

BEDRE BESKYTTELSE AF FLYGTNINGE I EU OG GLOBALT



UNHCR's forslag til at genopbygge tilliden gennem bedre forvaltning, partnerskab og solidaritet

December 2016

SAMMENFATNING

Den Europæiske Union (EU) har brug for en modig, opfindsom og brugbar tilgang til at modvirke splittelse og håndtere flygtningebevægelser effektivt i henhold til international lovgivning. Denne rapport beskriver en vision for, hvordan dette kan opnås, både indenfor EU og globalt.

Det seneste år var usædvanligt i Europa, da over en million flygtninge og migranter begav sig ud på farlige rejser tværs over Middelhavet i håb om at komme i sikkerhed. På trods af indikatorer på, at antallet af mennesker på vej var stigende, har mange lande i Europa været uforberedte på omfanget, hvilket har medført kaos. Kapaciteten i EU's medlemsstater og Det Fælles Europæiske Asylsystem (CEAS) blev grundigt testet. Nogle lande, såsom Østrig, Tyskland, Grækenland, Italien og Sverige, var mere påvirkede end andre. Der sås forskelligartet respons blandt EU's medlemsstater. Nogle traf foranstaltninger til at begrænse adgangen for flygtninge og migranter til deres land og sende ansvaret videre til nabolandene. Selvom adskillige gjorde en indsats for at byde flygtningene velkommen, førte manglen på et fælles EU-respons til vanskelige politiske dilemmaer. Dette resulterede i alvorlige operationelle vanskeligheder, hvilket forværrede de allerede risikable omstændigheder, som mange flygtninge og migranter ankom under i EU.

Globalt set er der i de seneste par år sket en stigning i antallet af mennesker, som er blevet tvunget til at flygte fra deres hjem, inklusiv fra lande i Europas nærområde. Udsigten til at finde politiske løsninger på konflikter, der driver mennesker på flugt, er fortsat kritisk, og Europa er nødt til at være mere involveret i disse bestræbelser. Endvidere skal lande, der modtager det største antal flygtninge, kunne modtage forudsigelig støtte til at beskytte, hjælpe og finde løsninger til dem. I lyset af denne virkelighed er det vigtigt at investere i en stabilisering af situationen i disse lande. Samtidig er Europa nødt til at være forberedt på fortsat at modtage flygtninge ved at lave beredskabsplaner og sammensætte et effektivt og bedre administreret asylsystem. Ved at udvide sikre adgange til Europa for flygtninge vil der også skabes realistiske og meningsfulde alternativer til menneskesmugling og irregulær sekundære bevægelser.

Verdens ledere anerkender behovet for en human, velovervejet og omfattende tilgang til at tackle realiteterne af fordrevne mennesker i deres vedtagelse fra New York, Erklæring om Flygtninge og Migranter, fra den 19. september 2016. Det er derfor aktuelt for EU at bygge videre på denne erklæring og genoplive dens engagement, ikke kun i EU's medlemsstater, men også i hjemlande, tilflugtslande og transitlande. En principiel, pragmatisk og fælles tilgang til at reagere på flygtninge og migranter er mulig og opnåelig indenfor EU's rammer. UNHCR, FN's Flygtningehøjkommissariat, fremlægger i denne rapport en vision for at opnå dette gennem en omfattende EU asyl- og flygtningepolitik for fremtiden, både i forhold til de interne og eksterne dimensioner. De her fremlagte forslag kan på længere sigt fremme udviklingen af sammenhængende foranstaltninger i hele EU, som imødekommer og reagerer effektivt på bevægelsesmønstre. Der er stærk præcedens for denne form for kreativ og fremadrettet tænkning i Europa – et tydeligt bevis er dannelsen af EU selv, som blev grundlagt på principper om respekt for fundamentale rettigheder, ansvarlighed, solidaritet og tillid.



© UNHCR
December 2016

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



Den oprindelige version af dokumentet er den engelske version (tilgængelig i Refworld: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>).

UNHCR FORESLÅR:

1

ET EU, SOM ER ENGAGERET

udover sine grænser i at beskytte, hjælpe og finde løsninger ved at:

- ✓ Udvikle bæredygtige asylsystemer
- ✓ Yde behovsbaseret støtte til humanitære operationer
- ✓ Vedtage en udviklingsorienteret tilgang til bistand
- ✓ Udvide mulighederne for sikre adgange til Europa
- ✓ Igangsætte en fælles, reguleret tilgang til migration

2

ET EU, SOM ER FORBEREDT

på at reagere på et potentielt stort antal nye ankomster i fremtiden gennem:

- ✓ Vurdering og planlægning
- ✓ Standby-kapacitet på nationalt og EU-niveau
- ✓ Koordineringsmekanismer

3

ET EU, SOM BESKYTTER

gennem et veldrevet fælles asylsystem, der sikrer adgang til territorier og omfatter:

- ✓ Et fælles registreringssystem
- ✓ Prioritering af familiesammenføring
- ✓ Fremskyndede og forenklede procedurer til afgørelse af asyl
- ✓ En fordelingsmekanisme for EU-lande under pres
- ✓ En fælles tilgang til uledsagede og adskilte børn
- ✓ Incitamentter til at overholde det nye system
- ✓ Et effektivt system til tilbagesendelse

4

ET EU, SOM INTEGRERER

flygtninge i deres lokalsamfund gennem:

- ✓ Øget finansiering til integrationsprogrammer
- ✓ Forudsigelige og harmoniserede integrationsstøtteordninger
- ✓ Fremme af gæstfri lokalsamfund

1

ET EU, SOM ER ENGAGERET UDOVER SINE GRÆNSER

Lande, der huser størstedelen af flygtningene, skal have robust, forudsigelig og vedvarende støtte til at skabe et miljø, hvor flygtninge kan bo i sikkerhed og genopbygge deres liv. Solidaritet og ansvarsdeling med disse lande er nøglebegreber i denne støtte. Disse principper er i overensstemmelse med Traktaten om den Europæiske Union¹ og er centrale i New York-erklæringen², som blev vedtaget i september 2016. Som en del af New York-erklæringen blev landene enige om en omfattende rammeaftale (*Comprehensive Refugee Response Framework*) for at håndtere store ankomster af flygtninge og om at udvikle en *Global Compact* for flygtninge i 2018. Denne rammeaftale foreskriver en plan for internationalt engagement med en bred vifte af aktører i flygtningesituationer – og erfaringer fra implementeringen af den vil forme udviklingen af en *Global Compact* for flygtninge. Løbende EU-støtte og finansiering af igangsætningen af denne rammeaftale i nogle aktuelle flygtningesituationer vil være afgørende for dens succes.

Denne udvikling falder sammen med lanceringen af centrale EU-politikker om fordrivelse og håndtering af migration. Europa-Kommissionens bekendtgørelse fra april 2016: "*Et værdigt liv: Fra afhængighed af bistand til selvhjulpenhed*"³ kræver en udviklingsorienteret tilgang til fordrevne mennesker. I juni 2016 blev styrker og finansiell kapacitet hos Kommissionen og EU's medlemsstater samlet af Migrationspartnerskaberne, der i første omgang tæller fem lande i Afrika (Etiopien, Mali, Niger, Nigeria og Senegal) samt to i Nærøsten (Jordan og Libanon). Dette vil forbedre koordinering og effektivitet og afspejler kravet fra EU-topmødet i Valletta i december 2015 med de afrikanske partnere. Disse nye tilgange vidner om EU's evne til at yde støtte til lande, der er overbebyrdede med flygtninge, og til lande med spirende asylsystemer.

Ved at bygge videre på disse positive udviklinger foreslår UNHCR en tilgang, som vil styrke EU's engagement udover dets grænser i at beskytte, hjælpe og finde løsninger for flygtninge ved at:

- ✓ Udvikle bæredygtige asylsystemer
- ✓ Yde behovsbaseret støtte til humanitære operationer
- ✓ Vedtage en udviklingsorienteret tilgang til bistand
- ✓ Udvide mulighederne for sikre adgange til Europa
- ✓ Igangsætte en fælles, reguleret tilgang til migration

¹ Artikel 21 refererer bl.a. til principperne om lighed og solidaritet og respekt for principperne i FN's dokument om national lovgivning som de vigtigste nøgleværdier for EU. Det forpligter også EU til at søge og udvikle partnerskaber med tredjelande, som deler disse principper og værdier. Se <http://goo.gl/wo5jjX>.

² FN's generalforsamling, *New York-erklæringen for flygtninge og migranter*, findes på: <http://goo.gl/0pFVA0>.

³ Europa-Kommissionen, meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og Regionsudvalget, *Et værdigt liv: Fra afhængighed af bistand til selvhjulpenhed*, Bruxelles, 26. april 2016, COM(2016) 234 endelig, tilgængelig på: <http://goo.gl/xgvusR>.

