrationshantering. I EU-kommissionens meddelande från April 2016 *Lives in dignity: From Aid-Dependence to Self-Reliance*³ ber man om en utvecklingsorienterad strategi för tvångsförflyttning. I juni 2016 förde migrationspartnerskapen, med en första grupp av fem länder i Afrika (Etiopien, Mali, Niger, Nigeria och Senegal) och två i Mellanöstern (Jordanien och Libanon) samman styrkorna och finansieringskapaciteten hos

Kommissionen och EU-medlemsstaterna. Detta kommer att öka samordningen och effektiviteten, och reflekterar vad som satsades under EU-toppmötet med afrikanska samarbetspartners i Valletta i december 2015. Dessa nya strategier vittnar om EU:s förmåga att öka stödet för överbelastade värdländer för flyktingar, och länder med framväxande asylsystem.

Med utgångspunkt i dessa positiva utvecklingar föreslår UNHCR en strategi som skulle stärka EU:s engagemang bortom dess gränser för att skydda, assistera och finna lösningar för flyktingar genom att:

- ✓ Utveckla hållbara asylsystem
- ✓ Tillhandahålla behovsbaserat stöd till humanitära insatser
- ✓ Anta ett utvecklingsorienterat förhållningssätt till bistånd
- ✓ Utvidga möjligheterna till säkra flyktvägar
- ✓ Leda en gemensam, reglerad strategi för migration

¹ Artikel 21 hänvisar till principerna om jämlikhet och solidaritet, och respekt för principerna i Förenta Nationernas stadga och internationell rätt som viktiga grundläggande värden för EU. Den förpliktar också EU att söka och utveckla partnerskap med tredje länder som delar dessa principer och värderingar. Se <http://goo.gl/wo5jjX>.

² FN:s generalförsamling, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, tillgänglig på: <http://goo.gl/OpFVA0>.

³ Europeiska kommissionen, meddelanden från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, *Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance*, Bryssel, 26 april 2016, COM(2016) 234 final, tillgänglig på: <http://goo.gl/xgvusR>.

1.1 Utveckla hållbara asylsystem

EU och dess medlemsstater skulle stödja att man stärker asylsystemen i:

- **Länder som är värdar för majoriteten av flyktingarna:** Sådant stöd skulle vara ett uttryck för solidaritet. Genom att säkerställa att asylsökande får tillgång till asyl och effektivt skydd i dessa länder skulle detta kunna ta itu med en stor pådrivande faktor till vidareflyttning. Det skulle också innebära ett alternativ till förslag om att behandla asylsökningar till EU-medlemsstater utanför deras territorier. När asylsystemen i dessa länder är fullt fungerande kan behandling av ansökningar i dessa länder om asyl till EU-medlemsstater ses som ett sätt att dela på ansvaret.
- **Länder som flyktingar reser genom:** När säkerhetssituationen tillåter det skulle EU också öka investeringen i hållbara skyddssystem i transitländer, som Libyen och Egypten. Omfånget för EU:s regionala utvecklings- och skyddsprogram skulle utökas för att innefatta allt multilateralt och bilateralt stöd till dessa länder.
- **EU-kandidatländer:** EU:s engagemang i utvecklingen av rättvisa och effektiva asylsystem i EU-kandidatländer skulle integrera EU:s asylregelverk i deras nationella rätt. Det skulle också bidra till att bygga fungerande asylsystem.

1.2 Tillhandahålla behovsbaserat stöd till humanitära insatser

EU och dess medlemsstater skulle anslå pengar globalt enligt behovsbedömningar, i linje med principerna för gott humanitärt givarskap⁴ och Grand Bargain. Det här skulle innefatta **förutsägbar, flexibel mångårig finansiering** baserat på ett hållbart engagemang med ansvariga myndigheter, och i nära överläggning med värdländer när det är möjligt. EU skulle leda med gott exempel genom att ge kärnfinansiering, förenkla öronmärkning och lätta på hindersamma rapporteringskrav. EU:s finansieringsinstrument skulle vara kompletterande och samordnade för att förhindra luckor i stödet.

1.3 Anta ett utvecklingsorienterat förhållningssätt till bistånd

Utvecklingsländer är värdar för 86 procent av världens flyktingar, och de minst utvecklade länderna ger asyl till 4,2 miljoner. Utdragna och kroniska kriser överanstränger det humanitära biståndssystemet. En ny strategi skulle **integrera flyktingar i utvecklingsplanering och tillhandahållande av nationella tjänster** i värdsamhällen. Detta skulle göra att flyktingar kunde gå vidare med sina liv, minska deras behov av stöd⁵ och lägga grunden för lösningar på längre sikt. Det skulle också förhindra att parallella system skapas för flyktingar och medborgare i ett värdland, och gynna bättre social sammanhållning.

2030-agendan för hållbar utveckling erbjuder en plattform för att säkerställa att flyktingar och internflyktingar (IDP:er) inte "hamnar på efterkälken". EU presenterar en ambitiös, utvecklingsorienterad strategi för flyktingar, internflyktingar och deras värdar i sin policyram för fördrivna befolkningsgrupper från april 2016.⁶ New York-deklarationen ger också möjlighet att bädda in knutpunkten för humanitär utveckling i en omfattande beredskap för flyktingar.

⁴ För mer information, se: <http://goo.gl/XWo5Fg>.

⁵ 80 procent av kommissionens humanitära bistånd går till utdragen tvångsflyttning.

⁶ För mer information, se: <http://goo.gl/e8vsv0>.

EU skulle stödja den här strategin genom att:

- **Ta itu med de socioekonomiska effekterna** av omfattande befolkningsomflyttning och skraddarsy utvecklingsinsatser för att möta dem.
- **Erbjuda innovativa biståndsformer**, såsom förvaltningsfonden för nödåtgärder i Afrika och faciliteten för flyktingar i Turkiet, som utvidgar möjligheterna till uppehälle och utbildning.
- **Investera i lösningar** som minskar risken för farlig, irreguljär förflyttning, till exempel genom EU:s regionala utvecklings- och skyddsprogram.
- **Leverera både humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete** med fokus på flyktingar från och med början av en kris.

1.4 Utvidga möjligheterna till säkra flyktvägar

Olika stater har kommit överens om att utvidga möjligheterna till säkra flyktvägar⁷, och erkänner att detta kan bidra till att minska sannolikheten för att människor riskerar att göra osäkra resor för att hitta skydd. Att kunna tillhandahålla sådana flyktvägar i ett betydande antal skulle bidra till att dela ansvaret för flyktingar med länder som tar emot de största flyktingbefolkningarna. Utökade möjligheter skulle komma att upprättas, framför allt i länder där ett regionalt utvecklings- och skyddsprogram, en migrationsöverenskommelse eller ett omfattande flyktingssvar håller på att utvecklas, liksom i andra länder som är första asylland på de strategiskt viktiga vägarna till Europa.

1.4.1 Överenskommelser för effektiv familjeåterförening

Önskan att förenas med familjemedlemmar är en viktig anledning till varför flyktingar kan vilja komma till Europa. Familjeåterförening gör det möjligt för många kvinnor och barn att få tillgång till skydd i Europa, och det minskar deras exponering för exploatering av smugglare eller människohandlare i transitländer eller de första asyllanderna. Familjesammanhållning är en central del i de grundläggande rättigheterna.⁸ Det finns en direkt koppling mellan familjeåterförening, mental hälsa och framgångsrik integration. Juridiska och praktiska hinder för familjeåterförening leder dock ofta till en förlängd separation och betydande procedurkostnader och har begränsade möjligheter att lyckas. Som ett resultat av detta är behovet av att återförenas med familjemedlemmar en tydlig drivkraft för olagliga förflyttningar. Detta talar för behovet av överenskommelser för en effektiv familjeåterförening.

