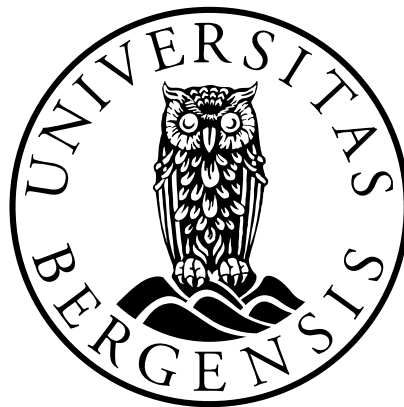


[Opphør av flyktningstatus]

[En analyse av FK art 1 C 5 og norsk praksis]

Kandidatnummer: 208

Antall ord: 11535



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[8. juni 2020]

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 Introduksjon	2
1.1 Tema og problemstilling	2
1.2 Avgrensninger	4
1.3 Metode og rettskilder	5
1.3.1. Forholdet mellom nasjonal rett og folkeretten på utlendingsrettens område	5
1.3.2 Rettskilder og metode på utlendingsrettens	7
1.4 Fremstillingen videre.....	8
2. Opphørsbestemmelsen i norsk rett	10
2.1 Opphør og den egentlige tilbakekallsbestemmelsen	10
2.2 Kan-regel gjort til skal-regel	11
2.3 Forholdsmessighetsvurdering ved vedtak om opphør.....	11
2.4 Opphør av flyktningstatus og statlig skjønnsmargin.....	13
3. De materielle vilkårene for opphør av flyktningstatus	17
3.1 Instruksens ordlyd og lovens ordlyd	17
3.2 Tolkning av FK art 1 C 5 i tråd med WK regler for traktattolkning	19
3.2.1 Vilkåret “shall cease to apply”	19
3.2.2 Vilkåret «because the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist”	20
3.2.3 Vilkåret «he can no longer [...] continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality”	24
2.2.5 Forholdet til art 1 C 1 -4.....	26
4. Koblingen mellom inklusjon og opphør.....	29
4.1 Praksis i norsk rett	29
4.2 Forholdet mellom inklusjonsbestemmelsen og opphørsklausulen.....	31
4.3 Forholdet mellom inklusjonskriteriene og FK art 1 C 5	32
5 Norsk praksis av opphørsklausulen	34
5.1 Personlige forhold	34
5.2 Internflukt ved opphør etter art 1 C 5.....	35

1 Introduksjon

1.1 Tema og problemstilling

FNs flyktningkonvensjon av 1951 sammen med tilleggsprotokollen fra 1967 oppstiller bestemte vilkår for flyktningstatus, og har uttømmende definert når flyktningstatus opphører. Flyktningstatus kan blant annet opphøre der forholdene som begrunnet flyktningstatus er varig og vesentlig endret slik at hjemlandet igjen kan tilby beskyttelse. Denne oppgaven studerer de materielle vilkårene etter flyktningkonvensjonen (FK) art 1 C 5, og hvordan opphørsklausulen er anvendt og gjennomført i norsk praksis.

Opphørsbestemmelsen om endringer i beskyttelsesgrunnlaget er inkorporert i Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) (heretter utl.) i § 37 første ledd bokstav e, og har tradisjonelt i norsk praksis, foruten om utvisningstilfeller, fungert som en såkalt «sovende bestemmelse» som sjeldent har vært benyttet, i tråd med formålet om å gi flyktninger varige løsninger og mulighet til å bli integrert i asylstaten.¹

I mars og september 2016 instruerte² justis- og beredskapsdepartementet utlendingsmyndighetene om å ta aktivt i bruk bestemmelsen etter utl § 37 første ledd bokstav e og f. Med instruksjonen ønsker departementet å gjøre store innstramninger i praksis av regelverket.³ Instruksjonen selv viser til at praksisendringene medfører en grunnleggende endring av langvarig forvaltningspraksis.⁴

Utlendingsmyndighetene har i etterkant av instruksjonen gitt uttrykk for at det har vært krevende å fastsette en ny praksis i tråd med instruksjonen, og det var stor usikkerhet knyttet til de innholdsmessige vurderingstemaene, og nærmere hvordan bestemmelsen om opphør skulle forstås og anvendes på konkrete tilfeller.⁵

¹ NOU 2004:20 s. 139; se Terje Einarsen, Elin Skaar and Vigdis Vevstad, *Folkerettslig og komparativ studie av eksklusjons- og opphørsgrunnene* (Chr. Michelsen Institute 2006), side 1; se FK art 34

² GI-14/2016 og revidert instruks GI-14/2016

³ Se utl. § 76 annet ledd

⁴ Revidert instruks GI-14/2016, side 2

⁵ UDI, årsrapport 2018, side 22

Sommeren 2019 kom det en revidert instruks, som i det vesentlige er likelydende, men inneholder avklaringer foretatt mellom departementet og utlendingsmyndighetene, oppdatert med stornemndavgjørelser fra UNE og oppdatert med avgjørelser fra Høyesterett.⁶ Om ikke annet er presisert vil det heretter med «instruksen» vises til den siste reviderte instruksen fra 2019.

Hovedproblemstillingen for oppgaven er om gjeldende rett og praksis av opphørsklausulen i norsk rett er tråd med korrekt folkerettslig norm, jf. utl § 3. Oppgaven reiser derfor prinsipielle spørsmål om tolkning og vektning av FNs flyktningkonvensjon i forhold til nasjonale regler og praksis. Både kompetanseregler og legalitetsprinsippet setter skranker for departementets instruks overfor utlendingsmyndighetene, og et delspørsmål er om instruksen er i tråd med loven.

Instruksen fastsetter for det første at det skal vurderes opphør der det for en stor gruppe flyktninger har skjedd vesentlige og varige endringer i sikkerhetssituasjonen i hjemlandet.⁷ Spørsmålet er hvilke krav opphørsklausulen setter til vesentlige og varige endringer i hjemlandet slik at det kan vedtas opphør av flyktningstatus.

Instruksen fastslår for det andre at opphør skal vurderes der det foreligger indikasjoner på at skjedd personlige endringer som medfører at beskyttelsesbehovet har falt bort.⁸ Det skal derfor undersøkes om norsk praksis av at rent personlige endringer i det opprinnelige beskyttelsesgrunnlaget er i tråd med vilkårene etter opphørsbestemmelsen.

Instruksen fastsetter videre at UDI skal vurdere opphør der det foreligger positive endringer i et bestemt området i hjemlandet (internflukt).⁹ I lys av at instruksen og norsk praksis om internflukt som et eget opphørsalternativ, er problemstillingen om det kan innfortolkes et internfluktalternativ etter opphørsbestemmelsen.

Etter norsk praksis er det lagt til grunn at endringer i spesifikke risikofaktorer for den enkelte, altså bortfall av rent personlige endringer begrunner opphør av flyktningstatus. Videre er det i instruksen og i norsk praksis lagt til grunn at internflukt kan anvendes ved opphør av

⁶ Revidert instruks GI-03/2019

⁷ Instruksen, punkt 1 og 2

⁸ Instruksen, punkt 1 og 5

⁹ Instruksen, punkt 3

flyktningstatus. Spørsmålet, i lys av denne praksisen, er derfor om det er tilstrekkelig med en ren nåtidsvurdering av beskyttelsesbehovet for å vedta opphør av flyktningstatus.

For begge «kategorier», både der det foreligger endringer i rent personlige forhold, og for tilfeller der det er positive endringer i sikkerhetssituasjonen, som utløser en vurdering av opphør av flyktningstatus, er det avgjørende at landet igjen kan tilby effektiv beskyttelse, i tråd med vilkåret om at den tidligere anerkjente flyktingen «ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse», jf. utl. § 37 første ledd bokstav e. Vilket om at utlendingen «ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse» er ikke tatt opp eller problematisert i instruksene. Dette vilkåret følger imidlertid både av den norske lovregelen i utl § 37 første ledd bokstav e og av FK art 1 C 5. En analyse av opphørsklausulen og hvordan den nærmere skal forstås fordrer derfor en redegjørelse av vilkårets innhold.

1.2 Avgrensninger

Ved vedtak om opphør av flyktningstatus oppstår mange underproblemstillinger, som følge av at personen kan ha rett til oppholdstillatelse på et annet grunnlag enn flyktningstatus.

Opphør av flyktningstatus kan i utgangspunktet skje etter lang oppholdstid i Norge og vedkommende kan i denne perioden ha opparbeidet seg rett til oppholdstillatelse på et annet grunnlag. Dette gjelder særlig spørsmålet om rett til opphold på humanitært grunnlag etter utl. § 38 og videre om vedkommende har opparbeidet seg en rett til privatliv etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (heretter EMK). Det avgrenses mot disse og andre spørsmål som vil oppstå og må vurderes som følge av et vedtak om opphør av flyktningstatus.

Det foreligger et unntak for opphør av flyktningstatus om endrede forhold i hjemlandet etter utl. § 37 annet ledd om «tvingende grunner». Det avgrenses mot tilfellene som vil omfattes av unntaket og vurderingene som må foretas her.

Instruksene presiserer at den også gjelder for statsløse etter utl. § 37 første ledd bokstav f. Bestemmelsen har tilsvarende ordlyd til utl § 37 første ledd bokstav e, men gjelder endringer i landet personen «tidligere hadde sin bopel», jf. utl. § 37 første ledd bokstav f. De juridiske vurderingstemaene vil i hovedsak gjelde og være tilsvarende for statsløse etter utl § 37 første ledd bokstav f. Det kan imidlertid kunne legges til grunn at man må forvente at statsløse i

mindre grad vil ha tilsvarende beskyttelse fra myndighetene, og det bør dermed legges til grunn en høyere terskel for å vedta opphør for statsløse.

I kildene sammenblandes begrepene opphør og tilbakekall som kan lede til forvirring. Det presiseres at oppgaven gjelder opphør av flyktningstatus ved endrede forhold i hjemlandet, og ikke tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse der den opprinnelige tillatelsen bygger på «uriktige opplysninger» etter tilbakekallsbestemmelsen i utl. § 63.

1.3 Metode og rettskilder

Oppgaven skal, som nevnt tidligere, studere de materielle vilkårene i opphørsklausulen etter FK art 1 C 5. Formålet er todelt. For det første skal det redegjøres for hvordan konvensjonen er å forstå på det området instruksene dekker, og videre om norsk gjeldende rett og praksis er i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

Jeg skal i det følgende redegjøre for hvordan jeg har gått fram for å etablere innholdet i opphørsklausulen og forholdet mellom nasjonal rett og folkeretten på utlendingsrettens område. Videre stiller også forvaltningsrettslige prinsipper og kompetanseregler begrensinger for en instruks gitt av departementet.

1.3.1. Forholdet mellom nasjonal rett og folkeretten på utlendingsrettens område

Vanligvis gjennomføres internasjonale avtaler i norsk rett gjennom transformasjon eller inkorporasjon.¹⁰ Norsk rett bygger således på det dualistiske prinsipp, ved at internasjonale regler ikke gjelder som norsk rett før de er gjennomført.¹¹ Det dualistiske prinsipp i norsk rett dempes likevel av presumsjonsprinsippet i rettsanvendelsesprosessen hvor rettsanvenderen skal søke å tolke reglene i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.¹²

På utlendingsrettens område stiller dette utgangspunktet seg annerledes hvor utl. § 3 fastsetter at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse

¹⁰ Ragna Aarli and Synne Sæther Mæhle, *Juridisk metode i et nøtteskall* (Gyldendal 2018), side 18

¹¹ *Ibid*, side 18

¹² *Ibid*, side 19 og 126

har til formål å styrke individets stilling. Bestemmelsen gir uttrykk for at det gjelder sektormonisme på utlendingsrettens område.

