



## STORTINGET

# Innst. 228 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget  
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:59 LS (2020–2021)

---

**Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken og Petter Eide om opphør av flyktningstatus**

---

Til Stortinget

### Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«A.

#### Vedtak til lov

om endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt)

I

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 28 femte ledd skal lyde:

Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.

II

Loven trer i kraft straks.

B.

1. Stortinget ber regjeringen trekke tilbake instruksene til utlendingsforvaltningen om opphør av flyktningstatus (GI-03/2019 og GI-05/2020).
2. Stortinget ber regjeringen praktisere opphør av flyktningstatus i tråd med UNHCRs tolkning av FNs flyktningkonvensjon.
3. Stortinget ber regjeringen sørge for kort saksbehandlingstid i saker om opphør av flyktningstatus.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

### Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 24. november 2020 til Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Monica Mæland bedt om en vurdering av forslagene. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 3. desember 2020. Komiteen har imøtesett og mottatt skriftlige innspill i saken.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharakhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti,

Torhild Bransdal, viser til Representantforslag 59 LS (2020–2021) om opphør av flyktningstatus.

### Innføring av rimelighetskrav

Komiteen viser til forslag om å gjeninnføre krav om rimelighet i internflukt vurderinger ved endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det i juni 2016 ble flertall på Stortinget for å oppheve rimelighetsvilkåret som tidligere gjaldt ved internflukt vurderingen. Fjerning av rimelighetsvilkåret er ikke i strid med FNs flyktningkonvensjon. Disse medlemmer viser til at det er sikker asylrett at ingen har krav på internasjonal beskyttelse dersom tilstrekkelig beskyttelse er mulig i et område i den staten utlendingen flyktet fra.

Vilkåret for å kunne henvide noen til internflukt er at søkeren kan få «effektiv beskyttelse» i dette området. Det betyr at området må være trygt og tilgjengelig for utlendingen.

Disse medlemmer viser til at Norge er bundet av flyktningkonvensjonen art. 33 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 3. Det betyr at ingen kan sendes tilbake til forfølgelse, dødsstraff, tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Disse forpliktelsene kan ikke brytes når det henvises til internflukt. Disse medlemmer viser også til at utlendingsmyndighetene skal vurdere om det er grunn til å gi oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket) når det henvises til internflukt. De hensynene som tidligere ble vurdert under rimelighetsvilkåret, blir således nå vurdert etter denne bestemmelsen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at et flertall på Stortinget i juni 2016 vedtok å oppheve rimelighetsvilkåret som tidligere gjaldt ved internflukt. Fremskrittspartiet var blant partiene som den gang utgjorde flertallet.

Disse medlemmer viser til at rimelighetskriteriet ikke er en folkerettslig bindende rettsregel, verken i form av folkerettslig sedvanerett eller som en integrert del av flyktningkonvensjonen. Norge har således ingen forpliktelser til igjen å gjeninnføre rimelighetsvilkåret som tidligere gjaldt ved internflukt. Dette er sikker rett. Forslagsstillernes påstand om at fjerning av rimelighetsvilkåret er i strid med FNs flyktningkonvensjon, er således grunnløs. Sosialistisk Venstreparti har et politisk ønske om liberaliseringer av norsk innvandringspolitikk. Det er et legitimt politisk standpunkt å inneha. Dette rettferdiggjør likevel ikke at man tross bedre vitende skyver en konstruert påstand om at dagens regel-

verk er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, foran seg i den politiske debatten. Sosialistisk Venstreparti bør i likhet med de øvrige partier respektere det politiske flertallet i Stortinget, uten å komme med uriktige beskyldninger om at disse med overlegg bryter Norges folkerettslige forpliktelser.

Disse medlemmer viser til at det tidligere rimelighetskriteriet medførte vidtgående skjønsmessige vurderinger med uklare rammer. Konsekvensen av dette var uklar og ulik forståelse av begrepet i forvaltnings- og rettspraksis. Det er prinsipielt uheldig med uklare rettslige rammer på asylrettens område.

Disse medlemmer ser videre ingen moralske eller logiske momenter som tilsier at mennesker som trygt kan oppholde seg i andre deler av eget hjemland, skal ha krav på beskyttelse i Norge.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen har instruert Utlendingsdirektoratet (UDI) om å vurdere internflukt i opphørssaker. Det betyr at flyktninger kan miste oppholdstillatelsen i Norge selv om situasjonen i den delen av landet de kom fra, er for usikker for retur. Dette medlem viser til at ifølge FN skal ikke flyktningkonvensjonen tolkes på denne måten i opphørssaker. Om det er nødvendig å bruke internflukt, betyr det at sikkerhetssituasjonen i landet ikke er god nok til at flyktningstatus kan opphøre.

Dette medlem vil påpeke at bruk av internflukt i opphørssaker er særlig kritikkverdig fordi Norge lenger gjør vurderinger av om det er rimelig for den enkelte å bli returnert til internflukt, jf. Prop. 90 L (2015–2016) og Innst. 391 L (2015–2016). Under høringen påpekte UNHCR at Norge er folkerettslig forpliktet til å ha et rimelighetsvilkår. Dette medlem viser til at utgangspunktet for hvordan konvensjonen skal forstås, er UNHCRs «Håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktnings rettsstilling» (1979), som oppstiller et krav om rimelighet. Punkt 91 i håndboken sier at en asylsøker ikke kan henvises til å søke tilflukt i en annen del av hjemlandet hvis det «ikke ville ha vært rimelig å forvente at han skulle gjøre det».

