



**The Greens | EFA**  
in the European Parliament

---

# DET GRÖNA ALTERNATIVET TILL DUBLINSYSTEMET

---

ETT PREFERENSBASERAT  
FÖRDELNINGSSYSTEM FÖR ASYLSÖKANDE  
INOM EU

---

Av Ska Keller, Jean Lambert,  
Judith Sargentini, Bodil Valero och Josep-Maria Terricabras

Februari 2016

## SAMMANFATTNING

---

I detta dokument drar vi upp riktlinjerna för ett grönt alternativ till Dublinsystemet. Dublinsystemet har fungerat dåligt i årtal, med höga mänskliga och finansiella kostnader som följd, och under den pågående "flyktingkrisen" har det kollapsat fullständigt. Vi förordar inte en återgång till tiden "före Dublin" då det inte var tydligt vilken medlemsstat som hade ansvaret för att pröva en asylansökan. Det vi vill är att lägga fram vår vision om ett nytt system som baseras på solidaritet och ansvarsdelning mellan medlemsstaterna och där de asylsökandes egna önskemål tas i beaktande. Utan att ta hänsyn till preferenser är det omöjligt att bygga ett fungerande och hållbart system.

### Vi efterlyser följande:

- Ett system som är baserat på en rättvis fördelning av de asylsökande mellan EU:s medlemsstater och som är baserat på objektiva kriterier och är bindande för alla medlemsstater
- Ett system som bygger på de asylsökandes befintliga band till en viss medlemsstat och på deras egna önskemål
- Ett system som baseras på de asylsökandes incitament att stanna i "sin" medlemsstat snarare än på tvångsåtgärder som hindrar dem från att flytta vidare till en annan
- Ett integrerat asylsystem inom EU som underlättar harmoniseringen och tillämpningen av EU:s asyllagstiftning, däribland omfattande integrationsåtgärder
- Positivt ömsesidigt erkännande av asylbeslut så att förmånstagare av internationellt skydd kan flytta till en annan medlemsstat ett år efter deras erkännande som flyktingar
- En utveckling av det Europeiska stödkontoret för asylfrågor till en fullvärdig EU-myndighet för asylfrågor som har i uppgift att säkerställa att det preferensbaserade fördelningssystemet och EU:s asylsystem i allmänhet fungerar

## 1 INLEDNING

---

Den pågående flyktingkrisen har satt igång en debatt kring en reformering av Dublinsystemet som fastställer kriterier för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan. De senaste månadernas dramatiska ökning av asylsökande sätter enorm press på ett fåtal medlemsstater, med stora politiska spänningar som resultat och en total kollaps av Dublinsystemet. Kommissionen genomför just nu en översyn av Dublin III-förordningen och kommer att lägga fram förslag till en reform i början av 2016.

En översyn av Dublinsystemet kan inte lösa flyktingkrisens alla problem, som bland annat orsakas av en bristande mottagningskapacitet och vitt skilda standarder när det gäller både mottagningsvillkor och andelen godkända ansökningar i EU, samt av medlemsstaternas bristande vilja att skydda dem som är i behov av skydd. En utebliven komplett översyn av Dublinsystemet skulle dock underminera ansträngningarna att hantera de större utmaningarna, och vi anser därför att det är ett viktigt steg. **En utebliven översyn av Dublinsystemet äventyrar hela det europeiska asylsystemet. Vi behöver en hållbar lösning baserad på solidaritet och ansvarsfördelning – både bland medlemsstaterna och för de asylsökande.**

De gröna har länge förespråkat en komplett översyn av det nuvarande Dublinsystemet. Det betyder dock inte att vi vill gå tillbaka till tiden "före Dublin" då det inte var tydligt vilken medlemsstat som var ansvarig för att pröva en asylsökande. Den nuvarande Dublin III-förordningen anger viktiga förfarandegarantier, bland annat erkännande av rätten till sammanhållning av familjer och barnets bästa. Det är av yttersta vikt att sådana garantier skyddas och ligger till grund för alla framtida mekanismer för ansvarsfördelning i enlighet med detta dokument. Däremot är vi starkt emot den avsaknad av solidaritet och rättvisa som Dublinsystemet är baserad på. Vi vill ha ett system som både är rättvist för asylsökande och som respekterar principen om solidaritet och ansvarsdelning mellan medlemsstaterna och som nu är inskriven i artikel 80 i fördraget. Syftet med Dublinsystemet har aldrig varit och kommer aldrig att bli att säkerställa en jämn fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna, och i synnerhet ger det ingen möjlighet till beaktande av de asylsökandes kulturella och sociala band och önskemål.

De senaste månaderna har vi samrått med experter från hela Europa och organiserat konferensen "Beyond Dublin" (efter Dublin). Vi vet att vi inte gillar Dublinsystemet, men vad vill vi ha i stället? Det här dokumentet redogör för ett grönt alternativ till Dublinsystemet.

