



# Protect

The Right to International Protection

## Policy Brief

No.14, November 2023

### **FNs nye flyktning- og migrasjonsplattform: Norges bidrag i flyktning- og migrasjonspolitik**



[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 by 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)

# FNs nye flyktning- og migrasjonsplattform: Norges bidrag i flyktning- og migrasjonspolitik

## 1 Introduksjon

Migrasjonsfenomenet representerer en kompleks dynamikk. I samsvar med FNs definisjoner inkluderer migrantbegrepet en bred demografisk kategori, og den nåværende globale situasjonen vitner om en omfattende migrasjonstrend. Ifølge FNs nyeste tall er det i dag én av 74 personer globalt tvunget til å forlate sitt hjem. Dette inkluderer flyktninger, asylsøkere og de 62,5 millioner som er internt fordrevne i sine egne land. I mai 2023 var det anslått at over 110 millioner mennesker var på flukt som følge av forfølgelse, konflikt, vold, klimakriser, menneskerettsbrudd eller hendelser som forstyrrer samfunnets orden<sup>1</sup>. Flyktningekategorien er av særlig interesse i denne sammenheng og krever nøye definisjon. Ifølge internasjonale normer, spesielt FNs definisjoner, henviser begrepet *flyktning* til en spesifikk undergruppe blant migranter. Flyktninger er enkeltpersoner som har forlatt sitt hjemland på grunn av ulike grader av væpnet konflikt, krig, politisk forfølgelse, og andre former for alvorlige overgrep og undertrykkelse. Dette er mennesker som har krysset internasjonale landegrensener for å unnsnippe disse forholdene og søke beskyttelse i andre stater.

Helt siden Genèvekonvensjonene ble opprettet i 1951 har asylkontorer vært plassert under ulike departementer. Dette gjelder hovedsakelig utenriks-, arbeids-, innenriks-, justis- og immigrasjonsdepartementer. Som en del av folkeretten har denne ordningen blitt kritisert for å undergrave retten til internasjonal beskyttelse. Basert på studier fra 27 land, og 60 forskere fra 12 internasjonale universiteter, har målet med PROTECT vært å studere konsekvenser og de politiske implikasjonene av FNs nye flyktning- og migrasjonsplattform (Global Refugee Compact (GRC) og Global Migration Compact (GMC)). Prosjektet sitt mål har vært å studere hvordan disse plattformene har hatt en effekt på retten til internasjonal beskyttelse for flyktninger.

Videre, er målet til PROTECT å fremme samarbeid mellom aktører for å styrke behandlingen av flyktninger. Dette gjelder samarbeid både på lokalt nivå innenfor sivilsamfunnet, men også på internasjonalt nivå med samarbeid med organisasjoner som UNHCR og Røde Kors. Sammen med offentlige myndigheter kan dette samarbeidet bistå i

---

<sup>1</sup> UNHCR (14. 06. 2023) *Figures at a glance*. Internal Displacement Monitoring Centre: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/figures-glance>

behandlingen av flyktninger og derfor optimalisere utfallet. Dette gjør det også mulig at flere personer med ulik ekspertise blir involvert i behandlingen av asylsøkere- noe som deretter kan forbedre forutsetninger for at asylsøkere får best mulig oppfølging av sine nedfelte rettigheter. Involvering av ulike aktører på alle nivåer gir et bedre grunnlag for en langsiktig håndtering av flyktninger og integrering. Stater unngår ofte sitt ansvar for å beskytte flyktninger med mål å kontrollere mobilitet. Dette er tilfelle i EUs grense mot MENA.

Et sentralt funn i denne tverrfaglige og flermetodiske forskningen til PROTECT, vises det til at i forsøket på å sikre retten til internasjonal beskyttelse er internasjonal beskyttelse til flyktninger både 'tapt', men også begrenset av andre politiske områder som migrasjon, sikkerhet og utviklings- og utenriksfeltet. PROTECT sine feltstudier har kommet frem til at særlig under ankomstdestinasjoner der aktører jobber sammen, får flyktninger en bedre sjanse til å få rettighetene sine oppfylt. Retten til internasjonal beskyttelse er også tapt når flyktninger blir behandlet under kategorien som migranter. Kort oppsummert oppstår problemet når flyktning- og asylpolitikken er forankret i migrasjonspolitik, og dog ikke adskilt fra hverandre.