Dette medlem viser til at under høringen til forslaget om å fjerne rimelighetsvilkåret skrev også faginstansen UNE at slik konvensjonen tolkes i praksis, må internflukt være trygt, tilgjengelig og rimelig. I sin høringsuttalelse til Prop. 90 L (2015–2016) Innstramninger II skrev UNE:

«Den statspraksis vi har redegjort for her, taler for at Norge er folkerettslig forpliktet til å ha et rimelighetsvilkår ved internflukt i de tilfeller hvor en person omfattes av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. I så fall vil søkeren ha rett til flyktningstatus hvis internflukt er urimelig. Det betyr igjen at det ikke vil være tilstrekkelig å gi søkeren en tillatelse etter utlendingsloven § 38.»

Dette medlem vil påpeke at i denne saken la ikke stortingsflertallet tilrådingen fra faglig hold til grunn, og at beslutningen er en rent politisk innstraming der hovedhensynet ikke er statens forpliktelser etter konvensjonen og beskyttelse av reelle flyktninger.

Dette medlem viser til at representantene fra Fremskrittspartiet påstår at det er en konstruert påstand fra Sosialistisk Venstreparti sin side at fjerning av rimelighetsvilkåret er i strid med FNs flyktningkonvensjon. Dette er ikke en påstand Sosialistisk Venstreparti har konstruert. Dette medlem viser her til hva faginstansen UNE og UNHCR skrev i sine høringsinnspill da forslaget om å fjerne rimelighetsvilkåret ved internflukt ble fremmet. UNHCR skriver blant annet:

«UNHCR recommends that the reasonableness criterion not be removed from the Immigration Act, as an assessment of reasonableness is required for an IFA to be consistent with the 1951 Convention.»

Ved å ratifisere flyktningkonvensjonen har Norge knyttet seg til UNHCR som veileder i tolkningen av traktaten. I tillegg knesetter utlendingsloven § 98 norske myndigheters forpliktelse om å samarbeide med UNHCR og legge til rette for at organisasjonen skal kunne utøve sin plikt til å føre tilsyn med konvensjonens gjennomføring i norsk rett.

UNHCR mener at rimelighetskravet er en del av flyktningdefinisjonen i artikkel 1 A (2), og lovendringen som ble vedtatt i juni 2016, og som fjernet rimelighetsvilkåret i norsk rett, utgjør brudd på folkeretten. UNHCRs uttalelser i tolkning av flyktningrettslige spørsmål må tillegges vekt.

Faginstansen UNE er, som tidligere nevnt, like tydelig i sitt høringsvar. De skriver blant annet «Slik konvensjonen tolkes i praksis, må internflukt være trygt, tilgjengelig og rimelig (eller ikke urimelig)». UNE viser videre til at de fleste stater har et rimelighetsvilkår, og viser også til at EUs statusdirektiv (2011) har et krav om rimelighet i artikkel 8 nr. 1. UNE skriver «Direktivet er ment å bygge på en korrekt tolkning av flyktningkonvensjonen, jf. fortalen punkt 3, 4, 23 og 24».

Dette medlem understreker at statusdirektivet (Directive 2011/95) inneholder en spesifikk bestemmelse om internflukt (artikkel 8 i direktivet) som pålegger EUs medlemsstater å foreta en relevansanalyse (relevance analysis) og en rimelighetsanalyse (reasonableness analysis) ved internflukt. Statusdirektivet er en EU-rettsakt som er bindende for alle medlemsstater i EU. Grunnen til at statusdirektivet oppstiller både et relevanskrav og et rimelighetskrav, er at direktiver og forordninger på asylfeltet må være i tråd med flyktningkonvensjonen. Dette kravet følger eksplisitt av EUs traktatrett, særlig artikkel 78 i Lisboa-traktaten, som lyder som følger:

«Unionen skal utarbeide en felles politikk for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med sikte på å gi hensiktsmessig status til enhver statsborger fra en tredjestat som har behov for internasjonal beskyttelse, og sikre overholdelse av non-refoulement-prinsippet. Denne politikken må være i samsvar med Genève-konvensjonen av 28. juli 1951 og protokollen av 31. januar 1967 om flyktningsstatus samt andre relevante traktater.»

Norsk utlendingslov bygger på bestemmelser i statusdirektivet, og det fastsetter felles kriterier for flyktningstatus, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kap. 5.5.3 og 5.5.4. Direktivet setter en minstestandard for medlemsstatene, men forhindrer ikke at det enkelte land gir en videre beskyttelse. Siktemålet er å etablere et felles europeisk asylsystem «based on the full and inclusive application of the Geneva Convention relating to the Status of Refugees», jf. direktivets fortale punkt 2, 24 og 25.

Dette medlem viser videre til representantene fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti sin merknad i forbindelse med behandling av Dokument 8:64 LS (2017–2018), jf. Innst. 67 L (2017–2018) om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Petter Eide om å innføre rimelighetsvilkår for internflukt i utlendingsloven, sikre reelle barnefaglige vurderinger mv., om at regjeringen ikke brukte de bindende tolkningsreglene som følger av Wien-konvensjonen da det ble foreslått for Stortinget at rimelighetsvilkåret skulle fjernes.