## 2 VAD ÄR FEL MED DUBLINSYSTEMET?

---

Dublinsystemet är högst orättvist mot både medlemsstater och asylsökande. Det går emot principen om solidaritet och baseras på användningen av tvång. Det skapar därför en ohållbar obalans mellan medlemsstaterna och innebär höga mänskliga kostnader för de asylsökande.

### Ingen solidaritet

Dublinsystemet skapar en ohållbar balans mellan medlemsstaterna på så sätt att det i dagsläget bara är ett fåtal medlemsstater som belastas med den dramatiskt växande flyktingströmmen i Europa, medan de andra medlemsstaterna knappt påverkas. Dublinsystemet togs avsiktligt fram för att flytta bördan snarare än för att dela ansvaret. Systemet är därför per definition orättvist mot medlemsstaterna och går på tvärs med solidaritetsprincipen. Det ökar ojämlikheterna mellan medlemsstaterna genom att det tillåter dem att skicka tillbaka en asylsökande till den medlemsstat på europeisk mark som denne först anlände till, baserat på kriteriet om "irreguljär gränspassage". Om Dublinsystemet inte redan hade kollapsat skulle det enligt denna princip alltså åligga Grekland och Italien att ta emot den stora majoriteten av asylsökande i Europa. Trots att Dublinsystemet har havererat är Grekland och Italien ändå under enorm press på grund av den dramatiska ökningen av asylsökande, samtidigt som andra medlemsstater har blivit de viktigaste destinationsländerna i EU.

Dublinsystemet har konsekvenser för det gemensamma europeiska asylsystemet i sin helhet. En medlemsstat som tar emot ett litet antal asylsökande har mycket få incitament för att investera tillräckligt i sitt asylsystem. För medlemsstater som tvärtemot tar emot ett stort antal asylsökande skapar Dublinsystemet rent bakvända incitament. Tvånget att återta asylsökande från en annan medlemsstat skapar en motivation att hålla asylstandarderna på så låga och förnedrande nivåer att det blir omöjligt att överföra en asylsökande eftersom det skulle kränka dennes grundläggande rättigheter.

## Höga mänskliga kostnader

Dublinsystemets andra stora misslyckande är det mänskliga lidande det medför. I majoriteten av fallen tvingar det de asylsökande att stanna i den medlemsstat i EU som de först anlände till. Om asylsökande flyttar vidare till en annan medlemsstat riskerar de att tas i förvar och skickas tillbaka till den medlemsstat som de först anlände till. Dublinsystemet tar på detta sätt ingen hänsyn till att asylsökande kan ha goda skäl att flytta till en annan medlemsstat – för att de vill vara i samma land som sina släktingar eller för att de redan talar språket och därmed har bättre integrationsutsikter. Visserligen ger Dublinförordningen möjlighet att hålla ihop familjer (men endast kärnfamiljer), och medlemsstater har möjligheten att ta ansvar för en asylsökande på humanitära grunder, men det är klausuler som sällan används i praktiken.

I allmänhet ökar Dublinsystemet de asylsökandes utsatthet snarare än stärker deras skydd. I många fall ger det dem praktiskt taget inget annat val än att flytta till en annan medlemsstat på irreguljär väg (så kallad sekundär förflyttning). De utsätts för olika tvångsåtgärder, bland annat förvar, som ofta kränker deras grundläggande rättigheter. De tvingas till långdragna perioder av ovisshet eftersom förfarandet för att identifiera vilken medlemsstat som är ansvarig för deras asylansökan är komplicerad och ibland till och med tar längre tid än själva asylförfarandet.

Tvångsåtgärderna är kostsamma för både de asylsökande och för medlemsstaterna. De skapar höga mänskliga kostnader för de asylsökande och höga administrativa bördor för medlemsstaterna. Alternativ till Dublinsystemet måste ha som mål att undvika tvång och att minska de asylsökandes sekundära förflyttningar genom att systematiskt beakta deras önskemål om att komma till en viss medlemsstat.

## 3 KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EN OMPLACERINGSMEKANISM VID KRISER

---

EU-kommissionens förslag till en omplaceringsmekanism vid kriser<sup>1</sup> är ett viktigt steg i rätt riktning. Det modifierar Dublinförordningen och ersätter Dublinsystemets mekanism där bara bördan flyttas runt med en mekanism för ansvarsdelning i händelse av "extremt tryck" på en medlemsstat vid ankomst av ett oproportionerligt stort antal asylsökande. Centralt i förslaget är en bindande fördelningsnyckel som ska tvinga alla medlemsstater att ta sin skäligena del av ansvaret för flyktingarna.<sup>2</sup>

**I kommissionens förslag upprepas dock ett stort misstag från Dublinsystemet: det baseras på tvångsåtgärder och medför höga mänskliga kostnader för asylsökande.** En asylsökandes goda skäl att föredra att stanna i en viss medlemsstat ignoreras än en gång. Trots att kommissionen föreslår att hänsyn bör tas till de asylsökandes "särskilda kvalifikationer och egenskaper", till exempel familjeband och sociala band, är det ändå upp till medlemsstaten att välja vilka asylsökande den vill

---

<sup>1</sup> Förslag till RÅDETS BESLUT om fastställande av provisoriska åtgärder på området för internationellt skydd till förmån för Italien, Grekland och Ungern.

