



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Rundskriv

Utlendingsdirektoratet

Nr.
GI-15/2020

Vår ref
15/2364

Dato
18.12.2020

GI-15/2020 – revidert instruks om opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f

1. INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet viser til departementets alminnelige instruksjonsadgang samt lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.) § 76 annet ledd, som innebærer at departementet kan gi Utlendingsdirektoratet (UDI) generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøving og prioritering av saker.

Formålet med instruksjonen her er å klargjøre når UDI skal opprette sak om opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse dersom forholdene som førte til at utlendingen fikk beskyttelse i Norge ikke lenger er til stede, jf. utl. § 37 første ledd bokstav e og f.

Instruksjonen gjelder for utlendinger som har fått midlertidig oppholdstillatelse som flyktning etter utl. § 28 (utlending som trenger beskyttelse (asyl)). Overføringsflyktninger (kvoteflyktninger), jf. utl. § 35, utlendinger som har fått kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. utl. § 34, utlendinger som har rett til permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62, eller som har fått oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utl. § 38, omfattes *ikke* av instruksjonen.

Denne instruksen erstatter instruks GI-03/2019 av 16. mai 2019. Innholdsmessig gjøres det enkelte justeringer som følge av at botidskravet for rett til permanent oppholdstillatelse er hevet fra tre til fem år bl.a. for flyktninger, jf. utl. § 62 annet ledd¹. Det er også gjort justeringer i teksten som følge av departementets instruks GI-16/2020² om skjæringstidspunktet for rett til permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b i saker som behandles etter instruksen her.

2. BAKGRUNN

Tiltaket ble varslet i Prop. 1 S Tillegg (2015–2016)³ og har videre sin bakgrunn i avtale av 19. november 2015 om tiltak for å møte flyktningkrisen mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre:

«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.»

I 2015 mottok Norge over 31 000 asylsøkere. Perioder med høye ankomster av 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 å prioritere dem som faktisk trenger beskyttelse.

Internasjonal beskyttelse er subsidiær i forhold til beskyttelse i eget hjemland. Verken FNs flyktningkonvensjon eller Norges øvrige folkerettslige forpliktelser gir en utlending 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.

Utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f fastsetter at flyktningstatus og oppholdstillatelse kan opphøre og kalles tilbake dersom forholdene som førte til at utlendingen ble anerkjent som flyktning ikke lenger er til stede. Bestemmelsen tilsvare flyktningkonvensjonen artikkel 1 C (5) og (6), og lignende bestemmelser er inntatt i EUs statusdirektiv artikkel 11 bokstav e og f. Denne adgangen til opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse er i liten grad og ikke systematisk benyttet, verken av norske utlendingsmyndigheter eller av andre europeiske land.⁴ Instruksen her innebærer således en omlegging av langvarig forvaltningspraksis på utlendingsfeltet.

¹ Stortinget vedtok 11. desember 2020 endringer i utlendingsloven og statsborgerloven. Endringene trådte i kraft 18. desember 2020.

² GI-16/2020 – *revidert instruks om skjæringstidspunktet for rett til permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b i saker som behandles etter instruks GI-15/2020.*

³ Punkt 1.3.

⁴ Se f.eks. NOU 2004: 20 s. 156 flg. og Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 102 flg.

3. NÆRMERE OM HVEM SOM OMFATTES AV INSTRUKSEN

Etter utlendingsloven (utl.) § 28 annet ledd har en utlending rett til oppholdstillatelse som flyktning dersom vilkårene i første ledd bokstav a eller b er oppfylt. *Både flyktninger som har fått oppholdstillatelse etter bokstav a og b omfattes av instruksene her*, herunder enslige mindreårige.

Instruksene gjelder i utgangspunktet ikke for utlendinger som har fått avledet flyktningsstatus etter utl. § 28 sjette ledd. Opphør og tilbakekall av avledet flyktningsstatus og oppholdstillatelse kan imidlertid likevel skje dersom hovedpersonens (den person flyktningsstatusen er avledet fra) flyktningsstatus og oppholdstillatelse opphører/kalles tilbake.