«Internasjonale regler» tilsier etter ordlyden alle folkerettslige regler, eksisterende, men også fremtidige.¹³ Det vesentlige er at den folkerettslige regelen styrker utlendingens rettsstilling, slik som utl § 3 fremhever etter sin ordlyd, og som er formålet bak bestemmelsen.¹⁴ Dersom det foreligger motstrid mellom utlendingsloven og flyktningkonvensjonen følger det av forarbeidene at utlendingsloven må vike for konvensjonen.¹⁵ Dersom utlendingsloven gir et sterkere vern, vil utlendingsloven gå foran, ettersom internasjonale regler går foran der de er «til gunst» for utlendingen.

Med «internasjonale regler» i utl § 3 siktes det særlig til Flyktningkonvensjonen, men også andre rettsregler som styrker utlendingens rettsstilling er av særlig betydning på utlendingsrettens område.¹⁶ Selv om det følger direkte av menneskerettighetsloven at den er gitt forrang foran norsk lov, skal utl. § 3 sikre at menneskerettighetene gjennomføres på utlendingsrettens område, jf. forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 4 og GrL. § 92 om at menneskerettighetene skal respekteres i norsk rett.

I oppgaven vil dermed Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (heretter EMK), og avgjørelser fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen (heretter EMD) trekkes fram der det er relevant og er av betydning. EMK art 3 har ekstraterritoriell virkning og gir et sterkere vern ettersom det ikke er unntak for statens plikt til beskyttelse, til forskjell fra flyktningkonvensjonen som har unntak for flyktningstatus etter eksklusjonsbestemmelsene.

Etter EU-retten er det særlig EUs-statusdirektiv hvor det vil hentes tolkningsbidrag. EUs-statusdirektiv er ikke juridisk bindende for Norge, men vil trekkes fram der det er relevant og fungere som tolkningsbidrag. Det er likevel viktig å fremheve at statusdirektivet gir minimums rettigheter. Der utlendingsloven og FK gir utlendingen et sterkere vern, vil derfor disse, i tråd med utl § 3, gå foran.

Utlendingsmyndighetens maktutøvelse på utlendingsrettens område er som det har fremgått begrenset av de internasjonale menneskerettighetene. I tillegg setter også forvaltningsrettslige

¹³ Ot.prp. nr 75 (2006-2007) side 401

¹⁴ Ibid, side 401

¹⁵ Ibid, side 401

¹⁶ SP 1966, TK 1984 og BK 1989 er også av særlig betydning på utlendingsrettens område,

prinsipper skranker. Legalitetsprinsippet står sterkt i forvaltningen, og det foreligger krav om hjemmel i lov for myndighetsutøvelsen og for å gripe inn i rettighetene, for eksempel ved tilbakekallelse av tidligere innvilget oppholdstillatelse.¹⁷

1.3.2 Rettskilder og metode på utlendingsrettens

Det er selve teksten i flyktningkonvensjonen som utgjør grunnlaget for den juridisk forpliktende avtalen mellom medlemsstatene og for at konvensjonen skal oppnå sitt formål og avtalen realiseres er det nødvendig at medlemsstatene benytter samme tolkingsmetode.¹⁸ I folkeretten er det tolkningsprinsippene i Wienkonvensjonen som gir retningslinjer for hvordan medlemsstatene på samme måte skal gå fram for å tolke folkerettslige tekster.¹⁹

Selv om Norge ikke formelt har vedtatt Wienkonvensjonen av 1969 er det uomstridt at deler av konvensjonen er å anse som folkerettslig sedvanerett. Norge er dermed bundet av tolkningsprinsippene etter Wienkonvensjonen. Tolkingsprinsippene som er gitt i Wienkonvensjonens artikkel 31-32 er ansett for å være uttrykk for folkerettslig sedvanerett.

I folkeretten er relevante rettskilder opplistet statuttene for Den Internasjonale Domstol (heretter ICJ) i artikkel 38. Statuttene gjelder i utgangspunktet ved behandling av saker ved ICJ, men er ansett for å gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett.

Primærkildene etter ICJ artikkel 38 er traktater, rettsprinsipper, folkerettslig sedvanerett.²⁰ Dommer og juridisk teori har lavere trinnhøyde. Sammenlignet med vanlig norsk rettdogmatisk metode er juridisk teori anset for å være en rettskilde, jf. art 38 (1) d. Rettspraksis vil imidlertid ha lavere vekt sammenlignet med vekten av Høyesteretts avgjørelser etter vanlig norsk rettdogmatisk metode, jf. art 38 (1) d

I tråd med WK art 31 vil det foretas en tolkning med utgangspunkt med ordlyden, kontekst og formål ved analysen og tolkning av FK art 1 C 5 og suppleres med andre kilder. Forarbeider er en sekundær kilde etter WK og skal trekkes inn der traktatteksten er «ambiguous or obscure» eller «manifestly absurd or unreasonable», jf. WK art 32.

¹⁷ Øyvind Dybvik Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2. utg. edn, Universitetsforl. 2018), side 25

¹⁸ Aarli and Mæhle, *Juridisk metode i et nøtteskall*, side 145

¹⁹ *Ibid*, side 145

²⁰ Morten Ruud, *Innføring i folkerett* (5. utg. edn, Universitetsforlaget 2018), side 71

I forarbeidene til utlendingsloven er det lagt til grunn at «folkerettslige soft-law prinsipper vil kunne ha betydning når norsk rett skal tolkes i lys av folkeretten».²¹ UNHCR sine tolkningsuttalelser er anset for å være soft-law. I forarbeidene er det imidlertid lagt til grunn at tolkningsuttalelser fra UNHCR skal «veie tungt».²²

Ved tolkning av konvensjonen er det særlig Håndboken utarbeidet av FNs Høykommissær for flyktninger (heretter UNHCR) som bør tillegges vekt, jf. Høyesterett i blant annet Rt. 2010 s. 858, avs. 44.

I tråd med flyktningkonvensjonen artikkel 35 om samarbeid mellom medlemstatene og UNHCR skal det særlig tilrettelegges for UNHCR skal føre tilsyn med gjennomføring og tolkning av konvensjonen.

UNHCR har for opphørsklausulene utarbeidet særlige tolkningsuttalelser. Disse vil bidra som tolkningsfaktor for å belyse korrekt folkerettslig norm.

UNHCRs tolkningsuttalelser om opphørsklausulen er primært fastlagt i Håndboken, og i Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (heretter Cessation Guidelines).

Der det foreligger en tolkning som har bred aksept blant medlemslandene til FK bør denne tillegges vekt. UNHCRs Ex.Com conclusion er basert på uttalelser fra medlemslandene og bør dermed tillegges vekt.²³

1.4 Fremstillingen videre

Jeg vil i kapittel to gi noen korte lovtekniske kommentarer til opphørsbestemmelsen slik den står i utlendingsloven. Jeg vil i kapittel to også redegjøre for gjeldende rett om forholdsmessighet i opphørsvurderingen, flyktingers rettsstilling i norsk rett og statlig skjønnsmargin på utlendingsrettens område, ved tolkning av flyktningbegrepet, herunder opphør av flyktningstatus. Kapittel to er dermed begrenset til spørsmål i nasjonal rett.

²¹ Ot. prp nr. 75, side 401

²² Innst O. nr. 42 (2007-2008) s. 18 (flertallet).

²³ André Møkkelgjerd, *Asylkoden* (Pax 2017), side 10 – 11; Terje Einarsen, *Retten til vern som flyktning* (Cicero Publisher 2000), side 72; André Møkkelgjerd, *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet* (2018), side 14.

I kapittel tre, som er hoveddelen i oppgaven, vil jeg se på de materielle vilkårene for opphør av flyktningsstatus. Jeg vil herunder vurdere om norsk rett og praksis er i samsvar med den folkerettslige normen. Det primære rettsgrunnlaget for opphør er bestemmelsene om opphør i utlendingsloven. Jeg har likevel valgt å ta utgangspunkt i vilkårene for opphør slik de står i FK, både fordi det er selve teksten som utgjør den folkerettslige forpliktende avtalen medlemstatene har inngått, og fordi Høyesterett har presisert at utl § 37 skal forstås på samme måte som opphørsklausulen i FK og tolkes i samsvar med reglene etter WK.²⁴ Det foreligger også lite praksis om opphør av flyktningsstatus i Norge, og i så måte er bestemmelsen mindre innarbeidet i norsk rett, sammenlignet med inklusjonsbestemmelsene.

I siste kapittel vil jeg gjøre en kort oppsummering av oppgavens hovedkonklusjoner og vurderinger.

²⁴ Rt. 2010 s. 858 og HR-2018-572-A

2. Opphørsbestemmelsen i norsk rett

Det skal her i kapittel 2 redegjøres for hvordan opphørsbestemmelsen er gjennomført i norsk rett og hvilke krav den norske lovhjemmelen setter særskilt for opphør av flyktningstatus, sammenlignet med ordlyden i instruksen. Det vil her kort redegjøres for utgangspunktene for opphør etter den norske lovhjemmelen.

I instruksen har departementet bestemt at utlendingsmyndighetene ikke skal foreta en forholdsmessighetsvurdering av vedtak om opphør og jeg vil redegjøre for gjeldende rett på dette punktet,

I kapittelet vil jeg også redegjøre for rettsstillingen som medfølger flyktningstatus i norsk rett, og spørsmålet statlig skjønnsmargin etter kapittel 4 om beskyttelse i utlendingsloven.

2.1 Opphør og den egentlige tilbakekallsbestemmelsen

Etter utlendingsloven § 37 «kan» flyktningstatus og oppholdstillatelse «tilbakekalles».

Det er kun i tittelen til opphørsbestemmelsen at man finner begrepet «oppheør». I selve lovteksten til bestemmelsen er begrepet «tilbakekall» benyttet, og bestemmelsen viser her til den egentlige tilbakekallsbestemmelsen, som i hovedsak regulerer de tilfeller der flyktningstatus er gitt på bakgrunn av feilaktige opplysninger fra asylsøkeren i asylsøknadsprosessen.

Den egentlige tilbakekallsbestemmelsen befinner seg i utl § 63, som blant annet fastsetter at der flyktningstatus er gitt på bakgrunn av «uriktige opplysninger» skal flyktningstatus tilbakekalles. Høyesterett har omtalt tilbakekallsbestemmelsen der flyktningstatus bygger på uriktige opplysninger fremkommet i asylprosessen som «svikalternativet», jf. HR-2016-2017-A, avsnitt 33-42, hvor ankeutvalget drøftet forskjellen på «uriktige opplysninger» og tilbakekall grunnet «alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper» etter forvaltningsloven § 35 og i utl § 63.

Opphørsbestemmelsene i utl § 37 gjelder ikke for tilfeller der beskyttelsesgrunnlaget bygger på feilaktige opplysninger. Det er derfor uheldig, at en regel som gjelder svikaktig opptreden fra asylsøkers side skal sammenblandes med opphørsalternativene som ikke gjelder uredelig opptreden. Videre kan det lett oppstå misforståelse når man sammenblander begrepene som

har vidt forskjellig juridisk innhold. Etter den egentlige tilbakekallsbestemmelsen har det på grunn av feilaktige oppgitte opplysninger blitt innvilget flyktningstatus. Imens det etter opphørsalternativet om endringer i forholdene som begrunnet flyktningstatus, er det forholdene som rent faktisk har endret seg i ettertiden og er derfor utenfor vedkommende sin kontroll.

2.2 Kan-regel gjort til skal-regel

I instruksene fastholdes det at utlendingsmyndighetene *skal* vedta opphør dersom kriteriene for opphør er tilstede, i tråd med slik de er presentert i instruksene. Loven uttaler imidlertid at utlendingsmyndighetene *kan* vedta opphør dersom vilkårene er oppfylt, jf. utl § 37 første ledd første setning.