Med andre ord, er det flere politiske områder som setter begrensninger på asylsøkeres tilgang til legale og sosiale rettigheter, samt viser funnene i PROTECT at; i) de politiske implikasjonene for EUs asylpolitiske komponent i *EUs New Pact on Migration and Asylum* burde adskilles fra migrasjons komponenten, ii) EU og EUs medlemsland burde bestrebe og leve opp til FNs forpliktelser om å blant annet gi visum og asyl på humanitært grunnlag uavhengig av migrasjonsstatus. Videre burde også EUs medlemsland etterstrebe å om-bosette asylsøkere når disse søkerne har søkt seg til overbelastede EU medlemsland. Sist, viser hovedfunnene til at iii), nøkkelen til å øke legitimiteten til internasjonal beskyttelse for flyktninger, er presist språk og utforming av kategoriene flyktninger og asylsøkere.

I et forsøk på å sikre internasjonal beskyttelse, viser funnene i studiene til at det er et konseptuelt og empirisk behov for å utvikle og tilpasse begrepet *flyktning* med de politiske realitetene som omfavner dem.

## 2 Kontekst: Norge og Utlendingslova

På 1980-tallet ble hovedansvaret for innvandringspolitikken i de fleste vesteuropeiske land overført fra arbeids- eller sosialdepartementer til justis- eller innenriksdepartementet. Dette omfatter departementer som også har ansvar for det nasjonale politiet. Denne endringen var en konsekvens av økende globalisering som resulterte i en mer restriktiv innvandringspolitikk. Den direkte linjen til politiet og økte ressurser gjorde det mulig å deportere mange avviste

asylsøkere og andre irregulære innvandrere. I starten av 2000-tallet har det vært en tendens til standardisering innenfor EUs asylpolitikk, også når det gjelder organisering av asylkontorer. I de fleste nordvesteuropeiske land ble asylkontorer slått sammen med innvandringskontoret. Resultatet var en stor og sentralisert organisasjon. Dette skyldtes at innvandringspolitikken hadde blitt en viktigere del av den politiske agendaen, og det ble behov for en mer effektiv håndtering av migrasjon som sådan.

## 2.1 Justis- og beredskapsdepartementet og Utlendingsdirektoratet (UDI) sin rolle i Norge

I Norge har Justis- og beredskapsdepartementet det overordnede ansvar for å utforme staten sin flyktning- og innvandringspolitikk. Blant annet har departementet ansvar for utlendingslova. Utlendingsdirektoratet (UDI) har som oppgave å iverksette innvandrings- og asylpolitikken innfor rammeverket til Justis- og beredskapsdepartementet. UDI bidrar altså faglig med utviklingen av regelverket og politikken på området. Alle saker som behandles først i Utlendingsdirektoratet (UDI), men kan også bli behandlet og klaget til Utlendingsnemnda (UNE). Alle asylsøknader blir behandlet etter både utlendingsloven og statsborgerloven. Utlendingsloven er en norsk lov, og skal med loven i bunn, regulere utlendingers innreise til Norge, samt deres opphold her. Hovedformålet med loven er å ivareta rettsikkerheten til utlendinger og gi grunnlag for regulering og kontroll av innvandringen i samsvar med internasjonale forpliktelser som Norge har ratifisert og er bundet av. Helt konkret inneholder loven regler om visum, asyl og oppholdstillatelse, samt opphør av asyl eller utvisning. I regelverket sies det at: «*en utlending som anerkjennes som flyktning (...), har rett til oppholdstillatelse (asyl)* (Utlendingsloven, 2010, §28-b)<sup>2</sup>». Dessuten er kjerneprinsippet *non-refoulement* forankret i utlendingsloven. I lovverket Kapittel 9 *Absolutt vern mot utsendelse*, skal det gis vern til flyktninger som frykter forfølgelse mot å bli returnert til hjemlandet sitt. I likhet med funnene i en global kontekst, er det også i norsk kontekst standard å behandle sikkerhetssaker (nasjonale interesser eller utenrikspolitiske interesser og hensyn) etter utlendingsloven, og motsatt.