I statsrådets brev fra 3. desember 2020 tas det også opp at rimelighetsvilkåret ikke bør gjeninnføres fordi begrepet urimelig åpner for skjønnsmessige vurderinger som det er vanskelig å legge rammer for. Dette medlem understreker at mange vurderinger i asylsaker er skjønnsmessige, det betyr ikke at de ikke skal gjøres. Dette medlem vil framheve at det er departementets og UDIs/UNEs ansvar å sørge for likebehandling.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Vedtak til lov

om endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt)

I

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 28 femte ledd skal lyde:

Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.

II

Loven trer i kraft straks.»

### Tilbaketrekking av instruks om opphør av flyktningstatus

Komiteen viser til forslag om å trekke tilbake instruksene til utlendingsforvaltningen om opphør av flyktningstatus (GI-03/2019 og GI-05/2020).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det er riktig å beholde muligheten til å fatte vedtak om opphør av flyktningstatus i tilfeller der beskyttelsesgrunnlaget har falt bort før det er innvilget permanent oppholdstillatelse. Disse medlemmer vil imidlertid understreke at bestemmelsen om opphør må praktiseres på en slik måte at den gir minst mulig negativ innvirkning på integreringen, og ikke utsetter enkeltmennesker for unødig usikkerhet og belastning. Disse medlemmer viser til at utlendingsmyndighetene i 2020 henla sakene til 600 somaliere, etter at de først hadde fått varsel om opphør og deretter ventet fire år i uvisshet. Disse medlemmer understreker at en slik praksis kan være svært ødeleggende for integreringen av den enkelte, og det er også en lite hensiktsmessig bruk av utlendingsforvaltningens ressurser. Disse medlemmer viser til at manglende avklaringer mellom Justis- og beredskapsdepartementet og utlendingsforvaltningen skal ha vært en medvirkende årsak til denne situasjonen. Disse medlemmer forutsetter at departementet i fremtiden sikrer at alle nødvendige avklaringer og vurderinger er gjort før det sendes ut forhåndsvarsel om opphør av flyktningstatus.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at instruks GI-03/2019 har sin bakgrunn i «asylforliket» i 2015 på Stortinget. Flyktningkonvensjonen har i art. 1 C (5) og (6) bestemmelser om opphør av flyktningstatus når beskyttelsesbehovet ikke lenger er til stede. Disse medlemmer mener det fortsatt er viktig og riktig å prioritere opphold for de med beskyttelsesbehov. Å kunne henvise til internflukt i slike tilfeller vil sikre likebehandling med nyankomne asylsøkere fra samme land som får avslag på asylsøknaden med henvisning til at vedkommende kan ta opphold i andre trygge områder i hjemlandet enn hjemstedet.

Disse medlemmer mener det er riktig og viktig at vedtakstidspunktet legges til grunn ved alle søknader og for alle vilkår for å kunne få permanent oppholdstillatelse, og at dette bør fremgå direkte av regelverket.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet understreker at hele ideen om asylinstituttet er tuftet på midlertidighet. Ved bortfall av et beskyttelsesbehov bør utgangspunktet være at flyktningen returnerer til sitt hjemland. Denne logikken ligger til grunn for enigheten i asylforliket i 2015, som foranlediget in-

struks GI-03/2019. Disse medlemmer støtter videreføring av instruksens.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at stortingsflertallet i asylforliket fra november 2015 ba regjeringen om å:

«sørge for at utlendingsmyndighetene uten ugrunnet opphold kan starte med tilbakekalling av oppholdstillatelsen dersom grunnlaget for midlertidig beskyttelse kan ha falt bort som følge av politiske, sosiale eller humanitære forbedringer i hjemlandet, for de som fikk opphold på slikt grunnlag.»

Før dette hadde opphørsbestemmelsen i FNs flyktningkonvensjon kun blitt brukt unntaksvis. Den store omleggingen i behandlingen av anerkjente flyktninger innebar at Norge ledet an internasjonalt i å svekke rettighetene til mennesker på flukt. Flyktninger som har bodd flere år i Norge, kan miste oppholdstillatelsen her og sendes tilbake til hjemlandet på grunn av forhold som ikke skyldes flyktningens egne handlinger.

Dette medlem viser til at både statsråden i sitt brev til komiteen og regjeringspartiene i sine merknader har trukket fram at det å kunne henvise til internflukt i opphørsaker vil sikre likebehandling med nyankomne asylsøkere fra samme land som får avslag på asylsøknaden med henvisning til internflukt. Dette medlem understreker at disse to gruppene ikke skal likebehandles. Personer som allerede har fått flyktningstatus, har oppnådd en høyere grad av beskyttelse enn personer som ennå ikke har fått saken sin behandlet. Høyesterett har i Farida-saken fastslått at vilkårene for å tilbakekalle flyktningstatus og oppholdstillatelse ikke er en direkte speilvendning av vilkårene for å innvilge flyktningstatus etter § 28, og at den som har fått innvilget flyktningstatus, har oppnådd noe høyere grad av trygghet enn den som ikke har fått det.