Utl. § 37 om opphør er derfor en såkalt kan-regel. Forvaltningen kan med hjemmel i loven vedta fortsatt oppholdstillatelse, selv om alle kriteriene for opphør av flyktningstatus er oppfylt. Dette er også i tråd med forpliktelsene etter FK ettersom reglene i opphørsklausulene, til forskjell fra eksklusjonsregler, ikke er formulert negativt, slik som ved eksklusjon hvor flyktningstatus skal unntas. Departementet har samtidig gjennom instruksene innført hvilke momenter som skal være avgjørende for at det opprettes en sak om opphør, og ulike momenter som gjelder juridisk tolkning av bestemmelsen og at det i slike tilfeller skal opprettes sak om opphør.

2.3 Forholdsmessighetsvurdering ved vedtak om opphør

Instruksene fastsetter at utlendingsmyndighetene ikke skal foreta en vurdering av om vedtaket om opphør er forholdsmessig.

Ordlyden av «kan», tilsier som utgangspunkt at det ligger til forvaltningens skjønn å vedta opphør i den konkrete saken. Om kan-regelen tilsier at det foreligger et forvaltningsskjønn beror på en tolkning av bestemmelsen.²⁵ Ved kan-regler må foretas en tolkning for å fastsette at det faktisk foreligger et forvaltningsskjønn etter den enkelte bestemmelse. I tidligere retningslinjer ved UDI fulgte at «kan» i opphørsbestemmelsen tilsier at forvaltningen skulle foreta en forholdsmessighetsvurdering av konsekvensene av et vedtak om opphør vil ha for

²⁵ Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, side

den enkelte. Disse er tatt bort, og erstattet med nye i etterkant av instruksen. Ved en forholdsmessighetsvurdering foretatt under utl § 37 ville ikke innvandringsregulerende hensyn gjøre seg gjeldende som et legitimt hensyn, slik som ved forholdsmessighetsvurdering om opphold på humanitært grunnlag etter utl. § 38.

Dersom det vedtas tilbakekall der flyktningstatus og oppholdstillatelse bygger på «uriktige opplysninger» følger det av utl § 70 at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering av vedtaket. Etter lovens system er det ikke henvist til en uttalt forholdsmessighetsvurdering ved vedtak om opphør. Utl § 37 er imidlertid formulert som en kan-regel. Videre fulgte det av retningslinjene som forelå før instruksen at utlendingsmyndigheten skulle foreta en forholdsmessighetsvurdering fordi loven er formulert som en kan-regel og oppstiller et forvaltningsskjønn. Ved vedtak om opphør av flyktningstatus kan personen bli utvist med tvang, og er å så måte en inngripende sanksjon.²⁶

Utl § 70 oppstiller krav om at konsekvensene av vedtaket om utvisning av utlendingen må være et forholdsmessig tiltak. Forholdsmessighetsvurderingen etter utl § 70 gjelder etter lovens system ikke for vedtak om opphør av flyktningstatus. Der flyktningstatus tilbakekalles, som følge av at vedtaket opprinnelig bygget på uriktig informasjon, må det foretas en vurdering av vedtaket er forholdsmessig overfor vedkommende selv og hans familie, jf. utl § 70.

Det kan reises spørsmål om hvorfor en person som har gitt uriktige opplysninger i asylprosessen, skal ha større rettsikkerhet ved at det etter loven er oppstilt en regel om at det må vurderes om kansellering og tilbakekallelse av flyktningstatus er å anse som et forholdsmessig vedtak. Imens en som er anerkjent flyktningstatus på riktig grunnlag, og har vært ærlig i asylprosessen, ikke skal ha en slik rettsikkerhetsgaranti.²⁷

Advokatene som førte saken for klagere i HR-2018-572-A argumenterte for domstolen at det måtte innfortolkes en forholdsmessighetsvurdering i utl § 37. Høyesterett uttalte i et obiter dictum at det ikke gjelder et forholdsmessighetsvilkår etter § 37, jf. avs 51 i dommen. Vedtaket forholdsmessighet vil uansett måtte vurderes etter EMK og opphold etter utl § 38, og det var derfor ikke nødvendig med en egen forholdsmessighetsvurdering etter utl § 37.

²⁶ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett*, side 28. 53

²⁷ Jan-Paul Brekke, Andrea G Grønningseter and Kjetil M Larsen, *Tilbakekall*, (2018), side

Høyesterett har avgjort at det ikke skal innfortolkes en forholdsmessighetsvurdering under utl § 37. Høyesterett uttaler;

«§ 37 i denne forbindelse må ses i sammenheng med andre regler som utlendingen også kan påberope seg i tilbakekallssituasjoner, blant dem de nevnte reglene i Grunnloven og EMK. [...] uten støtte verken i lovteksten eller lovforarbeidene – må innfortolkes et forholdsmessighetsvilkår i § 37 første ledd bokstav e, foreligger derfor etter min mening ikke.», jf. avsnitt 50

Høyesteretts argumentasjon er på dette punktet overbevisende og vil nok bli fulgt opp i norsk praksis. Gjeldende norsk rett på dette punktet, og uttalelsen i instruksen om at det ikke skal foreta en forholdsmessighetsvurdering under utl § 37 første ledd bokstav e er nok forvarsvarlig og kan ikke anses å være i strid med loven.

2.4 Opphør av flyktningstatus og statlig skjønnsmargin

Kan-regelen i utl § 37 tilsier at dersom vilkårene etter opphørsklausulen er oppfylt, kan utlendingsmyndighetene bestemme at vedkommende beholder sin oppholdstillatelse, men på et annet grunnlag flyktningstatus og rett til asyl. Med hjemmel i loven kan derfor utlendingsmyndighetene bestemme fortsatt oppholdstillatelse, selv om alle kriteriene for opphør av flyktningstatus er oppfylt.

Etter norsk rett har personer med flyktningstatus rettskrav på oppholdstillatelse i Norge. Oppholdstillatelsen reguleres av intern nasjonal rett. Utlendingsretten bygger på tillatelsessystem som er regulert av utlendingsloven og utlendingsforskriften. Etter en viss oppholdstid i Norge og ved oppfyllelse av videre lovbestemte kriterier, har personer med flyktningstatus krav på permanent oppholdstillatelse i Norge, jf. utl. § 62.

For å forstå opphør av flyktningstatus er det viktig å skille mellom 1) oppholdstillatelsen og 2) flyktningstatus. For å forstå nåværende praksis i tråd med instruksen om å vurdere opphør av flyktningstatus ved søknad om fornyelse av oppholdstillatelse, må man skille mellom 1) flyktningstatus og 2) oppholdstillatelsen. Dersom man oppfylder vilkårene for flyktningstatus har man etter norsk rett rettskrav på flyktningstatus og de rettigheter og vernet som medfølger slik status. Flyktningstatus sammenfaller etter norsk rett, med rett til asyl og oppholdstillatelse i Norge, jf. utl. § 28 første ledd. Dersom vilkårene for at flyktningstatus ikke er tilstede og

vilkårene for opphør av slik status er oppfylt, kan utfallet være at personen kan returneres til sitt hjemland, i ytterste konsekvens med tvang.²⁸ Et vedtak om opphør griper derfor inn i personens rettsstilling i Norge.

Forholdet mellom oppholdstillatelsen og flyktningstatus

Dersom flyktningstatus opphører følger det av utl § 37 at «oppholdstillatelsen» kan tilbakekalles.

Både personer med midlertidig oppholdstillatelse og personer med permanent oppholdstillatelse kan i utgangspunktet utvises eller miste sin rett til oppholdstillatelse i Norge. Dersom man oppfylder vilkårene for opphør av flyktningstatus, pålegger ikke FK medlemstatene en plikt til å gi vedkommende fortsatt opphold i asylstaten. Staten er likevel alltid forpliktet til å vurdere utsendelsesvern etter art 33 og non-refoulement reglene.

Man må holde flyktningstatus og rett til oppholdstillatelse i Norge adskilt.²⁹ Dersom man mister sin status som flyktning, må ikke dette nødvendigvis bety at man mister retten til opphold i Norge. Langvarig forvaltningspraksis har vært at man ikke vurderer opphør av flyktningstatus ved søknad om fornyelse av oppholdstillatelse eller søknad om permanent oppholdstillatelse. Det vanligvis ikke vært en automatikk i at man mister oppholdstillatelsen. Ved søknad om permanent oppholdstillatelse ville det tidligere ikke foretas en ny vurdering av beskyttelsesgrunnlaget så fremt det ikke foreligger forelå grunner for utvisning, som for eksempel straffbare forhold.

I Norge kan en utlending kan anlegge søksmål mot staten dersom en bestemmelse eller et vedtak anses for ikke å være i tråd med konvensjonen, da med direkte henvisning til konvensjonen. Et eksempel kan nettopp være at et vedtak om opphør av flyktningstatus ikke er i tråd med opphørsklausulen i artikkel 1 C etter konvensjonen. Det er derfor avgjørende at instruks gitt av departementet, og at norsk praksis etter en instruks, er i tråd med de bestemmelsene i flyktningkonvensjonen som norsk rett er direkte bundet av.

Det er likevel et spørsmål om det foreligger en viss statlig skjønnsmargin ved tolkning av Flyktningkonvensjonen. Spørsmålet har også betydning for hvordan man korrekt skal gå frem ved fastleggelse av innholdet i reglene om opphør av flyktningstatus i nasjonal rett.

²⁸ James C. Hathaway, 'The Right of States to Repatriate Former Refugees' (2005) 20 Ohio State Journal on Dispute Resolution , side 178 og side 191

²⁹ jf Ot.prp. nr 75 side 103

Det har tradisjonelt vært lagt til grunn hos nasjonale utlendingsmyndigheter at det foreligger en statlig skjønnsmargin ved fastleggelse av flyktningbegrepet der man er utenfor kjerneområdet.

Høyesterett kan synes å ha fraveket dette standpunktet i nyere rettspraksis. I HR-2017-569-A var hovedspørsmålet om klageren hadde et rettskrav på å få anerkjent flyktningstatus etter norsk rett. Staten argumenterte for at man i foreliggende sak var utenfor kjerneområdet for flyktningstatus etter FK, og at det dermed ligger det til forvaltningen å fastsette om vedkommende tilkjennes flyktningstatus, i tråd med praksis etablert ved Rt. 1991 s. 586, s. 590.

Høyesterett uttaler seg ikke eksplisitt i dommen vedrørende statlig skjønnsmargin. Imidlertid uttaler Høyesterett at spørsmålet om klageren hadde rettskrav på anerkjennelse som flyktning beror på om utlendingsmyndighetenes sitt vedtak «bygger på en riktig forståelse av utlendingsloven § 28 fjerde ledd, eller om bestemmelsen må tolkes innskrenkende som følge av at den ikke er i samsvar med flyktningkonvensjonen artikkel 1 A», jf. HR-2017-569-A avsnitt 35

Videre gir Høyesterett uttrykk for at de fraviker tidligere uttalelse fra Høyesterett i Rt. 1991 s. 586 og mindretallet om statens skjønnsmargin i plenumsdommen Rt. 2015 s. 1338. I den sistnevnte dommen opprettholdt Høyesterett ved førstvoterende Utgård, det tradisjonelle standpunktet om at statlige skjønnsmargin omfatter «spørsmålet om korleis det skal avgjerast om nokon skal få flyktningstatus [...]», jf. Rt. 2015 s. 1338 avs. 122. Utgård var i mindretall om spørsmålet om domstolenes prøvingsrett, hvor et flertall kom til at spørsmål om flyktningstatus etter kap 4 i utlendingsloven kan prøves fullt ut.

I HR-2017-569-A uttaler en enstemmig Høyesterett at «selv om flyktningkonvensjonen selv ikke gir enkeltpersoner krav på flyktningstatus, jf. Rt-2015-1388 avsnitt 122, gir utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a i utgangspunktet en rett til anerkjennelse som flyktning etter nasjonal rett dersom vedkommende oppfyller flyktningkonvensjonens krav», jf. avs 38.

