



# Protect

The Right to International Protection

## Policy Brief

No.13, October 2022

### Global Compact on Refugees (GCR) og Global Compacts for Safe, Orderly and Regularly Migration (GCM): Samarbeid og utfordringer på internasjonalt nivå



[protect-project.eu](https://protect-project.eu)



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation program under grant agreement No 870761.



## PROTECT POLICY BRIEF

Published by the PROTECT Consortium.

Copyright © 2023 the PROTECT Consortium and the Norwegian Dissemination and Communication Network of PROTECT (NORCOM).

All rights reserved.

## PROTECT CONSORTIUM

The PROTECT Consortium publishes original research on international refugee protection. The Consortium is composed of:

University of Bergen, University of Catania, Ghent University, Giessen University, Ljubljana University, Lund University, Open University (London), Queen Mary University (London), University of Surrey, University of Stuttgart, Ryerson University (Toronto), University of Witwatersrand (Johannesburg)

# Global Compact on Refugees (GCR) og Global Compacts for Safe, Orderly and Regularly Migration (GCM): Samarbeid og utfordringer på internasjonalt nivå

## 1 Introduksjon

I 2018 holdt FN's generalforsamling avstemning over Global Compact on Refugees (GCR) og Global Compacts for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM). Avtalene er ikke-bindende, men skal likevel kunne fungere som et felles rammeverk som gir stater effektive instrumenter og verktøy for å operasjonalisere sine eksisterende forpliktelser knyttet til behandlingen av migranter og flyktninger. I så måte forsøker kompaktene å sikre asylsøkeres elementære behov og rettigheter under hele prosessen – fra ankomst og mottak, til behandlingen av deres søknad, og når endelig beslutning fattes. Et særlig fokus er rettet mot forutsigbarhet i denne prosessen, og tilgang til rettslig informasjon, helsehjelp, og et sted å bo.

I dette politiske notatet undersøkes det i hvilken grad GCR og GCM har blitt implementert i feltet blant aktørene på feltnivå, altså nivået hvor globale, regionale og nasjonale aktører samhandler for å implementere det internasjonale beskyttelsesregimet. Dette inkluderer offentlige etater, lokalmyndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og lokalsamfunnet. Disse aktørenes bruk og forståelse av begrepet "sårbarhet" er også av interesse. Begrepet har bevisst forblitt udefinert under arbeidet. Prosjektet tar i stedet en åpen tilnærming, ettersom det er av interesse å undersøke hvordan sårbarhet oppfattes i ulike lands lovverk, praksis av lovverket, og innad mellom ulike nettverk (statlige og ikke-statlige).

Arbeidet baserer seg på etnografiske feltstudier fra i hovedsak europeiske lokaliseringer, deriblant Marseille i Frankrike, Cádiz i Spania, Lesbos i Hellas, og Catania i Italia. I tillegg tar den også for seg Toronto i Canada, og Musina i Sør-Afrika. Disse to siste er interessante, ettersom Canada var en av de største forkjemperne for de to globale avtalene, mens sistnevnte er en innfartsåre i Sør-Afrika for flyktning- og migrasjonsstrømmene fra Zimbabwe. Etnografiske studier er hensiktsmessig i denne konteksten ettersom det gjør det mulig å undersøke hvorvidt den reelle responsen fra regjeringen reflekterer de formelle styringsprosessene, som etterfølgelse av lovverk, og internasjonalt vedtatte avtaler.

## 2 Funn og analyse

### 2.1 Hva har virket?

GCR 33-44 tar for seg viktigheten av en tverrfaglig og teambasert tilnærming i behandlingen av flyktninger. Dette innebærer et tett samarbeid hvor både statlige- og ikke-statlige aktører deler på ansvaret. På den måten sørger en for at både det lokale sivilsamfunnet, og internasjonale organisasjoner som UNHCR og Røde kors kan samarbeide og bistå i behandlingen av flyktninger sammen med offentlige myndigheter på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette gjør det mulig at flere personer med ulik ekspertise blir involvert i behandlingen av asylsøkere, slik at det blir bedre forutsetninger for at de får best mulig oppfølging av sine nedfelte rettigheter.

