



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Rundskriv

Utlendingsdirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Nr.
G-15/2020

Vår ref
19/4053

Dato
1.7.2020

Rundskriv G-15/2020: Retningslinjer for arbeidet med overføringsflyktninger jf. utlendingsloven § 35

Etter utlendingsloven § 35 kan Utlendingsdirektoratet (UDI) fatte vedtak om overføring av flyktninger etter de retningslinjer som er fastsatt av overordnet myndighet. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) gir her retningslinjer etter samråd med Utenriksdepartementet (UD) og Kunnskapsdepartementet (KD). Retningslinjene gjelder også for andre forhold knyttet til arbeidet med overføringsflyktninger, slik som fordelingen av den årlige kvoten og samarbeid med andre myndigheter, med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og andre organisasjoner. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) skal gi UDI råd før vedtak om overføring basert på vurdering av utsiktene til bosetting og videre integrering, og følge opp med bosetting og integrering i kommunene etter ankomst til Norge.

1. Generelt

Norges tilbud om gjenbosetting av flyktninger er uttrykk for vilje til solidarisk å bidra til å løse situasjonen til flyktninger som lever under utrygge eller svært vanskelige forhold der de er. Norge har stor frihet med hensyn til valg av omfang og utforming av dette arbeidet.

I 2018 anerkjente Norge og de fleste av FNs medlemsland Den globale flyktningplattformen (Global Compact on Refugees), jf. New York-erklæringen fra 16.09.2016. Gjenbosetting inngår som et viktig element i flyktningplattformen, bl.a. mht. byrde- og ansvarsdeling med store vertsland i det globale sør. Det vises også til UNHCRs strategi for gjenbosetting m.m. fra juni 2019 (The Three-Year (2019-2021) Strategy on Resettlement and Complementary Pathways) som er en oppfølging av flyktningplattformen.

Norge skal legge vekt på UNHCRs anbefalinger i arbeidet med overføringsflyktninger. Overføring av vitner ved internasjonale straffedomstoler er regulert i egne avtaler. Disse sakene behandles i hovedsak på samme måte som saker om overføringsflyktninger.

Norge samarbeider med International Organisasjon for Migration (IOM) om praktisk tilrettelegging for uttakskommisjonene i aktuelle uttaksland, kulturorienteringsprogram for flyktingene og forhold knyttet til selve reisen til Norge.

2. Rolle- og ansvarsdeling

JD har et overordnet ansvar for innvandringspolitikken og utlendingsloven, herunder lovgivningen for kvoten for overføringsflyktninger, og for koordinering av arbeidet med uttak av overføringsflyktninger. UD har et overordnet ansvar for utenrikspolitikken og den humanitære politikken. KD har overordnet ansvar for integreringspolitikken og for bosetting av nyankomne flyktninger og introduksjonsordningen. JD og KD har, som ledd i det årlige budsjettarbeidet, et felles ansvar for å fremme forslag til antall overføringsflyktninger. JD i samråd med KD og UD fastsetter, etter innspill fra UDI, IMDi, UNHCR og relevante frivillige organisasjoner, kvotens sammensetning og kriterier for uttak av den enkelte flyktning. JD, i dialog med KD og UD, fastsetter prosessen for arbeidet.

UDI og IMDi skal, etter å ha fått forslag fra UNHCR, og relevante frivillige organisasjoner, foreslå sammensetning av kvoten. Det skal i forslaget tas hensyn til UNHCRs vurderinger av hvilke grupper som har behov for gjenbosetting i Norge, til utsiktene for at gruppene kan bli integrerte og til kommunenes kapasitet til å gi egnede tilbud. JD, KD og UD skal vurdere de innkomne forslagene på basis av sine ansvarsområder, jf. over.

UDI har ansvar for å fatte vedtak om innreise og status for personer som tilbys gjenbosetting i Norge i henhold til utlendingsloven med forskrift, og innenfor rammene som er gitt i departementets retningslinjer. UDI skal vurdere behovet for nødvendig informasjon og dokumentasjon for at beslutning om uttak skal kunne fattes, herunder om personer som fremmes for overføring skal intervjues av norske tjenestemenn. UDI skal innhente IMDis råd om utsikter til bosetting og integrering i Norge, som skal tas inn i arbeidet med profil til UNHCR (Pre-mission Questionnaire) og i UDIs vurdering av vedtak om innreise eller avslag, jf. under. UDI har ansvar for informasjon om reise og ankomst til Norge. Innreise til Norge skal planlegges i samarbeid med IMDi som skal legge til rette for bosetting i en kommune.