<sup>2</sup> Förenade kungariket och Danmark deltar inte i omplaceringsåtgärderna. Irland, som också hade möjligheten att inte delta i EU:s rättsliga och inrikes frågor, deltar i omplaceringen i nödsituationer som berör 160 000 asylsökande från Grekland och Italien, men för tillfället inte i omplaceringsmekanismen vid kriser.

godkänna. De asylsökande har inget som helst att säga till om när det gäller deras slutliga destination.

Följaktligen spelar tvångsåtgärder för att förhindra (troliga) sekundära förflyttningar en viktig roll i kommissionens förslag. Utöver vad som redan är möjligt enligt Dublinförordningen föreslår kommissionen att förmåner inte ska ges i form av finansiella medel utan endast in natura (mat, kläder osv.) och att asylsökande och även erkända flyktingar ska vara skyldiga att regelbundet rapportera till nationella myndigheter. Asylsökande betraktas alltså inte som kapabla vuxna utan som passiva mottagare av välgörenhet.

De grönas/EFA:s alternativ till Dublinsystemet har som målsättning att förhindra båda dessa centrala svagheter i Dublinsystemet. Det baseras på en rättvis och bindande fördelningsnyckel samt ett välorganiserat mottagande och välorganiserade integrationsförfaranden i medlemsstaterna – och bygger på de asylsökandes band och preferenser. Det är därmed baserat på incitament att stanna i stället för på tvångsåtgärder.

## 4 EN RÄTTVIS FÖRDELNINGSNYCKEL: ÖKA MOTTAGNINGSKAPACITETEN I EUROPA

---

En rättvis och bindande fördelningsnyckel syftar till att öka skyddskapaciteten för asylsökande i Europa genom att tvinga alla medlemsstater att ta sin skäliga del av ansvaret för flyktingarna.

**Genom att införa en rättvis och bindande fördelningsnyckel för asylsökande kan EU drastiskt öka sin skyddskapacitet.** Detta är ytterst viktigt för en effektiv hantering av flyktingkrisen. Tabellen i bilagan illustrerar koncentrationen av den stora majoriteten asylsökande i endast ett fåtal medlemsstater. I kontrast till dessa gör de resterande 19 av de 25 medlemsstaterna mycket lite för att fullgöra sina skyddsskyldigheter. Enligt den fördelningsnyckel som föreslås av EU-kommissionen skulle majoriteten av dessa länder behöva ta emot långt fler asylsökande, vissa av dem så många som tio gånger fler (se tabell).

**Fördelningsnyckeln måste vara bindande och baseras på objektiva kriterier som återspeglar medlemsstatens förmåga att ta emot och integrera flyktingar.** Kommissionen föreslår i sitt förslag till en omplaceringsmekanism vid kriser en användbar fördelningsnyckel som baseras på objektiva, kvantifierbara och verifierbara kriterier:

- a) Befolkningsmängd – viktning på 40 %
- b) Total BNP – viktning på 40 %
- c) Arbetslöshetsnivå – viktning på 10 %<sup>3</sup>
- d) Genomsnittligt antal vidarebosatta flyktingar under de fem föregående åren per miljon invånare – viktning på 10 %
- e) Genomsnittligt antal asylansökningar under de fem föregående åren per miljon invånare – *under en övergångsperiod*

---

<sup>3</sup> Kommissionen föreslår även ett tak för c), d) och e) för att undvika en oproportionerlig effekt på den totala nyckeln. Taket betyder att värdet av effekten av arbetslösheten eller vidarebosatta flyktingar inte får överstiga 30 % av befolkningsmängden och BNP-effekten.

Fördelningsnyckeln baseras på antagandet att medlemsstater med en större befolkning kan "ta emot" fler asylsökande. På samma sätt kan rikare medlemsstater uppfylla de grundläggande behoven hos fler människor i behov av skydd. I mindre utsträckning tar kommissionen även hänsyn till arbetslösheten eftersom det är lättare att integrera asylsökande på arbetsmarknaden i medlemsstater med goda anställningsmöjligheter. Det fjärde kriteriet om antalet vidarebosatta flyktingar är ett användbart incitament för en humanitär approach till asyl. Vidarebosatta flyktingar definieras som särskilt utsatta flyktingar, till exempel ensamkommande barn eller personer med särskilda medicinska behov, som medlemsstaterna tar emot direkt från konfliktregioner som Syrien. Genom att vidarebosättning inkluderas i fördelningsnyckeln uppmuntras medlemsstaterna således att tillhandahålla flyktingar med särskilda skyddsbehov ett säkert och lagligt tillträde till EU.