PROTECT sine feltstudier tegner et liknende bilde. I ankomstdestinasjoner preget av fungerende teamarbeid, opplever flyktninger ofte en mer effektiv og menneskelig behandling av deres saker i tråd med deres nedfelte rettigheter, da deres behov blir bedre ivaretatt av en bred gruppe aktører med ulike spesialiseringer. Dette gir grunnlag for en mer langsiktig og holistisk tilnærming til håndteringen av flyktninger, og involveringen av lokalsamfunnet gir dessuten et bedre utgangspunkt for integreringen.

Caset som best viser effekten i bruken av slike effektive teamnettverk fra PROTECT sine feltstudier finner vi i Toronto, som ligger i provinsen Ontario i Canada. Teamnettverkene i Toronto er i tillegg interessant, ettersom det på mange måter kan ansees å ha oppstått i opposisjon mellom ulike statlige nivåers håndtering av flyktninger.

### 2.2 Samarbeid mellom aktører i Toronto, Canada

Canada er en føderalstat, som vil si at ansvaret for beskyttelse av immigranter og flyktninger er juridisk delt mellom de føderale myndighetene og provinsene. Den føderale styresmakten har eksklusiv myndighet over naturaliseringen av utlendinger. Dette vil si at det bare føderale myndigheter som kan gi statsborgerskap og oppholdstillatelse av immigranter og flyktninger. Det er også de føderale styresmakten som har ansvar for grensene, og myndighet til å bestemme seleksjonskriterier av immigranter. Provinsene, derimot, har ansvar for migrantenes tilgang til skole- og utdanning, tilgang til arbeidsmarkedet og økonomiske ordninger, helsetjenester, politiarbeid og sosiale tjenester. Provinsen Ontario delegerer flere av disse ansvarsområdene til bystyret i Toronto, og delegerer ressurser til både bystyret og andre tredjeparter for å finansiere bosettings- og integreringstjenester for immigranter, inkludert flyktninger og asylsøkere.

Rent demografisk er Toronto også et interessant case. Med sine 2,73 millioner innbyggere, er det Canadas største by, og en stor økonomisk driver. Byen skiller seg også ut ved at 47 % av befolkningen er regnet for å være immigranter, som er den høyeste andelen i noen av landets urbane sentre. Byen er også hoveddestinasjonen for asylsøkere som kommer til Canada.

I 2013 implementerte landet "Sanctuary City"-programmet, eller beskyttelsesby på norsk. Dette innebærer blant annet at kommunalt ansatte ikke skal stille spørsmål om personers immigrasjonsstatus når de tilbyr tjenester, for eksempel ved krisesentre og bosettingstjenesten, bibliotek, helsetjenesten eller i arbeidsformidlingstjenesten. Det innebærer også at udokumenterte immigranter ikke skal nektes tilgang til tjenester de har rett på. Sistnevnte bryter med de føderale retningslinjene, som gjør at bystyret ikke kan få føderal finansiering for å opprettholde tilbudet for udokumenterte immigranter. Som et resultat, er "Sanctuary City"-programmet preget av å være kronisk underfinansiert og underbemannet. Dette har medført en uregelmessig praktisering av programmet. Til tross for dette, blir byen applaudert, blant annet av Preznik & Shields (2018), for å være en proaktiv kommune ved at bystyret samarbeider med ulike grupper i lokalsamfunnet og kommunale etater for å identifisere og agere på behovene til disse utsatte gruppene før problemer vil oppstå. PROTECTs intervjuer med ulike aktører på feltnivå tegner et liknende bilde.