1.1 Udvikle bæredygtige asylsystemer

EU og dets medlemsstater ville støtte styrkelsen af asylsystemerne i:

- **Lande, som huser størstedelen af flygtningene:** En sådan støtte ville være et udtryk for solidaritet. At sikre, at asylansøgere har mulighed for at få asyl og effektiv beskyttelse i disse lande, ville kunne adressere en afgørende faktor for irregulær sekundære bevægelser. Det ville også være et alternativ til forslag om at behandle asylansøgninger til EU's medlemsstater uden for deres grænser. Når asylsystemerne i disse lande er fuldt fungerende, kunne behandlingen af asylansøgninger i disse lande for asyl i EU's medlemsstater betragtes som en måde at dele ansvar.
- **Lande, som flygtninge rejser igennem:** Når sikkerhedssituationen tillader det, ville EU også kunne intensivere investeringer i bæredygtige beskyttelsessystemer i transitlande, såsom Libyen og Egypten. Anvendelsesområdet for EU's regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer ville blive udvidet til at omfatte alt relateret multilateral og bilateral støtte til disse lande.
- **EU's kandidatlande:** EU's engagement i udviklingen af rimelige og effektive asylsystemer i EU's kandidatlande ville integrere EU's asylum *acquis* i deres nationale lovgivning. Det ville også hjælpe med at opbygge velfungerende asylsystemer.

1.2 Yde behovsbaseret støtte til humanitære operationer

EU og dets medlemsstater ville tildele midler globalt ud fra behovsvurderinger, i overensstemmelse med principperne for god humanitær donordfærd⁴ og *Grand Bargain*. Dette ville omfatte **forudsigelig, fleksibel, flerårig finansiering**, baseret på et vedvarende engagement med de ansvarlige agenturer og i nært samarbejde med værtslandene, når det er muligt. EU ville statuere et eksempel ved at levere kernefinansiering, lette øremærkning og løfte tunge rapporteringskrav. EU finansierende instrumenter ville være komplementære og koordinerede for at forhindre huller i støtten.

1.3 Vedtage en udviklingsorienteret tilgang til bistand

Udviklingslande huser 86 procent af verdens flygtninge, og de mindst udviklede lande giver asyl til 4,2 mio. mennesker. Langvarige og kroniske kriser overbelaster det humanitære nødhjælpssystem. En ny tilgang ville **integrere flygtninge i udviklingsplaner og nationale sociale services**. Dette ville give flygtninge mulighed for at komme videre med deres liv, reducere deres behov for hjælp⁵, og forberede dem på langsigtede løsninger. Det ville også forhindre dannelsen af parallelle systemer for flygtninge og statsborgere i et værtsland og fremme større social samhørighed.

Agendaen for bæredygtig udvikling for 2030 skaber en platform til at sikre, at flygtninge og internt fordrevne (IDP's) ikke bliver „ekskluderet“. EU fremlægger en ambitiøs, udviklingsorienteret tilgang til flygtninge, internt fordrevne og deres værter i sin politiske rammeaftale for fordrevne befolkninger fra april 2016⁶. New York-erklæringen giver også muligheder for at inkludere et nexus mellem humanitær bistand og udviklingsbistand i omfattende flygtningetiltag.

⁴ For mere information, se: <http://goo.gl/XWo5Fg>.

⁵ 80 procent af Kommissionens humanitære midler kanaliseres til langvarig fordrivelse.

⁶ For mere For mere information, se: <http://goo.gl/e8vsv0>.

EU ville støtte denne tilgang ved at:

- **Håndtere de socio-økonomiske konsekvenser** af omfattende fordrivelse og skræddersy udviklingstiltag for at adressere dem.
- **Levere innovative finansieringsmetoder**, såsom *The Emergency Trust Fund for Africa* og *The Facility for Refugees in Turkey*, som forbedrer levevilkår og uddannelsesmuligheder.
- **Investere i løsninger**, som reducerer potentielt farlig, irregulær sekundær bevægelse, som eksempelvis gennem EU's regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer.
- **Levere både humanitær bistand og udviklingsamarbejde** med et flygtningefokus fra en krises begyndelse.

1.4 Udvide mulighederne for sikre adgange til Europa

Lande har forpligtet sig til at udvide mulighederne for sikre adgange⁷ i erkendelsen af, at dette kunne hjælpe med at reducere risikoen for, at folk vil begive sig ud på farlige rejser for at finde beskyttelse. Det at tilvejebringe sådanne sikre måder at kunne rejse ind i Europa i et betydeligt omfang ville bidrage til at dele ansvaret med de lande, der huser de største antal flygtninge. Udvidede muligheder ville primært blive etableret i lande, hvor et regionalt udviklings- og beskyttelsesprogram, *Migration Compact* eller *Comprehensive Refugee Response* er under udvikling, såvel som i andre "første asyllande" på de strategisk vigtige ruter til Europa.

1.4.1 Effektive ordninger til familiesammenføring

Ønsket om at blive forenet med nære familiemedlemmer er den vigtigste forklaring på, hvorfor flygtninge kan ønske at tage til Europa. Familiesammenføring giver mange kvinder og børn mulighed for at få adgang til beskyttelse i Europa og reducerer deres sårbarhed over for udnyttelse af menneskesmuglere eller menneskehandlere i transitlande eller første asyllande. Helt centralt står, at familieliv er en grundlæggende rettighed⁸. Der er en direkte sammenhæng mellem familiesammenføring, mental sundhed og vellykket integration. Juridiske og praktiske forhindringer for familiesammenføring fører dog ofte til længere tids adskillelse og betydelige sagsomkostninger, og det begrænser muligheden for succes. Konsekvensen er, at behovet for at blive genforenet med familiemedlemmer er en central drivkraft for irregulær sekundære bevægelser. Dette taler for behovet for effektive ordninger til familiesammenføringer.

EU ville træffe foranstaltninger for at gøre retten til familieliv til virkelighed ved at:⁹

- udvide omfanget af familiesammenføring;
- oprette en revolverende fond til at facilitere familiesammenføring;
- bidrage med fælles ansøgningskemaer og rejsedokumentation;
- udvikle fælles retningslinjer for etablering af familiemæssige forbindelser;
- udvikle fælles EU eller samlet administrativ støtte i lande uden for EU;
- udstede visumfritagelser og humanitære visa til brug for familiesammenføring;
- mobilisere Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO)/EU's Asylagentur (EUAA), NGO'er og UNHCR til at yde aktiv støtte;
- lette adgangen til ambassader og bistå med dokumentation;

⁷ Se FN's generalforsamling, *New York-erklæringen for flygtninge og migranter*, findes på: <http://goo.gl/xgz3C7>.

⁸ FN, *Konventionen om Barnets Rettigheder*, trådt i kraft 2. september 1990, tilgængelig på: <http://goo.gl/214rD2>.

⁹ Henvi venligst også til *Refugee Family Reunification - UNHCR's svar på Europa-Kommissionens grønne rapport om retten til familiesammenføring af tredjelands statsborgere, som bor i den Europæiske Union* (direktiv 2003/86/EF), tilgængelig på: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- sikre modtagere af subsidiær beskyttelse adgang til familiesammenføring under de samme gunstige regler, som anvendes til flygtninge.

1.4.2 Genbosættelsesprogrammer

I overensstemmelse med New York-erklæringen ville EU's medlemsstater **øge deres årlige genbosættelseskvoter væsentligt** for at bringe dem tættere på UNHCR's *forventede globale genbosættelsesbehov*¹⁰ og også for at reagere på UNHCR's opfordring til at genbosætte eller yde humanitært ophold til 10 pct. af de syriske flygtninge. Tal fra Eurostat viser, at 28.540 flygtninge er blevet genbosat i EU fra 2011 til 2015, i gennemsnit ca. 5.700 personer om året¹¹. UNHCR ville fortsat støtte EU's medlemsstater i arbejdet med at etablere og opfylde deres genbosættelseskvoter. UNHCR ville også fortsat arbejde med Kommissionen for at udvikle en fælles rammeaftale for genbosættelse, som imødekommer de globale behov.

1.4.3 Supplerende adgange til at opnå beskyttelse

Et mindre antal europæiske lande har etableret supplerende adgange til at opnå beskyttelse, navnlig på grund af den syriske flygtningekrise. Det er vigtigt at videreudvikle disse adgange. Det næste skridt ville være at udvikle bæredygtige programmer, der imødekommer behovene hos en forskelligartet og global flygtningepopulation. Dette ville skabe yderligere troværdighed og føre til mere regulerede flygtningebevægelser og mere solidaritet med tredjelande.

- Kommissionen/EASO ville identificere mulighederne for **at samle kapaciteten** i EU's medlemsstater til at give supplerende adgange for flygtninge.
- Kommissionen ville fremme udviklingen af **private sponsorprogrammer** i EU proaktivt og i samarbejde med civilsamfundet. Kommissionen kunne eksempelvis afsætte økonomisk støtte, og den kunne trække på eksempler på denne type programmer, der allerede er udviklet af nogle medlemsstater såvel som andre steder i verden.¹²
- EU ville maksimere mekanismer, såsom Erasmus Mundus og Direktivet vedrørende studerende og forskere, for at øge mulighederne for **videregående uddannelse** for flygtninge.
- EU ville facilitere muligheder for **arbejdsmobilitet** for kvalificerede flygtninge, der bor uden for EU, potentielt gennem en ændring af EU's Blå Kort-ordning.

UNHCR vil fortsætte med at yde teknisk ekspertise og vejledning til lande med hensyn til udviklingen og udvidelsen af adgangsmuligheder og i forhold til at løse praktiske hindringer for deres implementering.

