



Utrikesdepartementet
Enheten för konfliktrågor och humanitär politik

Strategi för Sveriges samarbete med FN:s flyktingorgan (UNHCR) under perioden 2020–2023

1. Strategins omfattning

Denna strategi ska ligga till grund för svenskt samarbete med FN:s högkommissarie för flyktingar (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) för perioden 2020–2023. Strategin fastställer prioriteringar och samarbetsformer för Sveriges medlemskap och partnerskap med UNHCR.

Strategin utgör en gemensam bas med huvudbudskap och prioriteringar för samtliga representanter för det officiella Sverige som interagerar med UNHCR – politiska företrädare, departement, myndigheter och utlandsmyndigheter.

Strategin vägleds av Sveriges politik för global utveckling (PGU) med dess övergripande mål om att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling¹, Policyramverket för svenskt utvecklingsarbete och humanitärt bistånd² och Utrikesförvaltningens handlingsplan för feministisk utrikespolitik 2019–2022³. Strategin tar också sin utgångspunkt i Riktlinjer för strategier inom svenskt

¹ Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122)

² Regeringens skrivelse 2016/17:60

³

<https://www.regeringen.se/496bd5/contentassets/8b3aa00d45f34e4cba0b96801815ba9d/utrikesforvaltningens-handlingsplan-for-feministisk-utrikespolitik-20192022>

utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd⁴ och Strategi för multilateral utvecklingspolitik⁵. Strategin är också i samstämmighet med regeringens prioriteringar på det humanitära området i enlighet med Strategin för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete 2017–2020⁶. I enlighet med dessa ska det humanitära biståndet utgå från humanitära behov och vägledas av de humanitära principerna om *humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende*, och principerna om *Gott humanitärt givarskap*. Strategin vägleds även av avtalet *Grand Bargain* om mer resurseffektivt, transparent och inkluderande humanitärt bistånd.

Strategin utgår vidare från UNHCR:s mandat och strategiska ramverk. Till grund för strategin ligger den organisationsbedömning som Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) genomförde under 2019. Strategin beaktar även den information om samarbetet med UNHCR som svenska utlandsmyndigheter och myndigheter i Sverige bidrar med. Till grund för det svenska påverkansarbetet inom UNHCR ligger även det partnerskapsavtal om fyraårigt kärnstöd till organisationen som ingicks 2018.

Regeringen har utarbetat strategin i samråd med berörda myndigheter och relevanta civilsamhällesaktörer.

2. UNHCR:s uppdrag och verksamhet

2.1 UNHCR:s mandat

UNHCR har ett globalt mandat att leda och samordna internationella ansträngningar för att skydda flyktingars rättigheter, bistå flyktingar samt verka för varaktiga lösningar av flyktingsituationer (dvs frivillig återvandring, lokal integration eller vidarebosättning). Organisationen är en av FN-systemets största humanitära aktörer och har därutöver en normativ roll som övervakare och uttolkare av 1951 års

⁴ UD2017/21053/IU

⁵ Dnr UD2017/21055/FN

⁶ Dnr UD2017/01299/KH

flyktingkonvention angående flyktingars rättsliga ställning och 1967 års tilläggsprotokoll. UNHCR har även ett mandat att bistå statslösa enligt 1954 och 1961 års konventioner mot statslöshet och bistår även internflyktingar efter begäran från berörd stat. Inom ramarna för det klustersystem som upprättats av IASC (*Inter-Agency Standing Committee*) leder UNHCR det globala klustret för skyddsfrågor, samt tillsammans med IFRC boende-klustret och med IOM klustret för lägerfrågor.

2.2 Strategisk plan

UNHCR:s strategiska styrdokument, *Strategic Directions 2017–2021*, anger fem prioriterade verksamheter:

- skydda tvångsfördrivna och statslösa (*protect*)
- svara upp mot humanitära behov (*respond*)
- arbeta för inkludering av flyktingar i värdsamhällen (*include*)
- ge egenmakt (*empower*); samt
- finna långsiktiga lösningar (*solve*).

Det finns därtill ett antal strategiska dokument avseende exempelvis jämställdhet och vidarebosättning. En strategiskt prioriterad fråga för UNHCR är även den decentraliseringsprocess som trädde i kraft 1 januari 2020, där geografiska enheter och relaterat beslutsfattande samt vissa övergripande funktioner flyttar från högkvarteret i Genève till regionala kontor, i syfte att komma närmare fältverksamheten och minska byråkratin.