Det samme året som Sanctuary City-programmet ble implementert i 2013, vedtok bystyret *Toronto Newcomer Strategy*. Hensikten var å forbedre bosettingen av nylig ankomne immigranter gjennom delt lederskap og tett samarbeid for å sørge for et sømløst og godt koordinert servicesystem. Som en del av dette programmet ble *Newcomer Leadership Table* opprettet, som var et rundbord som tilbød informasjon, forskning og trening til lokalsamfunnsorganisasjoner for å styrke kapasiteten deres i å tilby bosettingstjenester og integrering av flyktninger i lokalsamfunnene. Medlemmer av dette rundboret inkluderte ledere fra alle tre myndighetsnivå (føderalstat, provins og bystyre), lokalsamfunnsgrupper, sykehus, og skoler for å diskutere og finne løsninger på problemer som angikk flyktninger, og deres bosetting og integrering.

I PROTECTs intervjuer av kommunalt tjenestepersonell uttrykkes det at slikt samarbeid er helt essensielt for å forstå situasjonen og erfaringene til feltpartnerne deres, ettersom bystyret selv outsourcer tjenestene til disse aktørene. Toronto Newcomer Office, som ble etablert i 2010, er et eksempel på en slik samarbeidsplattform. Denne institusjonen representerte også Toronto

i forhandlingene av GCR og GCM. Det er også takket være slike samarbeidsplattformer at Toronto har vært i stand til å iverksette målrettede og effektive programmer i møte med ulike flyktningkriser, som bosettingen av syriske flyktninger i 2016/17. Et annet, mer nærgående eksempel er responsen til Covid-19, hvor slike nettverk gjorde det mulig å danne en koalisjon av uavhengige organisasjoner for å koordinere en effektiv kriserespons i samarbeid med Toronto og nabokommunene. Arbeidet resulterte i dannelsen av en lokalsamfunnsbasert koordineringsplan, som innebar å etablere 12 lokale klynger for å fasilitere koordinering, samarbeid og informasjonsutveksling.

De føderale myndighetene har lenge i internasjonale fora fremmet en mer global tilnærming til internasjonal beskyttelse, og var i sin tid en av de sterkeste pådriverne under forhandlingene av GCR og GCM. Likevel, etter GCR og GCM ble vedtatt i 2018, ble det videre samarbeidet mellom de føderale myndighetene og sivilsamfunnsorganisasjoner avsluttet. De fleste aktørene PROTECT intervjuet uttrykker at kompaktene ikke har hatt noen innvirkning for det videre samarbeidet mellom nettverk i Toronto, og ingen nye aktører eller lovgivninger har blitt introdusert. Dette har ført til det PROTECTs feltforskere beskriver som den 'dualistiske virkeligheten' av canadiske lover, hvor internasjonale lovgivninger og prinsipper fremmet av Canadiske myndigheter ikke blir inkorporert i den nasjonale lovgivningen. Kompaktene kan derfor ikke anvendes av canadiske domstoler. Dette står i kontrast til Toronto kommunes orientering for internasjonal beskyttelse, hvor migranter behandles utfra et menneskesentrert ståsted. Migranter blir forstått som rettighetshavere som har krav på effektiv beskyttelse av deres rettigheter og friheter.

### 3 Hva har ikke virket?

#### 3.1 Problematikk knyttet til "sårbarhets"-begrepets rolle

Et viktig premiss for PROTECTs arbeid på feltnivå har vært å ha en induktiv tilnærming til sårbarhetsbegrepet. Med dette menes det at forskerne har valgt å ikke arbeide utfra en konkret definisjon av begrepet. Forskerne har i stedet brukt en mer åpen tilnærming, hvor den praktiske bruken og forståelsen av begrepet har blitt undersøkt i de ulike kontekstene, og hvordan en på feltnivå arbeider og samarbeider for å identifisere og redusere disse "sårbarhetene". Feltnivå vil her si globale, regionale, nasjonale og lokale aktører som samhandler for å implementere det internasjonale beskyttelsesregimet.