1.5 Igangsætte en fælles, reguleret tilgang til migration

EU kunne gradvist udvikle en fælles tilgang til lovlig migration, som bygger på eksisterende samarbejder og partnerskaber. New York-erklæringen giver en åbning til at engagere sig yderligere på dette område. En fælles tilgang kunne give nogle migranter – ud over de kategorier, der er forudsat i Valletta-erklæringen – mulighed for at søge arbejde og opholdstilladelse fra udlandet. Ordninger for kontrolleret migration, der tilvejebringer adgang for migranter til EU, kan bidrage til at **sikre den korrekte anvendelse og funktion af asylsystemet**, således at det ikke er standardvalg for migranter. Dette ville hjælpe til at håndtere de blandede ankomster af flygtninge og migranter mere effektivt.

¹⁰ UNHCR, *UNHCR Forventet globalt genbosættelsesbehov 2017*, juni 2016, tilgængelig på: <http://goo.gl/2NMh3R>.

¹¹ Eurostat, *Genbosatte personer – årlige data*, tilgængelig på: <http://goo.gl/qKVxXj>.

¹² Argentina, Australien, Canada, Tyskland, Irland, New Zealand, Storbritannien og Nordirland har private sponsorprogrammer.

2

ET EU, SOM ER FORBEREDT PÅ AT REAGERE PÅ ET POTENTIelt STORT ANTAL ANKOMSTER I FREMTIDEN

Koordinerede beredskabsplaner hos EU og dets medlemsstater vil være essentielt for at kunne reagere effektivt på et potentielt stort antal ankomster i fremtiden. Løbende konflikter og omfattende huller i støtten til flygtninge betyder, at fordrivelsen vil fortsætte. EU bør være forberedt på fremtidige tilstrømninger af flygtninge. Regionale og nationale støtteplaner bør være skræddersyet til hvert enkelt lands situation, men samtidig være på linje med overordnede mål. Reaktionen på civile nødstilfælde i EU giver både god øvelse og kapacitet, der kan integreres i beredskabsplaner for nødsituationer med flygtninge. I hele 2016 har UNHCR, med partnere og regeringer, udviklet beredskabsplaner, som relaterer sig til forskellige scenarier af et stort antal ankomne asylansøgere og flygtninge i EU.

Et system til beredskabsplanlægning, udviklet af Kommissionen og EU-agenturer ville omfatte:

- ✓ Vurdering og planlægning
- ✓ Standby-kapacitet på nationalt og EU-niveau
- ✓ Koordineringsmekanismer

2.1 Vurdering og planlægning

Kommissionen, EU-agenturer og EU's medlemsstater ville udvikle et system til (1) at identificere og analysere **tidlige advarselstegn**, og (2) at vurdere deres **evne til at reagere** gennem registrering, screening og modtagelse. Eksisterende nationale beredskabsplaner ville blive opdateret og delt med nabolandene. EU's to hovedagenturer ville engagere sig i beredskabsplanlægning og katastrofeberedskab. FRONTEX har allerede mandat til at foretage regelmæssige kapacitetsvurderinger og forudse menneskestrømmene mod EU. EUAA – den planlagte efterfølger til EASO – er blevet foreslået at føre an i forhold til advarsels- og beredskabsplaner.

2.2 Standby-kapacitet på nationalt og EU-niveau

En del af beredskabsplanlægningen kræver udvikling af en standby-kapacitet, som kan reagere hurtigt på store ankomster af flygtninge og migranter. Dette ville blive understøttet med udviklingen af en standby **service pakke** med de nødvendige tekniske og menneskelige ressourcer, tilknyttet på forhånd, samt en standby **liste af eksperter**. Dette ville sikre den umiddelbare etablering af udstyr til registrering, internetforbindelse samt tolke og arbejds hold til berørte medlemsstater inden for en kort tidshorisont. En vigtig udvikling i denne retning var udvidelsen af mandatet i Europa-Kommissionens Humanitarian Aid and Civil Protection department (ECHO) den 15. marts 2016.



2.3 Koordineringsmekanismer

Forbedrede hovedkvarter og feltniveau koordinering er påkrævet for at sikre robust beredskabsplanlægning og den mest effektive udnyttelse af flere finansieringskilder fra EU. Koordinering hjælper også med at forebygge overlappning og sikrer, at aktiviteter supplerer hinanden. Dette er især tilfældet i Grækenland, hvor planlægning af beredskab og udvikling af modtagekapacitet skal gennemføres i fuldt samarbejde med regeringen.

En forudsigelig og struktureret koordineringsstruktur ville blive udviklet mellem EU's relevante agenturer og UNHCR til beredskabsplanlægning. En fælles analyse og deling af oplysninger ville være et vigtigt udgangspunkt for eventuel forberedelse af fælles planer. UNHCR ville tilbyde sin erfaring og ekspertise, særligt i forbindelse med sine seneste bestræbelser på at etablere en operationel tilstedeværelse i EU. UNHCR ville give oplysninger om årsagerne til menneskestrømmene rundt om i verden og hjælpe med at udvikle værktøjer til analyse og planlægning.

3

ET EU, SOM BESKYTTER GENNEM ET VELDRETVET FÆLLES ASYLSYSTEM

Begivenhederne i det forløbne år fremhævede behovet for et revitaliseret asylsystem i EU. Dette system ville give adgang til territorie, registrere og modtage nyankomne korrekt, allokere ansvar for asylansøgere blandt EU's medlemsstater, og sikre at EU's medlemsstater er rustet til at løse opgaven. Ved at bygge på elementer af det eksisterende CEAS og nogle af de reformer, der er foreslået af Kommissionen¹³, foreslår UNHCR et **forenklet system, der også potentielt kunne reducere omkostningerne**.

Dette system ville garantere retten til asyl, forbedre sikkerhedsscreeningen, facilitere en effektiv forvaltning af menneskestrømme og ville inkludere følgende elementer:

- ✓ Et fælles registreringssystem
- ✓ Prioritering af familiesammenføring
- ✓ Fremskyndede og forenklede procedurer til afgørelse af asyl
- ✓ En fordelingsmekanisme for EU-medlemsstater under pres
- ✓ En fælles tilgang til uledsagede og adskilte børn
- ✓ Incitament til at overholde det nye system
- ✓ Et effektivt system til tilbagesendelse

3.1 Et fælles registreringssystem

Fælles registrering sikrer korrekt behandling af ankomne, adgang til beskyttelse, sikkerhedsscreening og familiesammenføring. EU's medlemsstater ville registrere alle personer, der ankommer uregelmæssigt til EU¹⁴ i et **fælles EU-Registreringssystem**. Dette system ville bygge på EURODAC og andre relevante EU-databaser for at forbedre **datahåndteringen**. Det ville sikre en **sikkerhedskontrol** ved indrejsestedet. Det ville også øge systemers

¹³ En sammenligning mellem Kommissionens forslag og UNHCR's forslag er givet i bilaget. En retlig ramme for de ordninger, der foreslås af UNHCR, er allerede på plads. EU-retten kræver, at EU baserer sin asyl- og migrationspolitik på solidaritet blandt EU's medlemsstater og rimelighed over for tredjelandsstatsborgere, og at EU vedtager retlige foranstaltninger, hvor det er nødvendigt, for at opnå dette (Se artikel 67, stk. 2 og 80 i TEUF). EU's medlemsstater har et kollektivt ansvar for at sikre retten til asyl under artikel 18 af Chartret om grundlæggende rettigheder og i overensstemmelse med konventionen fra 1951 om flygtnings status og relevant menneskerettighedslovgivning.

¹⁴ Reference til EU omfatter også her europæiske medlemsstater, som i øjeblikket deltager i EURODAC og andre registreringsordninger (Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz). Registreringsordninger kan også udvides til EU's kandidatlande, hvor sikkerhedsforanstaltninger er på plads.

evne til at tale sammen og **reducere overlappning** af dyre systemer.¹⁵ Dette ville lukke de huller inden for data og sikkerhed, som opstår, når forskellige lande registrerer forskellige typer data eller ikke registrerer ankomster.

Registreringssystemet ville nødvendigvis være **tilsluttet sagsbehandlingssystemet** i hvert af EU's medlemsstater for at sikre hurtig adgang til asylproceduren. Dette kunne også bidrage til at reducere antallet af personer, der forsvinder mellem registrering og sagsbehandling.¹⁶

For at opnå dette ville der blive etableret pilotforsøg med **Registrerings- og behandlingscentre** (RPC'er) i de største indrejselande med støtte fra EU-agenturer. På baggrund af erfaringerne fra EU's „hotspot“-tilgang ville RPC'erne udføre:

- registrering;
- sikkerhedsscreening;
- identifikation af specifikke behov;
- henvisninger til modtagelsescentre;
- rådgivning og information;
- henvisninger til de relevante procedurer;
- hurtig beslutningstagning.

