

Opphør av flyktningstatus

Strider Norges anvendelse av utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e) mot våre forpliktelser etter flyktningkonvensjonen art. 1 C nr. 5?

Kandidatnummer: 123

Antall ord: 14 029



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

Dato: 07.06.2021

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1. Innledning	4
1.1 Bakgrunn og aktualitet	4
1.2 Opphørsklausulene i flyktningkonvensjonen	5
1.3 Bakteppet for opphør i norsk forvaltningspraksis	6
1.3.1 Forslag om ny asylavtale i 2015	6
1.3.2 Endringene i asylpolitikken i 2016	7
1.4 Utlendingslovens bestemmelser om beskyttelse og tilbakekall	8
1.4.1 Norges folkerettslige forpliktelser	8
1.4.2 Opphørvurderingen i utl. § 37 første ledd bokstav e)	8
1.4.3 Beskyttelsesvurderingen i utlendingsloven § 28	9
1.4.4 Vern mot retur (non refoulement)	9
1.5 Avgrensninger	10
1.6 Metode	10
1.6.1 Tolkingsprinsippene i Wien-konvensjonen	10
1.6.2 Rettskildemessige vekt av UNHCRs uttalelser	12
1.7 Fremstillingen videre	14
2. Spørsmålet om internflukt - illustrert ved HR-2021-203-A (Farida-II)	14
2.1 Bakteppet for internflukt i norsk rett	14
2.1.1 Internflukt i opphørvurderingen etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e)	14
2.1.2 Internfluktalternativet i utlendingsloven § 28 femte ledd	15
2.1.3 Instruks GI-04/2016 og bruk av IFA i opphørvurderingen	17
2.2 Farida-saken og spørsmålet om internflukt	17
2.2.1 Bakgrunn	17
2.2.2 HR-2018-572-A (Farida-I)	17
2.2.3 HR-2021-203-A (Farida-II)	18
2.2.4 Videre fremstilling	19
2.3 Tolkning av utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e i lys av flyktningkonvensjonen art. 1 C (5)	20
2.3.1 Endringsvilkåret: ordlyden “de forholdene”	20

2.3.2 Kan beskyttelsesvilkåret oppfylles dersom myndighetene i hjemlandet bare kan gi “beskyttelse” i begrensede områder?	21
2.3.3 Kontekstuell tolkning	21
2.4 Formålsrettet tolkning	22
2.4.1 Prinsippet om surrogatbeskyttelse	22
2.4.2 Hensynet til forutberegnelighet taler for en restriktiv tolkning av opphørsklausulene	23
2.4.3 Endringene må være vesentlige, varige og stabile	24
2.5 Kritikk av Høyesteretts argumentasjon i “Farida-II”	26
2.5.1 Manglende vektlegging av UNHCRs uttalelser	26
2.5.2 Manglende fokus på opphevelsen av rimelighetsvilkåret	29
2.5.3 Ensidig bruk av faglitteratur	30
3. Spørsmålet om endringer i personlige forhold omfattes av ordlyden “circumstances”	31
3.1 Ordlyd	31
3.2 Formål	32
3.3 Kontekst	33
3.4 Rt. 2010 s. 858	33
3.4.1 Høyesteretts argumentasjon.....	34
3.4.2 Kritikk av Høyesterett i lys av UNHCRs uttalelser	34
3.4.3 Dommens betydning for UDIs praksis	37
3.5 HR-2018-572-A	37
3.5.1 UNHCR amicus curiae desember 2020	38
3.6 Terskelkrav	38
4. Spørsmålet om ikke-statlige aktører kan gi tilstrekkelig “protection” for opphør	
4.1 Ordlyd, formål og kontekst	39
4.2 <i>Abdulla med flere mot Tyskland</i>	40
4.2.1 UNHCR om “ikke-statlige” aktører	41
4.3 EU-domstolen med ny avgjørelse i januar 2021: O.A (C-255/19)	41
4.4 Farida-II og norsk utlendingsforvaltning	42
Litteraturliste	43

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

Spørsmålet om opphør av flyktningstatus etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e)¹ har reist en rekke omstridte spørsmål i norsk rett om forståelsen av folkeretten. Bestemmelsen gjennomfører flyktningkonvensjonen² art. 1 C (5), med samme folkerettslig innhold.