IMDi har ansvar for å kartlegge bosettingsrelevant informasjon om flyktingene før ankomst til Norge, og bosette flyktninger som blir overført innenfor gjeldende bosettingsordning. IMDi er ansvarlig for at flyktingene og aktuelle bosettingskommuner får relevant informasjon før flyktingene kommer til Norge. IMDi har ansvar for å vurdere kommunenes bosettingskapasitet og forhold knyttet til integrering.

3. Kvotens størrelse

Stortinget fastsetter størrelsen på den årlige kvoten på grunnlag av regjeringens forslag til statsbudsjett. Kvoten angir hvor mange plasser for overføringsflyktninger som kan benyttes.

Kvoteplassene kan anvendes fleksibelt innenfor treårige rammer. Innenfor disse rammene kan etterfølgende års kvoteplasser forskutteres og ubrukte plasser overføres til etterfølgende år.

Adgangen til å anvende denne fleksibiliteten må relateres til:

- a. Kommunenes kapasitet til å ta imot overføringsflyktninger.
- b. Varierende gjenbosettingsbehov.
- c. Variasjoner i UNHCRs kapasitet til å fremme saker om overføring.
- d. Uforutsette hendelser og situasjoner utenfor norsk kontroll.

For de to første årene i den fleksible treårsperioden står UDI fritt til å anvende +/- 5 pst. av plassene på det gjeldende års kvote. Avvik fra planlagt uttak tas med i rapporteringen til departementet. Dersom det er behov for å anvende flere eller færre plasser enn dette, skal UDI ta dette opp skriftlig med departementet på forhånd. UDI bør da kunne vise til ett eller flere av hensynene nevnt over.

For det siste året i den fleksible treårsperioden skal UDI så langt mulig utlikne variasjonene de to forrige årene slik at de samlede plassene i treårsperioden er best mulig utnyttet. Det samlede uttaket for treårsperioden sett under ett, skal ikke overstige det antallet som budsjettvedtakene i Stortinget gir rom for.

Uttak av flyktninggrupper som et år er tildelt egne delkvoter, kan i omfang variere med +/- 20 pst. i forhold til delkvotenes størrelse, men innenfor den årlige rammen totalt sett, jf. omtale ovenfor.

4. Prosessen for fastsettelse av kvotens sammensetning

JD fastsetter i samråd med KD og UD kvotens sammensetning, bl.a. basert på informasjon, vurderinger og forslag utarbeidet av UDI og IMDi samt anbefalinger fra UNHCR.

Månedsskiftet juni/juli: UNHCR presenterer sine globale behov og prioriteringer for det påfølgende året på de årlige trepartskonsultasjonene om gjenbosetting (Annual Tripartite Consultations on Resettlement – ATCR). JD videresender dokumentet om prioriteringer til KD, UD og HOD så snart det foreligger.

Primo juli: JD inviterer UD, KD, HOD, UDI og IMDi til et felles møte der UNHCRs prioriteringer og behov gjengis. Formålet med møtet er å få et felles situasjonsbilde, og å ha en innledende, uformell diskusjon om kvotesammensetningen.

1. september: UDI og IMDi oversender forslag til neste års kvotesammensetning til hhv. JD og KD med kopi til det andre departementet. Forslaget inngår i en rapport med oppsummering og evaluering av uttaks- og bosettingsarbeidet foregående år og første halvår inneværende år. Det skal bl.a. tas utgangspunkt i momentene i pkt. 5 bokstav d), e) og f) jf. under. Det skal fremgå om direktoratene er omforente om ett forslag til kvotesammensetning eller om de har ulike forslag.

