

Ansvarsfördelning för flyktingar i Mellanöstern och Nordafrika

Hur ska ansvaret för flyktingar och internflyktingar i Mellanöstern och Nordafrika (MENA) fördelas? Denna fråga besvaras i en ny Delmi-rapport som bygger på intervjuer med beslutsfattare, tjänsteleverantör inom flyktingorganisationer samt flyktingar och internflyktingar i MENA-regionen.

Varför ansvarsfördelning?

Ansvarsfördelning för flyktingar är en viktig del i det internationella arbetet med att hantera storskaliga flyktingkriser. Det är viktigt eftersom bördan för att skydda och hjälpa flyktingar och fördrivna personer är ojämnt fördelad. Var flyktingar hamnar rent geografiskt är ofta en slump. Stater som ligger nära konfliktdrabbade länder och områden uppmanas ofta att ta emot betydligt fler flyktingar än stater som ligger längre ifrån de osäkra förhållanden som driver människor från sina hem. Huvudansvaret för att ge människor asyl ligger på de nationella myndigheterna. Det internationella samfundet bör emellertid hjälpa de länder som får bära en oproportionerligt tung börda. I New York-deklarationen, som antogs vid högnivåmötet om hanteringen av stora flykting- och migrationsströmmar i september 2016, bekräftar regeringarna att de står

bakom denna princip: "För att tillgodose flyktingarnas och mottagarstaternas behov åtar vi oss en mer rättvis fördelning av bördan och ansvaret för att ta emot och stödja världens flyktingar, samtidigt som hänsyn tas till befintliga bidrag och staternas olika kapacitet och resurser" (FN 2016). Utmaningen är att hitta sätt för regeringar, civilsamhället och människor på flykt att samarbeta för att hantera kriser och hitta lösningar som gagnar alla parter.

Varför Mellanöstern och Nordafrika?

Sedan mitten av 1900-talet har MENA-regionens historia, politik och kultur präglats av flyktingrörelser. Enligt FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) hade länderna i MENA-regionen, fram till slutet av 2015, tagit emot över 18 miljoner flyktingar, asylsökande och internflykting-

ar. Människor av många olika nationaliteter är idag på flykt inom MENA-regionen, bl.a. syrier, irakier, sudaneser, sydsudaneser, somalier, jemeniter, etiopier, eritreaner m.fl. (UNHCR 2016). Dessutom har FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA) registrerat 5,1 miljoner palestinska flyktingar i Jordanien, Libanon, och Syrien samt på Västbanken och i Gaza (UNRWA 2016).

Fördrivningen av människor i MENA-regionen medför stora problem, framförallt för flyktingar och internflyktingar men även för värdländer, bistånds- och utvecklingsorganisationer samt hela det internationella samfundet. Flyktingarna och internflyktingarna är så många och utmaningarna så stora att de inte kan hanteras av en enskild stat, grupp eller organisation. I stället måste alla aktörer arbeta tillsammans för att förebygga, hantera och hitta lösningar på flyktingsituationen i regionen.

I studien om ansvarsfördelning fokuserar vi på fem länder som hyser ett stort antal flyktingar och internflyktingar: Egypten, Jordanien, Irak, Libanon och Turkiet. Analysen bygger på officiella uttalanden vid FN:s högnivåmöte om hanteringen av stora flykting- och migrationsströmmar, 34 intervjuer med tjänsteleverantörer och andra aktörer i MENA-regionen under 2016, med särskilt fokus på flyktingledda organisationer, mer än 300 intervjuer med syriska, irakiska, palestinska, sudanesiska och somaliska flyktingar mellan 2010 och 2014, samt 80 intervjuer med irakiska internflyktingar under 2016.

Policyrekommendationer

Med utgångspunkt i intervjuerna och litteraturgenomgången så granskar studien ansvarsfördelningen ur olika perspektiv och på tre nivåer: 1) beslutsfattarnas perspektiv utifrån officiella uttalanden; 2) fältarbetarnas perspektiv och; 3) flyktingarnas och internflyktingarnas egna erfarenheter. Resultaten visar att det finns en samstämmighet i synen på vilka områden som är i behov av effektivare samarbete och som skulle gagnas av ett större engagemang från det internationella samfundet. Vad de olika aktörerna väljer att lägga tonvikt på varierar samtidigt beroende på egna intryck och erfarenheter. Föga förvånande finns det stora likheter mellan de perspektiv som framförs av beslutsfattarna i MENA-regionen och utfästelserna i New York-deklarationen, som godkändes av samma stater. Mer avslöjande är kanske att såväl fältarbetare som flyktingar och fördrivna personer tar upp många av de punkter som anges i deklarationen. Samtidigt pekar de på brister i dagens förhållningssätt, vilket gör denna studie betydelsefull för politiken på följande sju områden:

Ta tag i de bakomliggande orsakerna till fördrivningen av människor

Samtliga aktörer betonar att det bästa sättet att hantera flyktingkriser är att lösa orsakerna till varför människor flyr. Detta är förenligt med åtagandet i New York-deklarationen från 2016 om att: ”verka för att bekämpa de bakomliggande orsakerna till

sådana krissituationer och att förebygga eller lösa konflikter med fredliga medel” (FN 2016, s.13). Bland studiens respondenter var det flyktingarna och internflyktingarna som mest högröstat gav uttryck för denna uppfattning. För många människor var det viktigaste att få återvända till sitt hemland. Nästan alla förklarade dock att de inte tänkte återvända om konflikterna fortsatte. En mer problematisk form av återvändande är de som återvänder för att delta i strid. Ett sätt för det humanitära biståndssamfundet att hålla unga män från slagfälten och hjälpa till att trappa ned konflikter är att i värdländer och värdsamhällen inrätta sys-selsättnings- och socialisationsprogram riktade till unga män. Sådana program skulle kunna utgöra ett alternativ för de män som återvänder hem och av desperation och förtvivlan blir betalda soldater.

Främja vidarebosättning av flyktingar

Många av de intervjuade flyktingarna, särskilt de som väntas befinna sig på flykt under en längre tid, menade att möjligheten att flytta till ett tredjeländ var nyckeln till framtiden. Även om de kanske har en högst orealistisk bild av hur svårt det är att leva i exil är jakten på en värdig och rättvis framtid det som driver många att försöka. Alla aktörer var medvetna om att formell vidarebosättning är säkrare och mer ordnat än irreguljär migration. Därför var alla överens om att vidarebosättning av flyktingar till tredjeländer är en nödvändig del i alla ansvars-fördelningssystem. Detta återspeglades också i New York-deklarationen: ”Vi avser att skapa fler

lagliga vägar för flyktingar att ta sig till eller vidarebosätta sig i tredjeländer. Detta underlättar inte bara flyktingarnas svåra situation utan gagnar även länder som hyser stora grupper flyktingar och tredjeländer som tar emot dem” (FN 2016, s. 15).

Verka för att genom utvecklingsinitiativ öka flyktingars självförsörjning

Samtidigt som det finns mer långsiktiga lösningar har det på kort och medellång sikt framförts krav på att, i hanteringen av den regionala flyktingkrisen, flytta fokus från ett övervägande humanitärt perspektiv till en mer utvecklingsinriktad programplanering. Där skulle fokus ligga på t.ex. försörjningsmöjligheter, utbildning och kapacitetsuppbyggnad, snarare än livsmedelsbistånd eller skydd i krissituationer. En anställd vid en internationell humanitär organisation noterade dock skarpsinnigt att arbetet med att tillgodose de humanitära behoven måste kombineras med en övergång till hållbarare utvecklingsprogram. ”Så länge det är krig kommer det alltid att finnas humanitära behov”, påpekade han. Skydd, särskilt från *refoulement* (avvisning vid gränsen), är en annan viktig princip som måste åtföljas av både humanitära åtgärder och utvecklingsinsatser. Berörda parter, flyktingar och internflyktingar, samt vissa regeringar påpekade behovet av att öka flyktingars och internflyktingars tillgång till arbete och utbildning i värdländerna. De uppmanade värdländerna och det internationella samfundet att undanröja rättsliga och praktiska hinder för laglig sysselsättning.

Ett annat sätt att öka flyktingarnas möjligheter att försörja sig själva är att underlätta för dem att på laglig väg ta sig till länder där de kan arbeta och utbilda sig. Medlemmarna i Gulfstaternas samarbetsråd erkänner inte de miljontals syrier som befinner sig på deras territorium som flyktingar, men betonade att de har rätt att arbeta. Medlemsstaterna sa dock inte särskilt mycket om hur de skyddar sådana flyktingar som befinner sig på deras territorium från att avvisas till sina hemländer. Om program för arbetskraftsmigration ska fungera är det viktigt att hitta en bättre balans mellan ekonomiska möjligheter och skydd av flyktingar.