Bruk av opphør i norsk asylpraksis har fått mye fokus de siste årene. Selv om opphør har vært en integrert del av flyktningretten, inkludert i norsk lovgivning, så har det vært lite brukt i praksis. I flere tiår ble tilbakekall kun vurdert i tilknytning til utvisningssaker. Det ble ikke vurdert om flyktningstatus burde opphøre etter flyktningkonvensjonen 1 C (5) på grunn av endrede forhold i hjemlandet.³ Praksisen endret seg i 2016, da Justis- og beredskapsdepartementet ga ut instruks GI-04/2016 som oppfordret til utstrakt bruk av opphørvurderingen.

I dag oppstår særlig tre spørsmål knyttet til opphør, som alle ble aktualisert i Farida-saken. To år etter at Farida Mushini og moren kom til Norge, ble oppholdstillatelsen og flyktningstatusen deres tilbakekalt. UDI begrunnet vedtaket med at gjenforeningen med faren gjorde det trygt for mor og datter å henvises til internflukt i Afghanistan. Saken ble behandlet av Høyesterett for andre gang i januar i år, se HR-2021-203-A (heretter omtalt som “Farida-II”). Et sentralt spørsmål for Høyesterett var om internfluktbestemmelsen er forenlig med opphør av flyktningstatus etter utl. § 37 første ledd bokstav e). Hvis ja, under hvilke omstendigheter?

Spørsmålet om internflukt i opphørssaker har ikke fått særlig fokus tidligere, verken i nasjonal eller internasjonal rett. “Farida-II” avklarer prinsipielt viktige spørsmål om hva som anses som trygg retur. Samtidig er avgjørelsen kontroversiell. Professor Kjetil Mujezinović Larsen er en av de som kritiserer dommen for å være i strid med Norges internasjonale forpliktelser. Han mener dommen er et eksempel på at “Høyesterett tidvis går langt i å akseptere statens argumenter i utlendingssaker uten tilstrekkelig kritiske innvendinger”.⁴

¹ Lov 15.05.2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven - utl.).

² Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28. Juli 1951, (Flyktningkonvensjonen).

³ NOU 2004: 20 Ny utlendingslov, s. 139.

⁴ Kjetil Mujezinović Larsen, “Kan asylstatus opphøre fordi internflukt blir mulig? Kommentar til Høyesteretts dom HR-2021-203-A («Farida II»)”, 12. april 2021.

En annen problemstilling er om individuelle forhold, og ikke bare endringer i hjemlandet, kan føre til opphør av flyktningstatus etter art. 1 C (5). Også dette spørsmålet ble aktualisert i “Farida-II”. Et av vilkårene for opphør etter utl. § 37 første ledd bokstav e) er at “de forholdene som førte til at utlendingen ble anerkjent som flyktning” ikke lenger eksisterer. Høyesterett har flere ganger konkludert med at endringer i personlige forhold alene er tilstrekkelig til å oppfylle endringsvilkåret.⁵ Spørsmålet er om en slik tolkning av ordlyden er i samsvar med flyktningkonvensjonen.

Det siste spørsmålet handler om *hvem* som kan utøve beskyttelse i opphørssaker. Må det være staten i hjemlandet, eller kan også ikke-statlig aktører gi tilstrekkelig “protection” etter art. 1 C (5)? I “Farida-II” bekreftet Høyesterett implisitt at private aktører kan gi tilstrekkelig beskyttelse, uten å analysere det nærmere. I *C-255/19*⁶, som EU-domstolen avsa i januar i år, var spørsmålet om klaner og private aktører kan gi tilstrekkelig beskyttelse.

Innledningsvis vil jeg gjøre rede for sentrale bestemmelser i utlendingsloven og skissere hvordan norsk opphørspraksis har utviklet seg de seneste årene. Jeg vil også vise til opphørsklausulene i flyktningkonvensjonen og den folkerettslige metoden for å tolke traktater.