Flyktningkonvensjonen oppstiller vilkårene for flyktningstatus, men konvensjonen har ingen bestemmelser om rett til asyl. Som Høyesterett riktig legger til grunn, foreligger det rettskrav på beskyttelse (asyl) der kriteriene for slik status er oppfylt etter utlendingsloven i tråd med kriteriene etter flyktningkonvensjonen. Selv om retten til asyl ikke er regulert i

flyktningkonvensjonen vil ikke en flyktning reelt sett få oppfylt rettighetene etter konvensjonen før vedkommende har fått mulighet til å søke om asyl og blitt anerkjent som flyktning i intern rett. I utlendingsloven er bestemmelsene om flyktningstatus en rettighetsbestemmelse og utl § 37 inngår i lovens kapittel 4 om beskyttelse.

De materielle vilkårene etter opphørsklausulen beror ikke på skjønn, men det må foretas vurderinger av den politiske, menneskerettslige, sikkerhetssituasjonen, og dette er vurderinger som krever faglige overveielser og faglig innsikt. Domstolene er generelt tilbakeholden med å overprøve utlendingsmyndighetenes vurderinger.

3. De materielle vilkårene for opphør av flyktningstatus

Jeg redegjør først for instruksens ordlyd sammenlignet med lovens ordlyd vedrørende bevistema for hva som faktisk skal vurderes i opphørsvurderingen.

I hoveddelen vil jeg presentere de materielle vilkårene for flyktningstatus i tråd med den folkerettslige normen. Jeg vil i lys av funnene etter den folkerettslige normen, vil jeg se undersøke hvordan de tilsvarende vilkårene er tolket i norsk rett og om de internrettslige vurderingene i tråd med våre internasjonale forpliktelser. Eventuelt ta dette etter presentasjon av ordlyden av de materielle vilkårene for opphør i instruksens sammenlignet med lovens ordlyd.

3.1 Instruksens ordlyd og lovens ordlyd

Etter utlendingsloven § 37 (1) bokstav e kan status som flyktning og oppholdstillatelse etter §§ 28 og 34 tilbakekalles dersom 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 flyktning» etter § 28 eller fikk beskyttelse etter § 34 «ikke lenger er til stede».

Regelen av om opphør av flyktningstatus i utlendingslovens § 37 er en inkorporasjon av flyktningkonvensjonens artikkel 1 C 5, og utlendingslovens bestemmelse er ment å ha tilsvarende innhold, jf. forarbeidene og Rt. 2010, HR-2018

I instruksens fastsetter i punkt 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.»

Etter instruksens fremkommer det at opphør skal vedtas der vedkommende ikke har en *velbegrunnet frykt for forfølgelse* og at vedkommende *ikke står i reell fare for alvorlige overgrep ved retur*.

Lovens ordlyd er imidlertid at vedkommende som følge av endringen «ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av», jf. utl § 37 1 e.

Departementet har ikke kompetanse til å endre det rettslige innholdet av bestemmelsen gjennom en instruks, uten å foreta en endring i loven etter lex-superior prinsippet.³⁰ (Reglene om opphør kan etter norsk rett uansett ikke endres til ugunst for flyktninger og må som et minimum oppfylle kravene som følger av FK etter korrekt folkerettslig tolkning i samsvar med WK, jf. utl § 3). Både internasjonale forpliktelser og norsk lov setter skranken for juridiske tolkninger departementet kan pålegge utlendingsmyndighetene å foreta. (Forskjell på instruksene gitt på et område hvor det foreligger fritt skjønn, slik som opphold på humanitært grunnlag, og utl § 37 som er lovbundet) Instruksene må derfor vike for utl § 37 dersom det foreligger motstrid.³¹

Instruksene viser til at det må foretas en vurdering av om endringene er *vesentlig og varige*. Imidlertid knyttes bevisetema til om det foreligger en *velbegrunnet frykt for forfølgelse* og om vedkommende *ikke står i reel fare for alvorlige overgrep ved retur*.

Velbegrunnet frykt for forfølgelse kan kobles direkte til ordlyden i utl § 28 a, og *står i reel fare for alvorlige overgrep ved retur* kan knyttes til utl § 28 b. Dette er vilkårene for inklusjon, og ikke tråd med dobbeltgarantien som følger etter opphørsklausulen. Ordlyden av «nekte å nyte godt av beskyttelse» fra hjemlandet tilsier som beskrevet i analysen under, et krav om effektiv beskyttelse. Det må etter dobbeltgarantien, foretas en og vurdering av om det har skjedd en positiv endring i hjemlandets evne til å beskytte, herunder den menneskerettslige situasjonen, og om det har skjedd fundamentale endringer i hjemlandet av politisk og rettslig karakter.³² I tillegg kreves det at det har skjedd endringer i den konkrete risikofaktoren for vedkommende. Dette er omtalt som dobbeltgarantien ved opphør.

Retningslinjene/intermelding hos UDI i saker om tilbakekall er med på å forsterke instruksene uklarhet her vedrørende om dobbeltgarantien skal vurderes ved opphør.³³

³⁰ Smith, Eckhoff, Forvaltningsrett, 2014, side 174

³¹ Smith, Eckhoff, Forvaltningsrett 2014, side 174.

³² Møkkelgjerd, *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, side 23

³³ IM 2017-00

3.2 Tolkning av FK art 1 C 5 i tråd med WK regler for traktattolkning

Det følger av artikkel 1 C 5 at konvensjonen at flyktningstatus

«shall cease to apply» [...] «because the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, [he can therefore no longer] continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality».

3.2.1 Vilkåret “shall cease to apply”

Tekst til underoverskrift: presentasjon og innledning til opphørsklausulene i art 1 C

For det første følger det innledningsvis av opphørsklausulen at konvensjonen «shall cease to apply». Ordlyden av shall cease, viser til at opphørsklausulene gjelder for personer som allerede er anerkjent som flyktninger etter inklusjonsbestemmelsen. Utover den grammatikalske betydning til «shall cease to apply», fremkommer dette av konteksten, art 1C står i, som en del av «General Provisions» i FK. I konvensjonens kapittel 1, «General provisions» er det definert hvem som oppfyller kriteriene for flyktningstatus, videre når slik status opphører etter 1 C, og hvem som er utelukket/ekskludert etter eksklusjonsbestemmelsene i art 1 E – F.

Konvensjonsteksten innledningsvis til opphørsklausulene om at konvensjonen «shall cease to apply» er forskjellig fra eksklusjonsbestemmelsene i artikkel 1 D – F, hvor det står at konvensjonen «shall not apply». Eksklusjonsbestemmelsene definerer hvem som etter nærmere angitte grunner er utelukket fra flyktningstatus, og dermed ikke har et berettiget krav på å få flyktningstatus selv om kriteriene for slik status etter inklusjonsbestemmelsen er oppfylt.³⁴

En medlemstat er ikke forpliktet folkerettslig sett til å frata en oppholdstillatelse etter intern rett, selv om den tidligere anerkjente flyktningen oppfyller kriteriene for opphør i en av opphørsklausulene. De definerte tilfellene av når flyktningstatus opphører, må som forklart i

³⁴ Selv om en person utelukkes fra flyktningstatus etter eksklusjonsreglene må staten alltid vurdere om personen ikke kan sendes ut etter non-refoulement reglene, jf. utl. § 73 og FK art 33

kapittel 2 i oppgaven, holdes adskilt fra den internrettslige betydningen av at flyktningsstatus har opphørt. Etter reglene i FK kan imidlertid medlemsstatene returnere personen der vilkårene for opphør er oppfylt, og i ytterste konsekvens med tvang. En slik praksis, hvor formålet med å vurdere opphør, er å returnere personen, krever at staten uansett vurderer om personen har krav på beskyttelse etter non-refoulement reglene. Videre kan personen ha krav på oppholdstillatelse etter andre grunnlag, og ha opparbeidet seg en rett til privatliv i Norge etter EMK. Det avgrenses mot problemstillingene som oppstår som følge av et vedtak om opphør, jf. introduksjonskapittelet.

3.2.2 Vilåret «because the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist»

Det første spørsmålet er hvilke «circumstances» som må ha endret seg slik at opphør etter FK art 1 C 5 kan vurderes.

Ordlyden av vilåret «circumstances» er vag og gir lite isolert sett. Ved tolkning av ordlyden er det imidlertid viktig å lese teksten i sin sammenheng, og ikke trekke ut vilåret «circumstances» og tolke det isolert fra resten av konvensjonsteksten, jf. WK art 31. De forholdene, «circumstances» det siktes til, skal etter ordlyden være «in connection with which he has been recognised as a refugee».³⁵ I lys av konteksten, tekstsammenhengen, er «circumstances», direkte knyttet direkte til de forholdene som utgjorde grunnlaget for at vedkommende ble anerkjent som flyktnings, jf. «recognized as a refugee».

Det kreves dermed en individuell vurdering av vedkommende sin situasjon. Det er dermed et krav i tråd med bestemmelsen ordlyd at det gjøres en konkret vurdering av at de positive endringene medfører at beskyttelsesbehovet er falt bort. Det er ikke tilstrekkelig for opphør at det har skjedd generelle positive endringer i hjemlandet; endringene må kunne knyttes individuelt til personens opprinnelige forfølgelsesfare.³⁶

Både endringer i spesifikke personlige risikofaktorer og generelle positive endringer hjemlandet, i tilknytning til den opprinnelige forfølgelsesfaren, er dermed relevant, men ikke

³⁵ Susan Kneebone and Maria O'Sullivan, 'General Provisions' in Andreas Zimmermann (ed), *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol* (The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol Oxford University Press 2011), side 524

³⁶ Einarsen, *Retten til vern som flyktnings*, side 523

avgjørende for at vilkåret er oppfylt og for at opphørsklausulen kommer til anvendelse.³⁷ Begrunnelsen for at en person anerkjennes som flyktning, og at internasjonal beskyttelse er nødvendig, er knyttet til at personen ikke får beskyttelse i hjemlandet.³⁸ Endringene må medføre at hjemlandet kan tilby effektiv beskyttelse, jf. nedenfor under punktet om effektiv beskyttelse.

Et sentralt poeng er at innstramninger i asylpraksis eller nye innstramninger og retningslinjer hva gjelder tolkningen av inklusjonskriteriene aldri vil kunne anses for å være et endret forhold i konvensjonsmessig forstand etter art 1 C 5.³⁹ På samme måte vil ikke en endret *vurdering* av sikkerhetssituasjonen i hjemlandet, uten at sikkerhetssituasjonen faktisk har forbedret seg, være en å anse som en endring som gir grunnlag for opphør i konvensjonens forstand.⁴⁰

I Håndboken har UNHCR fastholdt at:

«“Circumstances” refer to fundamental changes in the country, which can be assumed to remove the basis of the fear of persecution. A mere – possibly transitory – change in the facts surrounding the individual refugee's fear, which does not entail such major changes of circumstances, is not sufficient to make this clause applicable.»⁴¹

UNHCR fremhever for det første at det gjelder endringer *i hjemlandet* . Endringer som utelukkende er knyttet til den individuelle frykten for forfølgelse er ikke tilstrekkelig for å benytte FK art 1 C 5, i tråd med slik opphørsklausulen er tolket av UNHCR.