Dette medlem vil understreke at regjeringens instruks om opphør av flyktningstatus fra 2016 ikke har virket, er i strid med menneskerettighetene og flyktningkonvensjonen og kun har ført til dårlig integrering. I departementets brev til komiteen av 3. desember 2020 skriver justisministeren at instruksens har virket, fordi det er truffet 56 vedtak om opphør/tilbakekall etter instruksens. I et svar fra Finansdepartementet 7. oktober 2020 til Sosialistisk Venstreparti opplyses det imidlertid at ingen som har fått tilbakekall jf. instruks GI-03/2019, så langt er returnert assistert eller med politiet. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2021 erkjenner regjeringen at de fleste som får vedtak om opphør av flyktningstatus, likevel får opphold av andre grunner. Dette medlem viser videre til at Justis- og beredskapsdepartementet i 2020 henla sakene til 600 somaliere, som hadde måttet vente fire år på svar på sin skjebne.

Dette medlem vil understreke at varsel om opphør skaper usikkerhet og utgjør en stor belastning for de

som rammes, noe som er ødeleggende for integrering. Dette gjelder også i de sakene der det ikke ender med at flyktningstatus trekkes tilbake. Institutt for samfunnsforskning (ISF) konkluderte, i en rapport fra 2019, skrevet på oppdrag fra UDI, med at praksisen truer integreringen. Ifølge forskerne medfører UDIs lange saksbehandlingstid og usikkerheten som prosessene skaper, bråstopp i integreringen. En rapport fra NOAS, Redd Barna og Fellesorganisasjonen fra 2018 viser at praksisen har ført til svekket psykisk helse, manglende konsentrasjon og motivasjon til å fokusere på skole og jobb, svekket tillit til norske myndigheter og en sterk opplevelse av å bli urettferdig forskjellsbehandlet i et politisk spill. Dette medlem viser til at justisministeren i sitt svar til komiteen erkjenner at opphørspraksisen kan virke negativt på den enkeltes motivasjon til å delta i integreringstiltak. Dette medlem vil imidlertid understreke at den ikke bare kan virke negativt, det er grundig dokumentert at praksisen er ødeleggende.

Dette medlem vil påpeke at det er svært negativt at regjeringen fortsetter en politikk med så dårlige resultater, som påfører folk belastninger som fører til sykdom og beviselig fører til mindre tillit til norske myndigheter. Dette uthuler og svekker integreringsarbeidet som det legges store ressurser i, og som er så viktig. Dette medlem viser til at det kun er flyktninger som ennå ikke har fått permanent opphold, som kan rammes av opphør. Dette medlem viser til at etter enighet mellom Fremskrittspartiet og regjeringspartiene har Stortinget vedtatt endringer i utlendingsloven og statsborgerloven som innebærer at botidskravet for rett til permanent oppholdstillatelse er hevet fra tre år til fem år for flyktninger. Dette betyr at tusenvis av flyktninger som har fått opphold i Norge fordi de var forfulgte, nå må leve i stor utrygghet, og at integreringsarbeidet settes tilbake i lengre tid.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen trekke tilbake instruksene til utlendingsforvaltningen om opphør av flyktningstatus (GI-03/2019 og GI-05/2020).»

### **Praktisering av opphør av flyktningstatus i tråd med UNHCRs tolkning av FNs flyktningkonvensjon**

Komiteen viser til forslaget om at regjeringen skal praktisere opphør av flyktningstatus i tråd med UNHCRs tolkning av FNs flyktningkonvensjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til merknader under punktet over om tilbaketrekking av instruks.

Disse medlemmer viser til at anbefalinger fra UNHCR ikke er bindende for norske utlendingsmyndigheter. Norge er således ikke bundet av UNHCRs

standpunkt om at flyktninger bør få en sikker oppholdsstatus som ikke vurderes på nytt, fordi korte tillatelser og revurderinger av oppholdsstatus kan motvirke integrering.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti understreker at UNHCR etter flyktningkonvensjonen er gitt mandat til å føre tilsyn med at statene følger konvensjonen. Statene er også etter flyktningkonvensjonen forpliktet til å samarbeide med UNHCR. UNHCR er, gjennom sitt mandat og med mer enn 60 års arbeid i over hundre land, i en unik stilling til å uttale seg om tolkning av flyktningkonvensjonen. Ifølge FN skal flyktningkonvensjonen ikke tolkes på den måten Norge nå gjør i opphørssaker. Dette medlem viser til at justisministeren i brev til komiteen av 3. desember 2020 skriver at UNHCR sine anbefalinger ikke er bindende for Norge, og at vi derfor ikke trenger å følge dem. Dette medlem vil imidlertid påpeke at det må gjøres et skille mellom FNs anbefalinger om «best practice» og FNs tolkning av flyktningkonvensjonen. UNCHR mener at Norge bryter flyktningkonvensjonen om tolkningen ikke følges. Dette medlem vil understreke at en slik holdning til FN sender et svært dårlig signal til omverdenen om at Norge utfordrer FNs fortolkning av statenes forpliktelser i menneskerettighetene og ikke har respekt og heller ikke følger FNs anbefalinger. Dette er svært kritikkverdig og alvorlig, da Norge nettopp har pekt på folkeretten som en viktig prioritering i vår periode i FNs sikkerhetsråd.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen praktisere opphør av flyktningstatus i tråd med UNHCRs tolkning av FNs flyktningkonvensjon.»