Utlendinger som har rett til *permanent oppholdstillatelse* omfattes ikke av instruksene. Etter utl. § 62 annet ledd kreves det bl.a. fem års botid for flyktninger, som innebærer at utlendingen i utgangspunktet kan påregne varig opphold i Norge etter fem års opphold med midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent tillatelse. Det er et vilkår for rett til permanent oppholdstillatelse at utlendingen de siste fem årene ikke har oppholdt seg utenfor riket i mer enn ti måneder til sammen. Utlendingen må også oppfylle vilkårene i utl. § 62 første ledd bokstav b til f. Ved vurderingen av om en utlending *fortsatt* oppfylder vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter utl. § 62 første ledd bokstav b, skal situasjonen på *vedtakstidspunktet* legges til grunn i saker som behandles etter denne instruksene⁵. Videre kan en søknad om permanent oppholdstillatelse avslås dersom det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn, herunder at utlendingen aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet, jf. utl. § 62 tredje ledd.

Overføringsflyktninger (kvoteflyktninger) etter utl. § 35 omfattes heller ikke av instruksene her. UNHCR og gjenbosettingslandene anser gjenbosetting av kvoteflyktninger som én av tre varige løsninger, og det er lang tradisjon for at kvoteflyktninger får varig opphold i det landet de kommer til. Tilbakekall av oppholdstillatelsen for kvoteflyktninger ville i tillegg til å stride mot langvarig praksis også komme i konflikt med den forståelsen for kvotesystemet som er lagt til grunn av UNHCR og gjenbosettingslandene, herunder Norge. Departementet ønsker ikke å endre dette nå.

Det at kvoteflyktninger unntas fra instruksene her kan føre til ulik praksis mellom utlendinger som har fått beskyttelse etter utl. § 28 etter å ha kommet til Norge på egenhånd og utlendinger som blir hentet hit «på kvoten». Generelt er det imidlertid ønskelig å oppmuntre personer på flukt til å oppsøke UNHCR i sine nærområder, slik at personer med beskyttelsesbehov kan overføres gjennom FN-systemet til Norge og andre land gjennom kvoteordningen istedenfor å komme til Norge på egenhånd. Dette vil også kunne bidra til at flere av dem som har størst behov for beskyttelse, men som ikke har ressurser til å reise til Europa, får beskyttelse.

⁵ Jf. instruks GI-16/2020 pkt. 4 nr. 2.

Utlendinger som har fått midlertidig oppholdstillatelse på *humanitært grunnlag* etter utl. § 38 (sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket) omfattes heller ikke av instruksens. Terskelen for å få opphold etter denne bestemmelsen er høy, og mange som får en slik tillatelse får det av hensyn til barnets beste/barns tilknytning til riket, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og utlendingsforskriften § 8-5.

Instruksens omfatter ellers ikke utlendinger som har fått *kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon* etter utl. § 34, selv om lovens § 37 hjemler opphør og tilbakekall også overfor denne gruppen. Paragraf 34 er en særregel som sikrer at beskyttelsen skal opphøre når grunnlaget for beskyttelsesbehovet har falt bort. Det er Kongen i statsråd som må beslutte dette, og departementet har ikke myndighet til å instruere om slike beslutninger. Kongen i statsråd vil i praksis beslutte opphør når det ikke lenger foreligger en masseflyktsituasjon, noe som igjen forutsetter at vilkårene for opphør og tilbakekall av oppholdstillatelse etter utl. § 37 første ledd bokstav e eller f er oppfylt.

4. INSTRUKSENS INNHOLD

4.1 Nærmere om vilkårene for opphør/tilbakekall

Grunnvilkårene for opphør og tilbakekall av flyktningsstatus og oppholdstillatelse etter utl. § 37 første ledd *bokstav e* er at utlendingen:

«ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av, fordi de forholdene som førte til at utlendingen ble anerkjent som flyktningsstatus etter § 28 eller fikk beskyttelse etter § 34, ikke lenger er til stede».

På samme måte kan opphør og tilbakekall skje overfor *statsløse* som på grunn av samme forhold er i stand til å vende tilbake til det landet hvor den statsløse tidligere hadde sin bopel, jf. *bokstav f*.

Både generelle endringer (forbedringer) i utlendingens hjemland eller i det landet hvor han eller hun tidligere hadde sin bopel (gjelder statsløse), og endringer i personlige forhold som tilsier at utlendingens individuelle beskyttelsesbehov ikke lenger er til stede⁶, kan etter instruksens her medføre opphør og tilbakekall.