### 3.2 «Sårbarhet» i lovverk

Gjennomgangen av asyllovverket og de offisielle retningslinjene til de ulike landene viser at sårbarhetsbegrepet anvendes ulikt. Noen land, som Frankrike, Spania, Italia og Hellas, nevner eksplisitt sårbarhet i sine nasjonale lovverk, sammen med ulike grupper som skal identifiseres innenfor denne gruppen. Her skiller Canada og Sør-Afrika seg ut, ettersom disse ikke behandler sårbarhetsbegrepet formelt i sine lovverk. Men, etter det PROTECT selv erfarer fra feltstudiene, så vil ikke nødvendigvis en eksplisitt juridisk definisjon av sårbarhet i lovverket være uproblematisk.

Intensjonen bak slike lovverk er at det eksisterer personer med særskilte behov. Slike grupper inkluderer som regel (enslige) mindreårige, fysisk/psykisk utviklingshemmede, personer med uhelbredelige sykdommer, gravide kvinner, ofre av menneskehandel, vold, tortur, kjønnslemlestelse og voldtekt. Men med begrensede ressurser og kapasitet, så viser feltstudiene at slike lovverk ofte medfører prioriteringer. Med andre ord, så kan identifiseringen av sårbare grupper i et lovverk ha en uønsket ekskluderende effekt, hvor bare personer som faller innunder disse kategoriene får den oppfølgingen de trenger. Tendenser til dette finner PROTECT på tvers av disse landene. En annen konsekvens er at slike konkrete "knagger" av sårbare grupper kan forhindre identifiseringen av mer komplekse former for sårbarhet som gjerne kombinerer elementer av disse ulike indikatorene. Gruppene som juridisk anerkjennes som "sårbare" varierer også mellom de ulike landene. GCR 56-57 og 74-77 og GCM 21 identifiserer en rekke grupper som ikke nevnes i flere av de overnevnte landenes lovverk. En risikerer dermed at flere personer som kan ha krav på internasjonal beskyttelse ikke får den oppfølgingen de har krav på.

### 3.3 Dårlig tilrettelegging for samhandling mellom feltaktører

Tilrettelegging og opprettholdelse av asylsystem er ressurskrevende, og involverer tett samhandling mellom aktører som forvalter ulike ansvarsområder for oppfølging innenfor sine respektive fagfelt. Innenfor det offentlige forvalter gjerne politiet og militæret grenseovergangene og forvaring, immigrasjonsmyndighetene forvalter behandlingen av asylsøknadene, lokalhelsetjenesten sørger for helsemessig oppfølging, og sosialtjenesten sørger for finansielle støtteordninger, bosetting, integrering, og skole og utdanning. I tillegg til å være finansielt ressurskrevende, krever opprettholdelsen av et slikt asylsystem også fagpersonell for å kunne holde det vedlike. Alle de seks landene hvor PROTECT har kjørt feltstudier har derfor outsourcet ulike deler av de overnevnte ansvarsområdene til tredjeparter gjennom anbud.

Som det canadiske caset i Toronto viser, så vil ikke outsourcing av ansvarsområder innenfor asylsystemet nødvendigvis innebære dårligere kvalitet på tilbudet. Tvert imot kan det, hvis implementert riktig, være med på å løfte tilbudet. Men dette krever god koordinering, oppfølging, og kommunikasjonslinjer for å sørge for et sømløst og effektivt servicetilbud. Tidligere nevnte Toronto Newcomer Strategy og Newcomer Leadership Table er gode eksempler på dette. Problemer oppstår, derimot, når denne samhandlingen ikke fungerer. PROTECTs feltstudier viser at dette ofte er knyttet til mangelfulle eller uklare retningslinjer, dårlig kommunikasjon og åpenhet, underfinansiering og kapasitetsmangel, urimelig tidspress, og konkurranse og spenninger mellom ulike aktører. Dette gjelder både i koordineringen og kommunikasjonen mellom aktører fra ulike myndighetsnivåer i det offentlige, så vel som mellom det offentlige og NGOer, og NGOer seg imellom. Et annet funn som trekkes frem er at nye former for samhandling, som ofte kommer i respons til kriser, har en tendens til å ikke utvikle seg til langsiktige initiativer, og oppløses så snart krisene er over. Under kartleggingen av ulike NGOer poengteres også viktigheten av gode uformelle relasjoner mellom personer fra ulike organisasjoner, sammenliknet med formelle strukturer for samhandling.