### **Saksbehandlingstid opphørssaker**

Komiteen viser til forslaget om at regjeringen må sørge for kort saksbehandlingstid i saker om opphør av flyktningstatus.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at opphørspraksisen fra 2016 har påført forvaltningen mye ekstra arbeid og gitt dem som ble rammet, opp til fire år med uavklart oppholdsstatus. Som tidligere nevnt førte dette i 2020 til at sakene til flere hundre somaliske flyktninger ble henvendt på grunn av lang saksbehandlingstid.

Flertallet viser til at varsel om opphør skaper usikkerhet som er ødeleggende for integreringen, også i de sakene der det ikke ender med at flyktningstatus trekkes tilbake. Flertallet understreker at saksbehandlingen må være rettsikker og forsvarlig, men at man må sørge for kort saksbehandlingstid i slike saker,

for å gjøre minst mulig skade på integreringen. Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for kort saksbehandlingstid i saker om opphør av flyktningstatus.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

#### Forslag 1

##### Vedtak til lov

om endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (innføring av rimelighetsvilkår for internflukt)

##### I

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 28 femte ledd skal lyde:

Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.

##### II

Loven trer i kraft straks.

#### Forslag 2

Stortinget ber regjeringen trekke tilbake instruksene til utlendingsforvaltningen om opphør av flyktningstatus (GI-03/2019 og GI-05/2020).

#### Forslag 3

Stortinget ber regjeringen praktisere opphør av flyktningstatus i tråd med UNHCRs tolkning av FNs flyktningkonvensjon.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

##### vedtak:

Stortinget ber regjeringen sørge for kort saksbehandlingstid i saker om opphør av flyktningstatus.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 11. februar 2021

**Karin Andersen**

leder

**Masud Gharahkhani**

ordfører



**DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

*Justis- og beredskapsministeren*

Stortinget  
v/ kommunal- og forvaltningskomiteen  
0026 OSLO

Deres ref.  
2020/4258

Vår ref.  
20/5740 - TFN

Dato  
03.12.2020

**Dokument 8: 59 LS (2020–2021) – representantforslag om opphør av flyktningstatus**

Jeg viser til brev fra kommunal- og forvaltningskomiteen 24. november d.å., der det bes om min vurdering av forslag fra representantene Karin Andersen, Lars Haltbrekken og Petter Eide om opphør av flyktningstatus.

Forslagsstillerne foreslår å gjeninnføre rimelighetsvilkåret ved internflukt i utlendingsloven (se punkt 1 nedenfor). Videre foreslås det at to instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet om opphør av flyktningstatus<sup>1</sup> trekkes tilbake (punkt 2), at praksis i saker om opphør av flyktningstatus skal være i tråd med UNHCRs anbefalinger (punkt 3) og at det sørges for kortere saksbehandlingstid i denne saksporteføljen (punkt 4).

**1. Lovforslag om å gjeninnføre rimelighetsvilkåret ved internflukt**

Innledningsvis vil jeg bemerke at representanter fra Sosialistisk Venstreparti (SV) to ganger de senere årene har fremmet forslag om å gjeninnføre rimelighetsvilkåret ved internflukt. Jeg viser til dok. 8: 125 S (2016–2017) og dok. 8: 64 LS (2017–2018). Ingen av disse forslagene har blitt vedtatt av Stortinget.

Forslagsstillernes forslag til endring (forslag A) i utlendingsloven § 28 femte ledd lyder:

«Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke er urimelig å henvise søkeren til å søke beskyttelse i disse delene av hjemlandet.»

---

<sup>1</sup> GI-03/2019 – revidert instruks om opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f og GI-05/2020 – instruks om skjæringstidspunktet for rett til permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b i saker som behandles etter instruks GI-03/2019.

Et flertall på Stortinget ble i juni 2016 enige om å oppheve rimelighetsvilkåret som tidligere gjaldt ved internflukt vurderingen. Jeg mener dette var et riktig vedtak og ønsker ikke å gjeninnføre rimelighetsvilkåret. Argumentene som taler mot innføring er de samme som tidligere.

Forslagsstillerne hevder at fjerning av rimelighetsvilkåret er i strid med FNs flyktningkonvensjon. Jeg viser til at det er sikker asylrett at ingen har krav på internasjonal beskyttelse dersom tilstrekkelig beskyttelse er mulig i et område i den staten utlendingen flyktet fra. Etter fast praksis avslås da søknaden om asyl, og søkeren henvises til å søke beskyttelse i internfluktområdet. Vilkåret for å kunne henvide noen til internflukt er at søkeren kan få «effektiv beskyttelse» i dette området. Det betyr at området må være trygt og tilgjengelig for utlendingen.

Det tidligere rimelighetsvilkåret kan verken utledes av ordlyden i flyktningkonvensjonen, av den interne sammenhengen i konvensjonsteksten eller av folkerettslig sedvane rett. FNs høykommissær for flyktingers (UNHCR) håndbok og anbefalinger gir ikke i seg selv uttrykk for folkerettslige forpliktelser. Norge er derfor rettslig sett ikke forpliktet til å ha et rimelighetsvilkår. Statene har i utgangspunktet handlingsrom til å avgjøre om en utlending skal gis flyktningstatus så lenge praksis ligger innenfor kjerneområdet i flyktningkonvensjonen.

Norge er bundet av flyktningkonvensjonen art. 33 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 3. Det betyr at ingen kan sendes tilbake til forfølgelse, dødsstraff, tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Disse forpliktelsene kan ikke brytes når det henvises til internflukt. Utlendingsmyndighetene skal også alltid vurdere om det er grunn til å gi oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 (oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket) når det henvises til internflukt. Jeg vil understreke at de hensynene som tidligere ble vurdert under rimelighetsvilkåret, nå blir vurdert etter denne bestemmelsen.