RPC'erne ville blive drevet af den pågældende EU-medlemsstat. Medlemsstatens eksisterende registreringsenheder og første asylinstans ville samarbejde i den samme RPC. På længere sigt ville staterne kunne overveje en gradvis overdragelse af ansvaret for driften af RPC'erne fra EU-medlemsstater til EU-agenturer. UNHCR kunne rådgive om udviklingen af dette system, baseret på sin lange erfaring med en sådan håndtering fra operationer i felten.¹⁷

3.2 Prioritering af familiesammenføring

Familiesammenføring ville blive muliggjort umiddelbart efter registreringsfasen. Et fælles registreringssystem, som er strømlinet med sagsbehandlingen, sikrer, at de nødvendige oplysninger for familiesammenføring er indsamlet i den tidligste fase og i en form, der kan deles med andre EU-medlemsstater. Dette ville fjerne nogle af forhindringerne for familiesammenføring i den nuværende Dublin-forordning.¹⁸

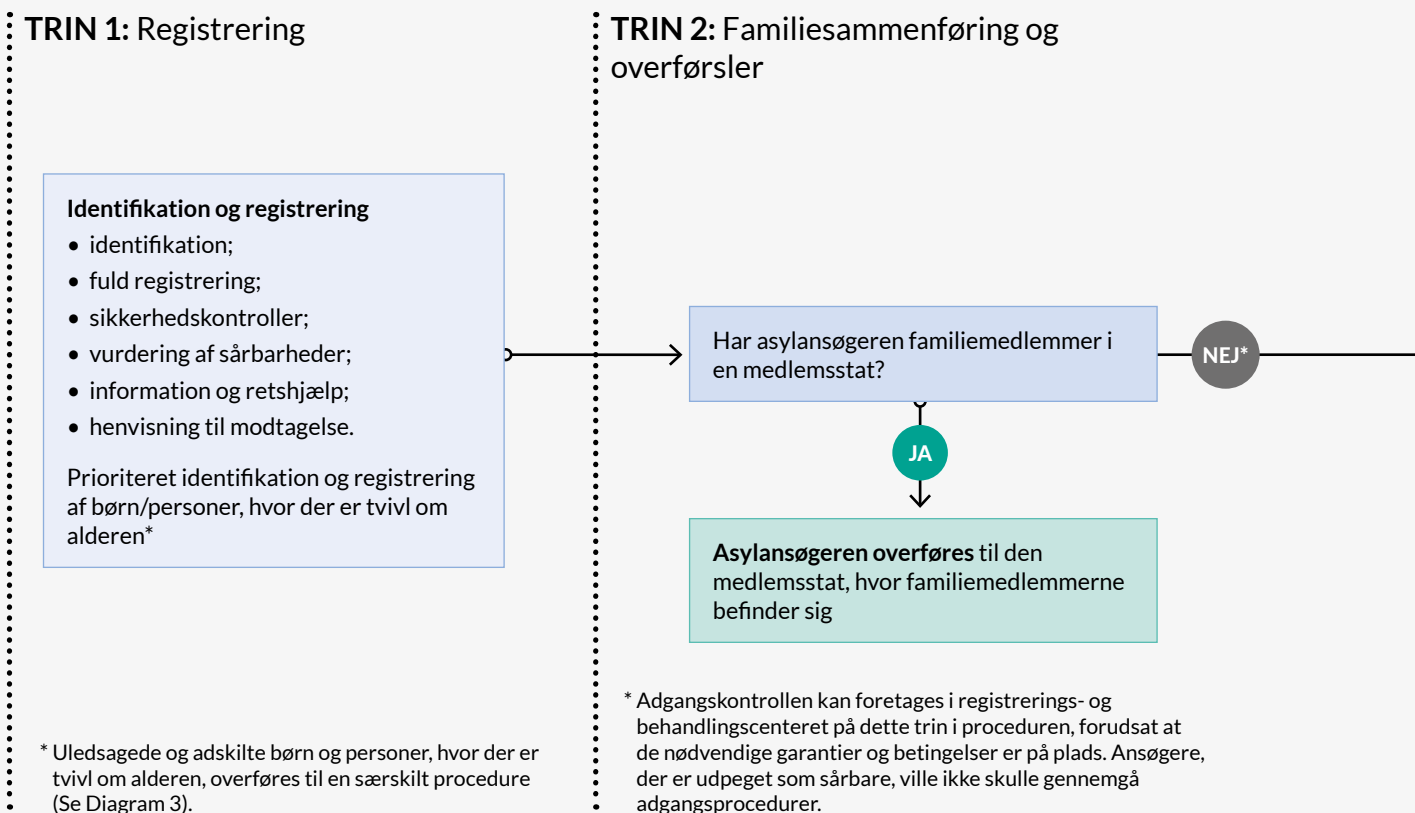
¹⁵ Dette ville sikre, at relevante data, herunder biometriske identifikatorer, bliver uploadet effektivt til EURODAC-databasen af alle lande. Aspekter af det nuværende EURODAC reformforslag, inklusiv udvidelsen af dataindsamlingen, kunne være et skridt i denne retning. Imidlertid kræves der mere for at opnå effektiv fælles registrering, som er helt på linje med garantier og standarder, navnlig for personer med behov for international beskyttelse. Det har også potentiale til at øge de europæiske og nationale databasers evne til at tale med hinanden og reducere dyre systemers overlappning.

¹⁶ På nationalt plan i EU's medlemsstater er det typisk forskellige myndigheder, der foretager registrering af ankomne og sagsbehandling af asylansøgninger.

¹⁷ UNHCR's håndbog „Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate“ opstiller den fælles tilgang, som UNHCR benytter mht. registrering i felten. Der bruges en standardiseret registreringsformular. Dette giver mulighed for informerede vurderinger af antallet af og profiler på personer af interesse (herunder identifikation af personer med særlige behov), samt for en afgørelse af hvilke procedurer en person bør behandles i henhold til. Findes på: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Se også UNHCR's registreringshåndbog, som findes på: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

¹⁸ Desuden foreslår UNHCR en bredere definition af kvalificerende familiemæssig tilknytning til familiesammenføringsformål. Under den nuværende Dublin-forordning er ægtefæller, partnere og mindreårige ugifte børn berettiget til familiesammenføring med voksne ansøgere. Hvad angår uledsagede og adskilte børn, forældre, søskende og andre voksne, som er ansvarlige for barnet, kan onkler, tanter og bedsteforældre være støtteberettigede (forudsat at de befinder sig lovligt på medlemsstaternes territorium). Dublin-reformforslaget udvider disse kategorier til at medtage søskende og familier, som dannes i transit. UNHCR's foreslåede, bredere definition omfatter også mindreårige gifte børn, som forsørges, myndige børn og forældre til en voksen (Se UNHCR's kommende undersøgelse af Dublin-forordningen). Kommissionens aktuelle reformforslag vil indsætte en ekstra hindring, eftersom familiesammenføring kun vil kunne overvejes for asylansøgere, der vurderes som »antagelige« efter indgåelse af en obligatorisk adgangsp procedure.

DIAGRAM 1: Foreslåede procedurer



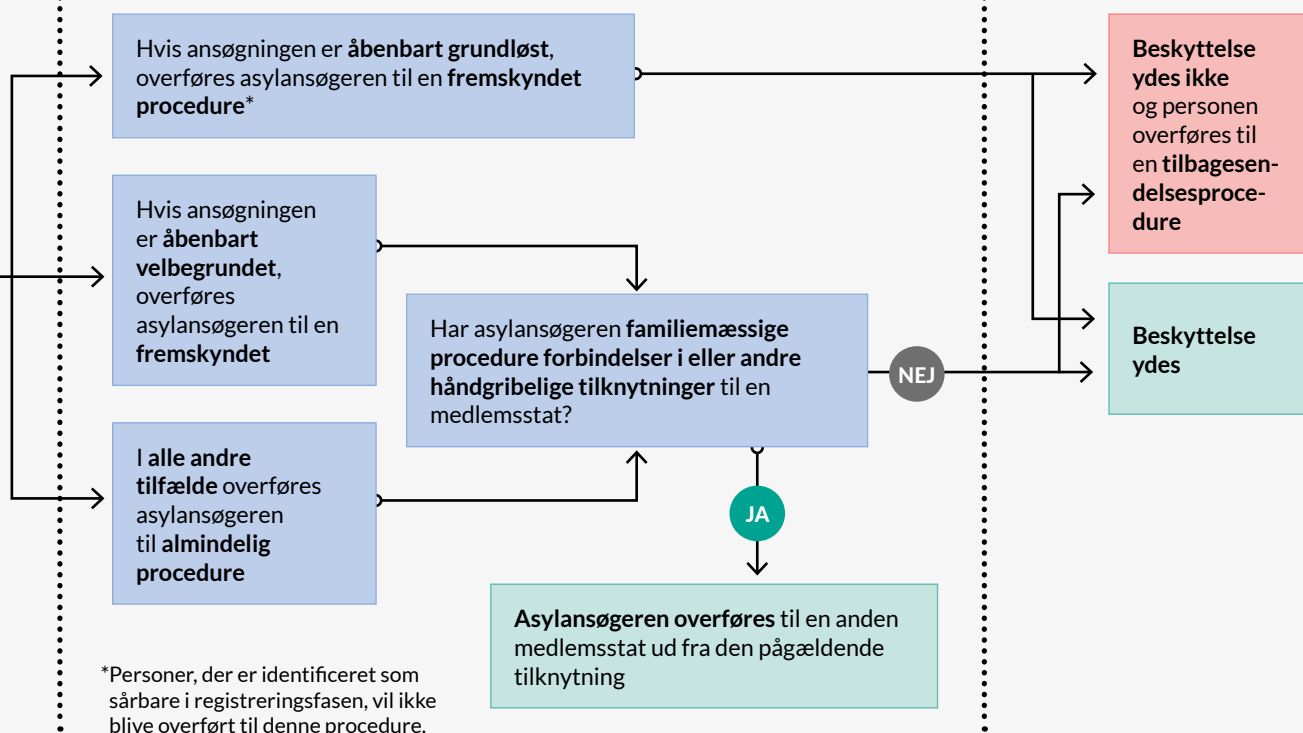
3.3 Fremskyndede og forenklede procedurer til afgørelse af asyl