#### 4 Promoteringen av GCR og GCM som "ikke-bindende"

PROTECTs undersøkelser på feltnivå viste at de færreste aktørene hadde kjennskap til og begrensede erfaringer med GCR og GCM. Kompaktene later altså ikke til å ha noen betydelige følger for samhandlingen eller arbeidet til aktørene på feltnivå. Aktørene på de fleste feltområdene peker på kompaktens ovenfra-ned-karakter, og det faktum at de er ikke-bindende, som mulige årsaker for hvorfor de har hatt såpass begrenset innvirkningskraft. Nasjonale myndigheter på tvers av casene har heller ikke introdusert oppdaterte lovverk eller introdusert nye myndighetsorgan for å endre implementeringen av det internasjonale beskyttelsesregimet.

Dette ikke-bindende elementet blir trekket frem av feltaktørene som problematisk i flere av landene. Opposisjonspartiet Nasjonal front i Frankrike rettet eksempelvis stor oppmerksomhet til GCM under forhandlingene. For å imøtekomme kritikken mot kompaktene, måtte den franske regjeringen gjentatte ganger presisere den ikke-bindende naturen til avtalen. I stedet ble de heller presentert som en moralsk avtale, heller enn en juridisk bindende. En av de intervjuede feltaktørene i Canada ga en lignende respons, og forklarte at kompaktene der ble ansett som verktøy for å fremme sine argumenter, og en ikke-bindende avtale uten noen formelle strukturer for å følge dem opp, i motsetning til FN-organer og konvensjoner. I sistnevnte så en også at alt det formelle samarbeidet knyttet til kompaktene, i tillegg til de



føderale myndighetenes interesse i å følge dem opp, opphørte så snart GCM or GCR ble vedtatt. I den europeiske konteksten er det dessuten interessant å nevne at flere land innenfor unionen, deriblant Italia, avsto fra å stemme under voteringen av GCM i FNs generalforsamling i 2018.

#### 4.1 Asylprosessen kan både skape og forverre sårbarhet

PROTECT sitt feltarbeid avdekker også eksempler hvor asylprosessen i seg selv både kan skape og forverre sårbarhet. Den spanske provinsen Cádiz gir et eksempel på dette. Provinsen ligger langs Gibraltarstredet, bare 14 km fra Marokkos kyst. Provinsen er derfor et naturlig hovedinnfartsåre for migranter som ankommer Europa over havet. Andelen varierer fra år til år, og nådde en historisk rekord i 2018, da 20 000 migranter ankom via denne ruten. Det sank så til 5600 i 2019, og 3339 i 2021. Ankomstprosedyrene for migranter og asylsøkere i provinsen har i senere år økt i kompleksitet. Dette har skjedd som en konsekvens av ulike typer mottaksprogrammer en har forholdt seg til, i tillegg til mengden involverte aktører.

Mottaksprosedyrene for migranter som ankommer via havet til Cádiz kombinerer det PROTECTs feltforskere beskriver som en "urolig allianse" mellom praksis av assistanse og overvåkning. Et eksempel på dette er nasjonalpolitiets bruk av varetekt, og hvordan dette kan komplisere muligheten sivilsamfunnsorganisasjoner har i å gi humanitær og juridisk assistanse. PROTECTs intervjuer med slike organisasjoner rapporterer at nasjonalpolitiet setter dem under et hardt tidspress, ettersom de bare får 72 timer på seg til å avdekke hvorvidt personene i varetekt kvalifiserer for internasjonal beskyttelse. Etter dette, vil migranten i varetekt bli utvist. Sivilsamfunnsorganisasjonene uttrykker at dette er problematisk, ettersom disse 72 timene starter fra da individet kommer i land. Denne praksisen argumenteres det for at både skaper og forverrer sårbarhet med tanke på den fysiske og mentale tilstanden migrantene befinner seg i. Det rapporteres at disse ofte har vært under ekstrem påkjenning etter å ha tilbragt flere timer ombord på en full båt, og er både svimle, kvalme, har diaré osv. Sivilsamfunnsorganisasjonene uttrykker at det er kritikkverdig at det er under slike forhold de møter redningsselskapene, grenseforsvaret, FRONTEX, Røde kors, Redd barna, UNHCR, og en advokat fra advokatforeningen som alle skal utføre intervjuer, kartlegge og innhente informasjon.