UNHCR har gitt retningslinjer om anvendelsen av flyktningskonvensjonen artikkel 1 C (5) og (6), jf. utl. § 37 første ledd bokstav e og f. Her pekes det på at alle relevante forhold må tas i betraktning ved vurderingen av om det har skjedd en tilstrekkelig endring som kan føre til opphør/tilbakekall:

«(...) Often, however, circumstances in a country are inter-linked, be these armed conflict, serious violations of human rights, severe discrimination against minorities, or the absence of good governance, with the result that resolution of the one will tend to lead to an improvement in others. All relevant factors must therefore be taken into consideration.

⁶ Jf. Rt-2010-858 avsnitt 50.

An end to hostilities, a complete political change and return to a situation of peace and stability remain the most typical situations in which Article 1 C (5) or (6) applies.»⁷

Departementet understreker at retningslinjene fra UNHCR ikke er bindende for norske utlendingsmyndigheter. Det er imidlertid relevant å se hen til disse, i tillegg til tilgjengelig og oppdatert landinformasjon, landrapporter mv., for å kunne fastslå hvorvidt det kan sies å ha skjedd en endring i utlendingens hjemland som tilsier at vedkommende ikke lenger trenger beskyttelse.

Departementet påpeker at det er et vilkår for opphør og tilbakekall at det er trygt for vedkommende å returnere til sitt hjemland eller til det landet han eller hun tidligere hadde sin bopel. I saker hvor det er en alvorlig og utrygg sikkerhetssituasjon som har utløst beskyttelsesbehovet må UDI derfor, som et ledd i opphørs- og tilbakekallsvurderingen, også vurdere om utlendingen, på tross av en forbedret sikkerhetssituasjon, fortsatt har et *individuell* beskyttelsesbehov etter utl. § 28 første ledd.

Departementet understreker at UDI *skal* fatte vedtak om opphør og tilbakekall dersom vilkårene som beskrevet ovenfor er oppfylt. *Det skal ikke foretas en vurdering av om tilbakekall av oppholdstillatelsen er et forholdsmessig tiltak overfor utlendingen.*⁸ For øvrig vises det til at UDI av eget tiltak skal vurdere om det er grunnlag for ny oppholdstillatelse etter utl. § 38 eller andre bestemmelser, jf. nedenfor i punkt 4.4.1. Da vil alle relevante individuelle forhold bli vurdert innenfor rammene av Grunnloven og våre internasjonale forpliktelser, herunder barnekonvensjonen artikkel 3 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8.

4.2 Henvisning til internflukt

Det kan være at positive endringer i et land er gjennomført i bestemte områder av landet, men ikke i landet som helhet. Situasjonen i dette området kan være trygg, slik at retur kan skje uten at det vil være i strid med våre internasjonale forpliktelser.

I slike tilfeller skal UDI opprette sak om opphør og tilbakekall, og vurdere om utlendingen kan henvises til å ta opphold i trygge områder i landet, jf. utl. § 28 femte ledd.

Departementet viser til at internasjonal beskyttelse er subsidiær i forhold til beskyttelse i hjemlandet. Utlendinger som kan oppholde seg i et område av hjemlandet uten å risikere forfølgelse eller andre alvorlige overgrep har følgelig ikke krav på internasjonal beskyttelse. Dersom forholdene i et landområde på et bestemt tidspunkt har bedret seg slik at utlendinger som søker beskyttelse i Norge kan henvises til internflukt dit, vil opphør og tilbakekall av tidligere innvilget asylstatus for personer fra samme land sikre likebehandling.

⁷ Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1 C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances” Clauses) (2003) pkt. 11.

⁸ Se HR-2018-572-A avsnitt 47–51.

4.3 Unntak for «tvingende grunner»

I utl. § 37 annet ledd gjøres det unntak fra adgangen til opphør og tilbakekall:

«Oppholdstillatelse skal ikke tilbakekalles etter første ledd bokstav e eller f dersom utlendingen kan påberope seg tvingende grunner i forbindelse med tidligere forfølgelse for å avvise beskyttelse fra det landet utlendingen har statsborgerrett i, eller å nekte å vende tilbake til det landet hvor utlendingen tidligere hadde sin vanlige bopel».

