



**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 skjønsmessige 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 instruksjonen 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 instruksjonen 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 instruksjonen.

På bakgrunn av ovennevnte mener jeg det er klart at instruksjonen 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 instruksjonen «ikke har virket»; UDI opplyser at det pr. 6. november 2020 er truffet 56 vedtak om opphør/tilbakekall etter instruksjonen.

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* oppfyller 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 instruksjonen 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. Instruksjonen 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