#### 4.2 utfordringer knyttet til udokumenterte/papirløse

Et annet problem som PROTECT finner i sine feltstudier er mangelen på juridiske provisjoner, tilbud og delegerte ressurser knyttet til behandlingen og oppfølgingen av papirløse flyktninger og udokumenterte migranter. I Canada opplevde eksempelvis Toronto manglende vilje fra føderale myndigheter i å delegere ressurser til å bistå og gi velferdstjenester til udokumenterte

migranter. Som et resultat opplevde derfor, som tidligere nevnt, byens "Sanctuary City"-program å bli kronisk underfinansiert, som utfordret byens mulighet til å tilby udokumenterte migranter tilgang til tjenester som de har rett til.

## 5 Refleksjoner rundt COVID-19

På tvers av feltstudiene fant PROTECT at pandemien forsterket en rekke eksisterende strukturelle sårbarheter knyttet til behandlingen av flyktninger og migranter, i tillegg til å ha skapt nye. Flere feltaktører har under intervjuer presisert at pandemien har rammet hele samfunnet, men at den kanskje hardest har rammet akkurat denne gruppen. Særlig i land hvor mottaksfasiliteters kapasitet lenge har vært under press, hvor det har vært vanskelig å opprettholde et godt smittevernregime. I flere tilfeller har slike fasiliteter blitt lagt ned, hvor beboerne i større eller mindre grad har blitt overlatt til seg selv. Samtidig så en at flere land midlertidig stanset tvangsreturer, og inntil videre utvidet oppholdstillatelsen til migranter og asylsøkere.

I flere land, som Frankrike, dras det frem hvordan pandemien viser at det er av nasjonal interesse å tilby helsetjenester til asylsøkere og migranter. Særlig i møte med et virus som ikke diskriminerer ut fra ens oppholdstillatelse. Responser til landene ble også preget av historisk tilstedeværelse av nettverk og samhandling mellom ulike aktører. I andre tilfeller medførte implikasjonene av pandemien at ulike aktører kom sammen og startet nye samarbeid mellom ulike sektorer. Eksempelvis at personell som arbeidet med tilgang til bosted samarbeidet tettere med helsepersonell, og dem som arbeidet med dokumentering.

## 6 Politiske implikasjoner og anbefalinger

Resultatet fra PROTECTs feltstudier i Spania, Frankrike, Italia, Hellas, Sør-Afrika og Canada viser at GCR og GCM ikke har hatt ønsket effekt. Det er lite kjennskap til de globale avtalene blant feltaktørene, og de få som har kjennskap til dem uttrykker at det ikke har hatt noen substansiell effekt på hverken lovgivning eller praksis.

Teamarbeid og nettverk later til å ha en god effekt for behandlingen av migranter og asylsøkere. Dette kan likevel slå begge veier, og er avhengig av en rekke faktorer for at disse skal fungere. Det canadiske eksempelet fra Toronto er gode eksempler på hvordan slike samarbeid bør koordineres, eksempelvis med "Sanctuary City"-initiativet, *Newcomer Leadership Table* og *Toronto Newcomer Strategy*. Slike initiativer tar sikte på å bedre mottakelsen og behandlingen av migranter og asylsøkere gjennom delt lederskap, styrket

samarbeid, og sømløse, velkoordinerte servicesystemer. Tilstedeværelsen av "rundbord", hvor ledere av ulike myndighetsnivå, sivilsamfunnsorganisasjoner, sykehus, og skoler tilrettelegger for kommunikasjonskanaler hvor de sammen kan koordinere tiltak for problemer knyttet til flyktninger og deres behov. Slike fora tilrettelegger også for uformelle nettverk, og gjør det mulig å effektivt samle nødvendig kompetanse når ulike situasjoner skulle oppstå, som ble vist under Torontos effektive respons til syriakrisen og Covid-19-pandemien.

