

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 30.04.2026

Saksnr: 26/2524

Høringsfrist: 12. juni 2026

Endring i utlendingsforskriften § 7-6 (forslagsrett på kvoten for overføringsflyktninger)

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endring i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Departementet foreslår at det i utlendingsforskriften § 7-6 andre ledd tilføyes en bokstav f, slik at arbeidstakerorganisasjoner (fagforeninger) inngår i listen over instanser som kan anmode om overføring til Norge på kvoten for overføringsflyktninger.

2 Bakgrunn

Norge har en årlig kvote for overføringsflyktninger. De som omfattes av ordningen er utlendinger som er anerkjent som flyktninger iht. utlendingsloven § 28, jf. Flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967. Plassene på kvoten kan òg benyttes til andre typer myndighetsstyrt overføring av personer på flukt. Formålet er å gi vern til flyktninger og å avlaste vertsland.

Det er Stortinget som beslutter antall plasser på kvoten etter forslag fra regjeringen i forbindelse med den årlige budsjettprosessen.

2.1 Kvotens sammensetning

Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter i samråd med Utenriksdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet kvotens sammensetning, blant annet basert på vurderinger og forslag utarbeidet av Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Norske humanitære organisasjoner bidrar med innspill til UDI og IMDi i denne prosessen.

Overføringsflyktninger får som hovedregel tildelt en bosettingskommune før ankomst, og kommunene mottar integreringstilskudd som ved bosetting fra mottak. Bosettingen skjer over hele landet.

Bakgrunnen for forslag til endring i forskriften er et ønske om å styrke muligheten for at fagorganiserte som er utsatt for forfølgelse kan gis internasjonal beskyttelse under kvoten for overføringsflyktninger. Personer som utsettes for forfølgelse på grunnlag av fagorganisering kan i dag fremmes som kandidater av instanser som

har rett til å anmode om overføring til Norge på kvoten for overføringsflyktninger, og innenfor de fastsatte kriteriene for disse instansene. Det kan være tilfeller der fagorganiserte faller utenom de gjeldende kriteriene, og det kan derfor forekomme at aktuelle kandidater blant fagorganiserte ikke fanges opp. Ved å gi norske fagforeninger tilgang til å anmode overføring til Norge på kvoten for overføringsflyktninger skal fagorganiserte som utsettes for forfølgelse gis en bedre tilgang til internasjonal beskyttelse under kvoten for overføringsflyktninger.

3 Gjeldende rett

Forslagsrett på kvoten for overføringsflyktninger er regulert i utlendingsloven § 35 og utlendingsforskriften § 7-6. Nærmere retningslinjer for overføring av flyktninger er regulert i rundskriv G-15/2020 fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Det følger av utlendingsloven § 35:

«Etter anmodning fra FNs høykommissær for flyktninger, andre internasjonale organisasjoner eller andre instanser som er fastsatt av Kongen i forskrift, kan Utlendingsdirektoratet innenfor de rammene og etter de retningslinjene som er fastsatt av overordnet myndighet, treffe vedtak om at en utlending skal gis innreisetillatelse. Kongen kan i forskrift legge vedtaksmyndigheten til et annet organ.»

Loven gir hjemmel til at FNs høykommissær for flyktninger og andre internasjonale organisasjoner kan fremme kandidater på kvoten. Det gis samtidig adgang til å åpne for ytterligere instanser i forskrift.

Utlendingsforskriften § 7-6 regulerer hvem som kan anmode om overføring til Norge på kvoten for overføringsflyktninger.

«Instanser som kan anmode om at en utlending skal gis innreisetillatelse etter lovens § 35 første ledd, er:

- a. FNs høykommissær for flyktninger,
- b. norsk utenriksstasjon,
- c. andre mellomstatlige organisasjoner,
- d. internasjonale straffedomstoler Norge har inngått vitnegjenbosettingsavtale med, og
- e. norske frivillige organisasjoner i samsvar med retningslinjer som gis av departementet.»