Opphørsgrunner knyttet til individuelle og personlige endringer fra flyktingens side er definert i de fire første opplistede opphørsgrunnene i art 1 C 1 – 4, og opphørsgrunner som følge av endringer i hjemlandet er definert i art 1 C 5 – 6. Opphørsgrunnene er uttømmende definert, jf. FK art 42. Både tolkning i Håndboken og systemet i opphørsklausulene kan dermed tale for at det må foreligge endringer i hjemlandet for anvendelse av art 1 C 5 som opphørsgrunn. Videre vil forholdene som begrunnet flyktningstatus aldri alene være begrunnet i personlige endringer. Både det individuelle, de konkrete personlige

³⁷ Ibid, side 523

³⁸ Møkkelgjerd, *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, side 22; Brekke, Grønningsæter and Larsen, *Tilbakekall*, side 55

³⁹ Møkkelgjerd, *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, side 22

⁴⁰ Ibid, side 22

⁴¹ Håndboken, 2019, avsnitt 135

risikofaktorene, og situasjonen i hjemlandet er avgjørende for flyktningstatus. Sistnevnte poeng, i relasjon til utviklingen innenfor norsk praksis, med rent personlige endringer som opphørsgrunn kommer jeg tilbake til.

UNCHR tolkning i Håndboken viser for det andre at endringene må være «fundamental».⁴²

Dette leder meg over til spørsmålet om hva som er en tilstrekkelig endring i «circumstances», for at det skal ivareta vilkåret om at forholdene har «ceased to exist», jf. FK art 1 C 5.

Ordlyden peker på at det ikke er tilstrekkelig med en endring, men at endringen må være grunnleggende, den må ha opphørt å eksistere.

Det er i juridisk teori lagt grunn at for å vurdere opphør etter FK art 1 C 5, i tråd med bestemmelsen ordlyd og kontekst, må endringene være «fundamental, stable and durable»⁴³, jf. ICJ statuttene art 38(1)(d). (b)

UNHCR Executive Committee, hvor medlemslandene er representert, har flere ganger gjentatt at vurderingstema etter opphørsklausulen er om endringene er «fundamental, stable and durable».⁴⁴

Det foreligger generell enighet blant medlemslandene at vurderingstema er om hjemlandet må ha gjennomgått en endring som kan anses som grunnleggende, varig og stabil, om enn med litt ulike varianter av denne formuleringen.⁴⁵ I norsk intern praksis har Høyesterett fastholdt at vilkåret «ceased to exist» tilsier;

«at det må ha skjedd en endring som er så *vesentlig* at beskyttelse igjen kan oppnås i hjemlandet. Men etter min mening er det også nærliggende å forstå vilkåret slik at den endringen som har skjedd, må ha *stabilisert* seg i rimelig grad, slik at utlendingen, som har innrettet seg på opphold i Norge, ikke utsettes for retur til en tilværelse som lett kan ende i ny flukt og krav på flyktningstatus», jf. HR-2018-572-A, avsnitt 39.

Videre fastholder Høyesterett i dommen at det ikke er avgjørende hvilken variant av formuleringen som brukes, men at det avgjørende er at det foretas en vurdering i tråd med meningsholdet av dette vurderingstemaet, jf. avsnitt 39-40.

⁴² Håndboken (2019), avs 135

⁴³ James C. Hathaway and Michelle Foster, *The law of refugee status* (2nd edn, Cambridge University Press 2014), side 479

⁴⁴ Se, UNHCR Executive Committee Conclusion No. 69, (1992), <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c431c/cessation-status.html>

⁴⁵ Maria O'Sullivan, *Refugee law and durability of protection* (Law and migration, Routledge 2019), side 82

UNCHRs Ex.Com conclusion on cessation⁴⁶ kan kaste lys over hva denne vurderingen nærmere inneholder. Det er fastholdt at medlemstatene herunder må vurdere «*the fundamental character of the changes in the country of nationality [...] including the general human rights situation, as well as the particular cause of fear of persecution, in order to make sure in an objective and verifiable way that the situation which justified the granting of refugee status has ceased to exist.*»⁴⁷

I UNHCRs Cessation guidelines er det fremhevet at i tilfeller hvor det i hjemlandet er væpnet konflikt vil det undergrave at foreligger en situasjon som er stabil og varig.⁴⁸

Forarbeider er en sekundær kilde etter WK og skal trekkes inn der «ambiguous or obscure» eller «manifestly absurd or unreasonable», jf. WK art 32.

Forarbeidene gir lite veiledning, og det er lite kan trekke ut av forarbeidene, men det som er sikkert er at det fremgår av traktatkonsipistene hadde som tanke at opphørsregelen om endringer i hjemlandet handler om endringer mot demokratisk statsdannelse.⁴⁹ Det er med andre ord tale om fundamentale og grunnleggende endringer, som var tiltenkt, før man skal kunne frata og vedta opphør av flyktningstatus.

For eksempel gir forarbeidene lite veiledning hva gjelder standeren for «change of circumstances».⁵⁰ Under diskusjonen av bestemmelsen kommer imidlertid den franske delegaten med en isolert uttalelse om at dersom hjemlandet «reverted to democratic regime», så ville det tilsi at hjemlandet igjen kunne tilby beskyttelse.⁵¹ Goodwin-Gill og McAdam viser til at «Apart/[a]part from isolated reference to the restoration of democracy, the travaux préparatoires do not deal with how or when change of circumstances should result in cessation of refugee status».⁵²

Forarbeidene er i tråd med Wien-konvensjonens regler for traktatolkning å anse som subsidiære kilder. I tillegg er det av hensyn til at flyktningkonvensjonen skal være dynamisk, viktig å ikke legge for stor vekt på uttalelsene fra forarbeidene.⁵³ Lautherpact og Bethlehem

⁴⁶ UNHCR Executive Committee Conclusion No. 69, (1992),

⁴⁷ UNHCR Executive Committee Conclusion No. 69, (1992), [min kursiv]

⁴⁸ Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (2003), (UNHCR Cessation Guidelines), avsnitt 6.

⁴⁹ Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, side 525

⁵⁰ Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, *The refugee in international law* (3rd ed. edn, Oxford University Press 2007), side 142

⁵¹ O'Sullivan, *Refugee law and durability of protection*, side 46

⁵² Goodwin-Gill and McAdam, *The refugee in international law*, side 142

⁵³ O'Sullivan, *Refugee law and durability of protection*, side 42

skriver i den forbindelse at det «The world of 1950-51 in which the Convention was negotiated was considerably different from the present day circumstances in which the Convention falls to be applied».⁵⁴ Høyesterett har i HR-2017-569-A motsatt uttalt at “det er lite rom for dynamisk tolkning», jf. avsnitt 44

Hathaway og Foster argumenterer for at «a treaty’s drafting history is not a free-standing interpretative source, but rather a privileged source of evidence on the true meaning of a treaty’s text construed purposively, in context, and with a view to ensuring its effectiveness».⁵⁵

Med dette tatt i betraktning, er det lite å hente fra forarbeidene med hensyn til hva traktatkonsipistene hadde i tankene når de skrev artikkel 1 C 5. Imidlertid kan uttalelsen om en overgang til et demokratisk regime under diskusjonen av «changed circumstances» tilsi at bestemmelsen i hvert fall var ment for opphør ved fundamentale og grunnleggende endringer i hjemlandet.⁵⁶ I så fall var det ikke bare rent generelle positive endringer traktatkonsipistene hadde i tankene når bestemmelsen ble skrevet, men fundamentale og grunnleggende endringer som må ligge til grunn for at vilkåret om endrede «circumstances» skal anses oppfylt og ligge til grunn for at opphørsbestemmelsen om changed circumstances skal komme til anvendelse.⁵⁷ Forarbeidene tatt i betraktning bidrar til tolkningen om at det kreves fundamentale og grunnleggende endringer i hjemlandet for at opphørsklausulen skal komme til anvendelse.

Oppsummert kan forarbeidene peke på to ting; 1) endringene må være fundamentale, 2) Det gjelder endring i hjemlandet og ikke isolert personlige endringer og isolert individuelle forhold ved vedkommende.

3.2.3 Vilkåret «he can no longer [...] continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality».

Vilkåret «he can no longer [...] continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality» sikter til at beskyttelse er blitt tilgjengelig hjemlandet og at vedkommende derfor ikke kan nekte å nyte godt av denne ved en eventuell retur til

⁵⁴ Lautherpacht og Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement* (2003), side 106

⁵⁵ James C. Hathaway and Fos, *The law of refugee status* (2nd edn, Cambridge University Press 2014), side 11

⁵⁶ O’Sullivan, *Refugee law and durability of protection*, side 48

⁵⁷ *Ibid*, side 48

hjemlandet.⁵⁸ I tillegg til at forholdene som begrunnet flyktningstatus ikke lenger er til stede, foreligger det dermed et krav om at hjemlandet kan tilby beskyttelse.

Vilkåret, og opphørsklausulene generelt, gir uttrykk for den underliggende surrogattanken bak flyktningkonvensjonen om at asylstaten fungerer som et substitutt, og at tilfluktstaten gir surrogatbeskyttelse fram til flyktningen igjen kan få beskyttelse i opprinnelseslandet.⁵⁹

Opphørsklausulene kan tas til inntekt for at flyktningstatus i utgangspunktet kan være av midlertidig karakter.⁶⁰ På den annen side er hensynet til stabilitet for flyktningen ved at flyktningen skal kunne innrette seg og ikke være i konstant frykt for at innvilget flyktningstatus skal revurderes kontinuerlig, et sentralt hensyn etter flyktningkonvensjonens.

I håndboken har UNHCR fastholdt at flyktning må «actually obtain effective protection».⁶¹ Videre er det i UNHCR's Cessation Guidelines fastlagt at beskyttelsen i hjemlandet ikke bare må være effektiv, men også tilgjengelig.⁶²

I UNHCR's Cessation Guidelines er det fremhevet at hvorvidt det foreligger effektiv beskyttelse i tråd med FK art 1 C 5 beror på en bred vurdering av hjemlandets håndhevelse av menneskerettighetene og rettssikkerhet for den tidligere anerkjente flyktningen.⁶³ I cessation Guidelines er det presisert at det ikke er et krav at menneskerettighetssituasjonen må være eksemplarisk, men at det sentrale er at «significant improvements have been made».⁶⁴ I den brede helhetsvurderingen av om hjemlandet kan tilby effektiv beskyttelse inkluderer «the existence of a functioning government and basic administrative structures, as evidenced for instance through a functioning system of law and justice [...]».⁶⁵

Oppsummert må medlemsstatene ved vurdering av om vilkåret er oppfylt, foreta en bred vurdering situasjonen i hjemlandet, i tråd med vurderingsmomentene som er fremhevet i Håndboken, Ex.Com conclusions og Guidelines. Det kreves dermed for opphørvurderingen etter art 1 C 5 noe mer enn fravær av beskyttelse. Sammenlignet med vurderingen som foretas etter inklusjonsbestemmelsen, foreligger det for opphørsklausulen et krav om en bredere og strengere vurdering av situasjonen i hjemlandet. Vurderingene av situasjonen i hjemlandet må

⁵⁸ Møkkelgjerd, *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, side 23

⁵⁹ Hathaway and Foster, *The law of refugee status*, side 477

⁶⁰ Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, side 501

⁶¹ Håndboken (2019), avsnitt 116

⁶² UNHCR Cessation guidelines, avsnitt 15

⁶³ UNHCR Cessation guidelines, avsnitt 15

⁶⁴ UNHCR Cessation guidelines, avsnitt 16

⁶⁵ UNHCR Cessation guidelines, avsnitt 15

kunne knyttes til de individuelle risikofaktorene, i tillegg foreligger det krav om at om at det rent faktisk har skjedd endringer i hjemlandet slik at vedkommende nå kan få effektiv beskyttelse.