2.3 UNHCR:s finansiella struktur och Sveriges bidrag

UNHCR har en budget baserad på uppskattade behov i världen (*Global Needs Assessment*) och organisationen är i det närmaste totalt beroende av frivilliga bidrag. Budgeten har tredubblats under de senaste tio åren i takt med ökade humanitära behov, och 2020 är den behovsbaserade budgeten 8,7 miljarder USD. Finansieringsgraden brukar ligga runt 50 procent. Trenden för andelen icke öronmärkt stöd är nedåtgående.

Sverige har de senaste åren varit den fjärde största givaren till UNHCR, efter USA, EU och Tyskland. Sverige är sedan flera år tillbaka även den största givaren av icke öronmärkt kärnstöd till UNHCR. 2018 tecknade Sverige ett partnerskapsavtal med UNHCR för perioden 2018–2021 om sammanlagt 3480 Mkr i kärnstöd, dvs 870 Mkr/år. Syftet är att ta ansvar för en effektiv finansiering av FN-systemet samt stärka Sveriges partnerskap och samarbete med UNHCR. Sidas allokerade medel i riktat projekt- och landstöd har de senaste åren uppgått till ca 250 Mkr/år.

2.4 Bedömning av UNHCR:s effektivitet och resultat

Utrikesdepartementet genomförde under 2019 en organisationsbedömning av UNHCR. Där konstateras att organisationens effektivitet överlag är tillfredställande. Det saknas dock en tydlig koppling mellan UNHCR:s långsiktiga vision och målen på kort och medellång sikt. De begränsade resurserna (hälften av den behovsbaserade budgeten) försvårar också långsiktig planering.

De genomförda insatserna bedöms ligga i linje med nationella och regionala prioriteringar. Styrkor bedöms vara fältnärvaro, kostnadsmedvetenhet, finansiell transparens, ansvarsutkrävande samt partnerskap och samordning med andra aktörer. Samordning på fältet bedöms dock behöva förbättras.

UNHCR:s organisation har funnits vara byråkratisk och en större organisationsförändring pågår, där decentralisering och regionalisering av verksamheten är viktiga komponenter. Den resultatbaserade styrningen reformeras också, samtidigt som systematisk utvärdering av verksamheten får en större roll.

I UNHCR:s riktlinjer och strategiska dokument framgår en central koppling till mänskliga rättigheter och skydd – frågor som av både personal och partners uppfattas som kärnverksamhet för UNHCR. Mänskliga rättigheter och skyddsfrågor genomsyrar organisationens verksamhet och är högt prioriterade. Vissa tvärgående frågor, som jämställdhet och miljö-/klimatfrågor, är inte lika centrala utifrån UNHCR:s mandat och har inte prioriterats i lika hög grad, vilket särskilt märks ute i fält.

UNHCR:s insatser bedöms väl uppnå förväntade mål som är starkt knutna till organisationens mandat om skydd och mänskliga rättigheter. Organisationens insatser når relevanta målgrupper och grundar sig i omfattande behovsbedömningar, och bidrar ofta till nationella mål för det aktuella verksamhetslandet.

Samtidigt har också ett antal svagheter identifierats, bl.a. avseende jämställdhet, miljö och klimat, samt kostnadseffektivitet. Särskilt den senare kan till viss del förklaras av det humanitära uppdraget och av restriktioner i form av öronmärkt och kortsiktig finansiering. Mer koherens och koordinering med partners behövs, både för att bidra till sammanhängande insatser som verkar kapacitetsstärkande, och för att uppnå en bättre kostnadseffektivitet.

Överlag kan konstateras att UNHCR:s ledning är medveten om de brister som finns och aktivt driver ett ambitiöst reformarbete inom eftersatta områden såsom riskhantering och ett resultatbaserat arbetssätt.

2.5 UNHCR:s relevans som samarbetspartner för Sverige

Sveriges engagemang i UNHCR motiveras av organisationens centrala roll i det humanitära systemet, med ett unikt ansvar i flyktingkriser. UNHCR bidrar i hög grad till förverkligandet av regeringens prioriteringar för det humanitära biståndet. Organisationen har ett mandat och en kapacitet att samordna och verka för mänskliga rättigheter, asyl och skydd i flyktingsituationer. Resultat visar därtill att UNHCR signifikant bidrar till att skydda målgrupper, leverera kritisk hjälp till personer i behov samt samarbeta med länder för att reformera nationella policys och system. Som ledande organisation i flera av FN:s klustersamarbeten under ledning av OCHA har UNHCR en likaledes viktig roll i relation till skyddsfrågor samt läger eller temporära bostäder. UNHCR bidrar även till arbetet på en rad områden som sammanfaller med Sveriges tematiska inriktningar för utvecklingssamarbetet. UNHCR bidrar dessutom till det allt mer prioriterade samarbetet mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete, inte minst genom dess roll att facilitera och följa upp genomförandet av det globala flyktingramverket (*Global Compact on Refugees*).