EU skulle vidta åtgärder för att göra rätten till familjesammanhållning till en verklighet genom att:⁹

- utvidga omfattningen av familjeåterförening,
- inrätta en revolverande fond för att underlätta familjeåterförening,
- tillhandahålla gemensamma ansökningsblanketter och resehandlingar,
- utveckla gemensamma riktlinjer gällande fastställande av familjeband,
- utveckla EU:s gemensamma eller sammanslagna administrativa stöd i länder utanför EU,
- tillhandahålla exceptionella uppehållstillstånd och humanitära uppehållstillstånd för familjeåterföreningsbehov,
- mobilisera Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO)/EU:s asylbyrå (EUAA), frivilligorganisationer och UNHCR för att ge aktivt stöd,

⁷ Se FN:s generalförsamlings *New York-deklarationen för flyktingar och migranter*, som finns på: <http://goo.gl/xgz3C7>.

⁸ *Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter*, som trädde i kraft den 2 september 1990, finns på: <http://goo.gl/214rD2>.

⁹ Se även *Flyktingfamiljeåterförening – UNHCR:s svar på Europeiska kommissionens grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som bor i Europeiska unionen (direktiv 2003/86/EC)*, som finns på: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- underlätta tillgången till ambassader och hjälpa till med dokumentation
- samt säkerställa att skyddsbehövande har tillgång till familjeåterförening enligt samma gynnsamma regler som gäller för flyktingar.

1.4.2 Omlokaliseringsprogram

I överensstämmelse med New York-deklarationen skulle EU:s medlemsstater **avsevärt öka sina årliga omlokaliseringkvoter** för att anpassa dem vidare med UNHCR:s *projicerade globala omlokaliseringsbehov*¹⁰ och även svara på UNHCR:s uppmaning till omlokalisering eller humanitärt godkännande av 10 procent av den syriska flyktingbefolkningen. Eurostats siffror visar att 28 540 flyktingar har omlokaliserats till EU under åren 2011-2015, i genomsnitt cirka 5 700 personer per år.¹¹ UNHCR skulle fortsätta att stödja EU:s medlemsstater att införa och uppfylla omlokaliseringkvoter. Det skulle även fortsätta att arbeta med kommissionen för att utveckla ett ramverk för omlokalisering inom unionen som svarar mot globala behov.

1.4.3 Kompletterande vägar för tillgång till skydd

Kompletterande flyktvägar för att få tillgång till skydd har etablerats av ett mindre antal europeiska länder, särskilt som ett svar på den syriska flyktingkrisen. Det är mycket viktigt att vidareutveckla dessa flyktvägar. Nästa steg skulle vara att utveckla hållbara program som svarar mot behoven hos en varierad global flyktingbefolkning. Det ger ytterligare trovärdighet till uppmaningar om mer reglerade flyktingströmmar och om solidaritet med tredje länder.

- Kommissionen/EASO skulle identifiera möjligheter att EU:s medlemsstater ska **gå samman** för att tillhandahålla kompletterande former av mottagande av flyktingar.
- Kommissionen skulle proaktivt kunna främja utvecklingen av **privata sponsringsprogram** inom EU, och i samarbete med civilsamhället. Det kan exempelvis handla om att öppna upp finansieringsstöd. Den skulle även kunna utnyttja andra exempel på sådana program som redan utvecklats av vissa EU-medlemsstater, liksom på andra håll i världen.¹²
- EU skulle utöka mekanismer som Erasmus Mundus och student- och forskardirektivet, för att öka möjligheterna för **högre utbildning** för flyktingar.
- EU skulle underlätta möjligheterna för **arbetsrörlighet** för kvalificerade flyktingar som lever utanför EU, eventuellt genom en ny granskning av EU-blåkort.

FN:s flyktingorgan kommer att fortsätta att tillhandahålla teknisk expertis och vägledning till stater inom utvecklingen och utbyggnaden av vägar för antagning, samt ta itu med praktiska hinder för deras implementering.

1.5 Leda en gemensam, reglerad strategi för migration

EU skulle successivt kunna utveckla en gemensam strategi för laglig migration, som bygger på befintligt samarbete och överenskommelser om partnerskap. New York-deklarationen skapar en möjlighet för länder att engagera sig ytterligare inom detta område. En gemensam strategi gör det möjligt för vissa migranter, utöver de kategorier som anges i Valletta-deklarationen, att ansöka om arbets- och uppehållstillstånd från utlandet. Kontrollerade migrationssystem som tillhandahåller flyktvägar för invandrare till EU kan bidra till att **säkerställa en korrekt användning och funktion av asylsystemets**, så att det inte blir det automatiska migrationsalternativet. Detta skulle bidra till att lösa problemet med blandade flykting- och invandrarflyttningar mer effektivt.

¹⁰ UNHCR:s *UNCHR Projicerade globala omlokaliseringsbehov* 2017, juni 2016, finns på: <http://goo.gl/2NMh3R>.

¹¹ Eurostats *Omlokaliserade personer – årsdata* finns på: <http://goo.gl/qKVxXj>.

¹² Argentina, Australien, Kanada, Tyskland, Irland, Nya Zeeland, Storbritannien och Nordirland har privata sponsringsprogram.

2

ETT EU SOM ÄR REDO ATT SVARA MOT EVENTUELLA FRAMTIDA STORA ANTAL NYANLÄNDA GENOM

Samordnad beredskapsplanering av EU och dess medlemsstater kommer att vara avgörande för att svara mot eventuella framtida stora antal nyanlända. Pågående konflikter och betydande brister i stöd till flyktingar innebär att förflyttningarna kommer att fortsätta. EU skulle behöva förbereda sig inför eventuella framtida ankommande flyktingar. Regionala och nationella stödplaner behöver anpassas till varje enskilt lands situation, samtidigt som de ligger i linje med övergripande mål. Svaret mot civil beredskap i EU ger både god praxis och kapacitet som kan integreras i beredskapsplaner för flyktingnödsituationer. Under 2016 utarbetade UNHCR tillsammans med partners och regeringar dispositions- och beredskapsplaner kopplat till olika scenarier som har att göra med att ett stort antal asylsökande och flyktingar kommer till EU.

Ett system för beredskapsplanering som utvecklats av kommissionen och EU-organen skulle omfatta:

- ✓ Bedömning och planering
- ✓ Beredskapskapacitet på nationell nivå och EU-nivå
- ✓ Samordningsmekanismer

2.1 Bedömning och planering

Kommissionen, EU-organen och EU:s medlemsstater utvecklar ett system för att (1) identifiera och analysera **tidiga varningstecken**, och (2) bedöma deras **beredskapsförmåga genom** registrering, säkerhetskontroll och mottagning. Befintliga nationella beredskapsplaner kommer att uppdateras och delas med grannländerna. EU:s två viktigaste organ skulle ha hand om beredskapsplanering och katastrofhantering. Frontex har redan i uppdrag att genomföra regelbundna kapacitetsbedömningar och förutse förflyttningar till EU. EUAA – den planerade efterföljaren till EASO – har föreslagit att ta hand om planering för tidig varning och beredskap.

2.2 Beredskapskapacitet på nationell nivå och EU-nivå

En del av beredskapsplaneringen kräver att en reservkapacitet utvecklas för att snabbt reagera på storskaliga ankommande flyktingar och migranter. Detta skulle stödjas med utvecklingen av ett **beredskapshjälpaket** med de nödvändiga tekniska och mänskliga resurser som ställts till förfogande i förväg, liksom **standby-förteckningar över experter**. Detta skulle säkerställa omedelbar applicering av utrustning för registrering, internetuppkoppling och tolkar och processteam till drabbade EU-medlemsstater inom en kort tidsram. En viktig utveckling i denna riktning var en förlängning av mandatet för Europeiska kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (ECHO) den 15 mars 2016.