Effektive og strømlinede procedurer til afgørelse af asyl kan hjælpe med at administrere blandede modtagelser af flygtninge og migranter. Asylansøgere med åbenbart velbegrundede eller åbenbart grundløse asylansøgninger ville blive overført til fremskyndede procedurer.¹⁹ I EU-medlemsstater, der er under særligt pres, vil disse procedurer blive understøttet af EU-agenturer. Fremskyndede procedurer ville **give hurtig adgang** til international beskyttelse for personer, der har brug for det, og **lette tilbagesendelsen** for dem, der ikke har. Andre sager ville blive behandlet gennem den almindelige asylprocedure. Fremskyndede procedurer ville trække på eksisterende *good practices*, som er blevet udviklet på nationalt plan og af EASO. Dette ville forudse en udvidet rolle for EASO i forhold til overvågning og kvalitetssikring af sagsbehandling. Fremskyndede procedurer ville bidrage til at løse de aktuelle udfordringer med lange forsinkelser, komplekse processer og beslutningstagning. UNHCR kan trække på sine operationelle erfaringer med at afgøre asylbehov og herigennem støtte udviklingen af fremskyndede procedurer, der er retfærdige, effektive og forenklede. De foreslåede procedurer, fra registrering til afgørelse om asyl, er skitseret i Diagram 1.

¹⁹ UNHCR mener, at asylansøgere fra *Safe Countries of Origin* (SCOs) kan overføres til fremskyndede procedurer, forudsat at retssikkerhedsgarantierne er sikret, herunder at have forsynet ansøgeren med alle nødvendige oplysninger på et passende sprog, for at være i stand til effektivt at udfordre antagelsen af sikkerhed, og for at få adgang til retshjælp, til en personlig samtale, og til et effektivt middel med opsættende virkning. Personer, der ved registreringen identificeres som sårbare, vil ikke blive overført til den fremskyndede procedure, der er beregnet til åbenbart grundløse krav.

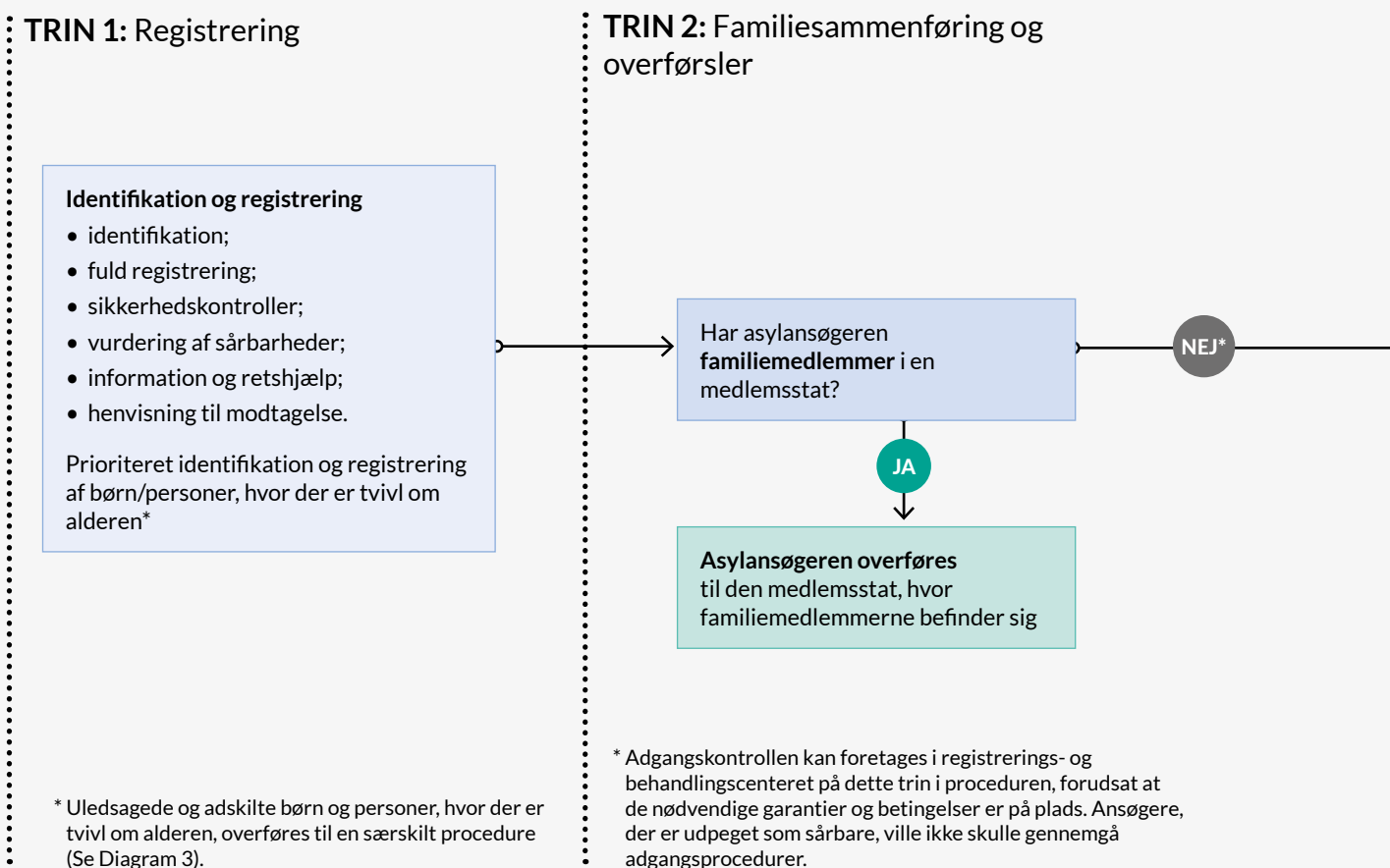
TRIN 3: Vurdering og yderligere overførsler

TRIN 4: Afgørelse



Bemærk: Nogle aspekter af Kommissionens forslag fokuserer på beskyttelse uden for EU. De introducerer obligatoriske adgangsprocedurer og brug af begrebet "Safe country". Mens dette kan sikre adgang til beskyttelse i et tredjeland, er sådanne ordninger ofte komplekse. De må nødvendigvis være en del af bestræbelserne på at dele ansvar og involvere centrale beskyttelsesforanstaltninger. De ville kræve uafhængige, pålidelige og aktuelle oplysninger om situationen i et land, der anses for „sikkert“. De ville også kræve, at adgangen til effektiv beskyttelse ved tilbagesendelsen er bekræftet. Mens adgangsordninger kunne bruges, eksempelvis af de største indrejselande, under en EU-krisehjælpsplan og med de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger på plads, er de øjeblikket ikke klar til obligatorisk brug på tværs af EU.

DIAGRAM 2: Procedurer, når EU-medlemsstater er under pres



3.4 En fordelingsmekanisme for EU-medlemsstater under pres

En fair og brugbar fordelingsmekanisme ville **håndtere uforholdsmæssigt mange ankomster** til en EU-medlemsstat gennem ansvarsdeling. Dette ville bidrage til at opretholde tilliden. Når en medlemsstat modtager flere asylansøgere end den procentdel (eller „reference share“), der anses for fair af EU's medlemsstater²⁰, udløses en mekanisme, der fordeler sagerne, som overstiger denne *share*, til andre EU-medlemsstater.²¹

Denne mekanisme ville svare til den, som Kommissionen har foreslået for nyligt²², men med nogle vigtige ændringer:

- **Åbenbart grundløse ansøgninger**²³ ville ikke blive fordelt til andre EU-medlemsstater.²⁴ De ville gennemgå den fremskyndede procedure i ankomlandet med øget støtte fra EU-agenturer. Dermed ville man undgå at komplicere tilbagesendelsen af de personer, der ikke vurderes til at have behov for international beskyttelse.