Slutligen föreslås även i kommissionens förslag till en omplacering vid kriser att antalet asylansökningar under de föregående fem åren ska utgöra ett kriterium. I ett permanent fördelningssystem där asylansökningar delas ut rättvist till medlemsstaterna på permanent basis utgör naturligtvis antalet tidigare asylansökningar inte längre ett kriterium. Det är dock användbart under en övergångsperiod för att snabbare uppnå en rättvis fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna. På detta sätt skulle sådana medlemsstater som under de senaste åren har tagit emot fler asylsökande än vad som krävs enligt fördelningsnyckeln till en början behöva ta emot färre asylsökande, medan medlemsstater som tidigare endast tagit emot ett fåtal asylsökande på motsvarande sätt skulle behöva ta emot fler än vad som krävs enligt fördelningsnyckeln under övergångsperioden.

I motsats till omplaceringssystemet för nödsituationer skulle vårt förslag till ett **nytt fördelningssystem omfatta alla personer som söker asyl**. Att begränsa fördelningen så att den endast gäller asylsökande som har stor chans att beviljas skydd (för närvarande syrier, eritreaner och irakier) kan vara motiverat i ett system för nödsituationer, men det skulle vara högst orättvist i ett permanent omplaceringssystem. Det skulle innebära att Grekland och Italien (eller vilken medlemsstat som helst med ett stort antal asylsökande) skulle få alla komplicerade asylfall som ofta kräver mycket mer tid, ansträngningar och resurser. **På samma sätt skulle det nya fördelningssystemet gynna alla medlemsstater**. Alla medlemsstater med ett större antal asylsökande än vad som krävs enligt fördelningsnyckeln skulle gynnas av fördelningssystemet.

**Fördelningen av asylsökande måste hanteras centralt.** Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) som är ansvarigt för det gemensamma europeiska asylsystemet bör utvecklas till en fullvärdig EU-myndighet för asylfrågor och ta det slutliga beslutet om fördelning. Detta förhindrar problemet med "flyktingar på väg" och diskriminering. Om medlemsstaterna tar beslut om fördelning på ett decentraliserat sätt är det troligt att problemet där ingen medlemsstat tar ansvar för den asylsökande åter blir aktuellt. Trots dess många brister löste Dublinsystemet problemet med "flyktingar på väg" genom att ange tydliga, om än orättvisa, regler för att fastställa vilken medlemsstat som bär ansvaret. I ett omfördelningssystem kan "flyktingar på väg" effektivt undvikas om EU:s centrala asylmyndighet tar det slutliga beslutet om vilken medlemsstat som ska ta hand om vilka asylsökande. Detta bidrar även till att förhindra diskriminering. Om medlemsstaterna däremot får "välja" vilka asylsökande de vill ha finns en risk att de väljer personer som verkar mindre "främmande" eller mindre utsatta. Barn, och särskilt ensamkommande sådana, måste ges prioritet, och det måste tas fram särskilda fördelningsprocesser för barn där barnets bästa alltid respekteras och där familjeåterförening enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna prioriteras.

## 5 BEAKTA ASYLSÖKANDES PREFERENSER: SKAPA BÄTTRE INTEGRATIONSUTSIKTER

---

Asylsökande är människor, inte siffror. Att flytta dem mellan medlemsstater som varor är varken lämpligt eller effektivt. Asylsökande har visserligen inte rätt att välja asylland, men deras preferenser måste ändå tas i beaktande i största möjliga grad. Ett system som är uppbyggt kring de asylsökandes preferenser ökar deras integrationsutsikter och minskar sekundära förflyttningar utan användning av tvångsåtgärder.

Att ge personer som är i behov av skydd tillträde till ett effektivt asylförfarande är EU:s och EU:s medlemsstaters mest grundläggande och allra viktigaste skyldighet. Men EU och dess medlemsstater måste även försöka hitta sätt att fördela de asylsökande till den medlemsstat där det är troligast att de kommer att integreras på bästa sätt. Detta gynnar både de asylsökande och medlemsstaterna.

Vissa asylsökande har redan familjeband eller sociala eller kulturella band till en viss medlemsstat. De föredrar att placeras i en medlemsstat där deras släktingar bor, där de har anknytning till samhället eller där de redan talar eller har lättare att lära sig det språk som används (t.ex. nederländska för engelsktalande eller rumänska för fransktalande). Arbetsmarknadsmöjligheterna spelar också en viktig roll för asylsökande. De föredrar att söka skydd i ett land där de lättare kan integreras socialt och ekonomiskt.

**Att systematiskt ta de asylsökandes preferenser i beaktande** är avgörande för en framgångsrik fördelning. Det **hjälper till att ta hänsyn till den enskildes förutsättningar, det ökar integrationsutsikterna och minskar viljan att på irreguljär väg flytta till en annan medlemsstat.** Flyktingar kan lättare integreras om de redan talar det språk som allmänt talas i medlemsstaten eller om de kan förlita sig på stöd från familjen eller från en grupp, utöver stödet från allmänheten. På samma sätt får de lättare att utveckla en känsla av anknytning till en medlemsstat om de kan fortsätta att arbeta inom sitt yrke. Genom att skapa incitament att stanna kan man effektivt förhindra vidare irreguljär flytt till en annan medlemsstat utan att behöva använda tvångsåtgärder.

