

# Verdas flyktningar

Roald Høvring

Det er meir enn 40 millionar flyktningar i verda. Over halvdelan av desse er flyktningar i eige land. Flyktningproblemet er ein av dei største tragediane verdssamfunnet står overfor.

- Kva har skapt denne situasjonen?
- Kven er flyktningane?
- Kva kan verdssamfunnet gjøre?
- Kva rolle kan Norge spele?

## Endra konfliktbilde

Konfliktbildet i verda har endra seg drastisk dei siste ti åra. Tidlegare blei krigar oftast ført mellom land, to eller fleire. I dag er det derimot indre strid og borgarkrigar som dominerer konfliktbildet.

Mange av krigane har djupe historiske røtter og har både politiske, økonomiske, etniske og religiøse motsetnader som årsak. Ei urovekkande utvikling er at dei krigførande partane ofte bruker fordriving av sivile som eit bevisst politisk våpen. Dette bidrar til at fleire menneske enn tidlegare må flykte, sjølv om det ikkje er blitt fleire konflikhtar. Den endra krigføringa lét seg illustrere med at 90 prosent av dei som blir drepne i krig i dag er sivile, mot 5 prosent under første verdskrig.

Den kalde krigens slutt (rundt 1990) skapte eit nytt politisk klima og håp om

at ein ny internasjonal orden, med FN i førarsetet, ville bidra til ei meir fredelig verd. Men samtidig med internasjonal avspenning og demokratiutbreiing kom ei rekke nye konflikhtar til overflata. Dette var konflikhtar det var blitt lagt lokk på under den kalde krigen og som i mange tilfelle hadde etniske overtonar eller var prega av kamp om ressursar. Med oppløysinga av Jugoslavia blei Europa på ny krigsskodeplass.

## Internt fordrivne

Av verdas 40 millionar flyktningar er om lag 25 millionar internt fordrivne. Dette er menneske som har flykta frå krig og forfølgning utan at dei har kryssa ei landegrense. Derfor blir dei heller ikkje definert som flyktningar etter FNs flyktningkonvensjon og har ikkje samme rettar som andre flyktningar. Dei har vanskelegare for å få vern i organiserte flyktningleirar, og dei er meir utsette for fysiske overgrep, truslar, valdtekt og tvangsarbeid.

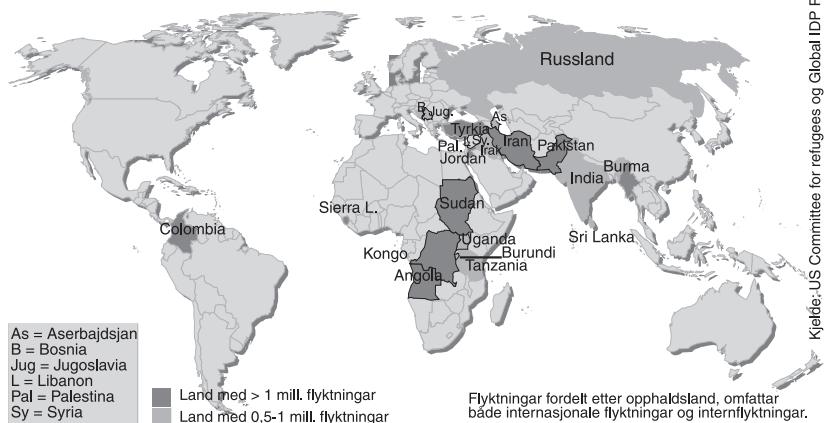
FN har imidlertid utarbeidd eit sett med retningslinjer til vern av internt fordrivne. Desse bygger på bindande internasjo-

Korleis har konfliktbildet i verda endra seg dei siste ti åra?

Kva meiner vi med internt fordrivne?