I juridisk teori er det fremhevet at vilkåret tilsier at det er *staten* som må tilby beskyttelse, og at det ikke er tilstrekkelig for at vilkåret skal anses oppfylt hvor ikke-statlige aktører tilbyr beskyttelse i hjemlandet.⁶⁶ På dette punktet er det lagt til grunn ulik praksis og forståelse av vilkåret hos medlemsstatene til konvensjonen.⁶⁷ Jeg vil komme tilbake til dette under punktet om hvordan opphørsklausulen er anvendt i norsk praksis. Samlet sett legges det til grunn etter tolkning av vilkåret, og kildene tatt i betraktning, at det avgjørende er at foreligger kvalitet i beskyttelsen, som krever mer enn fravær av forfølgelse, og dermed en bredere vurdering av den menneskerettslige og rettssikkerhetsmessige situasjonen i hjemlandet.

2.2.5 Forholdet til art 1 C 1 -4

Videre kan sammenhengen i systemet og konteksten til FK art 1 C 5 være med å kaste lys over hvordan kriteriet om effektiv beskyttelse skal forstås.

Emnet for denne oppgaven er artikkel 1 c 5 og de fire første alternativene i opphørsbestemmelsen skal ikke tolkes i dybden, men noen generelle kommentarer om tolkning av de andre opphørsalternativene er av interesse for å forstå betydningen av beskyttelse (effektiv beskyttelse) tilknyttet disse alternativene. Spørsmål mer konkret blir om dette har overføringsverdi til tolkningen av artikkel 1 C 5.

Etter art 1 C er det gitt 6 ulike opphørsklausuler som regulerer 6 ulike alternativer for opphør. De første fire alternativene, opphørsklausulene i art 1 C 1-4, har til felles at de regulerer tilfeller som er utløst av flyktingens egne handlinger og frivillighet, og er således individuelle og personlige i karakter.

Tilfellene som omfattes av artikkel 1 C avsnitt 1- 4, beror på flyktingens egne handlinger og frivillighet fra flyktingens side.⁶⁸ Det er likevel ikke flyktingens handling (eller intensjon) som er det avgjørende, men at flyktingen objektivt har oppnådd effektiv beskyttelse.⁶⁹

⁶⁶ O'Sullivan, *Refugee law and durability of protection*, side 100 - 133

⁶⁷ Ibid, side 106

⁶⁸ UNHCR guidelines cessation,

⁶⁹ Kneebone og Sullivan i Zimmerman, side 524

Kneebone og Sullivane konkluderer etter en analyse av opphørsklausulene i artikkel 1 C 1 – 4 at det sentrale er at flyktingen har oppnådd «objective, effective protection».⁷⁰

I relasjon til artikkel 1 C 1 som gjelder frivillig «re-availment of the protection of the country of nationality», har Grahl Madsen argumentert for at personens fysiske tilstedeværelse og opphold i hjemlandet ikke er tilstrekkelig, men at vurderingstema er om det foreligger en «normalisation of the relationship» mellom flyktingen og hjemlandet.⁷¹ Det avgjørende er derfor ikke utelukkende om personen kan anses å ha tatt bosted i hjemlandet, men at vedkommende kan få effektiv beskyttelse i hjemlandet.

Grahl Madsen har også argumentert for at det etter artikkel 1 C 2, som gjelder «reacquisition of nationality», vil det faktum at personen har fått dokumenter på statsborgerskap nettopp være et moment som kan tyde på at det har skjedd en «normalisation of the relationship».⁷² Vurderingstema om det har skjedd en normalisering av forholdet mellom flyktingen og hjemlandet, viser at i opphørsvurdering ikke kun er en vurdering av forfølgelsesfaren, men en bredere vurdering av effektiv beskyttelse og viser at det i opphørsvurdering ikke er tilstrekkelig med en isolert vurdering av forfølgelsesfaren for vedkommende, men at det heller må foretas en bredere vurdering av effektiv beskyttelse.⁷³

Det fremgår eksplisitt av ordlyden i artikkel 1 C 3 at opphør etter denne klausulen for ervervelse av statsborgerskap i et tredjeland kun gjelder der personen «enjoys the protection of the country of his new nationality». Det er derfor etter denne bestemmelsen et krav om at statsborgerskapet medfører at personen også oppnår beskyttelse.⁷⁴

Etter artikkel 1 C 1-4 kan det derfor oppsummert tilsi at vurderingstema er en bred vurdering av effektiv beskyttelse ikke hjemlandet, som skiller seg fra en vurdering hvor det utelukkende foreligger en vurdering av fare for forfølgelse.⁷⁵

Vurderingstema under spørsmålet om opphør av flyktingstatus er dermed noe annet enn fravær av forfølgelse, i så måte også vurderingstema tilknyttet spørsmålet om beskyttelse.

Hensynet til systemet og kontekst taler for vurderingstema etter FK art 1 – 4 om at det også må foreligge beskyttelse har overføringsverdi til art 1 C 5. Ordlyden i FK art 1 C 5 og

⁷⁰ Kneebone and O'Sullivan, 'General Provisions', side 529 - 530

⁷¹ Grahl Madsen, *The Status of Refugee in International Law* (1966), side 384

⁷² Grahl Madsen, *The Status of Refugee in International Law* (1966), side 384

⁷³ O'Sullivan, *Refugee law and durability of protection*, side 53

⁷⁴ *Ibid*, side 52 - 53

⁷⁵ *Ibid*, side 53

hensynet bak opphørsklausulen taler også for at det foreligger et krav om kvalitet i beskyttelsen.

4. Koblingen mellom inklusjon og opphør

Et grunnleggende spørsmål i relasjon til opphørsklausulene er hvordan opphørsspørsmålet henger sammen med inklusjonsbestemmelsen. Det prinsipielle forholdet mellom opphørsklausulen og inklusjonsbestemmelsen er etter den folkerettslige normen ikke tvilsom, men er etter norsk intern rett uklart.⁷⁶

4.1 Praksis i norsk rett

Der opphørsvurderingen er aktualisert som følge av straffbare forhold og påfølgende utvisningsvedtak har nasjonal praksis vært at man foretar en nåtidsvurdering av beskyttelsesbehovet, og ikke gjør en vurdering av om det foreligger vesentlige og stabile endring i forholdene som begrunnet det opprinnelige beskyttelsesbehovet i tråd med kriteriene etter opphørsklausulen.⁷⁷ Videre har dette standpunktet fått betydning for saker utover tilfeller som gjelder opphør av flyktningstatus aktualisert som følge av straffbare forhold. Dette skal utdypes videre under punktet om norsk praksis om rent personlige grunner som grunnlag for å benytte opphørsklausulen om endringer i hjemlandet, og punktet om nasjonal praksis om internflukt ved opphør av flyktningstatus.

Det nasjonale standpunktet kan imidlertid *de lege lata* anses for å være endret etter Høyesterett dom i november 2018.⁷⁸ Selv om saken ikke gjaldt utvisning grunnet straffbare forhold, men en sak hvor utlendingsmyndighetene hadde vedtatt opphør som følge av rent personlig endring i forholdene som la til grunn for vedtaket om flyktningstatus, kommer Høyesterett med prinsipielle uttalelser om gjeldende rett hva gjelder koblingen mellom opphørsvurderingen og inklusjonsbestemmelsen;

«Samlet sett mener jeg at vilkårene for å tilbakekalle flyktningstatus og oppholdstillatelse etter § 37 første ledd bokstav e, ikke er en direkte speilvending av vilkårene for å innvilge flyktningstatus etter § 28. Den som har fått innvilget flyktningstatus, har oppnådd noe høyere grad av trygghet enn den som ikke har fått det», jf. HR-2018-562-A avs. 44

⁷⁶ Terje Einarsen, Norsk lovkommentar til utlendingsloven, Gyldendal, online note 115, sist lest 06.06.2020

⁷⁷ NOU 2004:20 side 142

⁷⁸ HR-2018-572-A, avsnitt 44

Høyesterett avklarer på prinsipielt grunnlag at det ikke er tilstrekkelig at det opprinnelige beskyttelsesbehovet har falt bort, og at det kun kan foretas en ren nåtidsvurdering av beskyttelsesbehovet ved vedtak om opphør av flyktningstatus. Høyesterett sin konklusjon på dette punktet fremkommer etter en drøftelse av at det ved opphørsvurderingen i tråd FK art 1 C 5, må foretas en vurdering av om det foreligger vesentlige og varige endringer i hjemlandet.

Sivilombudsmannen har tatt Høyesterett avgjørelse til inntekt for at det foreligger en *dobbeltgaranti* for opphør etter art 1 C 5 og har i en uttalelse kritisert utlendingsmyndigheten for ikke å legge tilsvarende vurderingstema til grunn, også i saker om opphør av flyktningstatus som er utløst av straffbare forhold.⁷⁹

Ombudsmannen stilte UNE spørsmål om og ønsket en redegjørelse vedrørende om UNE hadde vurdert og avgjort saken ut i fra en ren nåtidsvurdering etter § 28, altså kun foretatt en speilvending av kriteriene for inklusjon. UNE ga uttrykk for at det i saker om opphør aktualisert av ilagt straff ikke gjelder et krav om en «vesentlig og stabil endring».⁸⁰ Dette begrunnet UNE med hensynet til forutberegnelighet, forarbeidene til utlendingsloven og langvarig forvaltningspraksis.

Ombudsmannen ga uttrykk for at UNEs rettsanvendelse på dette punktet ikke er i tråd med konvensjonen og at legalitetsprinsippet setter begrensinger for forvaltningen. En praksis hvor ilagt straff medfører en annen vurdering, enn den som fremkommer av konvensjonen, måtte anses for å være en ny opphørsgrunn, som står i motstrid til systemet i konvensjonen ved at opphørsklausulene er uttømmende definert, jf. FK art 42. Videre påpekte ombudsmannen at utlendingsmyndighetene ikke kan legge til grunn en tolkning som er til «ugunst» for utlendingen, jf. utl. § 3.

Det foreligger dermed en uenighet i norsk praksis mellom Høyesterett, sivilombudsmannen og fagekspertene i flyktningrett på den ene siden og utlendingsmyndigheten på andre side. En uttalelse fra sivilombudsmannen er ikke bindende for forvaltningen. Det er imidlertid Høyesterett sine avklaringer om gjeldende rett etter norsk rettsdogmatisk metode.

⁷⁹ Sivilombudsmannen, Sak 2018/2414, 11.07.2019

⁸⁰ *ibid*

4.2 Forholdet mellom inklusjonsbestemmelsen og opphørsklausulen

Jeg vil i det følgende redegjøre for forholdet mellom inklusjonsbestemmelsen og opphørsbestemmelsen.

For å forstå opphørsklausulene i konvensjonen er det nødvendig å ha kjennskap til inklusjonskriteriene og konvensjonens system, og klausulenes innbyrdes forhold. Jeg vil derfor kort redegjøre inklusjonskriteriene slik de er gjennomføring i norsk rett.

Utlendingslovens § 28 første ledd bokstav a gjengir legaldefinisjonen for flyktningstatus etter FK art 1 A (2) og inkorporerer i så måte denne. Etter utlendingslovens § 28 første ledd bokstav a er en flyktning definert som er person med «velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning» som ikke kan motta beskyttelse fra hjemlandet. Videre fikk vi med utlendingsloven av 2008 etter § 28 første ledd bokstav b et utvidet flyktningbegrep hvor også personer som ikke når opp til definisjonen i bokstav a men «står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet» også skal anerkjennes som flyktning etter norsk rett.⁸¹ Bokstav b gjennomfører blant annet Norges forpliktelser etter EMK artikkel 3 og sikrer at prinsippet om non-refoulement etter artikkel 33 i flyktningkonvensjonen er gjennomført i norsk rett.⁸²

I Norge får man dermed likestilte rettigheter både som konvensjonsflyktning, men også dersom man faller innunder det utvidede flyktningbegrepet etter bokstav b. Hvem som har rett på flyktningstatus etter norsk intern rett er av betydning for opphørsspørsmålet fordi også de som er anerkjent som flyktning etter det utvidete flyktningbegrepet skal ha de samme rettighetene og vernet ved spørsmål om opphør av slik status.⁸³ Jeg vil i det følgende se på forholdet mellom opphørsklausulen og inklusjonsbestemmelsen etter FK.