1.2 Opphørsklausulene i flyktningkonvensjonen

Flyktningkonvensjonen art. 1 C slår fast at retten til vern som flyktning “shall cease to apply” dersom internasjonal beskyttelse ikke lenger er velbegrunnet eller nødvendig. Som Terje Einarsen påpeker, er selve flyktningssituasjonen av en “midlertidig karakter”.⁷ De folkerettslige reglene om flyktninger skal “sikre vern mot forfølgelse i hjemlandet og flyktningsrettigheter i eksil inntil de trygt kan vende hjem eller gis permanent opphold i tilfluktsstaten eller i et tredjeland”.⁸ Tanken bak opphørsklausulene er å sørge for at internasjonal beskyttelse forbeholdes de som ikke kan få tilstrekkelig beskyttelse i hjemlandet. Prinsippet om *surrogatbeskyttelse*⁹ bygger på at hjemlandet er nærmest til å gi beskyttelse. Internasjonal beskyttelse fungerer som en erstatning (surrogat) når hjemlandet

⁵ Jf. Rt. 2010 s. 858 avsnitt 36 og 39–50 og HR-2018-2133-A avsnitt 42.

⁶ *O.A C-255/19*, 20. januar 2021.

⁷ Terje Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, Cicero publ. 2000, s. 501.

⁸ *Ibid.*

⁹ Prinsippet forklares nærmere i punkt 2.4.1.

ikke kan beskytte sine egne borgere.¹⁰ Opphør bygger på tanken om at flyktningen ikke lenger har behov for surrogatbeskyttelse dersom hjemlandet kan gi beskyttelse.

Selv om de forholdene som begrunnet opphør ikke lenger er til stede, kan det i løpet av perioden flyktningen var i tredjelandet ha oppstått et nytt forfølgelsesgrunnlag. Det kan for eksempel være at flyktningen konverterer til en annen religion eller involverer seg i politisk arbeid. UNHCR adresserer denne typen situasjoner: “where the particular circumstances leading to flight have changed, only to be replaced by different circumstances which may also give rise to refugee status, Article 1C(5) or (6) cannot be invoked”.¹¹

1.3 Bakteppet for opphør i norsk forvaltningspraksis

Utlendingsloven ble vedtatt i 2008. Siden den gang er det særlig på tre områder det har skjedd en utvikling knyttet til opphør. I 2010 konkluderte Høyesterett med at endringer i utlendingens personlige forhold omfattes av utl. § 37 første ledd bokstav e).¹² I 2016 kom Justis- og beredskapsdepartementet med instruks GI-04/2016, som endret praktiseringen av opphørsbestemmelsen. Samme år ble rimelighetsvilkåret i utl. § 28 femte ledd opphevet, som en del av “Innstramninger II”-pakken.

1.3.1 Forslag om ny asylavtale i 2015

I 2015 så man en kraftig økning i antall flyktninger og migranter som søkte seg til Europa. Norge opplevde ekstraordinære høye ankomsttall, særlig i perioden fra august til november. I løpet av 2015 ble det registrert 31 145 asylsøknader, som var om lag tre ganger så mange som året før.¹³ På bakgrunnen av dette kom et flertall på Stortinget til enighet om en ny asylavtale i november 2015.¹⁴

Asylavtalen foreslo en rekke tiltak for å håndtere det økende antallet flyktninger. Blant annet økt bruk av midlertidig oppholdstillatelse, lengre perioder for å kvalifisere seg til permanent oppholdstillatelse, begrenset adgang til familiejenforening og et utvidet anvendelsesområde for IFA. Et av forslagene var at utlendingsforvaltningen umiddelbart kan starte prosessen med

¹⁰ UNHCR, Handbook, 2019, s. 27, punkt 100. Se også Rt. 2010 s. 858 avsnitt 41, Rt. 2012 s. 139 avsnitt 42, og Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 98 og 415.

¹¹ UNHCR, Guidelines on international protection, 23. juli 2003, s. 4, punkt 12.

¹² Rt. 2010 s. 858, avsnitt 50.

¹³ Utlendingsdirektoratet (UDI), *Tall og fakta 2015*, Faktaskriv, s. 9.

¹⁴ 270212 Asylavtale, Avtale og gjennomføringspunkter om utlendingsfeltet fremforhandlet av Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre, 19. november 2015.