2.3 Samordningsmekanismer

Förbättrad samordning av huvudkontor och på fältnivå krävs för att säkerställa en robust beredskapsplanering och den mest effektiva användningen av flera finansieringskällor från EU. Samordning bidrar också till att förhindra dubbelarbete och ser till att de olika verksamheterna kompletterar varandra. Detta gäller särskilt i Grekland, där beredskapsplanering och utveckling av mottagningskapacitet måste genomföras i full samordning med regeringen.

En förutsägbar och strukturerad samordningsstruktur skulle utvecklas mellan EU:s uppdragsorgan och UNHCR för beredskapsplanering och beredskapsändamål. Gemensam analys och informationsutbyte skulle vara en viktig utgångspunkt för den slutliga beredningen av gemensamma planer. UNHCR skulle erbjuda sin erfarenhet och kompetens, särskilt när det gäller sina senaste ansträngningar att inrätta en operativ närvaro inom EU. Det skulle ge information om drivkrafter bakom folkmigrationer runt om i världen, och hjälpa till att utveckla verktyg för analys och planering.

3

ETT EU SOM ERBJUDER SKYDD GENOM ETT VÄLFUNGERANDE GEMENSAMT ASYLSYSTEM

Händelserna under det gångna året visade på behovet av ett revitaliserat asylsystem i EU. Detta system skulle ge tillträde till territoriet, registrera och ta emot nyanlända på ett korrekt sätt, fördela ansvaret för asylsökande mellan EU:s medlemsstater, och se till att EU:s medlemsstater är utrustade för att klara av uppgiften. Genom att bygga på delar av det befintliga gemensamma europeiska asylsystemet och delar av de reformer som har föreslagits av Kommissionen,¹³ föreslår UNHCR ett förenklat system som potentiellt även kan spara kostnader.

Detta system skulle garantera rätten till asyl, effektivisera säkerhetskontroller, underlätta en effektiv hantering av förflyttningar av människor, och skulle omfatta följande delar:

- ✓ Ett gemensamt registreringssystem
- ✓ Prioritering av familjeåterförening
- ✓ Påskyndade och förenklade förfaranden för prövning av asylärenden
- ✓ En fördelningsmekanism för EU:s medlemsstater under hårt tryck
- ✓ Ett enhetligt förhållningssätt gentemot ensamkommande barn och barn som separerats från sin familj
- ✓ Incitament för efter rättelse till det nya systemet
- ✓ Ett effektivt system för återvändande

3.1 Ett gemensamt system för registrering

Gemensam registrering säkerställer ordnad bearbetning av ankomster, tillgång till skydd, säkerhetskontroll och familjeåterförening. EU:s medlemsstater skulle registrera alla personer som anländer irreguljärt till EU¹⁴ i ett **gemensamt EU-registreringssystem**. Detta system bygger på EURODAC och andra relevanta EU-databaser för att förbättra **datahantering**. Det skulle garantera **säkerhetskontroller** vid ankomstplatsen. Det skulle även öka de olika systemens förmåga att tala med varandra, och **minska dubbelarbete** med kostsamma system.¹⁵ Detta

¹³ En jämförelse mellan kommissionens förslag och UNHCR:s förslag finns i bilagan. En rättslig ram för de överenskommelser som föreslagits av UNHCR finns redan på plats. EU-lagstiftningen kräver att EU grundar sin asyl- och migrationspolitik på solidaritet mellan EU:s medlemsstater och rättvisa gentemot medborgare i tredje länder samt att lagstiftningsåtgärder antas vid behov för att uppnå detta (se artiklarna 67 (2) och 80 i EUF-fördraget). EU-medlemsstater har ett kollektivt ansvar att garantera rätten till asyl enligt artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och i linje med 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning och relevant lagstiftning gällande de mänskliga rättigheterna.

¹⁴ I hänvisningen till EU här ingår även EU:s medlemsstater som för närvarande deltar i EURODAC och andra registreringsöverenskommelser (Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz). Registreringsöverenskommelser kan även komma att utvidgas till att omfatta kandidatländerna där säkerhetsanordningar finns på plats.

¹⁵ Detta skulle garantera att relevanta data, däribland biometri, effektivt överförs till EURODAC-databasen av alla stater. Olika aspekter av det aktuella förslaget om en reform av EURODAC, inklusive en utvidgning av datainsamlingen, skulle kunna vara ett steg i denna riktning. Dock krävs det mer för att uppnå en effektiv gemensam registrering som är helt i linje med säkerhetsanordningar och normer, i synnerhet för personer i behov av internationellt skydd. Det har även en potential att öka förmågan hos de europeiska och nationella databaserna för att tala med varandra, och minska dubbelarbete för kostsamma system.

skulle ta itu med luckor i data och säkerhet som uppstår när olika stater dokumenterar olika typer av data eller inte registrerar ankomster.

Registreringssystemet behöver vara **anslutet till ärendehanteringssystemet** i varje EU-land för att garantera snabb tillgång till asylförfarandet. Detta kan även bidra till att minska antalet personer som försvinner mellan registrering- och fallbearbetningsfaser.¹⁶

För att åstadkomma detta skulle **registrerings- och handläggningscentrum** behöva inrättas i de viktigaste ankomstländerna med stöd av EU-organ. Med utgångspunkt i erfarenheterna från EU:s "hotspot"-strategi skulle registrerings- och handläggningscentren kunna tillhandahålla:

- registrering,
- säkerhetskontroller,
- identifiering av särskilda behov,
- remisser till mottagningsförläggningar,
- rådgivning och information,
- remisser till lämpliga förfaranden,
- snabbt beslutsfattande.

Dessa registrerings- och handläggningscenter skulle skötas av den berörda EU-medlemsstaten. Medlemsstatens befintliga registreringsenheter och första instans-asylkommittéer skulle arbeta tillsammans inom samma registrerings- och handläggningscenter. På längre sikt kan de överväga den gradvisa överföringen av ansvaret för hanterande av registrerings- och handläggningscenter från EU:s medlemsstater till EU-organ. UNHCR kan ge råd om utvecklingen av detta system baserat på sin långa erfarenhet av att göra detta i fältoperationer.¹⁷

3.2 Prioritering av familjeåterförening

Familjeåterförening skulle prioriteras omedelbart efter registreringsfasen. Ett gemensamt registreringssystem som effektiviseras med hantering av fall säkerställer att den information som krävs för familjeåterförening samlas in vid ett tidigt stadium, och i en form som kan delas med andra EU-länder. Detta tar itu med några av hindren för familjeåterförening enligt den nuvarande Dublinförordningen.¹⁸

¹⁶ Vanligtvis åtar sig olika myndigheter registrering av ankomster och behandling av asylansökningar på nationell nivå i EU:s medlemsstater.

¹⁷ UNHCR:s handbok "Förfarandestandarder för fastställande av flyktingstatus enligt UNHCR:s mandat" anger den gemensamma strategin som UNHCR åtar sig för den registrering som det bedriver på fältet. Ett standardiserat registreringsformulär används. Detta gör det möjligt att göra välgrundade bedömningar av antalet berörda personer och deras profiler (inklusive identifiering av personer med särskilda behov), och att bestämma vilka förfaranden en person bör hänvisas till. Finns på: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Se även UNHCR:s handbok för registrering, som finns på: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

¹⁸ Utöver detta föreslår UNHCR en bredare definition av kvalificerade familjeband för familjeåterföreningsändamål. Enligt den nuvarande Dublinförordningen är makar, partners och underåriga ogifta barn berättigade till familjeåterförening med vuxna sökande. För ensamkommande barn och barn som separerats från sina föräldrar, kan föräldrar, syskon och andra vuxna som är ansvariga för barnet, som farbröder, fastrar och farföräldrar, vara berättigade (förutsatt att de på ett lagligt sätt befinner sig närvarande på medlemsstaternas territorium). Dublin-reformförslaget utökar dessa kategorier till att inkludera syskon och familjer som bildas under transporten. UNHCR föreslog en bredare definition som även omfattar minderåriga gifta barn som är anhöriga, vuxna barn och föräldrar till en vuxen (se UNHCRs kommande studie om Dublinförordningen). Kommissionens nuvarande reformförslag skulle införa ytterligare ett hinder, eftersom familjeåterförening skulle övervägas endast för asylsökande som anses vara "tillåtna" efter ett obligatorisk asylprövningsförfarande.