Det er også andre forhold som taler for at rimelighetsvilkåret ikke bør gjeninnføres. Begrepet «urimelig» er uklart i omfang og innhold. Det åpner for skjønnsmessige vurderinger som det i praksis er vanskelig å legge rammer for. Det har ført til uklarheter og ulik forståelse i forvaltnings- og rettspraksis. Vilkåret har ført til at flere enn det våre folkerettslige forpliktelser tilsier er blitt ansett for å ha rett til flyktningstatus og opphold. Uklarhetene åpner også for ulik behandling og at ulike utgangspunkter i forvaltningen og domstolene kan bli førende for når en utlending har rettskrav på beskyttelse etter norsk rett. Dette er uheldig.

Det er viktig å sikre størst mulig grad av likebehandling og forutsigbarhet for alle asylsøkere ved tolkningen av internfluktalternativet i norsk rett. Nasjonalt regelverk bør være tydelig på når det foreligger en forpliktelse til å gi flyktningstatus.

## **2. Forslag om å trekke tilbake instruks om opphør av flyktningstatus**

Forslagsstillerne foreslår at instruks GI-03/2019 og GI-05/2020 trekkes tilbake (forslag B nr. 1). Nedenfor begrunner jeg hvorfor det ikke er ønskelig.



*Instruks GI-03/2019 - revidert instruks om opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f*

Instruks GI-03/2019 har sin bakgrunn i avtale 19. november 2015 om tiltak for å møte flyktningkrisen mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre («asylforliket»), hvor det ble bestemt at:

«5. Dersom grunnlaget for midlertidig beskyttelse kan ha falt bort som følge av politiske, sosiale eller humanitære forbedringer i hjemlandet, kan utlendingsmyndighetene uten ugrunnet opphold starte med tilbakekalling av oppholdstillatelsen til de som fikk opphold på slikt grunnlag.»

Den direkte foranledningen til avtalen var «asylkrisen» i 2015, hvor Norge mottok over 31 000 asylsøkere. Høyt antall asylsøkere gir store økonomiske og ressursmessige utfordringer knyttet til både saksbehandling og mottaks- og integreringskapasitet, herunder senere bosetting og annen nødvendig oppfølging fra kommunene. Det er derfor viktig at vi prioriterer dem som faktisk trenger beskyttelse.

Selv om asylsøkertallene har vært lave fra 2016 og frem til nå, kan vi ikke se bort fra at det igjen kan komme mange asylsøkere til Norge. Vi må da ha et regelverk som er tilpasset en slik situasjon. Migrasjonspresset mot Europa er vedvarende høyt. Det er fortsatt mange flyktninger og irregulære migranter i nærområdene til Europa, slik at migrasjonspotensialet er stort, selv om covid-19-pandemien og økt grensekontroll i Schengenområdet for øyeblikket hindrer mange i å komme til Europa og sekundærbevegelser innad i Europa.

Flyktningkonvensjonen har i art. 1 C (5) og (6) bestemmelser om opphør av flyktningstatus når beskyttelsesbehovet ikke lenger er til stede. Det er altså slik at internasjonal beskyttelse er subsidiært i forhold til beskyttelse i eget hjemland. Verken FNs flyktningkonvensjon eller Norges øvrige folkerettslige forpliktelser gir utlendinger krav på internasjonal beskyttelse dersom behovet faller bort og utlendingen kan returnere til sitt hjemland og leve trygt der, uten fare for forfølgelse eller andre alvorlige overgrep.

Jeg nevner også at både Danmark og Sverige har innført regler om bruk av midlertidige tillatelser til flyktninger. I Danmark får flyktninger og andre med beskyttelsesbehov midlertidig oppholdstillatelse, og retten til opphold opphører når det ikke lenger foreligger beskyttelsesbehov, f.eks. ved fundamentale, stabile og varige endringer i hjemlandet. Muligheten til å få permanent oppholdstillatelse i Danmark inntreffer som hovedregel først etter 8 års opphold. De danske reglene er således mye strengere enn de norske. Jeg viser til at permanent oppholdstillatelse i dag kan gis etter 3 år i Norge, så fremt øvrige vilkår for tillatelsen er oppfylt, og at instruksene om opphør av flyktningstatus (GI-03/2019) ikke gjelder for personer med rett til permanent oppholdstillatelse. (Regjeringen og Frp har i forbindelse med enigheten om statsbudsjettet for 2021 besluttet å foreslå for Stortinget å heve botidskravet for rett til permanent oppholdstillatelse fra 3 til 5 år, bl.a. for flyktninger.)

I Sverige gjelder en midlertidig lov som foreløpig er forlenget frem til juli 2021. Tidligere ble det etter svensk rett gitt varig oppholdstillatelse til personer med beskyttelsesbehov

med en gang. I dag er hovedregelen at det gis midlertidig oppholdstillatelse, og forlengelse og videre opphold er avhengig av at det fortsatt foreligger et beskyttelsesbehov.

På samme måte som i våre nærmeste naboland er det også i Norge ønskelig at vi kan trekke tilbake oppholdstillatelser og flyktningstatus og ikke gi rett til fortsatt opphold, når beskyttelsesbehovet ikke lenger er tilstede.