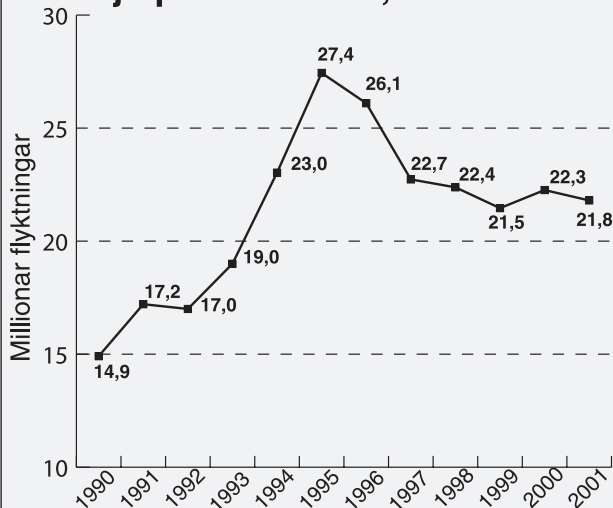
## Kvar finn vi flyktningane?

(per 01.01.2001, i millionar)



# Verdas flyktingar

## Talet på flyktingar i verda som får hjelp frå UNHCR, 1990-2001



Talet omfattar flyktingar som har kryssa minst ei landegrense, noen internt fordrivne og noen under tilbakevending.

Kjelde: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

Kva for eit prinsipp i internasjonal rett er det som står i vegen for å gi same vern til internflyktingar som til internasjonale flyktingar. Kordan står dette prinsippet i vegen?

Kva for sosiale grupper blir hardest ramma av krig og konflikt i dag?

«Overføringsflyktingar er mennesker som har flyktet fra sitt heimland og som er anerkjent som flyktingar av FNs Høykommissær for flyktingar (UNHCR)».

Kjelde: [udi.no](http://udi.no)

Internett (Global IDP Project) for å styrke dette arbeidet. Basen omfattar 47 land og gir ei god oversikt over kor mange flyktingane er og situasjonen til internt fordrivne i verda.

## Kvinner og barn

Meir enn halvdel av flyktingane i verda er **barn**. Dei er særleg utsette for sjukdommar og underernæring. I tillegg blir barn tvangsrekrutterte som soldatar og utsette for tortur og seksuelle overgrep. Under krig går samfunn fort i oppløysing, og barn mister den tryggleiken familie, skole og lokalsamfunn til vanleg gir dei. I krigstid tvingar fattigdom og svolt **kvinner og unge jenter** inn i prostitusjon for å skaffe familien tryggleik, mat og tak over hovudet.

Kvinner blir også utsette for forfølgning på grunn av sitt kjønn. Valdtekt som ledd

## Ei historie

«Da ein opprørar braut seg inn i huset vårt (i Sierra Leone) fekk mora mi ordre om å gi dei eitt av barna, elles ville dei drepe heile familien. Mor mi ga meg til dei. Opprørarane tok meg med, og på veg til leiren blei eg valdteken av sju av dei. Eg blei halden i leiren i eitt år. Etter at eg slapp unna, spurte eg meg sjølv: «Kven vil hjelpe meg no?»

Kjelde: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

nal rett og stadfester at regjeringar ikkje skal kunne bruke suverenitetsprinsippet som argument for å hindre statar eller ikkje-statlege organisasjonar i arbeidet med å hjelpe eller verne flyktingar.

Flyktingerådet har oppretta ein eigen database på

i ein strategi for etnisk utreinsking, om-skjering og tvangsekteskap er eksempel på dette. Valdtekt blir også brukt som tortur og straff av kvinner som er politisk aktive.

## Vern

Hjelp til menneske på flukt dreier seg først og fremst om å **verne dei grunnleggende menneskerettane** deira – rettar som alle menneske har – og verne dei **mot overgrep**.

I akutte fluktsituasjonar vil det ofte vere eit stort behov for å nå raskt fram med naudhjelp slik at flyktingane kan få mat, husly, skolegang og helsetilbod. Men hjelpearbeid handlar om langt meir enn grunnleggande behov. Like viktig er det å verne mot overgrep av ulike slag. Kvinner og barn på flukt er særleg utsette.