FLÖDESSCHEMA 1: Föreslagna förfaranden

STEG 1: Registrering

Identifiering och registrering

- Identifiering,
- fullständig registrering,
- screening av säkerhetsrisker,
- bedömning av särskild utsatthet,
- tillhandahållande av information och rättshjälp,
- anvisa till boende.

Prioriterad identifiering och registrering av barn/äldersomtvistade personer*

* Ensamkommande barn och barn som separerats från sina föräldrar och äldersomtvistade personer handläggs i ett separat förfarande (se Flödesschema 3).

STEG 2: Familjeåterförening och överföringar

Har asylsökanden familjemedlemmar i en medlemsstat

NEJ*

JA

Asylsökanden överförs till medlemsstaten där familjemedlemmarna befinner sig

* Bedömningar om en asylsökande ska tas upp till prövning bör i detta skede av förfarandet kunna genomföras i Registrerings- och handläggningssentret, förutsatt att nödvändiga rättssäkerhetsgarantier och villkor finns på plats. Sökande som identifierats som sårbara skulle inte genomgå en bedömning av om en asylsökande ska tas upp till prövning.

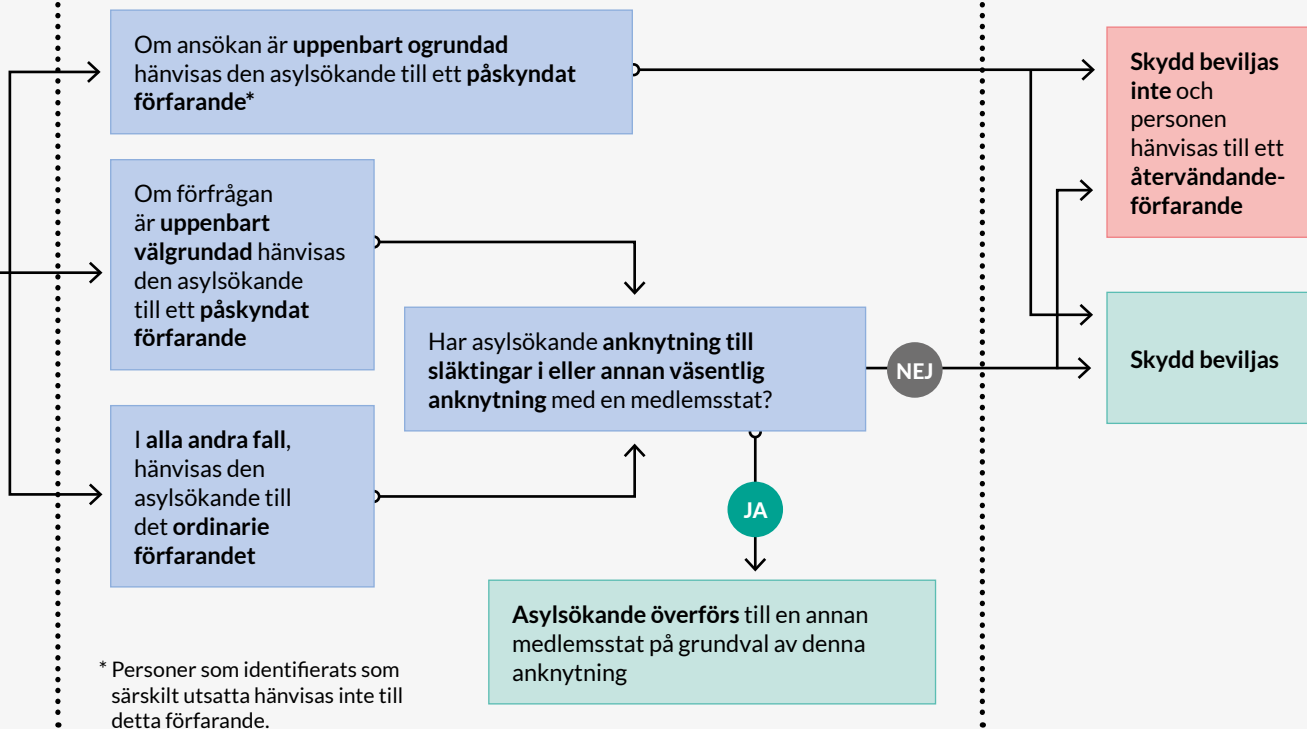
3.3 Påskyndande och förenklade förfaranden för prövning av asylärenden

Effektiva och rationella asylbestämningförfaranden kan bidra till att hantera blandade ankomster av flyktingar och migranter. Asylsökande med uppenbart välgrundade eller ogrundade förfrågningar skulle kanaliseras i påskyndade förfaranden.¹⁹ I EU-medlemsstater som står under särskilt hårt tryck skulle dessa förfaranden stödjas av EU-organ. Påskyndade förfaranden skulle ge snabb tillgång till internationellt skydd för de som behöver det, och underlätta återresa för de som inte gör det. Andra fall skulle behandlas av det ordinarie asylofförfarandet. Påskyndade förfaranden skulle dra nytta av befintlig god praxis, som har utvecklats på nationell nivå och genom EASO. De skulle förutse en förstärkt roll för EASO:s del när det kommer till att övervaka och säkerställa kvaliteten i beslutsfattandet av olika fall. Påskyndade förfaranden skulle bidra till att möta nuvarande utmaningar med långa förseningar, komplexa processer och beslutsfattande. UNHCR kan utnyttja sin erfarenhet på fältet med fastställande av asylansökan för att stödja utvecklingen av påskyndade förfaranden som är rättvisa, effektiva och förenklade. De föreslagna förfarandena, från registrering till beslutet om asyl, beskrivs i Flödesschema 1.

¹⁹ UNHCR anser att fall från säkra ursprungsländer kan kanaliseras i påskyndade förfaranden där rättssäkerhetsanordningar finns på plats, bland annat att genom att ge den sökande all nödvändig information på ett lämpligt språk, att effektivt kunna säkerställa förutsättningen för säkerhet, och att få tillgång till rättshjälp, till en personlig intervju och ett effektivt rättsmedel med suspensiv verkan. Personer som vid registrering identifierats som sårbara skulle inte kanaliseras till det påskyndade förfarandet som är öppet för uppenbart ogrundade förfrågningar.

STEG 3: Bedömning och ytterligare överföringar

STEG 4: Beslut



Obs: Vissa aspekter av kommissionens förslag fokuserar på skydd utanför EU. De inför obligatoriska asylprövningsförfaranden och användning av konceptet "säkert land". Även om detta kan garantera tillgång till skydd i ett tredje land är sådana överenskommelser ofta komplexa. De skulle behöva vara en del av ansträngningarna för att dela ansvar och involvera viktiga säkerhetsåtgärder för skydd. De skulle kräva oberoende, tillförlitlig och aktuell information om situationen i ett land som anses vara "säkert". De skulle också kräva att tillgång till ett effektivt skydd för återvändande verifieras. Även om överenskommelser om asylprövning skulle kunna användas, till exempel med huvudankomstländerna, enligt en akut EU-stödplan och med nödvändiga skyddsåtgärder på plats, är de för närvarande inte tillgängliga för obligatorisk användning inom EU.

FLÖDESSCHEMA 2: Förfarande när EU-medlemsstater står under hårt tryck

STEG 1: Registrering

Identifiering och registrering

- Identifiering,
- fullständig registrering,
- screening av säkerhetsrisker
- bedömning av särskild utsatthet,
- tillhandahållande av information och rättshjälp,
- anvisa till boende.