Feltstudiet i Cádiz, Spania, viser derimot hvordan teamarbeid også kan ha motsatt effekt, og bidra til at asylsystemet kan forverre situasjonen for flyktninger. Dette er situasjoner hvor det er dårlig samarbeid og koordinering mellom nasjonale aktører og sivilorganisasjoner. Det spanske eksempelet viser også hvordan offentlige subsidier av NGOer kan både ha positive og negative effekter. På den positive siden gir det myndighetene fleksibilitet og besparelser når de kommer til de varierende ankomsttallene av migranter og asylsøkere. På den andre siden skaper det bekymringer i forhold til hvordan offentlige subsidier kan påvirke disse aktørenes agenda, interne struktur og vilje til å protestere mot staten. Særlig i deres vilje til å rapportere eller protestere til staten når situasjoner oppstår. Eksempelvis når de møter personer som lever på gaten. Feltaktører PROTECT har vært i kontakt med rapporterer en situasjon hvor sivilorganisasjoner velger å "holde kjeft" fordi de er sterkt subsidierte. Disse opplever det som mentalt påkjenning, ettersom de føler de ikke får gjort jobben sin. Konsekvensene av slik 'markedstankegang' i behandlingen av flyktninger fra offentlige myndigheter bør derfor være noe også norske myndigheter bør være klar over.

Den neste politiske anbefalingen som kan trekkes frem fra PROTECTs feltarbeid angår bruken av 'sårbarhets'-begrepet. Både GCR og GCM trekker frem viktigheten at særskilt behandling og tilrettelegging av spesielt utsatte grupper. Dette skal likevel ikke gå utover behandlingen av flyktninger som ikke faller innunder disse gruppene. I de fleste landene som har særskilte juridiske retningslinjer for slike sårbare grupper, later det dessverre til å gi en ekskluderende effekt. Fremfor at disse gruppene gis særskilt behandling og tilrettelegging, medfører det heller i stor grad en innsnevring av hvem som har rett på internasjonal beskyttelse. PROTECT minner her på at alle asylsøkere har rettigheter stadfestet i bindende internasjonale konvensjoner, og må behandles utfra sine nedfelte rettigheter.

Det siste punktet er også særlig gjeldende for Norge i forhold til behandlingen av papirløse, eller "irregulære" flyktninger. I likhet med funnene i PROTECTs feltarbeid i Canada, så har ikke heller denne gruppen lovfestet tilgang til helsetjenester i Norge. Undersøkelser gjort

av Bergens tidende viser at dette medfører at denne gruppen møtes ulikt på norske sykehus<sup>1</sup>. Dette medfører at helsetjenesten tolker regelverket ulikt, hvor opphold på enkelte sykehus kan resultere i store regninger. Denne gruppen mangler også tilgang til fastleger, som medfører unødvendig påkjenning av andrelinjetjenesten hos eksempelvis legevakten. Dette bryter med en rekke bindende internasjonale lovgivninger som Norge er en del av, eksempelvis EURCD 2013/33 artikkel 5, 11, 13, 17, 19 og 20.

---

<sup>1</sup> Ref. artikkel fra Bergens Tidende (2022) <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/KzdEvX/papirloese-moetes-ulikt-paa-sykehusene-i-vest>

## 4 Project Identity

- Coordinator: Prof. Hakan G. Sicakkan, University of Bergen, Norway, [info.protect@uib.no](mailto:info.protect@uib.no)
- Horizon 2020
- Duration: 1 February 2020 – 31 April 2023 (39 months).
- Website: <https://www.protect-project.eu/>.
- Social Media: [Facebook](#), [Twitter](#), [YouTube](#), [LinkedIn](#), [Blog](#)
- Author of this policy brief by:
  - Jørgen Dysvik Bjørke, Universitet i Bergen

### ACKNOWLEDGMENT OF FUNDING



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No. 870761