I PROTECT prosjektet ble det gjennomført en kvantitativ studie av effektene av ulike juridiske, institusjonelle og prosedyrerammer for asylbehandling. Studien ble basert på data fra 16 land

---

<sup>2</sup> Utlendingsloven. (2010). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. [LOV-2008-05-15-359]. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35?q=utlendingsloven>

mellom 2000 og 2020. Studien dokumenterte at sammenslåing av internasjonal beskyttelse med migrasjon og mobilitetsregler kan føre til forskjellsbehandling i utfallet i asylsystemet. Dette skyldes at vanlige innreiseregler for utlendinger, som krav om identitetskort, pass, visum, reiserute, bevis på livsopphold og overnatting, ofte brukes til å avvise asylsøknader. I tillegg kan avvisningsklausuler som bruker offentlig orden og nasjonal sikkerhet som grunner til å avvise asylsøkere, føre til at asylsøkere blir utsatt for ulikhet i behandlinger. Institusjonalisering av asylbeslutningsorganene under departementer dedikert til å bevare nasjonal sikkerhet kan derfor argumenteres å ha negative konsekvenser for retten til asyl- noe som også er tilfelle i behandling av asylsøknader i den norske konteksten.

### 3 Utlendingsnemnda (UNE)

Som en klageinstans, er UNE sin oppgave å kontrollere om UDIs vedtak er riktig, og gi asylavslag en ny vurdering. De mest aktuelle sakstypene er beskyttelsessaker (asyl), saker om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, utvisningssaker, familieinnvandring og saker om norsk statsborgerskap. UNE er en uavhengig klageinstans, men vedtar etter det samme regelverket som UDI. UNE består også av en saksavdeling med syv enheter inndelt etter sakstyper og landområder, nemndavdelingen og fagavdeling- og andre juridiske, praktiske og administrative støttefunksjoner.

I 2022 ga UNE asyltillatelse i 30 % av klagesakene, mens UDIs vedtak ble opprettholdt i de resterende sakene. Årsakene til dette varierte; i noen tilfeller var det tvil rundt asylsøkerens forklaring, mens i andre tilfeller ble det konkludert som trygt for asylsøkeren å returnere til hjemlandet. Hovedgrunnlaget til vurderinger av asylsøknader er knytte mot risiko for forfølgelse eller alvorlige krenkelser i fremtiden, som for eksempel vold eller langvarig frihetsberøvelse.<sup>3</sup> For å få beskyttelse må søkeren ha gyldig grunn til å frykte alvorlige overgrep eller forfølgelse basert på: Etnisitet, hudfarge, nasjonalitet, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe, eller forfølgelse basert på asylsøkers politiske meninger.

Både FNs flyktningkonvensjon og norsk utlendingslov er forankret i disse kravene. Det er nødvendig at myndighetene i søkerens hjemland hverken kan eller vil beskytte søkeren for at søkeren skal få mulighet til oppholdstillatelse i det aktuelle landet asylsøkeren søker seg til. Norge kan også tilby beskyttelse til søkere som 'står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i hjemlandet'. I slike

---

<sup>3</sup> Utlendingsnemnda. (24.03.2023). *Beskyttelse/asyl*. UNE. <https://www.une.no/sakstyper/beskyttelseasyl/>

tilfeller trenger ikke risikoen søkeren står overfor å være knyttet til politiske meninger, religion eller noen av de andre nevnte grunnene i FNs flyktningkonvensjon og utlendingsloven.