⁸¹ Vigdis Vevstad, *Utlendingsloven Kommentartutgave* (2010), side 149, Vigdis Vevstad, *Hva er en flyktning* (2017), side 74

⁸² jf. også Grl. § 92 andre ledd, SP artikkel 6 og 7, CAT artikkel 3, utl. § 73

⁸³ Møkkelgjerd, *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, side 8, se forarbeidene; Ot.prp.nr.75 side 104-105, og innst.O.nr.42 (2007-2008), avs 4.1.7

4.3 Forholdet mellom inklusjonskriteriene og FK art 1 C 5

Opphørsklausulene har flere likheter til inklusjonsbestemmelsen ved at de benytter flere av de samme begrepene.⁸⁴ I artikkel 1 C og art 1 A 2 finner man begrepene «fear», «protection», «country of his nationality», «country of his former habitual residence».⁸⁵

Det er flere forskjeller ved inklusjonsbestemmelsen og ved opphørsklausulen(e), som taler for at inklusjonsvurderingen er noe annet enn opphørvurderingen. For det første har opphørsklausulen en annen ordlyd enn inklusjonsbestemmelsen.⁸⁶ Videre har inklusjonsbestemmelsen og opphørsbestemmelsene et annet formål og funksjon.⁸⁷

«[W]ellfounded fear of persecution» tilsier at det må ligge en velbegrunnet frykt for forfølgelse og vurderingen som gjøres er framoverskuende.⁸⁸ Tidligere forfølgelse vil være et moment som kan tale for at forfølgelse også kan skje i framtiden, imidlertid er det avgjørende at det foreligger en nåværende og en fare for forfølgelse framover i tid.⁸⁹ Det neste sentrale vilkåret «unwilling to avail himself to that country» tilsier fravær av statens beskyttelse. Det er dermed to hovedvilkår for inklusjon, både at det foreligger en forfølgelsesfare og at hjemlandet ikke kan beskytte vedkommende.

Etter inklusjonsvurderingen og opphørvurderingen foreligger det vurderinger av den konkrete og individuelle forfølgelsesfaren. Dette har feilaktig blitt tatt til inntekt for at der forfølgelsesfaren ikke lenger er til stede, foreligger det en opphørsgrunn etter art 1 C 5.⁹⁰ Det er imidlertid er vesentlig forskjell, hvor opphørvurderingen etter art 1 C 5 har et større fokus på situasjonen i hjemlandet og om denne er vesentlig og varig endret.⁹¹

Ordlyden av «recognition» i art 1 C 5 tilsier, som nevnt tidligere, at det kun gjelder for flyktninger som allerede er blitt anerkjent flyktningstatus *de jure* i oppholdslandet eller asylstaten. Et viktig poeng i forlengelsen av dette er at personen beholder sin flyktningstatus fram til et av alternativene i opphørsklausulen er oppfylt. Håndboken fastholder at opphørsklausulen ikke er en speilvending av inklusjonsvurderingen og at vedkommende

⁸⁴ O'Sullivan, *Refugee law and durability of protection*, side 54

⁸⁵ Ibid, side 54

⁸⁶ Ibid, side 54

⁸⁷ Ibid, side 54

⁸⁸ Vevstad, *Hva er en flyktning*, side 30

⁸⁹ Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, side 393

⁹⁰ O'Sullivan, *Refugee law and durability of protection*, side 54

⁹¹ Ibid, side 56

beholder sin flyktningstatus fram til kriteriene i en av opphørsklausulene er oppfylt.⁹² Det er ikke tilstrekkelig å simpelthen foreta en ny inklusjonsvurdering.

Oppsummert, taler ordlyden i artikkel 1 C 5 som påpekt, sterkt for at opphørsvurdering ikke er en speilvending av inklusjonsvurdering. Dersom opphørsklausulen var ment å tilsvare en ny inklusjonsvurdering, kunne traktatkonsipistene heller utformet en ordlyd tilsvarende «flyktningstatus opphører når vedkommende ikke lenger har en velbegrunnet frykt for forfølgelse i hjemlandet» eller tilsvarende.

Ettersom artikkel 1 C 5 viser til at det skal gjøres en vurdering av om de forholdene som begrunnet flyktningstatus har opphørt å eksistere, er det nødvendig etter klausulen å foreta en vurdering av om det foreligger en velbegrunnet frykt for forfølgelse i tråd med begrunnelsen for vedtaket om flyktningstatus, men hovedfokuset etter artikkel 1 C 5 i denne vurderingen er om det har skjedd objektive endringer i hjemlandet og om staten kan beskytte vedkommende.⁹³ Vurderingstema og fokuset og de vektige elementene er dermed forskjellige i artikkel 1 A 2 og artikkel 1 C 5.

Under vurderingen av sikkerhetssituasjonen i hjemlandet kan derfor ikke innskrenkes til en vurdering av velbegrunnet frykt for forfølgelse. Etter artikkel 1 C 5 blir vurderingen av sikkerhetssituasjonen og personens velbegrunnede frykt for forfølgelse en del av et større overordnet vurderingstema; om endringene i hjemlandet er tilstrekkelig stabile og vesentlige, slik at de må anses å ha opphørt å eksistere.

⁹² Håndboken (2019), avsnitt 112

⁹³ O'Sullivan, Maria, *Refugee Law and Durability of Protection*, side 79

5 Norsk praksis av opphørsklausulen

5.1 Personlige forhold

Norsk praksis hvor det er lagt til grunn at utelukkende personlige endringer kan medføre opphør etter utl § 37 første ledd bokstav stammer fra Høyesteretts dom i Rt. 2010 s. 858. Saken gjaldt en kvinne som opprinnelig hadde fått flyktningstatus grunnet fare for forfølgelse, i hjemlandet grunnet sin lesbiske legning, og som på et senere tidspunkt giftet seg med en mann. Utlendingsmyndighetene vurderte ikke tilbakekall etter utl § 63 om uriktige opplysninger, men vurdert opphør av flyktningstatus etter utl § 37 første ledd bokstav e. Høyesterett kom til motsatt resultat av lagmannsretten, og fastholdt at ordlyden av «circumstances», forholdene, ikke kunne tilsi at det kun var endringer i hjemlandet som måtte ligge grunn for opphør av flyktningstatus etter bestemmelsen.

Som det har vært argumentert for i oppgaven innebærer ikke vilkåret en isolert vurdering av rent spesifikke risikofaktorer. Rent spesifikke risikofaktorer og forholdene i hjemlandet vil alltid være nært forbundet ved vurderinger foretatt etter inklusjonsbestemmelsen, og i så under vurderingen av om disse forholdene har endret seg. I UNHCR cessation guidelines vises det riktignok til at der individuelle risikofaktorer har falt bort, vil dette være et viktig moment under vurderingen av om flyktningstatus har opphørt etter FK art 1 C 5.⁹⁴ Det må imidlertid også alltid også foretas en vurdering av den menneskerettslige situasjonen i hjemlandet og om denne har endret seg. Det må foreligge en årsakssammenheng mellom endringene i forholdene som la til grunn for flyktningstatus, og endringene i hjemlandet.

I en rapport fra samfunnsforskningsinstituttet hvor det er foretatt en gjennomgang av et utvalg saker fra utlendingsmyndighetene vises det til at utlendingsmyndighetene har tatt Rt. 2010 s. 858 til inntekt for å vurdere opphør av rent personlige forhold som ikke omfattes av rettssetningen i Rt. 2010 s. 858.⁹⁵

Utlendingsmyndighetene er også blitt kritisert for å ha gitt Rt. 2010 s. 858 for å benytte rettssetningen i saken utover det den kan tas til inntekt for.⁹⁶

⁹⁴ UNHCR Cessation guideline, avsnitt 6

⁹⁵ Brekke, Grønningsæter and Larsen, *Tilbakekall*, side 53

⁹⁶ Møkkelgjerd, *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, side 32

Videre har staten argumentert for at der opphørsvedtaket har sitt utspring i endring i personlige forhold, vil det i slike tilfeller *ikke* være et vurderingstema om det foreligger grunnleggende varige og stabile endringer i hjemlandet.⁹⁷

I Høyesterett 2018-572-A gjaldt også endring i rent personlige forhold. Kvinnen kom først til Norge som enslig og ble gitt flyktningsstatus og midlertidig oppholdstillatelse etter utl § 28 første ledd bokstav b. Etter at samboeren var kommet til Norge, vedtok utlendingsmyndighetene at beskyttelsesbehovet var falt bort familien igjen kunne oppnå beskyttelse i Afghanistan., jf. utl § 37 første ledd bokstav e. Høyesterett fastsetter at det ikke er tilstrekkelig for opphør at samboeren var kommet til rette, men at det i tillegg må foretas en vurdering av om det har skjedd vesentlige og varige endringer i hjemlandet.

Dommen har, som nevnt blitt tatt til inntekt for at det foreligger et kra om dobbeltgaranti for å anvendelse av opphørsklausulen i FK art 1 C 5. Endringen som har funnet sted, må være knyttet til det opprinnelige beskyttelsesgrunnlaget, og endringen må være vesentlig og stabil. Videre må det være en årsakssammenheng mellom endringen og at vedkommende på nytt kan få beskyttelse i hjemlandet. Det må i tillegg foretas en vurdering av om vedkommende oppfyller inklusjonskriteriene i dag.

At endringene er «varige og stabile» er ikke et vilkår som framgår av lovteksten, men er likevel et viktig vurderingstema etter bestemmelsen. Etter bestemmelsens ordlyd skal forholdene opphørt å eksistere, «ceased to exist»; for at noe har opphørt å eksistere så kan det også tale for at situasjonen må være varig og stabil.

Statens argumentasjon og standpunkt at det ikke må foretas en vurdering av vesentlige og varige endringer i hjemlandet, kan dermed ikke anses for å være i tråd med gjeldende rett.

5.2 Internflukt ved opphør etter art 1 C 5

I lys av instruksens punkt 3 om at UDI skal vedta opphør der det foreligger et internfluktalternativ, er spørsmålet om internflukt kan benyttes ved anvendelse av opphørsklausulene i art 1 C 5.⁹⁸

⁹⁷ HR-2018-572-A

⁹⁸ GI-03/2019 – revidert instruks

Etter norsk rett er det primære rettsgrunnlaget for internflukt inntatt i utl § 28 femte ledd. Internflukt fremgår ikke som et eksplisitt alternativ etter FK, men er innfortolket etter en dynamisk tolkning av flyktningbegrepet. For at internflukt skal anvendes fordrer det at vedkommende i utgangspunktet oppfyller kriteriene for flyktningstatus etter utl § 28 bokstav a eller b. Internflukt fungerer dermed som et unntak og innfortolket i tråd med surrogattanken, der det foreligger et trygt område i hjemlandet.

Internflukt alternativet har av UNHCR blitt beskrevet som et beskyttelsesalternativ under flyktningbegrepet hvor «a specific area of the country where there is no risk of a well-founded fear of persecution and where, given the particular circumstances of the case, the individual could *reasonably* be expected to establish him/herself and live a normal life».⁹⁹

UNHCR har dermed lagt til grunn at internflukt kan innfortolkes i relasjon til flyktningbegrepet slik det fremgår av inklusjonsbestemmelsen. Imidlertid er det etter statspraksis og slik UNHCR fremhever et krav om en rimelighetsvurdering ved vedtak om å sende vedkommende til internflukt. Norge har også med innstramningene i 2015 tatt bort rimelighetsvilkåret etter utl § 28 femte ledd.¹⁰⁰

EMD har lagt til grunn at det ikke bare stilles krav om at internflukt må anses som rimelig, men område for internflukt også må være tilgjengelig.¹⁰¹ Salah Sheekh mot Nederland viste EMD til at; «as a precondition for relying on an internal flight alternative, certain guarantees have to be in place: the person to be expelled must *be able to travel to the area concerned, to gain admittance and be able to settle there*».¹⁰²

Etter FK art 1 C 5 foreligger ikke internflukt som et eget opphørsalternativ. Problemstillingen er dermed om der et område er blitt trygt i hjemlandet kan utgjøre en varig og vesentlig endring, i tråd med kriteriene etter opphørsklausulen.