Sveriges samarbete med UNHCR är dock brett och mångfacetterat och går utöver det biståndsrelaterade. Organisationen ska verka för varaktiga lösningar och dess roll inom vidarebosättning gör den till en helt central samarbetspartner för Sverige som ett av världens största vidarebosättningsländer. Samarbetet mellan UNHCR, Regeringskansliet och Migrationsverket är väl utvecklat. UNHCR verkar för att sätta flykting- och asylfrågor på dagordningen samt verkar för ökad förståelse och kunskap om situationen för världens flyktingar. Organisationen har en normativ roll som övervakare och uttolkare av 1951 års flyktingkonvention angående flyktingars rättsliga ställning och 1967 års tilläggsprotokoll. UNHCR har även ett mandat att bistå statslösa enligt 1954 och 1961 års konventioner mot statslöshet och kan även bistå internflyktingar efter begäran från berörd stat.

Enligt ovan är två av regeringens tematiska inriktningar för utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet särskilt relevanta för UNHCR, och där organisationen dessutom uppnår goda resultat:

- Rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet (humanitärt bistånd)
- Mänskliga rättigheter

Regeringens övriga tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet är även dessa relevanta arbetsområden för UNHCR, om än i varierande grad och inte lika framträdande som för humanitärt bistånd respektive mänskliga rättigheter. De ofta utdragna humanitära kriserna understryker UNHCR:s relevans även för de övriga tematiska prioriteringarna, exempelvis miljö/klimat och jämställdhet. Det globala flyktingramverket ger UNHCR en särskild roll att samordna den övergripande ansats som behövs i flyktingsituationer för att främja varaktiga lösningar och en mer inkluderande och hållbar respons.

3. Inriktning och svenska prioriteringar

Sverige ska genom strategisk dialog och förutsägbara och flexibla finansiella bidrag verka för att UNHCR uppfyller sitt övergripande uppdrag och genomför sin strategiska plan med fokus på för Sverige prioriterade frågor. Sverige ska vara tydligt med identifierade prioriteringar i dialog med UNHCR på central, regional och landnivå. Bilateralt stöd till UNHCR ska stå i samklang med strategins prioriteringar och förhållningssätt visavi UNHCR.

3.1 Humanitärt uppdrag och främja mänskliga rättigheter

UNHCR:s relevans beror i hög grad på organisationens förmåga att leverera och konkret i fält bidra till regeringens övergripande mål på det humanitära området (rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet för de nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden) samt värna främjandet av mänskliga rättigheter för personer som faller inom organisationens mandat. Detta förutsätter att UNHCR fokuserar på sitt unika mandat, verkar i en tillåtande kontext, samt har erforderliga resurser för detta.

Sverige ska verka för att:

- UNHCR bedriver en behovsbaserad, snabb och effektiv humanitär respons inom ramen för sitt mandat för att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet för krisdrabbade människor;
- UNHCR främjar ökad respekt för humanitära principer och internationell humanitär rätt;
- Bredda den finansiella resursbasen och verka katalytiskt för att kunna svara mot ökande humanitära behov, inkl. från privat sektor;

- Öka givares andel icke öronmärkta bidrag i syfte att öka organisationens effektivitet i akuta kriser, bl a genom att ge visibilitet till Sverige och andra kärnstödsgivare.

3.2 Hållbara och varaktiga lösningar

Arbetet för hållbara lösningar är centralt, inte minst inom ramen för det globala flyktingramverket (*Global Compact on Refugees*). Det handlar bl a om att stärka kopplingen mellan humanitära insatser, utvecklingsaktörers kapacitetsbyggande och långsiktiga utvecklingsresultat, samt freds- och preventionsinriktade insatser av relevanta aktörer.