å tilbakekalle midlertidige oppholdstillatelser så snart det har skjedd forbedringer i hjemlandet. Det endelige forslaget ble fremmet i 2016 og godkjente endringer i utlendingsloven.¹⁵

1.3.2 Endringene i asylpolitikken i 2016

Opphør ble sjeldent brukt i praksis før 2016 og var begrenset til et fåtall saker om deportasjon som involverte alvorlig kriminalitet.¹⁶ Grunnen til at opphør ikke ble prioritert skyldtes blant annet høye administrative kostnader og at de berørte ofte hadde en rett til å bli værende på alternative grunnlag.¹⁷

Det endret seg i 2016 da “Innstramninger II”-pakken kom. Endringene i bruk av opphør inngikk som en del av en bredere tiltaksplan for å tilbakekalle oppholdstillatelsen til de som i utgangspunktet ikke hadde krav på opphold, blant annet fordi de hadde gitt feilaktige opplysninger.¹⁸ På grunn av en drastisk nedgang i antall asylsøkere i 2016¹⁹, fikk man nå økt kapasitet til å behandle denne typen saker.

I mars 2016 kom regjeringen med en instruks der de instruerte utlendingsforvaltningen til å prioritere saker om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse.²⁰ Saksbehandlere skal nå anvende opphørsklausulene dersom de øvrige vilkårene er oppfylt. Det gjelder både når beskyttelsesbehovet for større grupper av flyktninger har falt bort og i tilfeller der det i en enkelt sak er indikasjoner som tyder på at opphør bør skje. I tillegg må opphør og eventuelt tilbakekall vurderes ved behandling av søknader om permanent oppholdstillatelse.

Ifølge NOAS sin analyse beskriver UDI opphørssakene som “en krevende portefølje å håndtere”, og sier at det har “vært utfordrende å etablere en rettslig praksis i tråd med GI 14/2016”.²¹ I 2017 vurderte UDI tilbakekall i 1 200 saker knyttet til instruksens.²² Av disse

¹⁵ Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II).

¹⁶ Jessica Schultz, “An end to asylum? Temporary protection and the erosion of refugee status” kapittel 10 i boken *Waiting and the temporalities of irregular migration*, Christine M. Jacobsen, Marry-Anne Karlsen og Shahram Khosravi, 2020, s. 177.

¹⁷ NOU 2004: 20 Ny utlendingslov, s. 139.

¹⁸ Se for eksempel utlendingsloven § 63 og statsborgerloven § 26.

¹⁹ Jan-Paul Brekke, Simon Roland Birkvad og Marta Bivand Erdal, Rapport 2019:9, *Losing the right to stay: Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway - Experiences and effects*, s. 18.

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, 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.

²¹ André Møkkelgjerd, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, Vedlegg til rapporten «Et liv i usikkerhet – Norges bruk av opphør av flyktningstatus», 2018, s. 39.

²² Ibid.

endte 41 med vedtak om opphør. Så langt har praksisendringen i bruken av opphørsklausulen rammet somaliske statsborgere hardest.²³ Med få unntak ble utl. § 37 første ledd bokstav e) anvendt overfor personer med somalisk bakgrunn.²⁴ I løpet av en 22 måneders periode (mars 2017 - desember 2018), ble det registrert totalt 1 379 saker om opphør knyttet til somaliske statsborgere.²⁵ De fleste sakene ble henlagt (81%), mens kun en av ti saker endte med opphør.

1.4 Utlendingslovens bestemmelser om beskyttelse og tilbakekall

1.4.1 Norges folkerettslige forpliktelser

Utlendingsloven (utl.) regulerer utlendingers adgang og opphold i riket. Bestemmelsene i loven er utformet for å være i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser.²⁶ Utl. § 3 sier uttrykkelig at loven skal anvendes “i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling”. Norges forpliktelser etter flyktningkonvensjonen og folkeretten skal anvendes fremfor utlendingsloven hvis det er i flyktningens favør.²⁷ Ved tolkningstvill skal man velge det tolkningsalternativet som er i samsvar med folkeretten.

1.4.2 Opphørvurderingen i utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e)

Flyktningstatus og oppholdstillatelse kan tilbakekalles dersom de objektive vilkårene i utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e) er oppfylt. Det første vilkåret er at “de forholdene som førte til at utlendingen ble anerkjent som flyktning etter § 28 eller fikk beskyttelse etter § 34, ikke lenger er til stede”. Det må ha skjedd en endring i de forholdene som begrunner anerkjennelsen som flyktning (heretter omtalt som endringsvilkåret). I tillegg må endringen ha hatt til følge at flyktningen “ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse” fra hjemlandet.