Prioriterad identifiering och registrering av barn/åldersomtvistade personer*

* Ensamkommande barn och barn som separerats från sina föräldrar och åldersomtvistade personer handläggs i ett separat förfarande (se Flödesschema 3).

STEG 2: Familjeåterförening och överföringar

Har asylsökanden familjemedlemmar i en medlemsstat

JA

Asylsökanden överförs till medlemsstaten där familjemedlemmarna befinner sig

NEJ*

* Bedömningar om en asylsökande ska tas upp till prövning bör i detta skede av förfarandet kunna genomföras i Registrerings- och handläggningsscentret, förutsatt att nödvändiga rättssäkerhetsgarantier och villkor finns på plats. Sökande som identifierats som sårbara skulle inte genomgå en bedömning av om en asylsökande ska tas upp till prövning.

3.4 En fördelningsmekanism för EU:s medlemsstater under hårt tryck

En rättvis och fungerande fördelningsmekanism skulle **hantera oproportionerliga ankomster** i en EU-medlemsstat genom att dela ansvaret. Detta skulle hjälpa till att bibehålla förtroendet. När en EU-medlemsstat tar emot fler asylsökande än en procentsats (eller "referensandel") som anses vara rimligt av EU:s medlemsstater²⁰, skulle en mekanism utlösas för att distribuera fall över denna andel till andra EU-medlemsstater.²¹

Denna mekanism skulle likna den som nyligen föreslagits av kommissionen,²² men med några viktiga ändringar:

- **Uppenbart ogrundade ansökningar**²³ skulle inte fördelas till andra EU-länder.²⁴ De skulle genomgå det påskyndade förfarandet i ankomstlandet, med ökat stöd från EU. Detta skulle undvika att komplicera återvändande för de som inte är i behov av internationellt skydd.

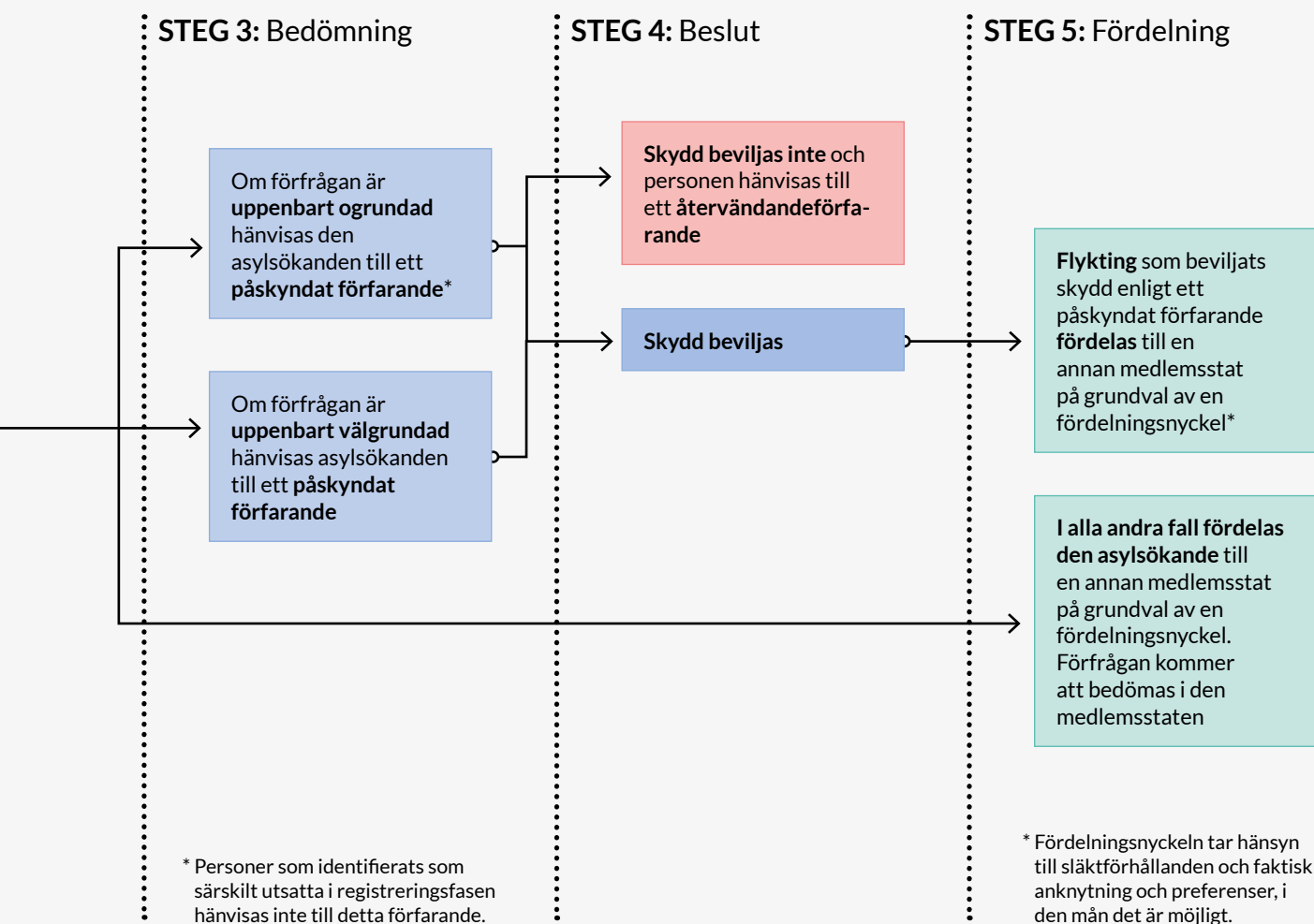
²⁰ Detta skulle behöva fastställas genom en överenskommelse mellan medlemsstaterna på EU-nivå.

²¹ Denna mekanism skulle vara i linje med artikel 80 i EUF-fördraget, vilken kräver att asylpolitiken och dess genomförande styrs av principerna solidaritet och rättvis ansvarsfördelning inom EU, och att unionens handlingar inom detta område vid behov innehåller åtgärder för att ge verkan åt principerna. Fördelningen skulle utlösas när den överenskomna "referensandelen" har nåtts, snarare än efter att det nationella systemet överstiger 150 procent av referensandelen, vilket är vad som föreskrivs i nuvarande förslag.

²² EU-kommissionens *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat (omarbetning)* KOM(2016) 270 slutlig, Bryssel, maj 2016, som finns på: <http://goo.gl/OltoVB>.

²³ Fall som är uppenbart ogrundade utgörs av ansökningar från personer som uppenbarligen inte har något giltigt anspråk på internationellt skydd utifrån fastställda kriterier eller som är tydligt bedrägliga eller missbrukande.

²⁴ Detta skulle även gälla krav som lämnats in av sökande som kommer från säkra ursprungsländer.



- **Uppenbart välgrundade ansökningar**²⁵ skulle inte fördelas till andra EU-medlemsstater. De skulle fastställas i ankomstlandet i det påskyndade förfarandet, med ökat stöd från EU.²⁶ När internationellt skydd väl beviljats skulle de fördelas.²⁷
- **Alla andra fall** skulle fördelas till en annan EU-medlemsstat för prövning av asylärendet.