Sverige ska verka för att:

- I partnerskap med UNHCR öka den globala vidarebosättningen och genomförandet av UNHCR:s treårsstrategi på området;
- Stärka koordinering, harmonisering och synergieffekter med andra aktörer inom FN-systemet, i linje med pågående FN-reformer. Inte minst är en god koordinering med IOM viktig;
- UNHCR stärker och utvecklar partnerskapen med civilsamhällesorganisationer och den privata sektorn, både på central nivå och i fält;
- Stärka länken mellan humanitärt bistånd, utveckling och fredsbyggande (trippelnexus), inte minst genom samarbete med relevanta aktörer såsom UNDP och Världsbanken, samtidigt som UNHCR fokuserar på sitt mandat och sin humanitära roll.

3.3 Riskhantering, arbete mot korruption och oegentligheter, samt vikten av transparens

Arbetet mot korruption och andra oegentligheter, så kallade integritetsfrågor, har utvecklats i positiv riktning inom UNHCR, men måste fortsatt prioriteras. Detsamma gäller arbetet mot sexuella utnyttjanden, övergrepp och sexuella trakasserier.

Sverige ska verka för:

- Fortsatt och stärkt arbete med integritetsfrågor och intern kontroll samt riskhantering;
- Ansvarsutkrävande och transparens – bl. a., men inte uteslutande, i relation till organisationens hantering av trakasserier, sexuella utnyttjanden, övergrepp och sexuella trakasserier⁷, maktmissbruk och diskriminering inom den egna organisationen och inom ramen för UNHCR:s insatser, liksom i samband med upphandling;
- Transparens gentemot givare även när det handlar om problem och eventuella missförhållanden, inkl. korruption och maktmissbruk.

3.4 Särskilda tematiska prioriteringar: miljö/klimat samt jämställdhet

Organisationsbedömningen (se ovan) har tydliggjort att UNHCR bör arbeta mer med integrering av klimat- och miljömässig hållbarhet, samt av jämställdhetsfrågor. I kraft av sin storlek inom FN-systemet är UNHCR:s resultat på dessa områden även viktiga utanför organisationen.

Klimat- och miljömässig hållbarhet och hållbart nyttjande av resurser är av vikt för att uppnå Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling men också för att minska risken för upprepade kriser och katastrofer och för att de resurser organisationen har ska användas på effektivast sätt.

Som ett led i den feministiska utrikespolitiken är Sveriges fortsatta engagemang i UNHCR:s jämställdhetsarbete viktigt. Organisationen har en så pass omfattande närvaro i många delar av världen och når ut till områden som många gånger saknar en närvarande stat. UNHCR:s avtryck avseende normativa frågor som jämställdhet blir därmed av stor betydelse.

⁷ Ett riktmärke utgörs här av OECD-DAC:s rekommendationer på området: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5020>

Sverige ska verka för att:

- UNHCR stärker integreringen av klimat- och miljömässig hållbarhet och åtgärder för att ligga i linje med Parisavtalet och andra relevanta multilaterala överenskommelser på miljö- och klimatområdet och på ett effektivt sätt implementerar Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling;
- UNHCR utvecklar en hållbar upphandling (användning av urvalskriterier för ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet, samt tillämpning av livscykelanalys), inklusive samordning med andra FN-organ;
- UNHCR stärker jämställdhetsintegreringen och genomför den nyligen beslutade *Policy on Age, Gender and Diversity*;

3.5 UNHCR:s effektivitet och resultatstyrning

Mot bakgrund av de brister och strategiska frågor som organisationsbedömningen (se ovan) tydliggjorde, är det av vikt för Sverige att följa upp UNHCR:s interna organisation och de reformer som organisationen föresatt sig att genomföra.

Sverige ska verka för att:

- UNHCR:s kostnadseffektivitet förbättras genom tydligare ledning och bättre planering och koordinering;
- UNHCR i ökad utsträckning drar nytta av och utvecklar metoder utifrån de resultat som kommer fram vid utvärderingar samt följer upp reformerna av den resultatbaserade styrningen (RBM);
- UNHCR:s omorganisation (decentralisering och regionalisering) och dess effekter följs upp med avseende på effektivitet och resultat, personal och personalförsörjning, samt på kontakten mellan UNHCR och givare (liksom andra intressenter) när viktiga funktioner förflyttas från Genève till de regionala kontoren.

3.6 UNHCR:s personalpolitik och personalförsörjning

UNHCR är en kunskapsorganisation som står och faller med sin personal, vilken ofta arbetar under svåra förhållanden. En god personalpolitik är en förutsättning för att kunna genomföra sitt uppdrag.