Rapporten skal bl.a. innbefatte:

- Vurdering av samarbeidet med aktuelle UNHCR-kontorer.
- Vurdering av det aktuelle UNHCR-kontors kapasitet til å presentere et tilstrekkelig antall.
- Vurdering av om UNHCR fremmer saker som samsvarer med de norske uttakskriteriene.
- Vurdering av ambassadene som har vært involvert.
- Vurdering av bosettings- og integreringsarbeidet for mottatte flyktninggrupper. Resultater av integreringsarbeidet skal synliggjøres på gruppenivå, i den grad det er mulig. Der bosetting av gruppen har pågått over flere år, trekkes også erfaringer fra tidligere år inn.
- Vurdering av særskilte behov for helsetjenester i kommunene, særlig med tanke på medisinske saker.
- Anbefaling av om aktuelle grupper fortsatt bør tilbys gjenbosetting i Norge, og om dette bør gjøres i samme, i større eller i mindre omfang enn tidligere år.

UDI oversender samtidig en oppsummering av innspillene fra relevante frivillige organisasjoner, og eventuelle eksperter/ ressurspersoner, på hvilke flyktninggrupper Norge bør tilby gjenbosetting det påfølgende året.

UDI skal innhente informasjon fra UNHCR om aktuelle situasjoner, UNHCRs kapasitet og hvilke flyktningssituasjoner/-grupper de ønsker Norge skal prioritere m.m.

Forslaget og fordelingen skal ta hensyn til forslag til kvotens totale størrelse som fremgår av JDs Prop. 1 S. JD kan også be om alternativer basert på alternative størrelser på kvoten.

JD videresender forslaget og tilhørende dokumenter til UD snarest mulig. JD sender brev til HOD for avklaring av antallet medisinske plasser.

Primo september: JD inviterer KD, UD og HOD til møte for å gjennomgå innkommet forslag til kvotesammensetning. UDI og IMDi kan også inviteres.

1. oktober: UD og KD gir tilbakemelding til JD på forslaget til kvotesammensetning fra UDI og IMDi. UD skal gi en vurdering av hvilke flyktninggrupper Norge bør tilby gjenbosetting, og hvordan gjenbosettingen kan inngå i en bred norsk flyktningpolitisk og humanitær strategi, i tråd med utenrikspolitiske målsettinger. KD skal gi en vurdering av hvilke flyktninggrupper Norge bør tilby gjenbosetting i tråd med integreringspolitiske målsettinger. Det forutsettes at UD og KD tar utgangspunkt i UNHCRs prioriterte situasjoner. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) gir tilbakemelding om medisinske plasser.

15. oktober: JD utarbeider notat med vurderinger og forslag til kvotesammensetning. Forslaget legges frem for politisk klarering parallelt i JD, KD og UD.

1. november: JD gir UDI en foreløpig fordeling av kvoten, med forbehold om Stortingets godkjenning av budsjettet, med kopi til alle berørte instanser. UDI tar utgangspunkt i den foreløpige fordelingen i planleggingen av neste års uttak, og har kontakt med UNHCR og IOM basert på dette.

Desember: Etter vedtak av saldert budsjett sender JD endelig kvotebrev til UDI med kopi til KD, UD, HOD, IMDi, POD, PU og PST og ev. andre. JD sender et eget brev til UNHCR.

JD sender et orienterende statsrådsnotat om kvotesammensetningen til SMK og aktuelle statsråder slik at alle regjeringspartiene er orientert.

Dersom Stortinget vedtar en annen kvotestørrelse enn regjeringen har foreslått, initierer JD samarbeid med KD og UD om håndteringen av dette.

5. Momenter det skal tas hensyn til ved sammensetningen av kvoten

UDI og IMDi skal gi innspill til kvotens sammensetning på grunnlag av UNHCRs prioriterte situasjoner, samt oppsummering og vurdering av første halvårs og foregående års gjenbosettingsarbeid.

For de ulike delkvotene skal det legges opp til en balansert sammensetning av flyktningene. Det skal også sees hen til muligheter for integrering, herunder medbrakt kompetanse.