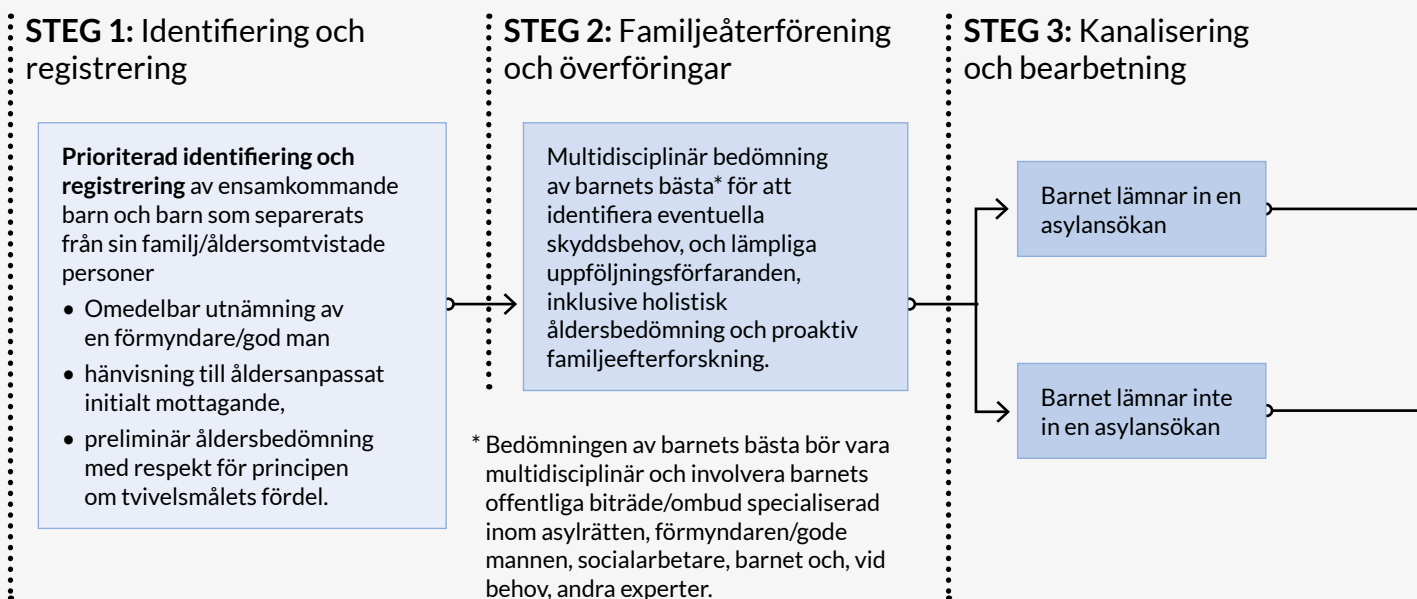
De föreslagna förfarandena när en EU-medlemsstat är under press beskrivs i Flödesschema 2.

²⁵ Uppenbart välgrundade förfrågningar visar tydligt att den sökande uppfyller kriterierna för internationellt skydd. Sådana fall har sannolikt förfrågningar i samband med särskilda profiler som har fastställts och som ger upphov till en välgrundad fruktan för förföljelse eller allvarlig skada på grund av situationen i ursprungslandet.

²⁶ Om genomsnittstiden för fastställandet av uppenbart välgrundade förfrågningar i det påskyndade förfarandet överstiger tre månader, kan en nödsituationsbestämmelse omfatta fördelning av dessa fall.

²⁷ I avvaktan på en överenskommelse om ömsesidigt erkännande av flyktingstatus på EU-nivå, skulle flyktingar fördelas för slutligt erkännande enligt den nationella lagstiftningen i det land dit de har skickats.

FLÖDESSCHEMA 3: Förfarande för ensamkommande barn och barn som separerats från sin familj



3.5 En gemensam strategi för ensamkommande barn och barn som separerats från sin familj

UNHCR och dess partners utvecklar för närvarande en "färdplan" för att hjälpa EU:s medlemsstater och institutioner att omsätta normer för skydd av ensamkommande barn och barn som separerats från sin familj, bland annat:

- tidig identifiering och biometrisk registrering,
- omedelbart tillhandahållande av säkra och åldersanpassade omsorgsarrangemang,
- en bedömning av barnets bästa (BIA) för att identifiera skyddsbehov och uppföljning,
- omedelbar utnämning av god man eller förmyndare,
- en gemensam metod för åldersbedömning,
- spårning av familj,
- juridiskt ombud,
- ärendehanteringssystem.

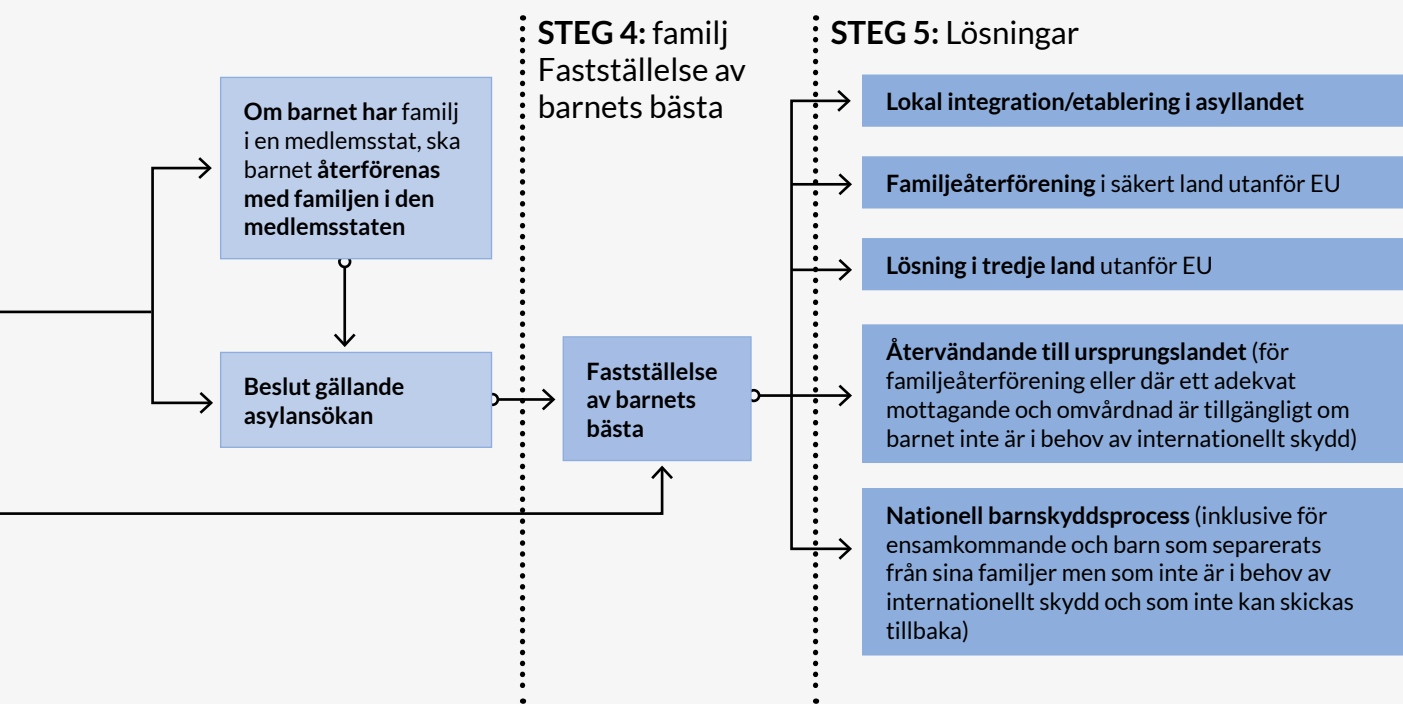
Denna nya metod återfinns i Flödesschema 3.

3.6 Incitament för tillämpning av det nya systemet

Incitament för tillämpning av det nya systemet för stater och asylsökande skulle omfatta:

- Att överföra asylsökande vars förfrågningar är uppenbart välgrundade eller hänvisade i det ordinarie förfarandet till en EU-medlemsstat där den asylsökande kan ha **familj eller andra anknytningar**.²⁸ Detta skulle

²⁸ Bredare släktband skulle omfatta: funktionshindrade personer som är oförmögna till självförsörjning, annan anhörig medlem av hushållet (t.ex. ensamstående bröder, systrar, kusiner, syskonbarn, syskonbarn, eller personer som inte är biologiskt relaterade men vårdas inom familjen). Andra förbindelser kan innefatta tidigare regelbunden vistelse (visum/uppehållstillstånd enligt Dublinförordningen)/studier/arbete i en medlemsstat, eller konkreta sysselsättningsmöjligheter i en EU-medlemsstat (exempelvis jobberbjudande). De som bedöms inte vara i behov av internationellt skydd skulle remitteras utan onödigt dröjsmål för återvändandeförfaranden.



lösa ett av skälen till varför vissa asylsökande gör irreguljära förflyttningar. Det skulle även förbättra deras möjlighet att integreras.