FNs høykommissær for flyktninger kan kun fremme saker hvor søker er anerkjent som flyktning av dem og må i hovedsak fremme saker iht. anvisning fra norske myndigheter om prioriterte grupper. Dette kan også omfatte fagforeningsrepresentanter. Prioriterte grupper er barnefamilier, utsatte kvinner, LHBTIQ+-personer, og andre sårbare grupper.

Norske utenriksstasjoner kan fremme anmodninger om overføring til Norge iht. rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet (GI-13/2010). Dette omfatter tilfeller der saken ikke kan henvises til FNs høykommissær for flyktninger og saken har tilknytning til norske interesser, *eller*, i tilfeller der saken ikke kan henvises til høykommissæren og personen har nær familiemessig tilknytning til Norge.

Andre mellomstatlige organisasjoner kan omfatte f.eks. Amnesty International, Internasjonale Røde Kors mv. Saker fremmet av slike organisasjoner kan også omfatte fagforeningsrepresentanter.

Internasjonale straffedomstoler Norge har inngått vitnegjenbosettingsavtale med kan fremme saker for vitner i domstolens saker. I prinsippet kan dette også gjelde fagforeningsrepresentanter, men vil trolig være mindre relevant.

Norske frivillige organisasjoner med adgang til å fremme kandidater på kvoten for overføringsflyktninger fremgår av Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv (G-15/2020). Her er Norsk PEN nevnt spesielt, avgrenset til personer omfattet av Fribyordningen, f.eks. forfattere. I prinsippet kan dette også gjelde fagforeningsrepresentanter. Øvrige norske frivillige organisasjoner kan være Den Norske Helsingforskomiteen. Denne organisasjonen har et bredt mandat, og kan også fremme kandidater forfulgt som følge av fagforeningsaktivitet.

Det følger av rundskriv (G-15/2000) at kvoten kan deles inn i delkvoter for nærmere angitte flyktninggrupper og kategorier. De sentrale delkvotene er:

- a. Flyktninggrupper: Hoveddelen av kvoten. Kandidater i bestemte vertsland som fremmes av FNs høykommissær for flyktninger.
- b. Åpne plasser: Alternative kanaler for å fremme kandidater som ikke faller inn under delkvotene for de fastsatte flyktninggruppene og kategoriene under a.

Forslaget om å gi fagforeninger adgang til å fremme kandidater på kvoten for overføringsflyktninger berører underkategori b (åpne plasser).

FNs høykommissær for flyktninger har prioritet til å fremme kandidater på kvoten for overføringsflyktninger, også etter underkategori b.

Andel vedtak for åpne plasser fremgår i det årlige kvotebrevet og vil normalt ligge på om lag 10 pst. av den totale kvoten.

4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet viser til at utlendingsforskriften § 7-6 ikke er til hinder for at instanser nevnt i forskriften kan anmode om fagforeningsrepresentanter på kvoten, gitt at kriteriene som ellers gjelder for instansene er oppfylt. Basert på gjennomgangen ovenfor kan det likevel være enkelttilfeller som faller utenfor mulighetene for å få en søknad fremmet iht. gjeldende regelverk.

Prinsipielt kan det stilles spørsmål ved hvorfor fagforeninger skal gis særskilt tilgang til å fremme kandidater på kvoten for overføringsflyktninger. I en verden hvor menneskerettighetene er under press, er det begrenset tilgang til internasjonal beskyttelse, slik som gjennom den norske kvoten for overføringsflyktninger. Som vist ovenfor er det adgang til å fremme fagforeningsrepresentanter i eksisterende kanaler. Erfaringsmessig skjer likevel dette sjeldent.