Begrepet «tvingende grunner» er hentet fra flyktningkonvensjonen artikkel 1 C og er ment å ha samme innhold. Nærmere tolkningsveiledning må søkes blant annet i uttalelser fra UNHCR, som i sine retningslinjer har uttalt følgende:

«This exception is intended to cover cases where refugees, or their family members, have suffered atrocious forms of persecution and therefore cannot be expected to return to the country of origin or former habitual residence. This might for example, include “ex-camp or prison detainees, survivors or witnesses of violence against family members, including sexual violence, as well as severely traumatised persons. It is presumed that such persons have suffered grave persecution, including at the hands of elements of the local population, and cannot reasonably be expected to return. Children should also be given special consideration in this regard, as they may often be able to invoke “compelling reasons” for refusing to return to their country of origin.»⁹

Det vises for øvrig til punkt 4.2 om internflukt og at internasjonal beskyttelse er subsidiær til beskyttelse i hjemlandet. Også ved vurderingen av om det foreligger «tvingende grunner» skal det ses hen til om utlendingen kan returnere til et område i hjemlandet hvor tidligere forfølgelse ikke har funnet sted.

4.4 Vurdering av om utl. § 38 eller andre bestemmelser gir grunnlag for oppholdstillatelse

4.4.1 Opphold på humanitært grunnlag eller som følge av internasjonale forpliktelser

Utlendingsloven § 38 første ledd fastsetter at:

«Det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller dersom utlendingen har særlig tilknytning til riket».

I saker om beskyttelse (asyl), er det i utl. § 28 syvende ledd sagt uttrykkelig at vedtaksmyndigheten av eget tiltak skal vurdere om lovens § 38 kan anvendes når utlendingen har fått avslag på sin asylsøknad. Tilsvarende bestemmelse er ikke inntatt andre steder i loven. Etter departementets mening må en slik vurdering også foretas av eget tiltak i saker om opphør og tilbakekall. UDI må derfor, når vilkårene for opphør og tilbakekall er oppfylt, vurdere om det er grunnlag for å gi oppholdstillatelse etter utl. § 38, herunder om Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8, om retten til respekt for privat- og familielev, Grunnloven § 104, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, om hensynet til barnets beste,

⁹ UNHCRs retningslinjer (2003) punkt 20.

eller andre internasjonale forpliktelser Norge er bundet av tilsier at slik oppholdstillatelse bør gis.

Dersom utlendingen fyller vilkårene for fortsatt opphold i Norge og tillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, skal den tidligere botiden som vedkommende har opparbeidet seg som flyktning, jf. utl. § 28, medregnes i botidskravet dersom det fremsettes søknad om permanent oppholdstillatelse etter utl. § 62.

4.4.2 Særlig om retten til respekt for privatliv og familieliv

UDI må vurdere om det å nekte en utlending fortsatt opphold i Norge vil være i strid med vedkommendes rett til respekt for privatliv og familieliv, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og om disse bestemmelsene tilsier at det bør gis ny tillatelse etter utl. § 38. Dersom en familie forutsettes å returnere samlet til hjemlandet, kan dette tale for at det ikke foreligger en krenkelse av retten til respekt for familielivet. I vurderingen av om utlendingen kan sies å ha etablert et privatliv i Norge, herunder at vedkommende har utviklet så sterke sosiale bånd og bindinger til oppholdsstaten at denne retten krenkes ved å nekte fortsatt opphold, vises det til at Høyesterett har gitt visse føringer for når et slikt privatliv kan sies å være etablert. Det vises til uttalelser i Høyesteretts dom av 8. november 2018¹⁰:

«En midlertidig oppholdstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 60 til utlendinger med flyktningsstatus gir i alminnelighet ikke grunnlag for å etablere et privatliv som er beskyttet etter artikkel 8. Det samme gjelder fornyelser på samme grunnlag etter § 61. Formentlig må det for § 61-tilfellene tas en reservasjon dersom oppholdsperioden basert på midlertidige tillatelser blir lang [...]

[...]

Gis det permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62, blir situasjonen en annen. [...] For utlendinger med permanent oppholdstillatelse ligger det vesentlig nærmere å karakterisere dem som «settled migrants».»