- Efter sex månader i det EU-land som gav dem skydd ska flyktingar som **kan försörja sig själva** få etablera sig i ett annat medlemsland.
- Överföring av asylsökande som har **flyttat vidare på ett okonventionellt sätt** till ett annat EU-land tillbaka till ansvarigt EU-land.²⁹
- Sänkning av ett medlemslands **“referensandel”** som belöning för hög kvalitet och snabb behandling av ett större antal ärenden.

3.7 Ett effektivt system för återvändande

Med de snabbare procedurerna skulle personer som inte är i behov av internationellt skydd snabbt kunna identifieras i ankomstlandet. Det här skulle hjälpa till att bygga upp förtroendet för asylsystemet. Program för självmant återvändande skulle finnas tillgängliga i alla EU-länder. Förbättrad uppsökande verksamhet, informationsinsatser och rådgivning, inklusive av den internationella migrationsorganisationen (IOM), kunde möjliggöra bättre tillgång till assisterad frivillig återflyttning. **Tvingad återflyttning** skulle endast övervägas efter (1) negativt beslut efter en korrekt och rättvis process, (2) övervägande av självmant återvändande och (3) överväganden i ärenden som avser bl.a. humanitära skäl, tvångsåtgärder, avvikelser och statslösa personer. **Alternativ till förvar** kan användas som förberedelse inför återsändande.³⁰ **FRONTEX stöd** för återsändningsåtgärder skulle förbättras, speciellt i de huvudsakliga ankomstländerna.³¹ Återflyttningsprogram kräver också **EU-samarbete** med ursprungsländerna och stöd för återintegration.

²⁹ Minskade bidrag, inom befintliga rättsliga ramar, kunde användas i fall av utebliven efterlevnad.

³⁰ Ett rättsligt ramverk för förvar av personer före och i syfte att möjliggöra återsändande finns redan, i vilket de begränsade omständigheter beskrivs under vilka förvar kan användas. Se UNHCR:s riktlinjer för tillämpliga kriterier och standarder avseende förvar av asylsökande och alternativ till förvar, som finns tillgängliga på: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

³¹ FRONTEX utökade återsändningsrättigheter skulle också kunna användas i större utsträckning. Förbättrad teknisk och logistisk kapacitet, samt bättre rutiner för hantering innan återsändande krävs i ankomstländerna som är under tryck att sköta återsändanden snabbare.

HUR KOMMER DET FÖRESLAGNA SYSTEMET GÖRA SKILLNAD?

UNHCR:s förslag

Inverkan

Ett gemensamt system för registrering

- ✓ Alla ankommande registreras
- ✓ Tillgången till skydd säkerställs
- ✓ Förtroendet för att EU-länderna kan hantera ankommande byggs upp igen
- ✓ Säkerhetskontrollerna förbättras
- ✓ Datadelningen mellan medlemsstaterna förbättras
- ✓ Dubblering av flera och kostsamma system elimineras

Pilotprogram med registrerings- och ärendebehandlingscentraler (RPC:er) i de huvudsakliga ankomstländerna

- ✓ Ankommande hänvisas snabbt till rätt procedur
- ✓ Beslut kan tas snabbare
- ✓ EU-länderna kan hantera större antal ankommande tack vare förbättrat stöd från EU-myndigheter inom RPC:erna
- ✓ Antalet människor som försvinner mellan registrering och ärendebehandling kan minskas

Prioritering av familjeåterförening

- ✓ Familjemedlemmar kan återförenas snabbare
- ✓ Riskfylld irreguljär vidareflyttning ersätts av reguljär förflyttning för de som vill återförenas med sina familjer
- ✓ Barn och utsatta asylsökande får stöd och skydd av sina familjer på ett tidigt stadium

Påskyndande förfaranden

- ✓ Snabbare tillgång till internationellt skydd tillhandahålls för de som behöver det
- ✓ Snabbare identifiering av de som inte behöver internationellt skydd och en smidigare återsändningsprocess

Ett rationellt arbetssätt med en fördelningsmekanism för EU:s medlemsstater under hårt tryck

- ✓ EU-länder under tryck av stora mängder ankommande får stöd
- ✓ Flyktingar och asylsökande fördelas i ett rättvist system
- ✓ Tillgång till skydd garanteras, inklusive för tillfälliga stora mängder ankommande i vissa länder
- ✓ Fördelningsmekanismen upprätthålls
- ✓ Befintliga anknytningar som asylsökande har i EU-länderna erkänns
- ✓ Rättvisa och förtroende för systemet återskapas

En gemensam strategi för ensamkommande barn och barn som separerats från sin familj

- ✓ Ensamkommande och barn som separerats från sina familjer identifieras snabbare, återförenas med sina familjer om det är det bästa för dem och ges rättslig representation och en kontaktperson utan fördröjning
- ✓ Med gemensam registrering och användning av biometrisk teknik kan antalet ensamkommande och separerade barn som försvinner ur systemet minskas

Incitament för efterlevnad av systemets regler

- ✓ Asylsystemets regler och procedurer respekteras av både EU-länderna och de asylsökande
- ✓ Irreguljär vidareflyttning av asylsökande minskas
- ✓ Integrationen förbättras

4

ETT EU SOM INTEGRERAR FLYKTINGAR I SAMHÄLLET

Att bygga social sammanhållning, stabilitet och säkerhet kräver att samhället är väl rustat att ta emot flyktingar och att flyktingarna får ett bra stöd för att få bidra med sina egenskaper i den nya miljön. **Integration innebär en "tvåvägsprocess"** mellan flyktingen och värdsamhället. Det sociala kontraktet mellan flyktingen och mottagarlandet måste fastställas ordentligt för att återge allmänhetens förtroende för politiken. EU-länderna måste garantera **flyktingarnas rättigheter**, fostra en **välkomnande miljö** och motarbeta främlingsrädsla. Samtidigt måste flyktingarna delta i **integrationsprogrammen** och **efterleva befintliga lagar** i värdländerna, inklusive respekt för grundläggande mänskliga rättigheter.³²

Även om integrationen kan vara en utmaning för många EU-länder innebär den också en möjlighet. Möjligheten för flyktingar att leva och bygga en framtid var de än är inom EU kan bidra till ett effektivt asylsystem och minska incitamentet för vidareflyttning.³³ UNHCR föreslår ett system för integration som bygger på följande nyckelelement:

- ✓ Ökade anslag till integrationsprogram
- ✓ Förutsägbara och harmoniserade integrationsprogram
- ✓ Främja välkomnande samhällen

4.1 Ökade anslag till integrationsprogram

- Det skulle bli obligatoriskt att avsätta pengar för integration, och alla EU-länder skulle behöva avsätta minst 30 % av sin AMIF-fond (EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond) för att stödja integrationsarbetet årligen. Efterlevnad av det här utgiftskravet skulle övervakas av EU-kommissionen.
- EU skulle ta fram ett utvärderingsverktyg för att kunna mäta resultatet av integrationsarbetet inom de olika EU-länderna. AMIF-finansieringen skulle vara kopplad till dessa resultat.
- Anslagen skulle höjas för lokala integrationsaktörer (t.ex. lokala myndigheter och frivilligorganisationer)
- Anslag skulle också kunna sökas av icke-traditionella aktörer (t.ex. privata sektorn, universitet).

³² Om kraven och villkoren i programmet inte efterlevs skulle det i vissa fall kunna medföra förlust av vissa bidrag, i enlighet med befintlig lagstiftning.