Arbeidet med å gi flyktingar vern handlar også om å **tale deira sak** i ei verd der viljen til å ta imot flyktingar minkar. Det dreier seg blant anna om å kjempe for retten som flyktingar har til å søke asyl.

## FNs arbeid for flyktingar

FN har det **overordna ansvaret** for internasjonalt flyktingarbeid. Innanfor FN-systemet er det to organisasjonar som har til hovudoppgåve å arbeide for flyktingar, FNs høgkommissær for flyktingar (UNHCR) og FNs hjelpeorganisasjon for Palestina-flyktingane (UNRWA).

UNHCR blei oppretta i 1950 og har til oppgåve å gi flyktingar bistand og vern. Hovudoppgåva er å arbeide for at flyktingar skal få det vernet dei har krav på ut frå internasjonale konvensjonar og avtaler. UNHCR driv også eit omfattande hjelpearbeid i felt, ofte i samarbeid med andre FN-organ og frivillige, humanitære organisasjonar. UNHCR har primært til oppgåve å arbeide for dei som fell innanfor ramma av FNs flyktingkonvensjon. I mange land omfattar arbeidet også bistand til internflyktingar og andre utsette grupper (sjå graf side 2).

UNHCRs mandat omfattar ikkje arbeid for palestinske flyktingar. Dette er ei oppgåve for UNRWA, som blei oppretta i

# Verdas flyktningar



1949. UNRWA yter humanitær hjelp til palestinske flyktningar i Jordan, Libanon og Syria, og dessutan i dei palestinske sjølvstyreområda i Gaza og på Vestbreidda. I motsetnad til UNHCR har ikkje UNRWA noe mandat for vern av flyktningar. Dei palestinske flyktningane manglar altså ein internasjonal organisasjon som har til oppgåve å ivare-

Afghanistan er ein av verdas største flyktningproducentar. Desse barna måtte forlate heimen sin hausten 2001 på grunn av krig og matmangel.  
*Foto: Benedicte Giæver, Flyktningerådet.*

ta rettane deira.

FNs kontor for samordning av humanitære saker (OCHA) blei oppretta i 1998 og har blant anna til oppgåve å samordne internasjonalt hjelpearbeid i katastrofesituasjonar. I tillegg arbeider OCHA for å fremme menneskerettane og med tiltak for å hindre at konflikter bryt ut.

Også fleire andre FN-organisasjonar har delar av sitt arbeid retta mot flyktningar. Det gjeld blant anna FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), Verdas helseorganisasjon (WHO) og Verdas matvareprogram (WFP).

Kva for organisasjonar og internasjonale avtaler finn vi i samband med flyktningar og deira situasjon?

## Fakta om flyktningbildet

Ved inngangen til 2002 var det om lag 15

millionar registrerte flyktningar i verda. Dette talet omfattar bare dei som har flykta frå heimlandet. Mens talet på flyktningar i eksil har gått ned det siste tiåret, har talet på internflyktningar auka kraftig og ligg i dag på om lag 25 millionar.

Asia har flest internasjonale flyktningar – menneske som har kryssa ei internasjonal grense under flukta. Men meir enn halvdel av internflyktningane i verda finn vi i Afrika. I Sudan har ein langvarig borgarkrig gjort fire millionar menneske til internflyktningar, og landet toppar dermed statistikken for menneske på flukt i eige land.

## Internasjonalt ansvar

I 2001 mottok om lag 22 millionar menneske hjelp frå FNs høgkommissær for flyktningar (sjå graf side 2). Samtidig blir FNs auka behov for ressursar møtt med nedskjeringar frå dei rike landa. Supermakta USA har i dag ei gjeld på om lag fem milliardar kroner til FN og er med det klart med på å svekke handlekrafta til verdsorganisasjonen.