Departementet minner om at instruksene her ikke gjelder for utlendinger med rett til permanent oppholdstillatelse etter utl. § 62. Dersom det i en konkret sak foreligger omstendigheter som gjør at utlendingen likevel må anses som vernet av retten til respekt for sitt privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1, må det etter EMK artikkel 8 nr. 2 foretas en proporsjonalitetsvurdering (forholdsmessighetsvurdering) hvor utlendingens beskyttede rettigheter avveies mot de samfunnsmessige behov som begrunner opphør/tilbakekall.

4.4.3 Nærmere om barn

I saker som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-5, gjelder også i saker om opphør/tilbakekall. UDI må etter dette vurdere

¹⁰ HR-2018-2133-A avsnitt 58 og 60.

hvorvidt det vil være i strid med hensynet til barnets beste å nekte barnet fortsatt opphold i Norge, herunder om det bør gis ny tillatelse etter utl. § 38. Departementet viser for øvrig til UNHCRs uttalelser om at unntaket om «tvingende grunner», jf. utl. § 37 annet ledd, ofte gjør seg gjeldende for barn, og at det i den forbindelse bør tas spesielle hensyn:

«[...] Children should also be given special consideration in this regard, as they may often be able to invoke «compelling reasons» for refusing to their country of origin».¹¹

4.4.4 Opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse for enslige, mindreårige asylsøkere som fyller 18 år¹²

Etter departementets syn tilsier *ikke* det forhold at en enslig mindreårig fyller 18 år *i seg selv* at beskyttelsesbehovet er bortfalt. Spørsmålet synes ikke å være berørt i forarbeidene eller i andre tilgjengelige rettskilder, og vårt syn er at dette ligger utenfor anvendelsesområdet til utl. § 37 første ledd bokstav e og f, jf. flyktningkonvensjonen artikkel 1 C (5) og (6). Instruksen innebærer derfor *ikke* at UDI av eget tiltak skal opprette sak om tilbakekall når en enslig mindreårig med tillatelse etter utl. § 28 fyller 18 år. Dette utelukker imidlertid ikke at flyktningstatusen og oppholdstillatelsen til en enslig mindreårig kan opphøre og tilbakekalles, såfremt vilkårene i utl. § 37 første ledd bokstav e eller f er oppfylt. Flyktningstatus og oppholdstillatelse kan, som for andre voksne flyktninger, også opphøre/tilbakekalles når tidligere enslige mindreårige er blitt voksne.

4.4.5 Andre oppholdsgrunnlag i utlendingsloven

Utlendingsloven og -forskriften fastsetter ulike grunnlag for oppholdstillatelse i Norge når bestemte vilkår er oppfylt, blant annet på grunnlag av arbeidsinnvandring, utdanningsopphold eller familieinnvandring. Disse bestemmelsene forutsetter at utlendingen har fremsatt søknad om en slik tillatelse og at det er gitt anledning til å søke om slik tillatelse fra Norge (når utlendingen allerede oppholder seg her). Dersom det foreligger slik søknad, må UDI vurdere om utlendingen fyller vilkårene for en slik tillatelse.

UDI skal vurdere om utl. § 61 syvende ledd kan få anvendelse i tilfeller der utlendingen får tilbakekalt sin oppholdstillatelse etter utl. § 28 og ikke fyller vilkårene for opphold etter utl. § 38, og hvor vedkommende har søkt om oppholdstillatelse på nytt grunnlag.

5 NÆRMERE OM SAKSBEHANDLINGEN

5.1 Når UDI skal opprette sak om opphør/tilbakekall

Etter utl. § 37, jf. flyktningkonvensjonen artikkel 1 C (5) og (6), «kan» flyktningstatus og oppholdstillatelse etter utl. § 28 opphøre og tilbakekalles dersom vilkårene i lovens § 37 første ledd bokstav e eller f er oppfylt.

¹¹ UNHCRs retningslinjer (2003) punkt 20.

¹² Jf. departementets brev til UDI av 26. oktober 2016.