**Asylsökande har visserligen inte rätt att välja asylland, men deras preferenser måste ändå tas i beaktande i största möjliga grad.** Asylsökande bör grunda sina önskemål på vissa kriterier, såsom familjerelationer, samhälleliga band, språkkunskaper, kvalifikationer och/eller tidigare vistelser eller arbetsförbindelser i medlemsstaten. **Asylsökande som har motiverade skäl att föredra en särskild medlemsstat måste ges företräde till placering i denna medlemsstat.** Omvänt kan asylsökare som inte har några motiverade preferenser, eller vars önskemål inte kan tillgodoses för att den medlemsstat som de föredrar redan har uppfyllt sin kvot, erbjudas att välja mellan medlemsstater som fortfarande har platser kvar enligt fördelningssystemet. Sammanhållning av familjer måste alltid respekteras.

Ingen asylsökande ska placeras i en medlemsstat mot sin vilja. **Den asylsökandes samtycke att flytta till en annan medlemsstat är avgörande för att förhindra efterföljande sekundär förflyttning.** Om en asylsökande vägrar att ge sitt samtycke och inget annat alternativ är möjligt enligt en rättvis fördelningsnyckel måste han eller hon som sista utväg stanna i den medlemsstat som utgör första ankomstland.

## 6 BALANSERA DE ASYLSÖKANDES PREFERENSER MED EN RÄTTVIS FÖRDELNINGSNYCKEL

---

De asylsökandes preferenser stämmer inte automatiskt överens med en rättvis fördelningsnyckel. Att förse asylsökande med uttömmande information om möjligheter i olika medlemsstater samt att placera grupper tillsammans är viktiga åtgärder för att anpassa önskemålen efter en rättvis fördelningsnyckel mellan medlemsstaterna. På medellång sikt är det viktigt att ytterligare harmonisera det europeiska asylsystemet genom att skapa ett integrerat asylsystem för EU och en europeisk flyktingstatus.

### a. DIREKT FÖRDELNINGRELATERADE ÅTGÄRDER

---

- Ge asylsökande uttömmande och tillförlitlig information om omplaceringsmedlemsstaten.
- Placera grupper, t.ex. familjer och lokala grupper, av asylsökande i medlemsstater som har ringa erfarenhet av skydd av flyktingar.
- Stödja medlemsstater som tar emot fler asylsökande än de är skyldiga att göra genom att stå för alla kostnader relaterade till de asylsökande som överskrider landets tilldelade kvot.

Asylsökande grundar ofta sina önskemål om medlemsstat på snedvriden och ofullständig information. Ofta förlitar de sig på smugglare som ger snedvriden reklam om mottagningsvillkoren i vissa medlemsstater. De är heller inte alltid medvetna om mottagningsvillkoren och integrationsutsikterna i alla medlemsstater. **Att ge asylsökande så mycket tillförlitlig och objektiv information som möjligt är därför mycket viktigt för att matcha deras önskemål med en fördelningsnyckel.** Här finns också en viktig lärdom att dra från EU:s pilotprojekt för omplacering från Malta (EUREMA). Projektet misslyckades på grund av att flyktingarna hade snedvridna förväntningar på omplaceringsmedlemsstaten. Om de asylsökandes första- eller andrahandsval inte kan tillgodoses är det särskilt viktigt att de får uttömmande information om möjliga alternativ. Att skapa rätt förväntningar är avgörande när det gäller att förhindra sekundära förflyttningar. Att bara skicka iväg en asylsökande till en medlemsstat som ett kolli fungerar inte.

Eftersom nyanlända asylsökandes förtroende för statstjänstemän är litet **är det mycket viktigt att aktörer i det civila samhället som de känner förtroende för och flyktingar och asylsökande som redan finns på plats i omplaceringsmedlemsstaten görs delaktiga fullt ut i fördelningsprocessen.** Det första omplaceringsflyget, som var planerat enligt omplaceringssystemet för nödsituationer, fick ställas in eftersom de asylsökande inte litade på de officiella informationskällorna och fruktade att de skulle skickas tillbaka till sina hemländer. De försvann natten före den planerade omplaceringen. Att göra icke-statliga aktörer som det civila samhället och mer "etablerade" flyktingar och asylsökande delaktiga i omplaceringsprocessen skapar förtroende. Dessutom tillför det processen ökad sakkunskap och ansvarighet. I det nuvarande omplaceringssystemet för nödsituationer etableras nya metoder för att underlätta kontakten mellan personer som väntar på att omplaceras och personer som redan har omplacerats till en viss medlemsstat via sociala medier. Sådana metoder måste utvecklas ytterligare.



Att främja bildandet av migrantgrupper i alla 28 medlemsstater genom att **fördela grupper** av asylsökande är ett annat viktigt sätt att matcha önskemålen med en rättvis fördelningsnyckel. **Detta skulle göra de medlemsstater som ännu saknar migrantgrupper mer attraktiva.** Om en grupp med människor från samma region eller samma religiösa grupp placeras tillsammans kan de stödja varandra och grunda diasporagrupper i sådana medlemsstater där det för närvarande inte finns sådana. Familjer måste alltid placeras tillsammans.