Selv om en asylsøker tidligere har opplevd overgrep eller trusler i hjemlandet, kan det likevel konkluderes med at det ikke lenger er farlig å returnere til hjemlandet. UNE gir alle retningslinjer til Politiets Utlendingsenhet (PU) knyttet til implementeringen av negative vedtak. Prosessen med midlertidig opphevelse av plikten til å returnere, kjent som “suspensjon av utreiseplikt,” gjelder for en spesifisert og avgrenset gruppe, uavhengig av om de har sendt inn en omgjøringsanmodning etter tidligere avslag. Dette kan implementeres når hendelser i klagernes hjemland krever innhenting av ny informasjon eller en avventende tilnærming for å vurdere utviklingen. I tillegg er det situasjoner hvor UNE midlertidig ikke fatter vedtak i spesifikke saker. Dette kan skje i påvente av ny eller oppdatert informasjon eller som respons på regjeringsinstruksjoner vedrørende mulige regelendringer som kan påvirke sakene. Det er viktig å merke seg at fravær av plikt til å returnere ikke nødvendigvis innebærer at tvangsretur ikke vil bli utført. Det kan være situasjoner der tvangsretur anses som utilrådelig, selv om plikten til å returnere ikke er midlertidig suspendert. Asylsøknader som blir behandlet på humanitært grunnlag er en spesiell oppholdstillatelse utlendinger kan få dersom de har særlig tilknytning til riket, eller har behov for opphold i Norge grunnet sterke menneskelige syn. Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag brukes i tilfeller hvor asylsøkende ikke fyller vilkår for opphold i Norge på grunnlag av beskyttelsesbestemmelsene. Asylsøkende kan derfor likevel få innvilget opphold selv om vilkårene i loven ikke er oppfylt.

### 3.1 Nemndmøter

Såkalte *enkle saker* blir avgjort i UNES sekretariat uten å involvere en nemndleder. I saker hvor det enda er tvil om hvilket resultat saken skal få, er det et behov for å samle inn flere opplysninger før saken blir avgjort. Da skal saken behandles i nemndmøter. Da foreslår saksbehandleren for nemndlederen hvilket resultat saken skal få og hvorfor. En nemnd består av én nemndleder og to nemndmedlemmer. UNE har 18 nemndledere som har tilsvarende lik kompetanse som dommere, og behandler alle type saker. Nemndledere er også forpliktet til å være uavhengige beslutningstakere som ikke skal motta instruksjoner i individuelle saker. Nemndmedlemmer derimot, trekkes tilfeldig fra et utvalg på rundt 300 nemndmedlemmer. Dette utvalget oppnevnes hvert fjerde år av Justis- og beredskapsdepartementet. Sist gang i 2020 ble det oppnevnt 370 nemndmedlemmer, hvorav 323 ble oppnevnt som beslutningstakere

til UNE for perioden 2021-2024<sup>4</sup>. Forskriftene som gjelder oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda (UNE) kan oppsummeres som følger:<sup>5</sup>

1. § 16-3 første ledd tredje punktum skal lyde: Antallet medlemmer fordeles jevnt mellom de som er oppnevnt etter anbefaling fra statsforvalterne, Norges Juristforbund og Samfunnsviterne, samt de oppnevnt av frivillige organisasjoner.
2. § 16-3 første ledd femte punktum skal lyde: Minimum 40 prosent av medlemmene skal være av hvert kjønn i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven.
3. § 16-3 annet ledd skal lyde: Departementet fastsetter hvilke frivillige organisasjoner som kan foreslå medlemmer, forutsatt at de jobber innenfor flyktning-, asyl- eller innvandringsområdet og er villige til å foreslå medlemmer. Departementet kan gi retningslinjer for hvor mange medlemmer hver organisasjon kan foreslå.
4. § 16-4 femte ledd skal lyde: Ved avgjørelse av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. To medlemmer velges fra dem oppnevnt av statsforvalterne, Norges Juristforbund og Samfunnsviterne, og to fra dem oppnevnt av frivillige organisasjoner. Alle disse medlemmene må ha tidligere erfaring som nemndmedlemmer. Stornemndas vedtak eller uttalelser undertegnes av nemndlederen som leder stornemnda.
5. § 16-12 første ledd skal lyde: UNE har myndighet til å informere en utlending som har rett til personlig møte og uttalelse i saker etter lovens § 78 første eller annet ledd, og fastsette en frist for å bekrefte bruk av denne rettigheten. Beslutningen om personlig fremmøte treffes av en nemndleder.
6. § 17-15a. Behandlingen av saker om tilskudd i forbindelse med retur etter § 90 a første ledd: En ny bestemmelse gir UNEs direktør myndighet til å avgjøre prosedyrer for behandlingen av saker om tilskudd i forbindelse med retur etter § 90a første ledd og gir muligheten til å etablere alternative prosedyrer som avviker fra bestemmelsene i lovens § 78.