Det er i juridisk teori vist til at dersom et område i hjemlandet er blitt trygt og tilgjengelig, i tråd med vilkårene for internflukt, vil dette kunne være et legitimt «relevant faktisk moment» i en rettslig helhetsvurdering av om det har skjedd en vesentlig og varig endring i hjemlandet.¹⁰³ Imidlertid viser Einarsen videre til at et område et blitt trygt i

⁹⁹ UNHCR, IFA Guidelines, para 6 [min kursiv]

¹⁰⁰ Lovvedtak 102 (2015-2016)

¹⁰¹ EMD, Salah Sheekh v. the Netherlands, avsnitt 141

¹⁰² EMD, Salah Sheekh v. the Netherlands, avsnitt 141 [min kursiv]

¹⁰³ Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, side 505.

opprinnelseslandet kan aldri automatisk og alene være en opphørsgrunn, fordi dette ikke er et eget opphørsalternativ etter konvensjonen.¹⁰⁴ I forlengelsen av dette er det igjen nødvendig å vise til reservasjonsforbudet FK art 42 om at de opplistede opphørsalternativene er uttømmende definert. Dersom man foretar en internflukt vurdering etter utl § 28 femte ledd, og dermed «hopper over» kriteriene og vurderingstema etter opphørsklausulen om endringer i hjemlandet, har man egentlig laget et nytt opphørsalternativ.¹⁰⁵

Videre kan det igjen fremheves at opphørsklausulen fordrer en vurdering av om det opprinnelige grunnlaget for forfølgelsesfaren har endret seg, til forskjell fra inklusjonsvurderingen, herunder muligheten for internflukt, som kreves en framoverskuende vurdering faren for forfølgelse. Vurderingstema etter opphørsklausulen er derfor knyttet til om den opprinnelige velbegrunnede frykten for forfølgelse har opphørt å eksistere. UNHCR har i Cessation Guidelines vist til at dersom et område i hjemlandet har blitt trygt, og personen dermed må henvises til internflukt, peker på frykten for forfølgelse ikke har endret seg.¹⁰⁶ Dersom endringene i frykten for forfølgelse kun har endret seg for et område i hjemlandet, kan dette peke på at endringene ikke er så grunnleggende og vesentlige slik at forfølgelsesfaren har «ceased to exist», jf. FK art 1 C 5

Ved at departementet har lagt til grunn opphør skal vurderes der et internfluktalternativ er blitt tilgjengelig i hjemlandet, er det lagt til grunn et opphørsalternativ som medfører en utvidende tolkning av opphørsklausulen i FK art 1 C 5. Departementet sin instruks medfører en grunnleggende endring av langvarig forvaltningspraksis, innenfor en uendret lovtekst, jf. utl § 37 første ledd bokstav e. Sett i sammenheng med at rimelighetsvilkåret etter utl § 28 er tatt bort, foreligger det både utvidende tolkning av hvem som kan henvises til internflukt og videre en utvidende tolkning av opphørsalternativet om endringer i hjemlandet.¹⁰⁷ Både legalitetsprinsippet ved inngrep i personers rettsstilling og FKs system setter begrensninger for en praksis hvor internflukt automatisk skal føre til opphør av flyktningsstatus.

UNHCR har nylig intervenert muntlig for lagmannsretten som partshjelper, hvor hovedspørsmålet er om klagerne kan henvises til internflukt ved opphør av flyktningsstatus. Om det foreligger en mulighet for en slik praksis etter nasjonal gjeldende rett gjenstår dermed

¹⁰⁴ Ibid, side 505

¹⁰⁵ Ibid, side 505

¹⁰⁶ UNHCR Cessation Guidelines, avsnitt 17

¹⁰⁷

å se. Etter flyktningkonvensjonens system og prinsipper må en slik praksis uansett anses for å være konvensjonsstridig og dermed ikke i tråd med våre internasjonale forpliktelser, jf. utl § 3.

Litteratur

- Aarli, Ragna og Mæhle Synne S. *Juridisk Metode: i et nøtteskall* (Gyldendal, 2018)
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind *Forvaltningsrett* (10. utg, Universitetsforl. 2014)
- Einarsen, Terje *Kommentarer til utlendingsloven: Norsk Lovkommentar*, (Gyldendal rettsdata 2015)
- Einarsen, Terje *Retten til vern som flyktning* (Cicero Publisher, 2000)
- Einarsen, Terje; Skaar Elin og Vevstad, Vigdis *Folkerettslig og komparativ studie av eksklusjons- og opphørsgrunnene* (Chr. Michelsens Institutt, 2006)
- Goodwin-Gill, Guy S and McAdam Jane *The refugee in international law* (3rd edition, Oxford University Press, 2007)
- Grahl-Madsen, Atle *The Status of Refugees in International Law, Volume I* (A.W.Sijthoff-Leyden 1966)

- Hathaway, James C. *The Right of States to Repatriate Former Refugees (2005) 20 Ohio State Journal on Dispute Resolution*
- Hathaway, James C. and Foster, Michelle *The Law of Refugee Status* (2nd edition, Cambridge University Press, 2014)
- Kneebone, Susan og O'Sullivan, Maria *General provisions* in Zimmermann, Andreas (ed), *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol : a commentary* (Oxford University Press 2011)
- Sir Lauterpacht, Elihu and Bethlehem, Daniel *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion* (Cambridge University Press, 2003) Hentet fra: <https://www.refworld.org/docid/470a33af0.html> [Sist lest 07.06.2020]
- Møkkelgjerd, André *Asylkoden: 99 Spørsmål og svar fra den norske asyldebatten* (Pax, 2017)
- O'Sullivan, Maria *Refugee Law and Durability of Protection: Temporary Residence and Cessation of Status* (Routledge, 2019)
- Ruud, Morten og Ulfstein, Geir *Innføring i folkerett* (5. utgave, Universitetsforlaget, 2018)
- Sivilombudsmannen uttalelse Sak 2018/2414, *Utlendingsnemndas rettsanvendelse i sak om opphør av flyktningsstatus opprettet etter ilagt straff*. 11.7.2019. Hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/utlendingsnemndas-rettsanvendelse-i-sak-om-opphor-av-flyktningsstatus-opprettet-etter-ilagt-straff/> [Sist lest 07.06.2020]
- Vevstad, Vigdis *Hva er en flyktning* (Universitetsforlaget, 2017)
- Vevstad, Vigdis (red.) *Utlendingsloven Kommentartutgave* (Universitetsforlaget, 2010)
- Øyen, Øyvind D *Lærebok i utlendingsrett* (2. utg. Universitetsforlaget, 2018)

Lover og forskrifter

1814

Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) av 17.05.1814.

1967	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.
1999	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskeretts-loven) av 21. mai, 1999.
2008	Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai, 2008 nr. 35.
2009	Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) av 15. oktober, 2009 nr. 1286 til utlendingsloven.

Rettspraksis i nasjonal rett

Rt. 2010 s. 858

Rt. 2015 s. 1338

HR - 2016-2017-A

HR - 2017 -569-A

HR - 2018 - 572-A

Forarbeider

Innst O. nr. 42 (2007-2008)	Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
Lovvedtak 102 (2015–2016)	Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)
NOU 2004:20	<i>Ny utlendingslov</i> . Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. desember 2001.
Ot. prop nr. 75 (2006 – 2007)	Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Instruks, rundskriv og retningslinjer

Regjeringen	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 16.05.2019 Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/ecdd677f1b094d318cffb8b1ecea9dc0/gi-032019-11050570.pdf
Regjeringen	GI-04/2016 – Instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f. 31.03.2016 Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-042016--instruks-om-tilbakekall-av-flyktningstatus-og-oppholdstillatelse-nar-beskyttelsesbehovet-er-bortfalt-jf.-utlendingsloven--37-forste-ledd-bokstav-e-og-f/id2481475/
Regjeringen	GI-14/2016 – Revidert instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholds-tillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f. 13.09.2016 Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-142016--revidert-instruks-om-tilbakekall-av-flyktningstatus-og-oppholds-tillatelse-nar-beskyttelsesbehovet-er-bortfalt-jf.-utlendingsloven--37-forste-ledd-bokstav-e-og-f/id2513169/

Traktater og konvensjoner

Barnekonvensjonen	FNs konvensjon for barns rettigheter, November 1989
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon, Roma 4.november, 1950
Forarbeider til flyktningkonvensjonen	UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, <i>Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-eighth Meeting</i> , 28 November 1951, A/CONF.2/SR.28, Hentet fra:

	https://www.refworld.org/docid/3ae68cde8.html [Sist lest 07.06.2020]
Flyktningkonvensjonen	FNs konvensjon om flyktningers stilling, Genève 28. juli 1951
Tilleggsprotokoll til flyktningkonvensjonen	Tilleggsprotokoll til FNs konvensjon om flyktningers stilling, 4.oktober 1967
ICJ	Statuttene for den internasjonale domstol, New York, 26. juni, 1945
SP-Konvensjonen	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Desember 1966
Tortur-konvensjonen	FNs konvensjon mot tortur, umenneskelig, degraderende behandling, og mishandling. 10. desember 1984
Wien-konvensjonen	Wien-konvensjonen om traktatretten, Wien 23.mai, 1969

EMD og praksis fra EU

<i>Salah Sheekh v. the Netherlands</i> , Application no. 1948/04	Council of Europe: European Court of Human Rights, 11 January 2007
--	--

UNHCR

UNHCR, Executive Committee	Executive Committee of the High Commissioner's Programme, <i>Cessation of Status No. 69 (XLIII) - 1992</i> , 9 October 1992, No. 69 (XLIII), Hentet fra: https://www.refworld.org/docid/3ae68c431c.html [Sist lest 07.06.2020]
UNHCR, Guidelines	UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), <i>Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)</i> , 10 February 2003, HCR/GIP/03/03, Hentet fra: https://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html [sist lest 08.06.2020]
UNHCR, Guidelines	UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), <i>Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of</i>

- Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 23 July 2003, HCR/GIP/03/04, Hentet fra: <https://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html> [Sist lest 07.06.2020]
- UNHCR, Statement UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR public statement in relation to Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland pending before the Court of Justice of the European Union*, August 2008, C-175/08; C-176/08; C-178/08 & C-179/08, Hentet fra: <https://www.refworld.org/docid/48a2f0782.html> [Sist lest 07.06.2020]
- UNHCR 2011 (Håndboken) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, Hentet fra: <https://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> [Sist lest 07.06.2020]
- UNHCR 2019 (Håndboken) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, Hentet fra: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html> [Sist lest 07.06.2020]

Rapporter

- UDI Årsrapport 2018. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/arsrapport-2018-udi.pdf> [Sist lest 07.06.2020]

Institutt for
samfunnsforskning

Rapport 2018:6: *Tilbakekall.* (2018) Hentet fra:
https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/tilbakekall---rettssikkerhet-og-kontroll.pdf
[Sist lest 08.06.2020]

Korrespondanse

Türk, Volter Brev til innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug. November 2016. Hentet fra:
<https://static1.squarespace.com/static/56e6a2632b8dde4bafc35e0b/t/592ca461893fc05fa7db5afe/1496097890960/Brev+fra+UNHCR+om+opph%25C3%25B8r+Somalia-saker+7.+nov+2016.pdf>
Sist lest 07.06.2020