- a. Flyktninggruppers behov for beskyttelse og varig løsning. Flyktningenes sikkerhetsmessige forhold i vertslandet og utsiktene til varig opphold der, eller tilbakevending til opprinnelseslandet skal vurderes her. Det skal legges vekt på UNHCRs vurderinger, slik disse kommer til uttrykk i den årlige Projected Global Resettlement Need og i supplerende oppdateringer.
- b. Vertslandenes behov for avlastning og byrdedeling.
- c. Mulighetene for flernasjonal koordinert innsats, herunder felleseuropeiske tiltak for å løse prioriterte flyktnings situasjoner og/eller å oppnå en strategisk gevinst i form av en løsning eller bedre forhold for flyktninger som ikke tilbys gjenbosetting.
- d. Erfaringer med det operative samarbeidet med UNHCR ved aktuelle uttakssteder, herunder UNHCR sin kapasitet til å presentere saker som samsvarer med de norske uttakskriteriene.
- e. Vurdering av om flyktninggruppen preges av sårbare flyktninger, for eksempel utsatte kvinner og barn, og LHBTIQ+-personer.
- f. Kapasiteten på tjenestetilbudet for bosatte flyktninger i kommunene og kommunenes kapasitet til å tilpasse tjenestene til flyktninggruppenes særlige behov.

6. Kvotens sammensetning/underkvoter

Kvoten settes sammen av underkvoter for nærmere angitte flyktninggrupper og - kategorier. UDI skal foreta uttak i tråd med fastsatt fordeling. Underkvotene kan overskrides med inntil 20 pst., dog innenfor angitte rammer for samlet uttak det enkelte år. Behov eller ønske om større overskridelser skal tas opp med departementet, jf. pkt. 3 i dette rundskrivet. Under gis retningslinjer for kategoriene det er aktuelt å gi underkvoter for:

- a. Grupper av flyktninger av en eller flere nasjonaliteter som velges ut i bestemte vertsland ved bruk av uttakskommisjoner. Dette utgjør hovedandelen av kvoten.
- b. Åpne plasser: For å gi mulighet til å gi tilbud til enkeltflyktninger som ikke faller inn under underkvotene for de fastsatte flyktninggruppene og kategoriene, holdes noen plasser åpne.
- c. Hastesaker: UDI skal ha en prosedyre som gjør det mulig å fatte vedtak på grunnlag av forelagte dokumenter innen 48 timer. Dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst eller dersom det er indikasjoner på at saken bør forelegges departementet, kan ikke denne tidsfristen holdes. Når fristen ikke kan holdes, bes UDI omgående om å varsle UNHCR og spørre om det likevel er ønskelig at Norge behandler den.
- d. Medisinske saker: De medisinske sakene utgjør normalt rundt to pst. av den totale kvoten.

Fordelingen og innretningen av hastesaker og medisinske saker vil fremgå av det årlige kvotebrevet.

7. Kriterier for uttak

Vedtak om uttak av enkeltpersoner skal bygge på følgende kriterier:

- a. Behov for internasjonal beskyttelse. Det skal her både ses hen til flyktingens grunn til å forlate hjemlandet, risikoen ved retur og sikkerheten i oppholdslandet. Utgangspunkt tas i UNHCRs vurdering. Samtidig skal beskyttelsesvurderingen i saker om overføring ligge på tilnærmet samme nivå som i asylsaker. Dette gjelder også troverdighetsvurderingen.
- b. Behov for gjenbosetting. Det skal ses hen til utsiktene til å oppnå andre varige løsninger på kort og mellomlang sikt.

Utover dette skal det ses hen til følgende momenter ved uttak:

- c. Barnefamilier med barn under 18 år skal prioriteres.
- d. Utsatte kvinner er en prioritert gruppe.
- e. LHBTIQ+- personer skal prioriteres.

Følgende forhold skal som hovedregel føre til vedtak om avslag:

- f. Utlendingslovens utelukkelsesregler kommer til anvendelse. Personer som omfattes av utlendingsloven § 31 om utelukkelse, skal som utgangspunkt ikke tilbys gjenbosetting i Norge.
- g. Uønsket atferd og holdninger som avdekkes kan danne grunnlag for avslag. Personer som har en kjent kriminell atferd eller tungt rusmisbruk, skal som utgangspunkt ikke tilbys gjenbosetting i Norge.