Uppmana värd-, transit- och ursprungsländer att ta itu med de problem som finns med att skydda flyktingar och internflyktingar

I intervjuerna med berörda parter och i flyktingarnas och internflyktingarnas berättelser om sina erfarenheter blev det tydligt att det fanns andra problem att hantera än *refoulement*. *Non-refoulement* är en internationell princip som skyddar flyktingarna mot utvisning eller avvisning när deras liv eller frihet är i fara. Flyktingarnas fysiska säkerhet var något som diskuterades av dem som arbetar med flyktingassistans. Flyktingar från vissa delar av Afrika är särskilt utsatta för våld och extrema former av trakasserier och diskriminering. Både de berörda parterna och flyktingarna själva ansåg att det internationella samfundet, genom att utöva humanitär diplomati, kan spela en viktig roll när det

gäller att verka för ökad säkerhet och trygghet för flyktingar i värdländerna.

Tillhandahålla snabb, lämplig och tillräcklig finansiering

Regeringar och berörda parter i de huvudsakliga värdländerna argumenterade för ökat stöd till flyktingar såväl som till de berörda värdssamhällena. Flyktingar och internflyktingar framhöll i sin tur att de behöver mer resurser för att kunna överleva. Eftersom värdländerna är fattiga och flyktingarna samt internflyktingarna inte kan ha särskilt mycket med sig är det fortfarande framförallt genom finansiellt humanitärt bistånd som det internationella samfundet kan dela på ansvaret för både dem på flykt och värdbefolkningen. Åtgärder för att korrigera den ojämna fördelningen av biståndet – mellan flyktingar och internflyktingar samt mellan olika grupper av flyktingar och internflyktingar – skulle möjliggöra rättvisare och effektivare insatser för att tillgodose alla humanitära behov.

Genomföra operativa förbättringar av biståndsprogram

Några av de förslag som framfördes om hur det internationella samfundet skulle kunna samarbeta för att förbättra den humanitära biståndsverksamheten handlade om att underlätta användningen av mikrokrediter och minska kostnaderna för remitteringar, främja investeringar i värdländerna, tillhandahålla finansiellt och materiellt stöd till privata

hushåll som hjälper flyktingar och internflyktingar, förbättra samordningen av bistånd mellan internationella organisationer och icke-statliga organisationer och mellan dessa enheter och nationella och lokala organisationer, samt minska kraven på dubbelt pappersarbete och samtidigt underlätta utbyte och analys av data mellan myndigheter och biståndsmottagare.

Tillhandahålla tekniskt bistånd och utbildning för att bygga upp lokala aktörers kapacitet

Kapacitetsuppbyggnad är en nödvändig åtgärd i alla skeden och för alla aktörer som deltar i arbetet med att hjälpa och skydda flyktingar och internflyktingar. Tekniskt bistånd och utbildning av lokala organisationer bör prioriteras, med särskilda initiativ för flykting- och internflyktingledda organisationer. Även om allt fler humanitära biståndsarbetare genomgår yrkesutbildning har många av dem som ansluter sig till olika organisationer inte genomgått någon formell utbildning. Ansvarsfördelning handlar om att se till att de som arbetar med flyktingar och internflyktingar har de kunskaper de behöver inom berörda sektorer, ledarskap, politik, utvärdering m.m. för att kunna göra ett bra arbete.

Slutsats

Sammanfattningsvis kommer det inte att vara någon enkel sak att gå från ord till handling och faktiskt åstadkomma en ansvarsfördelning i praktiken. För detta kommer det att krävas att alla

aktörer arbetar tillsammans för att skydda och hjälpa de som är mest sårbara. Spår av detta kan redan skönjas i MENA-länderna, där myndigheter på grund av flyktingsituationens omfattning har tvingats samarbeta och hitta nya lösningar. Samtidigt visar våra intervjuer med berörda parter och flyktingar/internflyktingar att det finns stora brister i systemet. Det internationella samfundet tycks vara medvetet om dessa utmaningar, vilket framgår av åtagandena i New York-deklarationen. För att komma till rätta med bristerna kommer det dock att krävas mer än en deklARATION, eller ett avtal om ansvarsfördelning, även om dessa är välkomna. För att åstadkomma en ansvarsfördelning i praktiken krävs det ett verkligt samarbete, förändringar i politik och praxis från både givarnas och genomförarnas sida, samt strategier som ger flyktingar och internflyktingar förutsättningar att bli en del av lösningen genom att öka deras kapacitet och ge dem de möjligheter de behöver och förtjänar.





Susan Martin, Rochelle Davis, Grace Benton och Zoya Waliyani,
”Ansvarsfördelning för flyktingar i Mellanöstern och Nordafrika:

Delmi rapport 2017:8

Hela rapporten finns tillgänglig på www.delmi.se



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17