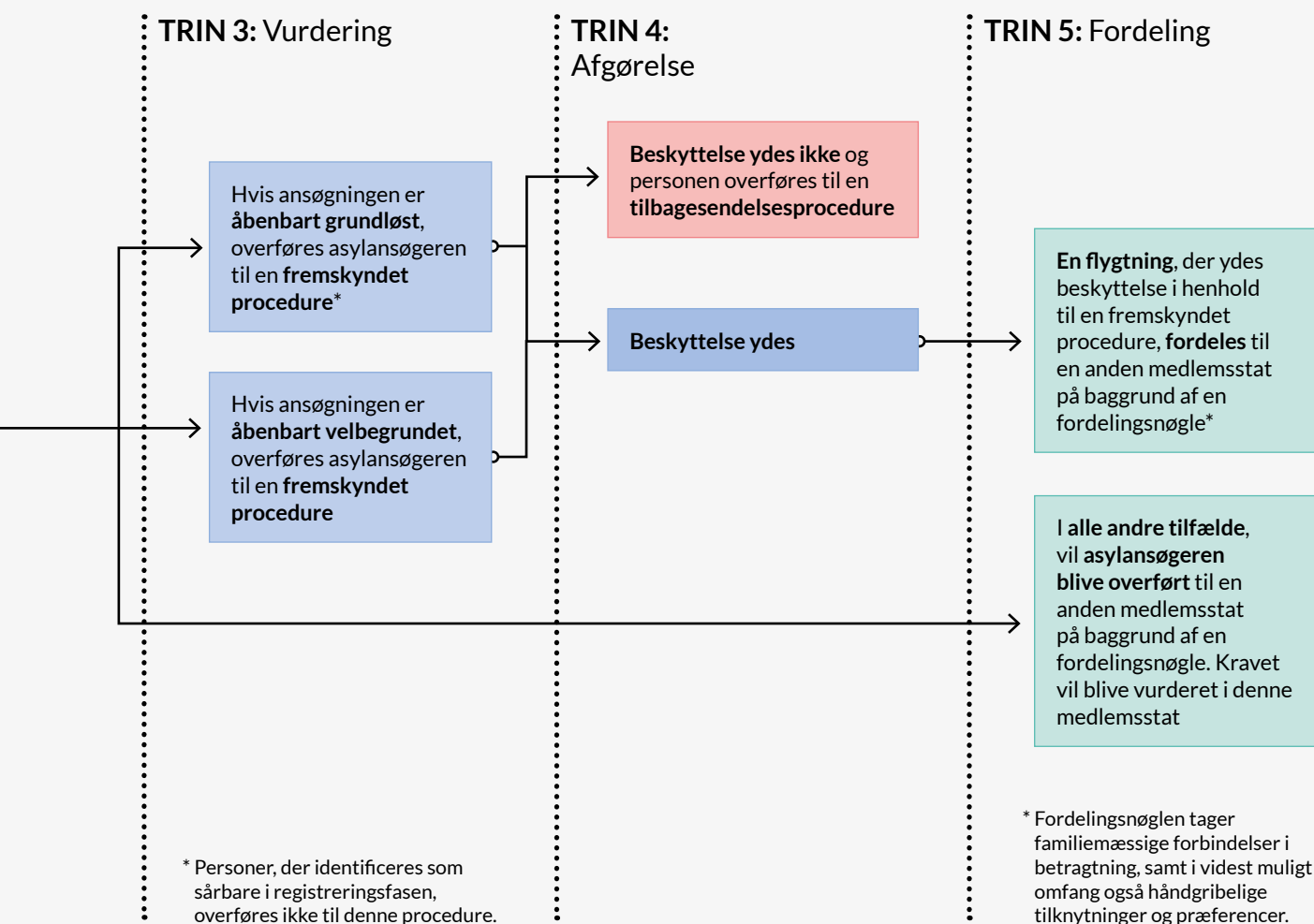
²⁰ Den vil skulle besluttes ved forudgående aftale mellem medlemsstaterne på EU-plan.

²¹ Denne mekanisme vil være i overensstemmelse med artikel 80 i TEUF, som kræver, at asylpolitik og deres gennemførelse er underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling for EU, og at Unionens bestemmelser på dette område indeholder foranstaltninger, hvor det er nødvendigt, der benytter dette princip. Fordelingen udløses, når den aftalte „reference share“ nås, snarere end efter at den nationale ordning overstiger 150 pct. af den referenceandel, som er forudset i det nuværende forslag.

²² Europa-Kommissionens, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (revideret)*, COM(2016) 270 final, Bruxelles, maj 2016, tilgængelig på: <http://goo.gl/OltoVB>.

²³ Sager, der er åbenbart grundløse, er ansøgninger fra personer, der tydeligvis ikke har nogen gyldige krav på international beskyttelse, baseret på fastlagte kriterier, eller som er svingagtige, eller som misbruger systemet.

²⁴ Dette vil også gælde for krav, der er indgivet af ansøgere, som kommer fra SCO'er.



- **Åbenbart velbegrunderede ansøgninger**²⁵ ville ikke blive fordelt til andre EU-medlemsstater. De ville blive afgjort i ankomstlandet via den fremskyndede procedure med øget støtte fra EU-agenturer.²⁶ Når den internationale beskyttelse er ydet, ville de blive fordelt.²⁷
- **Alle andre tilfælde** ville blive fordelt til en anden EU-medlemsstat med henblik på afgørelse af ansøgning om asyl.

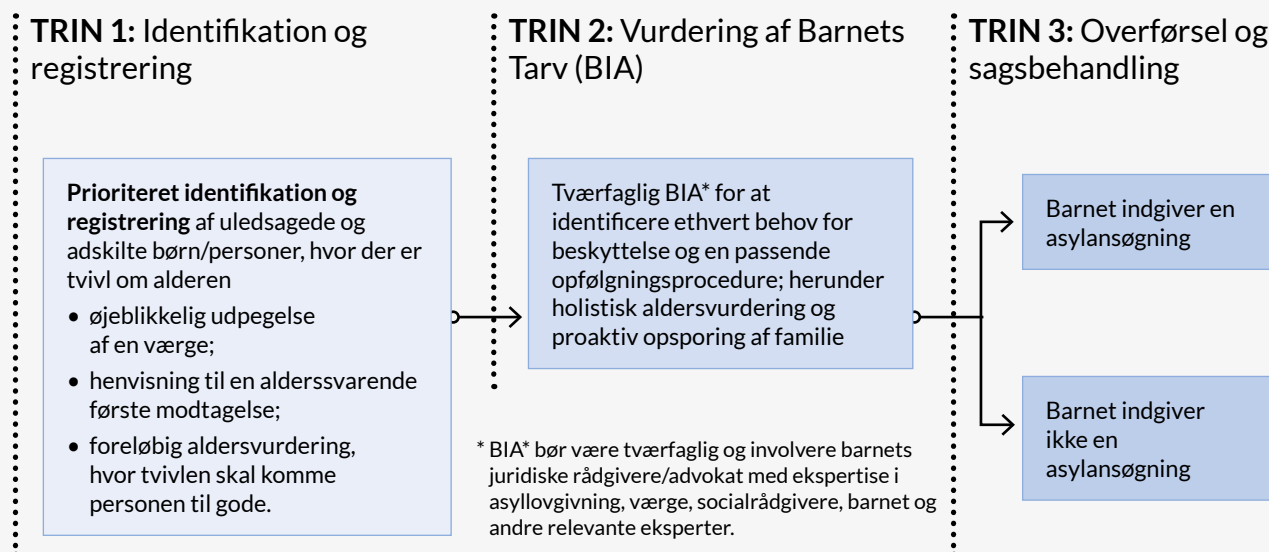
De foreslåede procedurer, når en EU-medlemsstat er under pres, er skitseret i Diagram 2.

²⁵ Åbenbart velbegrunderede ansøgninger viser klart, at ansøgeren opfylder kriterierne for international beskyttelse. Sådanne sager vil sandsynligvis indeholde krav, knyttet til specifikke profiler, der er blevet etableret til at udløse velbegrunderet frygt for forfølgelse eller alvorlig fare på grund af situationen i oprindelseslandet.

²⁶ Såfremt den gennemsnitlige tidsramme for afgørelse af åbenbart velbegrunderede krav i den fremskyndede procedure overstiger tre måneder, kan en nødbestemmelse omfatte en fordeling af disse sager.

²⁷ Jævnfør den afventende aftale på EU-niveau om gensidig anerkendelse af flygtningestatus kan flygtninge fordeles i henhold til den endelige anerkendelse jfr. den nationale lovgivning i fordelingslandet.

DIAGRAM 3: Procedure for uledsagede og adskilte børn



3.5 En fælles tilgang til uledsagede og adskilte børn

UNHCR og dets partnere er i gang med at udvikle en „**Køreplan**“ til at hjælpe EU's medlemsstater og institutioner med at overføre standarder for beskyttelse af uledsagede og adskilte børn til praksis, herunder:

- tidlig identifikation og biometrisk registrering;
- øjeblikkelig tildeling af sikre og alderssvarende plejeordninger;
- en Vurdering af Barnets Tarv (BIA) for at identificere behov for beskyttelse og opfølgning
- øjeblikkelig udpegelse af en værge;
- en fælles metode til aldersvurdering;
- familiesporing;
- juridisk repræsentation;
- sagsstyringssystemer.