- h. Manglende bosettings- og tjenestekapasitet: Dersom det er særlige problemer knyttet til kommunenes mulighet for å tilby bosetting og lovpålagte tjenester, skal dette tas hensyn til før innvilgelse av saken.

Det vises for øvrig til GI-08/2018 Instruks om behandling av saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter utlendingslovens kapittel 14, § 35, og saker etter eksportkontrollregelverket som gir regler for når og hvordan UDI skal forelegge enkeltsaker om overføring for vurdering av instruksjon.

8. Framgangsmåte ved uttak

Det vises til pkt. 2 ovenfor. UDI har ansvar for at beslutning om uttak som overføringsflyktning tas på en betryggende måte, herunder om det er behov for intervju av den enkelte flyktning. Uttak av overføringsflyktninger skal ses i sammenheng med praksis for asylsaker. I den grad det er mulig, bør det tilstrebes at antallet bosettingsklare varierer minst mulig i løpet av året.

De involverte instansene må sørge for å være forberedt til uttakskommisjonene, og må avklare seg imellom hvordan dette gjøres på mest hensiktsmessig måte. Utenrikstjenesten skal bistå i arbeidet etter behov og kapasitet.

UDI har ansvar for å vurdere om politiet skal inviteres til å ta del i uttaksarbeidet, både for vurdering av grunnleggende nasjonale interesser og gyldigheten av framlagte dokumenter.

Erfaringene med ulike uttaksformer skal inngå i den oppsummeringen og evalueringen UDI og IMDi skal foreta og innberette til departementet, jf. pkt. 4.

9. Adgang til å fremme saker om overføring

Saker som UNHCR fremmer skal ha prioritet. Dersom det passer etter de prioriteringer departementet gir, kan UDI i tillegg behandle søknader fremmet av:

- a. Andre mellomstatlige organisasjoner,
- b. Norske utenriksstasjoner,
- c. Internasjonale straffedomstoler Norge har inngått vitnegjenbosettingsavtale med,
- d. Norske PEN. Det gjelder bare for personer omfattet av fribyordningen,
- e. Norske frivillige organisasjoner med tilstedeværelse i områder der UNHCR ikke er representert eller ikke har mandat til å fremme saker om gjenbosetting.

Vedtak i saker fremmet av organisasjoner som nevnt over vil hovedsakelig inngå i delkvoten som er ubunden av opprinnelsesland (åpne plasser). Eventuelle begrensninger i antall vedtak for slike søknader vil fremgå i det årlige kvotebrevet.

10. Støttetiltak til internasjonale organisasjoner

Midler til støttetiltak for UNHCR eller andre organisasjoner som spesifikt er knyttet til kvoten for overføringsflyktninger fordeles over statsbudsjettet i kap. 490, post 73 Gjenbosetting av flyktninger – støttetiltak. I tillegg finansieres Kulturorienteringsprogrammet over kap. 820, post 01 IMDi drift.

Kap. 490, post 73 har to komponenter. Den første gjelder operativt arbeid som bl.a. støtter oppunder Norges uttakskommisjoner. Midlene for den operative komponenten kan overføres til UNHCR, IOM eller annen aktuell organisasjon.

Den andre komponenten gjelder prosjekter som bidrar til å øke gjenbosettingskapasiteten i UNHCR. For denne komponenten fremmer UNHCR prosjektforslag for JD.

Midlene på kap. 820 post 01 og kap. 490 post 73 tildeles i tildelingsbrevene til hhv. IMDi og UDI. For post 73 overfører UDI midlene for den operative komponenten til aktuell organisasjon når tildelingsbrevet er mottatt. For prosjektkomponenten overføres midlene til UNHCR når prosjektene er godkjent i JD og JD har gitt UDI i oppdrag å overføre midlene. Kulturorienteringsprogrammet finansieres over kap. 820, post 01 IMDi drift.

11. Ikrafttredelse

Retningslinjene trer i kraft 1.7.2020. Samtidig oppheves rundskriv G-04/2015.

Med hilsen

Siri Johnsen (e.f.)
fung. ekspedisjonssjef

Marit Jenny Rosenvinge
fung. avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur

Kopi:

Kunnskapsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Utenriksdepartementet
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Politiets utlendingstjeneste