Sverige ska följa upp:

- UNHCR:s rekrytering av personal, som ska baseras på kompetens och meriter;
- UNHCR:s arbete med att försäkra en jämn könsbalans med särskilt fokus på seniora/ledande positioner, icke-diskriminerande anställnings- och organisationsstrukturer och en personalpolitik som underlättar för såväl manliga som kvinnliga anställda att kombinera familj och arbete;
- UNHCR:s arbete för att tillse att det finns en arbetsplatskultur som är respektfull, inte minst arbetet och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier, maktmissbruk och diskriminering.

4. Påverkansarbete och former för samverkan

4.1 Påverkansarbete

Sverige har ett brett och omfattande engagemang i UNHCR. Sverige är en betydande humanitär givare i form av det fyraåriga strategiska partnerskapsavtalet om omfattande kärnstöd och Sidas stöd till olika humanitära nödappeller. Sverige och UNHCR har även ett nära samarbete om att finna varaktiga lösningar för flyktingar, och Sverige är en av UNHCR:s allra främsta samarbetspartners vad gäller vidarebosättning. De breda kontaktytorna ger goda möjligheter till påverkansarbete och policydialog.

Sverige deltar aktivt i styrelsen *Executive Committees* årliga möte samt vid mötena i den permanenta kommittén, *Standing Committee*, vilken träffas

tre gånger per år. Utrikesdepartementet och Sida bedriver i samverkan med andra berörda departement och utlandsmyndigheter en kontinuerlig uppföljning av UNHCR:s verksamhet på region- och landnivå, vilket ligger till grund för ett påverkansarbete på olika nivåer. I tillägg leder UD en årlig högnivåbilateral med UNHCR där representanter för Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Sida, Migrationsverket och Sveriges representation i Genève ingår. Sida har även en årlig teknisk konsultation medan Justitiedepartementet och Migrationsverket samarbetar med UNHCR om vidarebosättning av kvotflyktingar till Sverige och deltar i de årliga UNHCR-treparts-konsultationerna om vidarebosättning (*ATCR*). Sverige är genom sitt delade ordförandeskap (under 2019–2020) tillsammans med Irland i UNHCR:s kärngrupp för prioriterade flyktingsituationer centralt placerat för att driva svenska prioriteringar omfattande ökat globalt ansvarstagande för personer i behov av internationellt skydd.

Ett utbyte mellan Sverige och UNHCR sker även genom den svenska personal som tjänstgör på UNHCR. Sverige bör därför verka för rekrytering av svenskar till UNHCR:s ordinarie tjänster samt genom olika program för resursbasutveckling (inklusive sekunderingar, JPO och UNV). Arbetet ska också inriktas på att svenska företags kompetens och innovationsförmåga, särskilt i hållbarhetsfrågor, kan tas tillvara vid upphandlingar.

4.2 Former för samverkan

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har det huvudsakliga ansvaret för Sveriges relationer med UNHCR. Ett strategiskt, samstämmigt och effektivt påverkansarbete förutsätter ett nära samarbete och informationsutbyte med samtliga berörda myndigheter (i synnerhet Sida, Migrationsverket, representationen i Genève och andra relevanta utlandsmyndigheter) samt med andra aktörer i Sverige inom exempelvis civilsamhället, näringslivet och akademien. Den övergripande roll- och ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet, samt mellan UD, Sida och utlandsmyndigheterna i förhållande till UNHCR, framgår av Sveriges strategi för multilateral utvecklingspolitik.

Organisationssamråd om UNHCR ska hållas minst en gång per år med syfte att dela erfarenheter från samarbete och dialog, och stärka samfällt och strategiskt agerande. Organisationssamråden sammankallas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som bjuder in berörda departement, Sida, representationen i Genève och andra relevanta myndigheter i Sverige och utomlands.

5. Uppföljning

Den huvudsakliga resultatuppföljningen sker gentemot UNHCR:s strategiska plan och rapporterade resultat samt Sveriges prioriteringar som de anges i denna strategi.

Strategin operationaliseras i en för de svenska aktörerna gemensam årlig arbetsplan. Arbetsplanen preciserar hur årets aktiviteter bidrar till strategins måluppfyllelse, liksom arbets- och ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), Sida och utlandsmyndigheterna. Utrikesdepartementet ansvarar för att arbetsplanen upprättas och uppdateras i samråd med berörda myndigheter.

En ny organisationsbedömning av UNHCR ska göras inför nästkommande strategiperiod, senast år 2023.