Fra og med 2020 fikk Samfunnsviterne, fylkesmennene sammen med Norges Juristforbund og en rekke humanitære organisasjoner, ansvar for å foreslå kandidater til vervet som

---

<sup>4</sup> Utlendingsnemnda. (2020). *Nye nemndmedlemmer i UNE*. UNE. <https://www.une.no/aktuelt/arkiv/2020/nye-nemndmedlemmer-i-une/>

<sup>5</sup> Lovdata (18.09.2023). Forskrift om endring i utlendingsforskriften (oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda mv.) Justis- og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2023-09-15-1432>



nemndmedlem -en oppgave departementene, Norges juristforbund og utvalgte humanitære organisasjoner tidligere har hatt. Forslagsrett kan dog bare gis til organisasjoner som oppfyller kravet i utlendingsforskriften § 16-3<sup>6</sup>, som arbeider på flyktning-, asyl- eller innvandringsområdet. Blant disse humanitære organisasjonene som hadde forslagsrett i 2020, var Amnesty International, Antirasistisk senter, Caritas Norge, Flyktninghjelpen, Mellomkirkelig råd, NOAS Og LIM-likestilling, integrering, og mangfold<sup>4</sup>.

Lovendringene som kom i 2020, innebærer også en innføring av enkelte grunnleggende sikkerhetskrav og faglig kompetansekrav til den som påtar seg vervet som nemndmedlem. I tillegg til dette, skal også medlemmene hverken være ansatt i departementene, eller praktiserende advokater og advokatfullmektiger. Etter forslag fra overnevnte med forslagsrett, fordeles antall nemndmedlemmer likt mellom dem som er oppnevnt. En tilsvarende lik fordeling gjennomføres også ved utvelgelsen av nemndmedlemmer i den enkelte sak for nemnda. Oppsummert skal det være til stede én nemndleder ansatt i UNE, ett nemndmedlem foreslått av humanitære organisasjoner, og ett medlem foreslått av fylkesmennene/Norges Juristforbund/Samfunnsviterne<sup>4</sup>.

### 3.2 Stornemnd

I svært spesielle saker, avgjøres saken i en stornemnd som skjer et par ganger i året. I en slik stornemnd avgjøres saken av tre nemndledere, og fire nemndmedlemmer. Stornemndavgjørelser reguleres av utlendingsforskriften og er en del av norsk rettspraksis og lovgivning, og de spiller en betydelig rolle i å tolke og avgjøre saker som involverer utlendingslovgivning. Stornemndavgjørelser er av høyst betydning og gir veiledning og klarhet i utlendingssaker som er av stor interesse for det juridiske samfunnet, advokater, migrasjonsmyndigheter og domstoler. Her behandles saker som anses som prinsipielt viktige, har betydelige samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser, involverer områder der det er tendenser til ulik praksis, eller der det er påstått at et vedtak er lovstridig til skade for klageren. Stornemnda for utlendingssaker skal være en uavhengig og kompetent klagenemnd som behandler enkeltsaker etter utlendingslovgivningen.

---

<sup>6</sup> Utlendingsforskriften. (2020). *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. (FOR-2023-09-15-1432). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2009-10-15-1286/§16-3>

Justis- og beredskapsdepartementet har innført endringer i utlendingsforskriften for å utvide muligheten for nemndbehandling i spesifikke tilfeller, som reaksjon på domstolsavgjørelser og henvendelser fra Sivilombudet. Dette gjelder når:

1. Domstolen har fastslått at Utlendingsnemndas vedtak er ugyldig, og domsavsigelsen er rettskraftig.
2. Det foreligger en rettskraftig domstolsavgjørelse som, selv om den ikke direkte angår nemndas vedtak, indikerer at Utlendingsnemndas avgjørelse kan være ugyldig.
3. Sivilombudet ber om en ny vurdering av saken.

I slike situasjoner er det normalt adgang til nemndbehandling, med mindre nemndlederen finner grunn til å endre resultatet i saken. En ny nemndleder vil lede behandlingen under nemndmøtet, og som hovedregel vil klageren ha mulighet til å være til stede. Dette er regulert av utlendingsforskriften §§ 16-9 og 16-12.

Disse endringene ble initiert som følge av en høring gjennomført av Justis- og beredskapsdepartementet i 2021. Departementets forslag gikk ut på at nemnda normalt skal behandle saker etter rettskraftig dom mot UNE eller etter kritikk fra Sivilombudet. Departementet vurderer også andre forslag fra høringen, inkludert spørsmål knyttet til innsyn i interne saksdokumenter, avgrensning av saker som kan behandles i nemndmøter og rettshjelp for mindreårige i forberedende samtaler.