I henhold til instruksen skal Utlendingsdirektoratet (UDI) også vurdere om utlendingen kan henvises til å ta opphold i trygge områder i hjemlandet etter en internfluktvurdering når positive endringer har skjedd i bestemte områder av landet, men ikke i landet som helhet. Jeg viser igjen til at internasjonal beskyttelse er subsidiær i forhold til beskyttelse i hjemlandet, og at utlendinger som kan oppholde seg i et område av hjemlandet uten å risikere forfølgelse eller andre alvorlige overgrep ikke har krav på internasjonal beskyttelse.

Å kunne henvide til internflukt i slike tilfeller vil sikre likebehandling med nyankomne asylsøkere fra samme land som får avslag på asylsøknaden med henvisning til at vedkommende kan ta opphold i andre trygge områder i hjemlandet enn hjemstedet. Det kan ikke utledes fra ordlyden i flyktningkonvensjonen at internflukt *ikke* kan anvendes i opphørssakene. Jeg bemerker også at UNHCRs anbefalinger om hvordan konvensjonen skal tolkes *ikke* er bindende for Norge, selv om de normalt tillegges stor vekt.

Forslagsstillerne viser til at UNHCR i brev til norske myndigheter i november 2016 advarte om at sikkerhetssituasjonen i Mogadishu var for usikker til at flyktningstatus kunne opphøre, og at forbedringene ikke kunne sies å være «varige». Her viser jeg til at dette spørsmålet ble behandlet av Utlendingsnemndas (UNE) stornemnd i juni 2017. Stornemnda kom til at sikkerhetssituasjonen i Mogadishu var vesentlig endret de siste fem årene, og at endringen er tilstrekkelig varig til at mange flyktninger kan returnere dit. På tidspunktet for UNHCRs brev (november 2016) mente også UDI at endringene i Mogadishu kunne anses vesentlige og av en viss varighet, slik at instruksene kunne få anvendelse. På utlendingsfeltet er det UDI og UNE som ut fra den til enhver tid tilgjengelige landinformasjonen vurderer om opphør og retur kan skje i henhold til instruksene.

På bakgrunn av ovennevnte mener jeg det er klart at instruksene verken er i strid med flyktningkonvensjonen eller menneskerettighetene, og at den er i tråd med hva et flertall i Stortinget bestemte i november 2015. Jeg er heller ikke enig med forslagsstillerne i at instruksene «ikke har virket»; UDI opplyser at det pr. 6. november 2020 er truffet 56 vedtak om opphør/tilbakekall etter instruksene.

Jeg ser at praksisen med opphør av flyktningstatus og tilbakekall av oppholdstillatelse kan virke negativt på den enkeltes motivasjon for å delta i integreringstiltak. Flertallet av flyktninger med midlertidig oppholdstillatelse i Norge ønsker å bli i landet. Jeg mener imidlertid at hensynet til at vi skal gi beskyttelse så lenge det er behov for det – og ikke lenger – må veie tyngre enn hensynet til svekket motivasjon og manglende integreringsvilje hos den enkelte. Utdanning og deltakelse i arbeidslivet vil uansett være nyttig og positivt for dem som skal returnere til hjemlandet. Gjennomførte integreringstiltak og påbegynt utdanning og arbeidserfaring vil aldri være bortkastet. Her må den enkelte selv ta et valg.

*GI-05/2020 – instruks om skjæringstidspunktet for rett til permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b i saker som behandles etter instruks GI-03/2019*

I instruks GI-05/2020 instrueres UDI om å legge til grunn *vedtakstidspunktet* (og ikke *søknadstidspunktet*) i vurderingen av om utlendingen *fortsatt* oppfyller vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse (utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b), for å kunne få varig opphold i Norge. Tidligere praksis i UDI var å legge til grunn *søknadstidspunktet*, dvs. at en flyktning som ikke lenger hadde beskyttelsesbehov på det tidspunktet UDI fattet vedtak i saken (men som hadde det på *søknadstidspunktet*) likevel fikk permanent oppholdstillatelse.

Hvilket skjæringstidspunkt som legges til grunn har betydning for hvem som risikerer opphør av flyktningstatus, da instruks GI-03/2019 ikke gjelder for dem med permanent oppholdstillatelse.

Av lovforarbeidene fremgår det klart at det er *vedtakstidspunktet* som skal være avgjørende for om en utlending kan sies *fortsatt* å oppfylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Jeg viser til omtalen av dette i instruks GI-05/2020 (pkt.2):

«Etter utlendingsloven av 1988 og dennes § 12 om bosettingstillatelse ser det ut til at de faktiske omstendighetene på *vedtakstidspunktet* skulle være avgjørende for om vilkårene for tillatelsen var oppfylt. Det vises bl.a. til Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 11.2 (side 243), der det fremholdes under omtalen av kravet i § 45 i utlendingsforskriften av 1990 (om tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse) at «vilkårene for den gitte tillatelsen må være oppfylt på *vedtakstidspunktet*».