Dette fører til at UNHCR må redusere budsjetta sine. Appellar om naudhjelp til medlemslanda får liten respons. FN har store problem med å få inn pengar til naudhjelpsoperasjonar i land som ikkje lenger har medias interesse. Ei stadig større bær i det internasjonale flyktningarbeidet blir skyvd over på ikkje-statlege organisasjonar.

Menneske blir drivne på flukt av konflikt og krig, og problema deira kan ikkje løysast ved å gi heile ansvaret til eit bestemt FN-organ. Det vil vere å reagere på

## Rettar

**FNs flyktningkonvensjon** av 1951 er den viktigaste internasjonale avtala som vernar om rettane til flyktningar. Ein flyktning blir der definert som ein person som fryktar individuell forfølging på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk overtyding eller medlemskap i ei sosial gruppe, og som har kryssa ei internasjonal landegrense. Det betyr at folk på flukt innanfor sitt eige land fell utanfor konvensjonen. Det samme gjeld i prinsippet personar som flyktar på grunn av krig og brot på menneskerettane, som ikkje er spesielt rettet mot deira person, slik

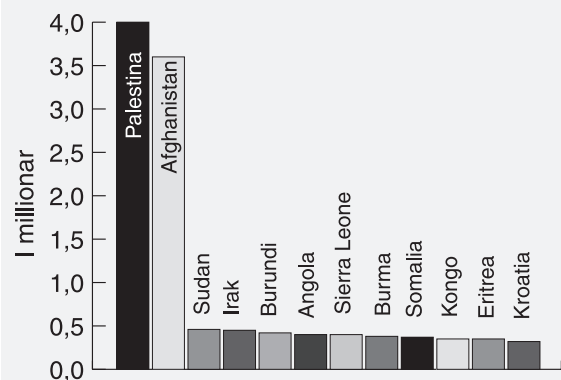
tilfellet ofte er i dagens krigar. 137 land, mellom dei Norge, har slutta seg til Flyktningkonvensjonen. Konvensjonen definerer ein flyktning som ein person som «av velbegrunna frykt for å bli forfulgd på grunn av rase, religion, nasjonalitet, tilhørigheit til ei spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning oppheld seg utanfor det landet han er borgar av, og som er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt, ikkje ønsker å søke ly i dette landet».

Artikkel 14 i **FNs verdserklæring** om menneskerettar slår fast retten til å søke asyl: «Einkvar har rett til i andre land å søke og ta imot asyl mot forfølging.»

**FNs retningslinjer for internt fordrevne** (1998) fastsett internflyktninganes rettar og dei plikter som styresmakter og opprørsstyrkar har i alle fasar av flukta. I tillegg fastslås den retten internflyktningane har til å be om internasjonal hjelp og internasjonale aktørers rett til å gripe inn så vel som plikten statar har til å ta imot tilbod om hjelp. Retningslinjene er ikkje juridisk bindande, men bygger på juridisk bindande internasjonal rett og kan derfor styrke arbeidet til ikkje-statlege organisasjonar med å trygge rettane til internflyktningane.

# Verdas flyktningar

Kvar kjem flyktningane frå, per 0101.2001



Tala gjeld bare dei som har flykta ut av landet.

Kjelde: USCR

«En asylsøker er en person som på egenhånd og uanmeldt kommer til Norge og ber om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Personen kalles asylsøker inntil søknaden er avgjort.»

Kjelde: udi.no

Eit menneske har flykta frå ein by til ein annan i Sudan. Er dette ein flyktning etter FNs flyktningkonvensjon?

Drøft spørsmålet: Gjør Norge nok for verdas flyktningar?

## Roald Høvring

er presse-ansvarleg i Flyktningerådet

av menneskerettane og tiltak for å trygge at naudhjelp når fram til dei som treng det. Norge må stille krav til styresmakterne i konfliktramme land om ikkje å bruke suverenitetsprinsippet som eit argument for å hindre internt fordrivne i å motta hjelp og internasjonalt vern.