Også andre organisasjoner har anmodet om å få fremme kandidater på kvoten, men disse anmodningene er ikke imøtekommet. Utvalget av instanser med forslagsrett til kvoten for overføringsflyktninger er snevert. Instansene som er omfattet iht. gjeldende regelverk er begrunnet med hensyn til å ivareta sentrale menneskerettighetsforsvarere og utenrikspolitiske hensyn. Utvalget har vært stabilt over tid, men er ikke uttømmende, som anmodningen fra andre organisasjoner viser. Når det ikke har blitt åpnet for ytterligere instanser har dette også

sammenheng med kvotens størrelse. Dersom antall instanser med forslagsrett til åpne plasser økes, vil det nødvendigvis begrense tilfanget av plasser for eksisterende instanser, jf. gjeldende regelverk.

Regjeringen ønsker å sikre bedre tilgang til internasjonal beskyttelse for fagorganiserte som er utsatt for forfølgelse. Det er derfor ønskelig å legge til rette for å inkludere arbeidstakerorganisasjoner som en instans med forslagsrett til kvoten for overføringsflyktninger. Arbeidstakerorganisasjoner avgrenses i denne sammenheng til hovedorganisasjonene som omfatter flere fagforbund eller fagforeninger, herunder LO, Unio, Akademikerne og YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund).

Utlendingsloven § 35 gir overordnet anvisning om hvilke instanser som skal ha forslagsrett til å anmode om overføring av flyktninger, og åpner for at nærmere spesifisering av instanser kan gis gjennom forskrift. Forskriftens § 7-6 andre ledd bokstav a-e angir hvilke instanser som har forslagsrett til åpne plasser. Særlig relevant i denne sammenhengen er bokstav e, som er generisk og gir «norske frivillige organisasjoner i samsvar med retningslinjer som gis av departementet» rett til å fremme kandidater på kvoten for overføringsflyktninger.

For at organisasjoner og foreninger skal anses som frivillige organisasjoner må de være registrert i Frivillighetsregisteret. Arbeidstakerorganisasjoner er ikke oppført i Frivillighetsregisteret. Fagforeninger på lokallagsnivå er imidlertid registrert som frivillige organisasjoner. Departementet vurderer det slik at det er lite hensiktsmessig å gi forslagsrett for fagforeninger på dette nivået. Dette vil omfatte et høyt antall foreninger, og representere en uforholdsmessig stor administrativ byrde for UDI.

For å legge til rette for at arbeidstakerorganisasjoner gis forslagsrett på kvoten for overføringsflyktninger er det behov for en forskriftsendring. Utlendingsforskriftens § 7-6 andre ledd foreslås endret ved at det inntas en ny bokstav f som gjelder arbeidstakerorganisasjoner.

Det bør gjelde samme krav til saksforberedelse knyttet til å fremme kandidater på kvoten for overføringsflyktninger som for øvrige instanser iht. forskriften § 7-6 første ledd. Krav til dokumentasjon av søknad om overføring er presisert i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv (GI-13/2010). UDI forventer at organisasjonen som fremmer søknaden har møtt søkerne enten fysisk eller digitalt. UDI kan anmode om tilleggsopplysninger i de tilfeller der dette er aktuelt. UDI kan avslå saken dersom vilkårene for overføring etter utlendingsloven § 35 ikke er oppfylt, eller dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslag til forskriftsendring har administrative og økonomiske konsekvenser. Dette omfatter økt behov for saksbehandlingsskapasitet og opplæringstiltak i Utlendingsdirektoratet. Det anslås en merkostnad på om lag 1,3 mill. kroner for første år endringen har effekt.

6 FORSLAG TIL FORSKRIFTSENDRING

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 7-6 andre ledd lyde:

Instanser som kan anmode om at en utlending skal gis innreisetillatelse etter lovens § 35 første ledd, er:

- a. FNs høykommissær for flyktninger,
- b. norsk utenriksstasjon,
- c. andre mellomstatlige organisasjoner,
- d. internasjonale straffedomstoler Norge har inngått vitnegjenbosettingsavtale med,
- e. norske frivillige organisasjoner i samsvar med retningslinjer som gis av departementet, og
- f. *Hovedorganisasjoner for arbeidstakere (fagforeninger) i samsvar med retningslinjer som gis av departementet.*

Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. august 2026.