Departementet finner imidlertid grunn til å instruere om at UDI i visse saker *skal* vurdere opphør/tilbakekall av eget tiltak. Dette gjelder saker hvor det har funnet sted *endringer i den sikkerhetsmessige, politiske eller menneskerettslige situasjonen* i utlendingens hjemland eller i det landet han eller hun tidligere hadde sin bopel (gjelder statsløse) som tilsier at det på generelt grunnlag er trygt for mange å vende tilbake. Med «mange» menes en større andel av dem fra det aktuelle landet som har fått innvilget flyktningstatus og oppholdstillatelse i Norge i medhold av utl. § 28. Det er et vilkår at forholdene i det aktuelle landet *objektivt sett* har endret seg før opphør og tilbakekall kan skje. Dette innebærer at endringen må kunne la seg bekrefte i tilgjengelige landinformasjonskilder.

UDI *skal* også vurdere opphør/tilbakekall i saker hvor det foreligger *konkrete indikasjoner* på endringer i personlige forhold som tyder på at beskyttelsesbehovet har bortfalt. Med indikasjoner menes for eksempel at UDI har mottatt informasjon knyttet til en bestemt sak, og hvor den nye informasjonen kan tilsi at utlendingen ikke lenger har behov for beskyttelse i Norge.

Endringen i hjemlandet 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, for eksempel dersom den politiske eller sikkerhetsmessige situasjonen i landet fortsatt fremstår som ustabil. Departementet mener at forholdene og oppdatert landinformasjon må være endret i en slik grad at det er grunnlag for praksisendring for en bestemt gruppe asylsøkere før UDI kan opprette sak om opphør og tilbakekall. Terskelen for opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse etter utl. § 37 første ledd bokstav e er imidlertid noe høyere enn terskelen for å innvilge beskyttelse, jf. Høyesteretts uttalelser i dom av 23. mars 2018¹³:

«Samlet sett mener jeg at vilkårene for å tilbakekalle flyktningstatus og oppholdstillatelse etter § 37 første ledd bokstav e, ikke er en direkte speilvendning av vilkårene for å innvilge flyktningstatus etter § 28. Den som har fått innvilget flyktningstatus, har oppnådd noe høyere grad trygghet enn den som ikke har fått det.»

Videre må UDI ved endringer i personlige forhold også vurdere om sikkerhetssituasjonen i det området utlendingen forventes å reise tilbake til er slik at vedkommende ikke lenger kan «nekte å nyte godt av beskyttelse» fra hjemlandet eller fra det landet han eller hun tidligere hadde sin bopel (gjelder statsløse), jf. ordlyden i utl. § 37 første ledd bokstav e og f hvor også dette er et vilkår for opphør/tilbakekall.

I EUs statusdirektiv punkt 26 – innledende betraktninger – sies det at enten staten, eller parter eller organisasjoner, herunder internasjonale organisasjoner, som oppfyller betingelsene i direktivet, og som kontrollerer en region eller et større område innenfor statens område, kan gi beskyttelse hvis de er villige og i stand til det. Det sies videre at beskyttelsen bør være effektiv og ikke bare av midlertidig karakter. I direktivets artikkel 7 gis det en oversikt over hvilke aktører som kan gi beskyttelse. Departementet ber

¹³ HR-2018-572-A avsnitt 44.

UDI legge tilsvarende betraktning til grunn ved vurderingen av saker om opphør og tilbakekall etter utl. § 37 første ledd bokstav e og f.

Som nevnt ovenfor, omfatter instruksene både personer som har fått beskyttelse etter utl. § 28 første ledd bokstav a og b, og i utgangspunktet også uavhengig av om det er myndigheter eller privatpersoner som er «førfølgeren» i hjemlandet.

I forhåndsvarslet om opphør/tilbakekall skal UDI opplyse utlendingen om muligheten for å kunne fremsette søknad om oppholdstillatelse på annet grunnlag, herunder søknad om familieinnvandring dersom utlendingen har gjenboende familie i Norge.

5.2 Tidspunktet for UDIs vurdering

Hovedregelen er at UDI skal opprette sak om opphør og tilbakekall *av eget tiltak*. Departementet presiserer imidlertid at UDI må avgjøre om det er mest hensiktsmessig å opprette en opphørs-/tilbakekallssak av eget tiltak, eller om det rent tidsmessig bør skje samtidig med behandlingen av en allerede fremsatt søknad om permanent oppholdstillatelse eller søknad om fornyelse av en midlertidig oppholdstillatelse. Saksoppsettelse av eget tiltak må skje raskt i situasjoner hvor beskyttelsesbehovet for større grupper av flyktninger er bortfalt, da dette igjen kan føre til rask retur og frigjøre motaksplasser.