### 3.3 Behandling av saker i stornemnda

Et eksempel på hvordan saker i stornemnda blir behandlet kan være saker om utvisning i forhold til grunnloven § 97 fra august 2022. I denne saken ble spørsmålet om utvisning etter utlendingsloven § 67 første ledd bokstav *e* vurdert. Denne bestemmelsen angår utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse som er ekskludert fra retten til anerkjennelse som flyktning etter lovens § 31. Sentralt i saken var spørsmålet om utvisningen kunne anses som tilbakevirkende i strid med Grunnloven § 97, avhengig av tidspunktet for vedtaket om eksklusjon i forhold til ikrafttreddelsen av lovens § 67 første ledd bokstav *e*. Stornemnda i denne saken formulerte ingen presedensvirkninger, men avgjørelsene vil ha en viss veiledende effekt for påfølgende og sammenlignbare saker som behandles av UDI (Utlendingsdirektoratet) og UNE (Utlendingsnemnda). Presedensvirkningen av avgjørelsene vil gjelde frem til eventuelle endringer i lovgivningen, rettspraksis eller forvaltningspraksis.

Et annet eksempel er saker som involverer enslige mindreårige asylsøkere. Stornemndavgjørelser har historisk hatt betydelig innflytelse på behandlingen av saker som involverer enslige mindreårige asylsøkere og Dublin II-avtalen. I en avgjørelse fra oktober 2009 uttalte Stornemnda at statusen som enslig mindreårig asylsøker alene ikke er tilstrekkelig for å avgjøre om asylsaken skal behandles i Norge. Det kreves en konkret vurdering som inkluderer hensyn til barnets beste, med vekt på faktorer som alder, oppholdstid i og tilknytning til Norge, oppholdstid i og tilknytning til det første asyllandet, forholdene i det første asyllandet og barnets helse. Stornemnda fremhevet betydningen av å prioritere barnets interesser i denne vurderingen. Avgjørelsene i denne saken fikk betydelig innvirkning på fremtidig behandling av tilsvarende saker, og de har bidratt til å forme prinsipper og standarder som myndigheter og domstoler kan følge i lignende saker, samtidig som de har kastet lys over tolkningen av utlendingslovgivningen i Norge.

#### 4 Norge og internasjonalt samarbeid

Hvordan Norge behandler flyktninger og asylsøkere skal behandles i samsvar med de internasjonale reglene som Norge er bundet av. Dette er nedfelt i § 3 i Utlendingsloven. I henhold til § 32 sies det at søknad om oppholdstillatelse kan nektes om behandlet dersom søkeren har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land, men kan også kreves å heller bli mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet. Søkeren kan også bli avvist om vedkommende har opphold seg i en stat eller område hvor utlendingen *ikke* ble forfulgt. Europaparlaments- og rådsforordning, Dublin III-forordningen, gjelder likeså som norsk lov. Dublin-samarbeidet innebærer i hovedsak at en søknad om asyl kan nektes realitetsbehandling i et land dersom asylsøkeren kan kreves mottatt av et annet land som deltar i forordningen. I Norge kan dette bety at en søknad kan bli avvist dersom asylsøkeren har visum eller oppholdstillatelse eller opphold i et annet land- eller at søkeren har søkt beskyttelse i et annet land.

##### 4.1 Røde Kors

I norsk kontekst spiller Røde Kors en essensiell rolle innenfor akutte overnattings- og sanitært tilbud, samt i leveransen av helse- og støttetjenester som adresserer individuelle behov som helsevesenet ikke alltid dekker tilfredsstillende. Dette utgjør en viktig komponent i Norges helhetlige tilnærming til å møte de grunnleggende behovene til sårbare befolkningsgrupper. Særlig bemerkelsesverdig er Røde Kors' engasjement for ekstra utsatte migrantgrupper, som