**Om en medlemsstat tar emot fler asylsökande än den är skyldig att göra enligt fördelningsnyckeln bör slutligen alla kostnader relaterade till de asylsökande som överskrider landets tilldelade kvot helt betalas av EU** (enligt den nuvarande omplaceringsmekanismen får medlemsstater 6 000 euro per flykting, vilket inte motsvarar de verkliga kostnaderna).

## b. SKAPA ETT INTEGRERAT ASYLSYSTEM I EU

---

I ett fördelningssystem som syftar till att matcha en rättvis fördelningsnyckel med de asylsökandes preferenser är det av största vikt att det finns gemensamma asylstandarder i hela EU. EU måste sätta stopp för skyddsletteriet i Europa. Det måste kunna garantera lika behandling av asylsökande och avsevärt stärka integrationsåtgärderna. För att skapa ett sådant integrerat asylsystem i EU krävs att medlemsstater med sämre förutsättningar förbättrar sina asylstandarder och blir attraktivare omplaceringsländer och att de minskar de sekundära förflyttningarna.

Att söka asyl i EU är fortfarande ett lotteri. Trots det gemensamma europeiska asylsystemet som gäller sedan 2006 varierar mottagningsvillkor och andelen godkända asylansökningar kraftigt mellan olika medlemsstater. Irakier som ansökte om asyl i EU under 2014 avvisades med största sannolikhet i vissa medlemsstater (med endast 13 % godkända asylansökningar) medan de i andra medlemsstater med största sannolikhet beviljades skydd (med en så hög andel som 94 % godkända asylansökningar). För afghaner varierar andelen godkända asylansökningar på liknande sätt med mellan 20 och 95 % mellan olika medlemsstater. I praktiken är det alltså inte mycket som är gemensamt i det gemensamma europeiska asylsystemet.

Ett centralt problem med det nuvarande systemet är glappet mellan teori i lagstiftning och genomförandet i praktiken, samt vissa medlemsstaters ovilja att korrekt tillämpa överenskomna standarder. Kryphål och stora variationer i medlemsstaternas tillämpning av EU:s asylinstrument förvärrar ytterligare den skiftande kvaliteten på asyلفörhållandena i Europa. Exempelvis kan en medlemsstat trots att den i normalfallet bör ta beslut om en asylansökan inom 6 månader förlänga denna period i upp till 21 månader och på så sätt låta personen som söker skydd befinna sig i en situation av ovisshet i nästan två hela år, och detta helt i enlighet med EU-lagstiftningen. När det gäller integrationsåtgärder som tillgång till språkkurser finns det nästan inga gemensamma europeiska standarder alls. Välkomstprocedurer för flyktingar saknas helt.

**Om EU fortsätter att grunda sitt gemensamma asylsystem på fiktionen om gemensamma standarder ute på fältet kommer det oundvikligen att misslyckas.** Oavsett om de asylsökandes önskemål tillgodoses eller inte har de få skäl att stanna i en medlemsstat där

deras chanser till skydd är låga, där mottagningsvillkoren är extremt bristfälliga och där deras grundläggande rättigheter inte uppfylls eller där det inte finns några integrationsåtgärder i praktiken. Upprättande av ett integrerat asylsystem med gemensamma standarder i alla medlemsstater är därför av yttersta vikt om asylsystemet i EU ska fungera. I Lissabonfördraget åtog sig EU att etablera "en enhetlig asylstatus [...] som ska gälla i hela unionen" (artikel 78.2 a i EUF-fördraget). Det är hög tid att göra verklighet av detta.

Vad vi kräver

Syftet med ett integrerat asylsystem i EU är att sätta stopp för det skyddslotteri som sker idag och att garantera lika behandling av asylsökande i hela EU. Detta måste ske genom avsevärt stärkta gemensamma asyl- och integrationsstandarder på fältet och genom att Europeiska stödkontoret för asylfrågor utvecklas till en fullvärdig EU-myndighet för asylfrågor med befogenhet att stödja medlemsstaterna i tillämpningen av de gemensamma standarderna. Vi kräver i synnerhet följande:

- **Att kryphålen täpps till** och att de många olika undantag som medlemsstater kan använda i tillämpningen av de gemensamma reglerna enligt det nuvarande gemensamma europeiska asylsystemet avsevärt begränsas.
- **Att åtgärderna för integration stärks avsevärt:** Integrationsutsikterna är centrala för både asylsökande och medlemsstater. Asylsökande tenderar att söka sig till länder där de kan arbeta och tjäna sitt uppehälle snarare än att vara beroende av sociala förmåner. Integrationen underlättas om asylsökande kan förlita sig på sociala relationer såsom band till etniska och kulturella grupper, om de kan tala språket som används i medlemsstaten eller om de tidigare har bott i medlemsstaten. Men inte ens under sådana gynnsamma förutsättningar kommer integrationen att ske automatiskt. Asylsökande behöver hjälp att bygga upp sina liv igen i det nya hemlandet. Det är viktigt att de får tillgång till utbildning och arbetsmarknaden på lika villkor samt till en bostad och social trygghet. Integrationsåtgärderna måste inbegripa alla aspekter av livet som kan hjälpa en flykting att utveckla en känsla av tillhörighet i sin medlemsstat. Asylsökandes rätt att få tillgång till bostad, hälso- och sjukvård och andra socialförsäkringssystem, språkkurser, utbildning, arbetsmarknaden och andra stödprogram såsom mentorprogram måste därför stärkas avsevärt i det nya integrerade asylsystemet för EU. EU bör också ta fram en stödmodell som kan **hjälpa medlemsstaterna att skapa en välkomnande miljö för flyktingarna**. Särskilt i de medlemsstater som hittills inte tagit emot så många asylsökande saknas ofta erfarenhet hos de lokala myndigheterna när det gäller mottagandet av nya medborgare. De behöver få stöd att hjälpa flyktingarna att starta sina nya liv, till exempel i form av hjälp med administrativa procedurer eller när det gäller bostäder eller inskrivning av barn i skolan. Kommissionen bör ta fram en modell för sådana välkomstprocedurer. EU:s ekonomiska stöd till integrationsåtgärder måste dessutom ökas avsevärt: det måste vara tillgängligt för lokala myndigheter och riktat mot integrationsåtgärder.
- Etablering av ett system för **systematisk övervakning och genomdrivande av korrekt implementering** av de enhetliga reglerna av alla medlemsstater genom användning av både kvantitativa och kvalitativa data samt inspektioner på fältet, och genom att följa exemplet med utvärderingsmekanismen för Schengen.
- **Utveckling av Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) till en fullvärdig operativ EU-myndighet för asylfrågor** som stöder medlemsstaterna på fältet. Tills nyligen har Easos roll huvudsakligen varit inriktad på utbildning samt datainsamling och -analys. Den nya asylmyndigheten måste kunna stödja medlemsstaterna på fältet. Den måste ha

befogenhet att upprätta asylteam som kan ingripa när en medlemsstat har svårt att tillämpa de gemensamma asylreglerna på rätt sätt. Om asylförfaranden tar för lång tid eller om antalet godkända asylansökningar avviker avsevärt från EU:s genomsnitt måste asylteamet stödja den aktuella medlemsstaten genom att handlägga asylansökningarna och se till att de gemensamma europeiska standarderna tillämpas korrekt. På samma sätt måste EU:s asylmyndighet bistå medlemsstaterna i tillhandahållandet av lämpligt boende för de asylsökande om de inte kan hantera situationen själva. Som redogörs för ovan måste EU:s asylmyndighet också spela en central roll i fördelningsmekanismen.

### c. Upprätta en flyktingstatus inom EU

---

Förmånstagare av internationellt skydd bör ha möjlighet att kunna dra nytta av fri rörlighet i EU ett år efter beviljande av skyddet. Detta skulle göra det lättare för dem att acceptera sin placering i en medlemsstat som de inte önskar placeras i.

Förmånstagare av internationellt skydd är för närvarande "fast" i den medlemsstat där de har beviljats asyl. Även om de har mycket bättre jobbutsikter i en annan medlemsstat eller om de vill studera på ett visst universitet har de inte rätt att flytta på fem år. De klumpas ihop med ekonomiska migranter enligt direktivet om varaktigt bosatta som beviljar tredjelandsmedborgare fri rörlighet inom EU först efter fem år. Denna regel tar ingen hänsyn till det faktum att ekonomiska migranter kan välja vilken medlemsstat de vill ha sin hemvist i, medan flyktingar – även i ett preferensbaserat fördelningssystem – kan hamna i en medlemsstat som inte var deras förstahandsval och där de ekonomiska förutsättningarna kan vara sådana att de även tvingar landets egna medborgare att flytta någon annanstans i EU för att arbeta. Under sådana förutsättningar är femårsregeln ett hot mot fördelningen. Den gör det svårt för asylsökande att acceptera placeringen och gör inget för att främja en lyckad integration och tar heller ingen hänsyn till problemet med sekundära förflyttningar.

För att undvika sådana misslyckanden **bör förmånstagare av internationellt skydd ha möjlighet att kunna dra nytta av fri rörlighet i EU ett år efter beviljande av skyddet.** Detta skulle avsevärt minska den börda det innebär för dem att placeras i en medlemsstat de inte önskar placeras i. Det skulle också öka deras ekonomiska integrationsutsikter, i synnerhet om de inte hittar ett lämpligt jobb i den medlemsstat de placerats i.

Medan vissa förespråkar rätten till fri rörlighet omedelbart efter beviljandet av asyl enligt Dublinsystemet anser vi att fri rörlighet efter ett år är lämpligare i ett fördelningssystem som bygger på asylsökandes preferenser. Det ökar sannolikheten för att asylsökande vars preferenser kunnat tillgodoses åtminstone i viss mån utvecklar en känsla av tillhörighet i den medlemsstat de placerats i. På detta sätt kan diasporagrupper etableras i medlemsstater där det i dag inte finns några sådana, och de som vill flytta har möjlighet att göra det efter en mycket kortare tid än vad som är fallet i dag.