Dersom det er fremsatt en søknad om permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62, skal UDI alltid vurdere om utlendingen fortsatt fyller vilkårene for beskyttelse etter utl. § 28. UDI skal opprette sak om opphør/tilbakekall dersom vilkårene i lovens § 37 første ledd bokstav e eller f anses oppfylt, herunder når det foreligger indikasjoner på endringer i personlige forhold som kan tilsi at grunnlaget for beskyttelsesbehovet ikke lenger er til stede. Det presiseres at grunnlaget for opphør/tilbakekall må være til stede *før* utlendingen fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse for at en søknad kan avslås på bakgrunn av instruksene her, jf. punkt 3 ovenfor.

Ved objektive endringer i hjemlandet eller i det landet utlendingen tidligere hadde sin bopel (gjelder statsløse), og ved eventuelle endringer i utlendingens personlige forhold, må endringene derfor anses vesentlige og av en viss varighet *før* vedkommende har søkt om og har rett til permanent oppholdstillatelse etter utl. § 62. I denne sammenheng understrekes det at tidspunktet for *når* endringene anses å være vesentlige og av en viss varighet må vurderes konkret.

Klageinstansen, Utlendingsnemnda (UNE), kan ikke opprette sak om opphør/tilbakekall i en sak som UNE har til klagebehandling. Dersom opphør/tilbakekall skulle bli aktuelt på grunn av endringer i klagerens hjemland, eller på grunn av endringer i klagerens personlige forhold, må UNE sende saken tilbake til UDI for vurdering av om opphørs-/tilbakekallssak skal opprettes. Dette må gjøres fordi et vedtak etter forvaltningslovens bestemmelser skal kunne påklages.

Etter utlendingsforskriften §§ 13-2 og 13-3 har politiet (med visse unntak) myndighet til å *innvilge* søknad om fornyelse av oppholdstillatelse og permanent oppholdstillatelse,

dersom det i en sak ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt.¹⁴ Politiet kan ikke avslå søknader om fornyelse av tillatelse. Dersom det er grunnlag for å opprette sak om opphør/tilbakekall etter utl. § 37 bokstav e eller f, er det bare UDI som har myndighet til å vurdere om vilkårene er oppfylt. For å kunne gjennomføre instruksene her i praksis må derfor en søknad om fornyelse eller permanent oppholdstillatelse oversendes fra politiet til UDI når det er grunnlag for å opprette sak om opphør/tilbakekall, herunder saker der politiet blir klar over konkrete og individuelle forhold ved en sak som tyder på at søkerens beskyttelsesbehov er bortfalt eller når UDI i rundskriv har presisert at en nærmere angitt portefølje skal oversendes fra politiet til UDI.¹⁵

UDI og politiet kan, i påvente av at en sak om opphør og tilbakekall/permanent oppholdstillatelse blir endelig avgjort, fornye en midlertidig oppholdstillatelse og behandle søknad om reisedokumenter. UDI kan henlegge saken dersom det er mest sannsynlig at utlendingen vil kunne få ny oppholdstillatelse i Norge¹⁶.

6 INSTRUKS

1. UDI skal vurdere opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse etter utl. § 37 første ledd bokstav e og f dersom endringer i den sikkerhetsmessige, politiske eller menneskerettslige situasjonen i utlendingens hjemland, eller i det landet han eller hun tidligere hadde sin bopel (gjelder statsløse), tilsier at det for mange er trygt å vende tilbake. UDI skal også vurdere opphør/tilbakekall dersom det i en konkret sak foreligger indikasjoner på endringer i utlendingens personlige forhold som kan tilsi at beskyttelsesbehovet har bortfalt.
2. For at opphør og tilbakekall kan skje, må endringene være vesentlige og av en viss varighet og innebære at utlendingens frykt for forfølgelse ikke lenger er velbegrunnet og han eller hun heller ikke står i reell fare for alvorlige overgrep ved retur.
3. Dersom beskyttelsesbehovet er opphørt som følge av positive endringer i et bestemt område i et land, skal UDI opprette sak om opphør og tilbakekall og vurdere om utlendingen kan henvises til å ta opphold i dette området (internflukt), jf. utl. § 28 femte ledd.
4. UDI skal som hovedregel opprette sak om opphør og tilbakekall av eget tiltak dersom det har inntrådt endringer som beskrevet i utl. § 37 første ledd bokstav e og f.
5. Ved behandling av søknad om permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62, skal UDI vurdere om det foreligger grunnlag for opphør og tilbakekall etter lovens § 37 første ledd bokstav e eller f, herunder når det foreligger indikasjoner på at endringer i utlendingens personlige forhold kan tilsi at beskyttelsesbehovet ikke lenger er til stede.
6. Dersom vilkårene for opphør og tilbakekall er oppfylt, må UDI likevel vurdere om det foreligger «tvingende grunner» som er til hinder for at tilbakekall kan skje, jf. utl. § 37 annet ledd.