Media har dei siste åra vist tragediar der asylsøkarar mister livet på veg til Europa. Menneskesmugling har auka i takt med dei hindringane dei europeiske landa har lagt for å stenge asylsøkarar ute. Mange av desse hindringane blir oppfatta som direkte angrep på asylretten, slik den kjem fram i FNs menneskeretts-erklæring: «Einkvar har rett til i andre land å søke og ta imot asyl mot forfølgning.»

## Norges rolle

Norge er det landet i verda som gir mest økonomisk støtte til FN i forhold til innbyggartalet. Nordmenn gir femti gonger meir til FN enn befolkninga i Frankrike eller Tyskland. Tal frå 2000 viser at Norge ga om lag 360 millionar kroner til FNs høgkommissær for flyktningar. Også her toppa vi statistikken samanlikna med kva andre land gir per innbygger.

I tillegg kjem landas bidrag til bilaterale avtaler, finansiering av fredsbevarande styrkar og hjelp gjennom ikkje-statlege organisasjonar. Mange land har også tatt på seg ei stor økonomisk bør ved å ta imot flyktningar. Dette er ofte fattige land, som har problem med å brødfø eiga befolkning.

symptom utan å gå inn i dei eigentlege årsakene til problemet.

Derfor må det satsast på politiske løysingar for å bekjempe fattigdom, korrupsjon og maktmisbruk. Vidare må ein arbeide for konfliktførebyggande tiltak, forsoning, utvikling av betre metodar for vern

Sidan 1989 har i overkant av 70 000 menneske søkt asyl i Norge. Bare om lag 1 500 har fått søknaden innvilga, mens vel 26 600 har fått opphald på humanitært grunnlag. Mye tyder på at mange av dei som får opphald på dette grunnlaget eigentleg fyller krava til asyl. Opphald på humanitært grunnlag gir dårlegare rettsvern for den enkelte flyktning, blant anna i forhold til familiegjening, reisedokument og trygde- og pensjonsrettar. Eit slikt grunnlag gir heller ikkje den samme anerkjennning av ein persons behov for vern som asyl.

Norges innvilgingsprosent i asylsaker er svært låg samanlikna med andre land i Europa. I 1999 låg den på tre prosent, for så å synke til éin prosent i 2000.

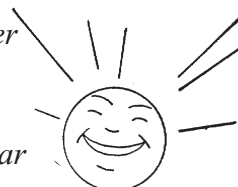
Danmark hadde ein innvilgingsprosent i 1999 på over 17 prosent. FNs høgkommissær for flyktningar har fleire gonger kritisert Norges strenge tolking av FNs flyktningkonvensjon og har også bede om ein offisiell rapport om norsk praksis. Det vekker uro at norske styresmakter enno ikkje har gitt UNHCR noen fullgod forklaring på kvifor vi tolkar flyktningkonvensjonen så strengt. I tillegg til den strenge asylpraksisen må den generelle saksbehandlingstida for asylsøkarar bli mye kortare.

Langt fleire får altså opphald på humanitært grunnlag. I dag får om lag 30 prosent av asylsøkarane opphald på eit slikt grunnlag. I 2001 søkte i alt 13 304 personar om asyl i Norge. Av disse fekk 292 innvilga søknaden, mens 4036 fekk innvilga opphald på humanitært grunnlag.

Som medlem av Tryggingrådet i FN bør Norge bruke posisjonen til å gjennomføre ein internasjonal politikk som ivaretar intensjonane i FNs flyktningkonvensjon. Samtidig må den norske regjeringa feie for eiga dør.

God sommar

Redaksjonen ønsker abonnentane ein riktig god sommar. Neste årgang startar i august.



Alle arbeidsoppgåver og nettadresser:  
[www.nupi.no/pubfelles/hhd/arb.html](http://www.nupi.no/pubfelles/hhd/arb.html)