eksempelvis personer som er underlagt internering i henhold til utlendingsloven og som står i fare for deportasjon fra Norge. Dette representerer en nødvendig og humanitær tilnærming til en gruppe som ofte befinner seg i en særlig sårbar situasjon. Røde Kors sine initiativer bidrar til å sikre beskyttelse og støtte for individer som ellers kunne ha stått uten tilstrekkelig assistanse. Dette betinger et bredere perspektiv innenfor norsk politikk og understreker betydningen av å ha retningslinjer og praksiser som ivaretar de mest sårbare gruppene i samfunnet, inkludert migranter som opplever usikkerhet og risiko for deportasjon. Røde Kors sin innsats representerer dermed et positivt eksempel på hvordan humanitære organisasjoner spiller en avgjørende rolle i å styrke nasjonal politikk og praksis for beskyttelse og støtte til sårbare befolkningsgrupper.

#### 4.2 FNs høykommissær for flyktninger: UNCHR

UNHCR hevder at den avgjørende faktoren for å avgjøre om en person er berettiget til internasjonal beskyttelse er om vedkommende er i behov av slik beskyttelse. Reglene og rettighetene i FNs flyktningkonvensjon gjelder kun for de som har krysset nasjonale grenser for beskyttelse i et annet land. De fleste av de som er tvunget til forflytning forblir imidlertid innenfor sine egne lands grenser, og blir betegnet som internt fordrevne personer (IDP). IDPer er sårbare i humanitær sammenheng, selv om de ikke dekkes av flyktningkonvensjonen, er de berettiget til beskyttelse og bistand i henhold til internasjonal humanitær rett. Å forstå deres unike behov og utfordringer, samt anerkjenne viktigheten av en helhetlig og inkluderende tilnærming til beskyttelse og bistand, er avgjørende. Dette krever utvikling og gjennomføring av politiske tiltak for å adressere deres behov og fremme en bærekraftig vei fremover.

I lys av den faktiske bruken av regler og rettigheter som er forankret i FNs flyktningkonvensjon, fremstår det som et sentralt aspekt at disse juridiske rammeverkene kun er gjeldende for de individer som har krysset nasjonale grenser og funnet nødvendig beskyttelse i et annet land. Det er en bemerkelsesverdig paradoksalitet at flertallet av de menneskene som er rammet av tvungen forflytning og på flukt i dag faktisk forblir innenfor sine nasjonale grenser. Selv om de formelt sett ikke omfattes av FNs flyktningkonvensjon, er de likevel berettiget til beskyttelse og assistanse i samsvar med prinsippene og standardene som er nedfelt i internasjonal humanitær rett. Dette understreker nødvendigheten av en omfattende og inkluderende tilnærming til beskyttelse og bistand for tvungent fordrevne befolkningsgrupper, og oppfordrer til utvikling og gjennomføring av politiske tiltak som adresserer deres behov og sørger for en bærekraftig vei fremover.

## 5 Politiske implikasjoner og konsekvenser for norsk asyl- og flyktningpolitikk

Som beskrevet i sluttrapporten til PROTECT<sup>7</sup>, er det å forankre flyktning- og asylpolitikken i migrasjonspolitikken og andre politiske områder skadelig for å sikre retten til internasjonal beskyttelse. PROTECT har oppdaget måter å unngå denne sammenvevingen av de ulike politiske områdene. Hvordan kan disse funnene overføres til norsk kontekst? I dette avsnittet vil vi evaluere og komme med ytterlige anbefalinger for hvilke styringsdimensjoner (aktører, strukturer og nettverk) som passer best til formålet om å tilrettelegge at kompaktene sammenfatter med FN kompaktene og retten til internasjonal beskyttelse i Norge.

Ettersom det politiske feltet innenfor asyl er sammenvevet med migrasjonspolitikken i EUs nye migrasjons- og asylpakt, anbefales den Europeiske Union å iverksette internasjonal beskyttelse gjennom lovgivning i en ny *EU Asylum Pact*. Dette er da anbefalt å gjøres gjennom å rigid skille asyl fra migrasjon, grense, sikkerhet, utvikling og andre eksterne politiske bekymringer.

---

<sup>7</sup> Sicakkan, H. G. (2023). *Lost in Migration. Which Policies are needed to Safeguard the International Protection System?*. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7936705>

## 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:
  - Andreas Børretzen Solbu, Universitet i Bergen
  - Jenny Guo Strømsnes, Universitetet 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