³³ Läs om UNHCR:s integrationsforskning i *"Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies"* (*"Integration – en grundläggande del i stödet av mångkulturella samhällen"*), januari 2016, som finns tillgänglig på: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html>.

4.2 Förutsägbara och harmoniserade integrationsprogram

Att kunna leva i en säker miljö, försörja familjen och interagera med övriga samhället är nödvändigt för integrationsprocessen. Det gör det möjligt för flyktingar att använda sina resurser, sitt bestämmande och sin kunskap för att bidra till lokalsamhället och den lokala ekonomin. Om integrationsprogram hanteras på rätt sätt kan de ge stora fördelar. Nyanlända som får hjälp att snabbt hitta jobb bidrar oftast mer till samhället än den ursprungliga investering som gjorts i deras integration. Resultat av forskning utförd av OECD har nyligen visat att flyktingar kan vara bra för samhällsekonomin, speciellt när länder investerar tidigt i deras integration och sociala deltagande.³⁴

- **Riktade investeringar** skulle göras avseende arbete, bostäder och språkträning.
- Vid ankomst genom vidarebosättning,³⁵ eller registrering i ett EU-land skulle flyktingen få en omfattande **kulturell orientering**. Orienteringsprogrammet skulle fokusera på rättigheter såväl som skyldigheter och skulle kunna hjälpa till att hantera förväntningarna på det nya landet.
- Flyktingens **kunskaper och kvalifikationer** skulle kunna godkännas genom att maximera den nya kunskapsagendan för Europa och genom att utveckla det europeiska ramverket för kvalifikationer.

4.3 Främja välkomnande samhällen

En direkt och **varaktig interaktion** mellan flyktingarna och värdsamhället är mycket viktigt. Det främjar samhörighet och empati, och skapar möjligheter till social sammanhållning. Det bidrar också till en känsla av ömsesidigt ansvar för varandra.

- **Civilsamhället** blir mer engagerat genom volontärprogram, aktiviteter som stödjer integrationen av flyktingar och asylsökande, och genom samhällsorienteringskurser.
- Samhället motverkar **främlingsrädsla** genom ökad interaktion med flyktingar. Informationskampanjer, förbättrad registrering och beivrande av hatbrott skulle bidra till den här målsättningen.

UNHCR kommer att fortsätta att ha ett nära samarbete med ländernas regeringar, civilsamhället och den privata sektorn för att stödja **integrationsplaneringen**, och kan även hjälpa EU-länder med specifik rådgivning och stöd.³⁶

³⁴ OECD:s publikation "Making Integration Work" (ung. "Fungerande integration") finns tillgänglig på <https://goo.gl/037jlh>.

³⁵ Som även speglas i EU-kommissionens kommunikation avseende en *åtgärdsplan för integration av tredjelandsmedborgare*, är åtgärder före avresan en viktig del i en framgångsrik integration av återflyttade flyktingar.

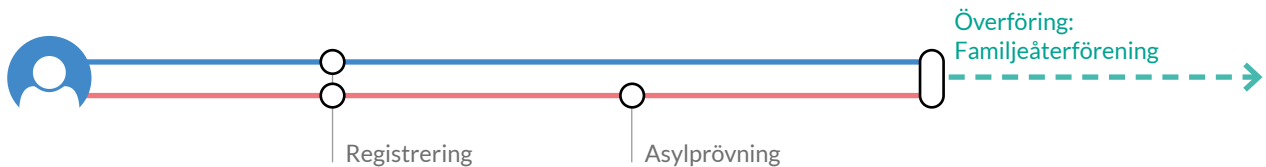
³⁶ UNHCR och OECD skrev under ett samförståndsavtal (MoU) i juni 2016 där förslag avseende olika samarbetsområden, inklusive skydd och integration av flyktingar, presenteras. Avtalet finns tillgängligt på: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

BILAGA

Skillnader mellan UNHCR:s arbetsätt och EU-kommissionens förslag till förändring av Dublin-förordningen.

FÖRKLARING: — UNHCR:s förslag — EU:s förslag

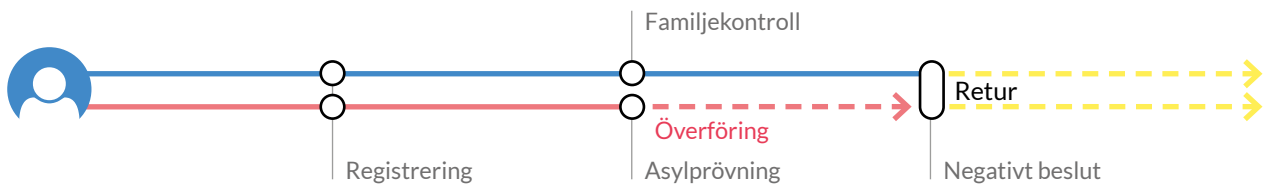
(i) Enligt UNHCR:s förslag skulle familjeåterförening prioriteras och övervägas direkt efter registrering. Enligt EU:s förslag skulle familjeåterförening inte övervägas förrän efter beslut om asylprövning.



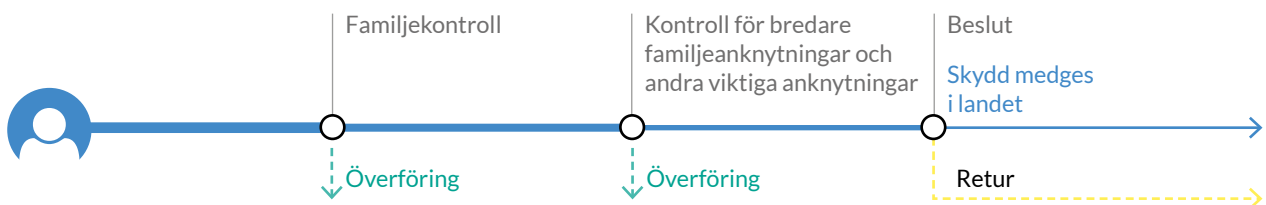
(ii) Enligt UNHCR:s förslag skulle prioriteringen av familjeåterförening fortsätta även om medlemsstaten är utsatt för ett stort flyktingtryck, men fördelningsmekanismen är aktiverad. Enligt EU-kommissionens förslag skulle asylsökande som bedöms ha asylskäl omfördelas till ett annat EU-land innan en familjeåterförening skulle övervägas. EU-kommissionens förslag skulle kunna resultera i flera omfördelningar och fördröjd familjeåterförening.



(iii) Enligt UNHCR:s förslag skulle det avgöras i det första EU-land migranten anländer till om asylskäl föreligger eller inte. Enligt EU-kommissionens förslag skulle alla typer av fall fördelas efter att fördelningsmekanismen har aktiverats, inklusive fall där asylskäl troligen inte föreligger. UNHCR:s förslag skulle möjliggöra snabbare återsändning av personer som inte har behov av internationellt skydd genom att omfördelning av sådana personer undviks.



(iv) Med UNHCR:s förslag finns det flera olika möjligheter till överföring ut ur ankomstlandet, så att den asylsökande har möjlighet att återförenas med sin familj och kan överföras till ett land där de har anknytning. Antalet asylsökande som behöver behandlas i det första ankomstlandet kan också minskas.



(iv) Enligt UNHCR:s förslag skulle flyktingar också fördelas i enlighet med fördelningsmekanismen under vissa förhållanden.

(v) Fördelningsmekanismen skulle aktiveras när referensandelen uppnås (100 procent), istället för när 150 procent av referensandelen uppnås.

(vi) UNHCR:s förslag fokuserar på att skapa en effektiv och smidig asylprocess inom EU. Delar av EU-kommissionens förslag fokuserar däremot på skydd utanför EU, genom införandet av obligatoriska asylprövningsprocedurer och användning av konceptet "säkra länder".

Foto © UNHCR / C. Irby