Det fremgår ikke av Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) at utl. § 62 første ledd bokstav b tok sikte på å endre denne rettstilstanden. Det vises til særmerknadene til utl. § 62 første ledd bokstav b:

«Bokstav b krever at vilkårene for midlertidig oppholdstillatelse «*fortsatt*» må være oppfylt. Utlending som ikke kvalifiserer for midlertidig oppholdstillatelse, bør heller ikke ha krav på permanent oppholdstillatelse. Med formuleringen «en oppholdstillatelse» er det meningen å få frem at en hvilken som helst type oppholdstillatelse (som kan danne grunnlag for permanent tillatelse) er relevant. Vilkaene for oppholdstillatelse – både midlertidig og permanent – må være oppfylt på *vedtakstidspunktet*.»

Ordlyden i utl. § 62 første ledd bokstav b, om at utlendingen «*fortsatt*» må oppfylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, er godt forenelig med et slikt standpunkt, dvs. at *vedtakstidspunktet* skulle legges til grunn.

Praksis i både UDI og UNE har imidlertid lenge vært å legge *søknadstidspunktet* til grunn for når vilkårene etter utl. § 62 første ledd bokstav b må være oppfylt. Departementet har også vist til denne praksisen, bl.a. i instruks GI-03/2019 punkt 3:

«[...] I henhold til forvaltningspraksis vil en utlending som på *søknadstidspunktet* *fortsatt* fyller vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opp-

holdstillatelse, jf. utl. § 62 første ledd bokstav b, kunne ha rett til permanent oppholdstillatelse, så fremt de øvrige vilkårene i § 62 er oppfylt.»

Det er etter dette manglende samsvar mellom utlendingslovens forarbeider og praksis i utlendingsforvaltningen.»

Instruksen er således i tråd med lovgivers intensjoner. Jeg viser også til det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet om at rettsreglene på avgjørelsestidspunktet skal legges til grunn for de vedtakene forvaltningen treffer.

Instruks GI-05/2020 gjelder kun for søknader om permanent oppholdstillatelse der det *i tillegg* er opprettet sak om opphør/tilbakekall etter instruks GI-03/2019. Disse sakene skiller seg således fra andre søknader om permanent oppholdstillatelse, der det normalt ikke vil være opprettet en tilbakekallssak. Og så lenge beskyttelsesbehovet er bortfalt på vedtakstidspunktet, vil utlendingens opprinnelige grunnlag for midlertidig opphold – og dermed kjernen i det faktiske forholdet som tidligere ga grunnlag for en forventning om innvilgelse av en varig og permanent oppholdstillatelse – ikke lenger kunne begrunne at permanent oppholdstillatelse gis.

Jeg nevner for øvrig at Justis- og beredskapsdepartementet p.t. vurderer om vedtakstidspunktet bør legges til grunn ved *alle* søknader og for *alle* vilkår for å kunne få permanent oppholdstillatelse, og om dette bør fremgå direkte av regelverket.

### **3. Forslag om å praktisere opphør av flyktningsstatus i tråd med UNHCRs anbefalinger**

Forslag B nr. 2 lyder:

«Stortinget ber regjeringen praktisere opphør av flyktningsstatus i tråd med UNHCRs tolkning av FNs flyktningskonvensjon.»

Her viser jeg til svaret som er gitt under punkt 2 ovenfor. Jeg mener instruks GI-03/2019 og dagens praksis ikke strider mot bestemmelsene om opphør av flyktningsstatus i flyktningskonvensjonen og utlendingsloven. Stortingsflertallet har ønsket å benytte den adgangen flyktningskonvensjonen og utlendingsloven gir til opphør/tilbakekall når flyktningen ikke lenger har behov for beskyttelse pga. positive endringer i flyktnings hjemland. Jeg understreker at endringene i hjemlandet ifølge instruksen må være *vesentlig og av en viss varighet (stabilitet)*. Opphør og tilbakekall kan ikke skje hvis endringene antas å være av kortvarig og forbigående art, f.eks. dersom den politiske eller sikkerhetsmessige situasjonen i landet fortsatt fremstår som ustabil.

Jeg viser ellers til at anbefalinger fra UNHCR ikke er bindende for norske utlendingsmyndigheter. Vi er således ikke bundet av UNHCRs standpunkt om at flyktninger bør få en sikker oppholdsstatus som ikke vurderes på nytt fordi korte tillatelser og revurderinger av oppholdsstatus kan motvirke integrering. Instruksen gjelder ellers ikke for flyktninger som har fått permanent oppholdstillatelse, noe som i dag kan gis etter tre år i Norge og som begrenser perioden med midlertidighet og usikkerhet i en viss grad.

#### 4. Saksbehandlingstid i saker om opphør av flyktningsstatus

Forslag B nr. 3 lyder:

«Stortinget ber regjeringen sørge for kort saksbehandlingstid i saker om opphør av flyktningsstatus.»

Justis- og beredskapsdepartementet har som mål at alle saker etter utlendingsloven skal behandles korrekt og uten ugrunnet opphold. Opphørs- og tilbakekallssaker hvor det ikke lenger er behov for beskyttelse, eller hvor tidligere tillatelse kan være gitt på uriktig grunnlag, er et viktig og prioritert saksområde. Saksbehandlingstiden har dessverre vist seg å være for lang i mange av de sakene som tidlig ble identifisert som mulige for tilbakekall etter instruks GI-03/2019 («Somalia-porteføljen»). Departementet har dialog med UDI om dette, og vi vil også fremover følge nøye med på utviklingen i saksbehandlingstider i opphørs- og tilbakekallssaker i UDI.

Med hilsen



Monica Mæland