¹⁴ Se UDIs rundskriv RS 2010-089 – Delegering av vedtaksmyndighet mv.

¹⁵ Se UDIs rundskriv RS 2016-002 – Oversendelse av søknader om permanent oppholdstillatelse der UDI skal vurdere tilbakekall av beskyttelse jf. GI-14/2016.

¹⁶ Jf. Justis- og beredskapsdepartementets brev til UDI av 6. juli 2017.

7. Dersom vilkårene for opphør og tilbakekall er oppfylt, skal UDI av eget tiltak vurdere om det er grunnlag for å gi ny oppholdstillatelse etter utl. § 38, herunder vurdere om det å nekte en utlending fortsatt opphold i Norge vil være i strid med vedkommendes rett til respekt for privatliv og familieliv, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. I saker som gjelder barn, må UDI også vurdere om det vil være i strid med hensynet til barnets beste å nekte barnet fortsatt opphold i Norge, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3.
8. Dersom det er søkt om oppholdstillatelse etter andre bestemmelser i loven, skal UDI vurdere om vilkårene for slik tillatelse er oppfylt.
9. Dersom utlendingen fyller vilkårene for fortsatt opphold i Norge og tillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, skal den tidligere botiden som vedkommende har opparbeidet seg som flyktning, jf. utl. § 28, medregnes i botidskravet dersom det fremsettes søknad om permanent oppholdstillatelse etter utl. § 62.
10. UDI skal ikke opprette sak om opphør og tilbakekall etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f dersom utlendingen har rett til permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62.
11. Dersom vilkårene for opphør og tilbakekall er oppfylt, skal en midlertidig oppholdstillatelse ikke fornyes, jf. utl. § 61 annet ledd. Det skal heller ikke gis permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62 første ledd bokstav b. UDI og politiet kan fornye en midlertidig oppholdstillatelse og behandle søknad om reisedokumenter i påvente av at en sak om opphør og tilbakekall/permanent oppholdstillatelse blir endelig avgjort.
12. I forhåndsvarslet om opphør og tilbakekall skal UDI opplyse utlendingen om muligheten for å fremsette søknad om oppholdstillatelse på annet grunnlag, herunder søknad om familieinnvandring dersom utlendingen har gjenboende familie i Norge.
13. UDI skal vurdere om utl. § 61 syvende ledd kan få anvendelse i tilfeller der det fattes vedtak om opphør og tilbakekall og utlendingen ikke fyller vilkårene for opphold etter utl. § 38, og hvor vedkommende har søkt om oppholdstillatelse på nytt grunnlag.
14. UDI kan henlegge saken dersom det er mest sannsynlig at utlendingen vil kunne få ny oppholdstillatelse i Norge.

7 IKRAFTTREDELSE

Instruksen her trer i kraft straks.

Instruksen gjelder for utlendinger som på tidspunktet for instruksens ikrafttredelse har midlertidig oppholdstillatelse i Norge som flyktning, jf. utl. § 28 annet ledd.

Allerede opprettede saker etter tidligere instruks GI-04/2016 av 31. mars 2016, GI-14/2016 av 30. september 2016 og GI-03/2019 av 16. mai 2019 skal behandles etter instruksen her og gjeldende regelverk.

Med hilsen

Cecilie Fjelberg e.f.
fung. avdelingsdirektør

Tonje A. Falch-Nevand
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur

Kopi: Utlendingsnemnda
Politidirektoratet
Arbeids- og sosialdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Utenriksdepartementet