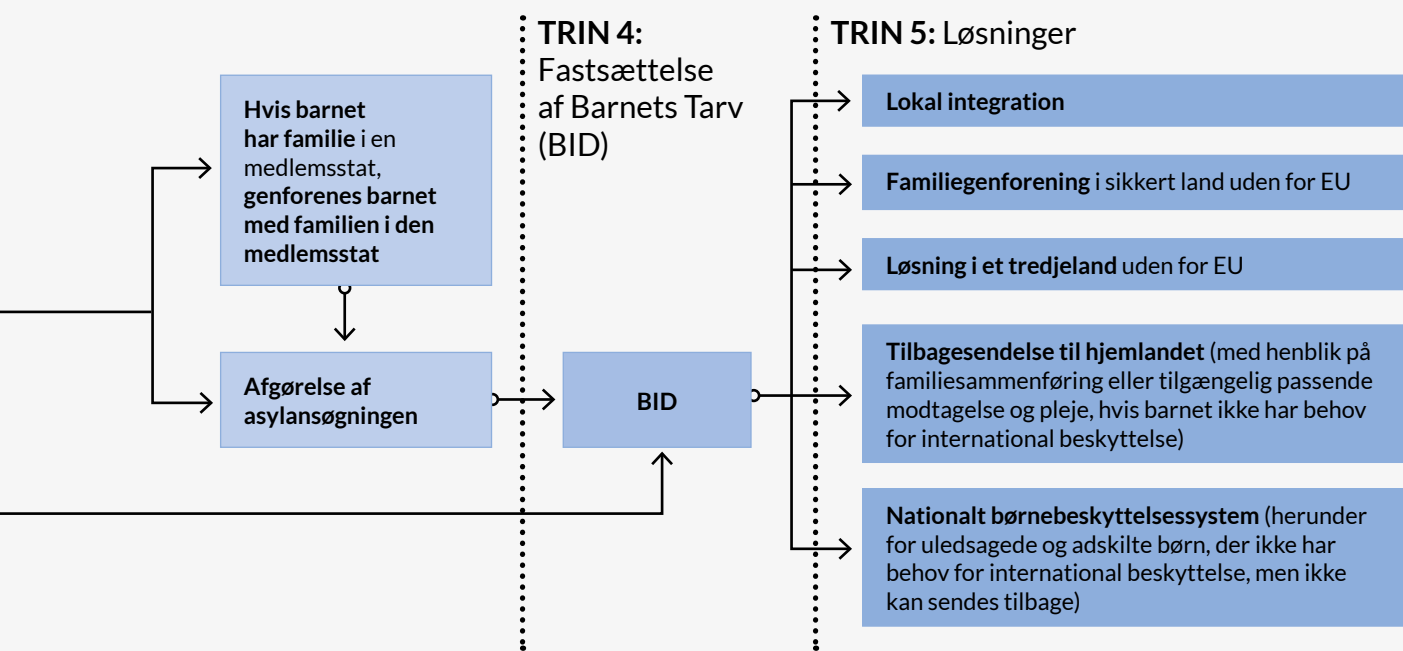
Denne nye tilgang er beskrevet i Diagram 3.

3.6 Incitamerter til at overholde det nye system

Incitamerter til at overholde det nye system for stater og asylansøgere ville omfatte:

- Overførsel af asylansøgere, hvis ansøgninger er åbenbart velbegrundede eller er blevet overført til den almindelige procedure, til en EU-medlemsstat, hvor asylansøgeren kan have **familie eller andre tilknytninger**.²⁸

²⁸ Breder familiemæssige tilknytninger vil omfatte: handicappede personer ude af stand til selvforsørgelse, andre afhængige medlemmer af husstanden (f.eks. enlige brødre, søstre, fætre, niecer, nevøer eller personer, der ikke er biologisk beslægtede, men som forsørges af familien). Andre tilknytninger kan omfatte tidligere ophold (visum/opholdstilladelse ifølge Dublin-forordningen)/studier/arbejde i en medlemsstat, eller konkrete beskæftigelsesmuligheder i en EU-medlemsstat (f.eks. jobtilbud). Personer, som ikke har behov for international beskyttelse, vil blive henvist uden unødigt forsinkelse til tilbagesendelsesprocedurerne.



Det ville adressere en af årsagerne til asylansøgere irregulære sekundære bevægelser. Det ville også forbedre deres muligheder for integration.

- Efter seks måneder i det medlemsland, som har udstedt deres beskyttelse, får flygtninge **med midlerne til at være selvhjulpne** lov at etablere sig i et andet medlemsland.
- Overførsel af asylansøgere, der via irregulær sekundær bevægelse er rejst til en anden medlemsstat, tilbage til den ansvarlige medlemsstat.²⁹
- Som belønning for høj kvalitet og hurtig behandling af et betydeligt antal sager, reduceres et medlemslands "reference share".

3.7 Et effektivt system til tilbagesendelse

De fremskyndede procedurer ville hurtigt identificere personer, der ikke har behov for international beskyttelse, allerede i ankomstlandet. Dette ville bidrage til at opbygge tilliden til asylsystemets integritet. Programmer for **assisteret frivillig tilbagesendelse** ville være tilgængelige i alle EU's medlemsstater. En øget rækkevidde, oplysningskampagner og rådgivning, herunder fra Den Internationale Organisation for Migration (IOM), ville kunne facilitere en større adgang til assisteret frivillig tilbagesendelse. **Tvungne tilbagesendelser** ville kun være en udvej efter (1) afvisning efter en retfærdig procedure, (2) overvejelse af assisteret frivillig tilbagesendelse, og (3) fraværet af tvingende humanitære eller statsløsheds-relaterede overvejelser. **Alternativer til frihedsberøvelser** kunne anvendes forud for tilbagesendelsesoperationer.³⁰ **FRONTEX-støtte** til tilbagesendelsesoperationer ville forbedres, især i de største ankomstlande.³¹ Tilbagesendelsesprogrammer vil også kræve EU-samarbejde med hjemlande og støtte til reintegration.

²⁹ Reduktioner i ydelser, inden for rammerne af eksisterende retlige standarder, kan anvendes i tilfælde af manglende overholdelse.

³⁰ En retlig ramme for frihedsberøvelse af personer forud for og med henblik på tilbagesendelse er allerede på plads, og fastsætter de begrænsede omstændigheder, hvorunder frihedsberøvelse kan bruges. Se UNHCR's retningslinjer mht. gældende kriterier og standarder for frihedsberøvelser af asylansøgere og alternativer til frihedsberøvelse, som findes på: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

³¹ Der kan også gøres større brug af FRONTEX' styrkede tilbagesendelses-mandat. Der kræves forbedre tekniske, logistiske og *pre-removal* kapaciteter i ankomstlande, som er under pres, for at iværksætte hurtigere tilbagesendelser.

HVORDAN VIL DET FORESLÅEDE SYSTEM GØRE EN FORSKEL?

UNHCR's forslag

Indvirkning

Et fælles registreringsystem

- ✓ Alle ankomne registreres
- ✓ Adgangen til beskyttelse lettes
- ✓ Tilliden til, at lande kan håndtere et stort antal nye ankomster, genopbygges
- ✓ Sikkerhedsscreening forbedres
- ✓ Udveksling af data mellem EU's medlemsstater forbedres
- ✓ Overlapning af flere og dyre systemer fjernes

Pilotforsøg med registrerings- og behandlingcentre (RPC'er) i de største indrejselande

- ✓ Nyankomne henvises hurtigt til den rette procedure
- ✓ Afgørelser træffes hurtigere
- ✓ Stater kan håndtere et større antal nyankomne på grund af den øgede støtte fra EU-agenturer i RPC'erne
- ✓ Antallet af personer, der forsvinder mellem registrering og sagsbehandling, kan reduceres

Prioritering af familiesammenføring

- ✓ Familiemedlemmer genforenes hurtigt
- ✓ Risikabel irregulær sekundær bevægelse erstattes med en regulær bevægelse for dem, der søger at blive forenet med deres familier
- ✓ Børn og sårbare asylansøgere får hurtigere støtte og beskyttelse fra deres familier

Fremskyndede procedurer

- ✓ Hurtigere adgang til international beskyttelse gives til dem, der har brug for det
- ✓ Hurtigere identifikation af dem, der ikke har behov for international beskyttelse, og fremskyndelse af deres tilbagesendelse

En rationel tilgang til en fordelingsmekanisme for EU-medlemsstater under pres

- ✓ Stater, der er under pres fra et betydeligt antal ankomster, får støtte og hjælp
- ✓ Flygtninge og asylansøgere fordeles via et fair system
- ✓ Adgang til beskyttelse garanteres, herunder også i perioder, hvor visse lande modtager et stort antal ankomne
- ✓ Fordelingsmekanismen opretholdes
- ✓ De eksisterende tilknytninger, som asylansøgere har i EU-medlemsstater, anerkendes
- ✓ Fairness og tillid til systemet genoprettes

Fælles tilgang til uledsagede og adskilte børn

- ✓ Uledsagede og adskilte børn identificeres hurtigere, genforenes med deres familier, hvis dette er i deres bedste interesse, og forsynes med advokatbistand og værge uden forsinkelse
- ✓ Ved en fælles registrering og brug af biometri kunne antallet af uledsagede og adskilte børn, der forsvinder fra systemet, reduceres

Incitament for at overholde systemet

- ✓ Regler og procedurer for asylsystemet respekteres af EU's medlemsstater og asylansøgere
- ✓ Asylansøgere's irregulære sekundære bevægelser reduceres
- ✓ Udsigterne til integration forbedres