**Flyktingarnas rätt till fri rörlighet bör beviljas enligt samma villkor som för EU-medborgare, vilket betyder att de får stanna i en annan medlemsstat endast om de kan försörja sig själva genom arbete, studielån eller andra medel.**

Fri rörlighet och det ömsesidiga erkännandet av positiva asylbeslut och de rättigheter som beviljas av alla medlemsstater skulle göra det gemensamma europeiska asylsystemet komplett. Det skulle skapa den enhetliga skyddsstatus "som ska gälla i hela unionen" och som kommissionen och rådet har utlovat under de senaste 16 åren i enlighet med

Lissabonfördraget (artikel 78.2 a och b). För att äntligen göra verklighet av detta borde kommissionen föreslå ett separat rättsligt instrument som tillhandahåller rättssäkerhet för de som beslutar sig för att flytta till en annan medlemsstat, inklusive hur överföringen av skyddsstatusen och de tillhörande rättigheterna skulle gå till.

## 7 FÖRDELNINGSFÖRFARANDET

---

Den nyligen införda omplaceringsmekanismen för nödsituationer från Grekland och Italien har flera praktiska brister som äventyrar hela projektet. I dagsläget undviker många asylsökande omplacering och flyttar vidare till en annan medlemsstat på irreguljär väg för att omplaceringen inte är transparent, tar alldeles för lång tid och inte tar hänsyn till de asylsökandes preferenser.

### Fördelningsförfarandet på fältet

1. Vid ankomst ska asylsökande **registreras** i full överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna. De som vägrar att låta sig registreras får inte delta i fördelningen.
2. Alla medlemsstater måste tillhandahålla **tillräckligt med inkvarteringsanläggningar** för de asylsökande där de kan bo tills fördelningsförfarandet är slutfört eller tills de tas emot av en annan medlemsstat. Inkvarteringsanläggningarna kan bestå av fördelningscentraler eller mer utspridda platser, exempelvis inkvartering i lägenheter. Vid EU:s yttre gränser dit de flesta asylsökande först anländer måste EU och i synnerhet Easo/EU:s nya asylmyndighet tillhandahålla omfattande stöd till medlemsstaterna i upprättandet och skötseln av fördelningscentralerna.
3. **EU:s asylmyndighet måste ha en central roll** i fördelningsförfarandet. Den måste ta det slutliga beslutet om fördelning och hantera fördelningsförfarandet. Den måste genomföra omfattande inledande intervjuer med de asylsökande för att fastställa deras behov i förhållande till deras utsatthet (t.ex. ensamkommande barn), familj, kulturella och sociala band samt deras önskemål om omplaceringsmedlemsstat. I samarbete med icke-statliga organisationer bör Easo även ge de asylsökande information om eventuell omplaceringsmedlemsstat samt möjliga alternativ.
4. För att undvika att asylsökande fastnar i den medlemsstat som utgör första ankomstland måste **fördelningen genomföras inom några dagar** och inte veckor eller månader.
5. **Specifika förfarandegarantier måste användas för ensamkommande barn.** I synnerhet måste de omedelbart förenas med familjemedlemmar eller släktingar som redan är på plats i en medlemsstat. Barnets bästa måste alltid prioriteras. De asylsökandes särskilda behov, bland annat deras fysiska och mentala hälsa, och könsspecifikt fokus ska också prioriteras.

## BILAGA

**Tabell över antalet asylsökande per medlemsstat samt deras skyldighet enligt fördelningsnyckeln**

Member State	Share in 2014 (%)	Relocation quota (%)	Number of applications in 2014	Number of applications under relocation quota
Austria	4.47	2.62	28,065	16,402
Belgium	3.64	2.91	22,850	18,218
Bulgaria	1.76	1.25	11,080	7,825
Croatia	0.07	1.73	450	10,830
Cyprus	0.27	0.39	1,745	2,441
Czech Republic	0.18	2.98	1,155	18,657
Estonia	0.02	1.76	155	11,018
Finland	0.57	1.72	3,625	10,768
France	10.26	14.17	64,310	88,713
Germany	32.36	18.42	202,815	115,321
Greece	1.50	1.90	9,435	11,895
Hungary	6.82	1.79	42,775	11,206
Italy	10.31	11.84	64,625	74,126
Latvia	0.05	1.21	375	7,575
Lithuania	0.07	1.16	440	7,262
Luxembourg	0.18	0.85	1,150	5,321
Malta	0.21	0.69	1,350	4,319
Netherlands	3.91	4.35	24,535	27,233
Poland	1.28	5.64	8,025	35,310
Portugal	0.07	3.89	440	24,353
Romania	0.24	3.75	1,545	23,477
Slovakia	0.05	1.78	330	11,143
Slovenia	0.06	1.15	385	7,199
Spain	0.89	9.10	5,615	56,971
Sweden	12.97	2.92	81,325	18,281

Källa: AIDA (Asylum Information Database): Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, årsrapport 2014–2015, september 2015, sidorna 46–47.