4

ET EU, SOM INTEGRERER FLYGTNINGE I DERES LOKALSAMFUND

Social samhørighed, stabilitet og sikkerhed kræver, at lokalsamfund er godt rustet til at modtage flygtninge, og at flygtninge effektivt hjælpes til at realisere deres potentiale i deres nye omgivelser. **Integration indebærer en „tovejs-proces“** mellem flygtninge og deres værtssamfund. Den sociale kontrakt mellem flygtninge og modtagerlande skal etableres ordentligt for at genoprette offentlig og politisk tillid. Stater må nødvendigvis sikre **adgangen til rettigheder**, fremme et **gæstfrit miljø**, og adressere fremmedhad. Ligeledes må flygtninge nødvendigvis deltage i **integrationsprogrammer** og **overholde lovene** i deres værtsland, herunder respektere de grundlæggende standarder for menneskerettigheder.³²

Mens integration kan være en udfordring for mange stater, udgør det også en mulighed. Flygtninges mulighed for at leve og opbygge en fremtid, uanset hvor de befinder sig i EU, kan bidrage til et effektivt asylsystem og reducere presset fra sekundær bevægelse.³³ UNHCR foreslår et integrationssystem, som bygger på følgende centrale elementer:

- ✓ Øget finansiering til integrationsprogrammer
- ✓ Forudsigelige og harmoniserede integrationsstøtteordninger
- ✓ Fremme af gæstfri lokalsamfund

4.1 Øget finansiering til integrationsprogrammer

- Udgifter til integration ville blive obligatorisk, og alle EU-medlemsstater ville være forpligtet til at afsætte mindst 30 procent årligt af deres årlige bidrag fra EU's Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) til at støtte integrationen. Overholdelse af dette udgiftskrav ville blive overvåget af Kommissionen.
- EU ville udvikle et vurderingsværktøj, der kan måle integrationens resultater i EU. AMIF-finansiering ville være bundet til disse resultater.
- Økonomisk støtte til lokale integrationsaktører (f.eks. lokale myndigheder og lokale NGO'er) ville blive øget.
- Økonomisk støtte ville også blive søgt fra ikke-traditionelle aktører (f.eks. den private sektor og universiteter).

³² Såfremt flygtninge ikke overholder reglerne, kan dette i nogle tilfælde medføre tab af visse ydelser inden for rammerne af de eksisterende retlige standarder.

³³ Se UNHCR's forskning om integration i *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies*, Januar 2016, tilgængelig på: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html>.

4.2 Forudsigelige og harmoniserede integrationsstøtteordninger

Muligheden for at leve i sikkerhed, forsørge sin familie og interagere med sit lokalsamfund er afgørende for integrationsprocessen. Det gør det muligt for flygtningene at bruge deres livskraft, beslutsomhed og opfindsomhed til at bidrage til deres lokale samfund og økonomier. Effektivt administrerede integrationsprogrammer kan høste enorme udbytter. Når nyankomne hjælpes til at finde arbejde hurtigt, er de tilbøjelige til at give tilbage til deres lokalsamfund i et omfang, der er mange gange større end de oprindelige investeringer i deres integration. Nyere forskning fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) viser, hvordan flygtninge kan gavne samfundsøkonomien, især når stater investerer tidligt i deres integration og sociale inklusion.³⁴

- **Målrættede investeringer** ville ske inden for beskæftigelse, bolig og sprogindlæring.
- Ved ankomst via genbosættelse³⁵ eller efter anerkendelse i EU-medlemsstater ville flygtninge modtage en omfattende **kulturel orientering**. Orienteringsprogrammer ville fokusere på både rettigheder og pligter – og kan hjælpe med at afstemme forventninger.
- Flygtninges **færdigheder og kvalifikationer** kan anerkendes ved at maksimere *New Skills Agenda for Europe* og revidere *European Qualifications Framework*.

4.3 Fremme af gæstfri lokalsamfund

Et direkte og **vedvarende engagement** mellem flygtninge og værtssamfund er afgørende. Det opbygger fortrolighed og empati og skaber muligheder for social samhørighed. Det bidrager også til en gensidig ansvarsfølelse for hinanden.

- **Civilsamfundet** ville i stigende grad blive involveret gennem frivillige programmer, aktiviteter, der støtter integrationen af flygtninge og asylansøgere, samt undervisning i samfundsorientering.
- Lokalsamfund ville bekæmpe **fremmedhad** gennem et øget engagement med flygtninge. Oplysningskampagner og forbedret registrering og retsforfølgelse af hadforbrydelser ville bidrage til dette mål.

UNHCR vil fortsat arbejde tæt sammen med nationale regeringer, civilsamfundet og den private sektor for at støtte **integrationsplanlægning**, og kan dermed hjælpe EU's medlemsstater med specifik rådgivning og støtte.³⁶

³⁴ OECD, "Making Integration Work", tilgængelig på <https://goo.gl/037jlh>.

³⁵ Som det også afspejles i Kommissionens kommunikation om *Action Plan on the integration of third country national*, danner foranstaltninger før afrejse et væsentligt grundlag for den vellykkede integration af genbosatte flygtninge.

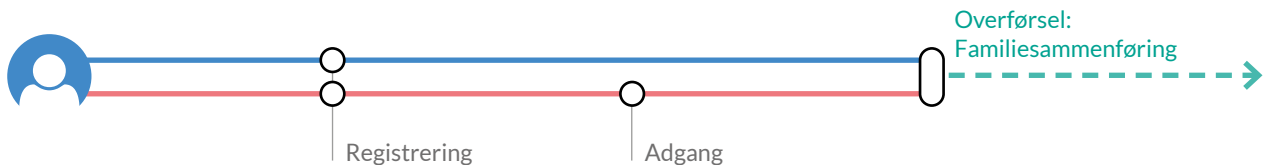
³⁶ UNHCR og OECD underskrev "Memorandum of Understanding" (MoU) i juni 2016, der skitserer samarbejdsområderne, herunder beskyttelse og integration af flygtninge. Findes på: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

BILAG

Forskelle mellem UNHCR's indstilling og Kommissionens forslag til en reform af Dublin-forordningen

HISTORIK: — UNHCR's forslag — Kommissionens forslag

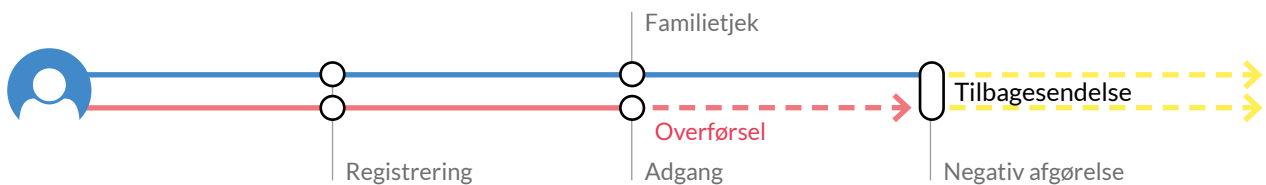
(i) Ifølge UNHCR's forslag vil familiesammenføring blive prioriteret og taget i betragtning umiddelbart efter registreringen. Ifølge Kommissionens forslag vil familiesammenføring ikke blive taget i betragtning før efter en adgangsprocedure.



(ii) Ifølge UNHCR's forslag vil prioritering af familiesammenføring blive opretholdt, når en stat er under pres og fordelingsmekanismen er aktiveret. Ifølge Kommissionens forslag skal asylansøgere, der får adgang til at søge asyl, fordeles til et andet EU-medlemsland forud for hensynet til familiesammenføring. Kommissionens forslag kan føre til flere overførsler og forsinkelser i familiesammenføring.



(iii) Ifølge UNHCR's forslag vil åbenbart velbegravede og grundløse krav hurtigt blive afgjort i det EU-medlemsland, hvor personen ankommer. Ifølge Kommissionens forslag vil alle typer af sager, herunder åbenbart grundløse ansøgninger, blive fordelt, når fordelingsmekanismen er aktiveret. UNHCR's forslag ville facilitere en hurtigere tilbagesendelse af personer, der ikke har behov for international beskyttelse ved at undgå, at disse personer bliver fordelt.



(iv) UNHCR's forslag giver flere muligheder for overførsler ud af ankomstlandet ved at give asylansøgere mulighed for familiesammenføring og overførsel til et land, hvor de har tilknytning, hvilket reducerer antallet af asylansøgere, der skal behandles i de største ankomstlande.



(iv) Ifølge UNHCR's forslag vil flygtninge også blive fordelt iht. fordelingsmekanismen under visse omstændigheder.

(v) Fordelingsmekanismen vil blive aktiveret, når 'reference share' er opnået (100 procent), i stedet for når 150 procent af 'reference share' er nået.

(vi) UNHCR's forslag fokuserer på effektive og strømlinede procedurer til afgørelse af asyl inden for EU. Aspekter af Kommissionens forslag fokuserer derimod på beskyttelse uden for EU gennem indførelsen af obligatoriske adgangsprocedurer og brugen af begrebet „safe country“.

Foto © UNHCR / C. Irby