Ved opphør av flyktningstatus og tilbakekall av oppholdstillatelse skal det også vurderes om det er grunnlag for opphold etter utl. § 38. Opphold forutsetter at “det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket”, jf. utl. § 38 første

²³ Jessica Schultz, “The end of protection? Cessation and the ‘return turn’ in refugee law”, 2020.

²⁴ Brekke, Roland Birkvad og Bivand Erdal, Rapport 2019:9, *Losing the right to stay: Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway - Experiences and effects*, s. 41.

²⁵ Møkkelgjerd, (NOAS), *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, 2018, s. 39.

²⁶ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 401.

²⁷ Ibid.

ledd. En vurdering etter utl. § 38 er ikke en ren beskyttelsesvurdering, men en sammensatt vurdering av humanitære hensyn som må veies opp mot innvandringsregulerende hensyn.²⁸ I praksis brukes bestemmelsen i dag nesten bare når søkeren er svært syk eller i spesielle tilfeller hvor hensynet til barn er særlig tungtveiende.²⁹

1.4.3 Beskyttelsesvurderingen i utlendingsloven § 28

Utlendingsloven § 28 regulerer oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse (asyl). Første ledd bokstav a) gjennomfører flyktningdefinisjonen i flyktningkonvensjonen art. 1 A nr. 2. Utlendingen har rett på flyktningstatus dersom vedkommende har en velbegrunnet frykt for forfølgelse, forutsatt at han er “ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse”. Selv om vilkårene i bokstav a) ikke er oppfylt, kan utlendingen likevel få status som flyktning etter første ledd bokstav b), dersom han “likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur, eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet”.

Bokstav b) gjennomfører Norges folkerettslige forpliktelser etter EMK art. 3 og SP art. 7/TK art. 3³⁰, og må forstås som et utvidet flyktningbegrep i norsk rett. Utlendinger som omfattes av det utvidede flyktningbegrepet vil i andre europeiske jurisdiksjoner omfattes av regler om “sekundær beskyttelse” og dermed ha krav på beskyttelse uten at de anerkjennes som flyktninger.³¹

1.4.4 Vern mot retur (non refoulement)

Utlendingsloven § 73 annet ledd gir et absolutt vern mot utsendelse (prinsippet om non refoulement), som tilsvarer art. 33 i flyktningkonvensjonen. Lovteksten slår fast at en “utlending kan ikke sendes til et område der vedkommende ville være i en situasjon” som nevnt i § 28 første ledd bokstav a) eller b). Det betyr at det må foretas en forutgående vurdering av om flyktningen oppfyller vilkårene i 28 første ledd, før retur eventuelt er aktuelt. Bestemmelsen kommer til anvendelse ved alle former for vedtak etter utlendingsloven, inkludert før det kan treffes vedtak om opphør etter utl. § 37. Likevel følger det av sammenhengen i regelverket at når vilkårene for opphør er oppfylt, så foreligger nettopp ikke

²⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 152 flg.

²⁹ UNE, Faglig veileder, *Helsemessige forhold som grunnlag for oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38*, 15/00606, 2 juli 2020.

³⁰ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 414 jf. s. 93.

³¹ Larsen (2021), punkt. 2.

vern etter utl. § 73. Den selvstendige betydningen av utl. § 73 er derfor at det kan tenkes å oppstå en helt ny situasjon for utlendingen på grunn av ny utvikling i hjemlandet eller fordi det i perioden mellom tilbakekallsvedtaket og utsendelsen har kommet nye opplysninger i saken.

1.5 Avgrensninger

De øvrige grunnlagene for opphør og tilbakekall fremgår av utl. § 37 første ledd bokstav a-d og bokstav f). Opphør etter bokstav a-d skyldes handlinger flyktningen selv har foretatt seg. På tilsvarende måte skiller flyktningkonvensjonen art. 1 C mellom endringer i situasjonen som skyldes handlingen fra den enkelte, jf. art. 1 C (1)-(4), og der det har skjedd endringer i forholdet i hjemlandet, jf. art. 1 C (5).³² Slik UNHCR påpeker, må tilbakekall “be distinguished from cancellation of refugee status, which is not specifically covered by the international refugee instruments”.³³ Det UNHCR sikter til her, er tilbakekall begrunnet i at asylinnvilgelsen var basert på uriktige eller svikaktige opplysninger, jf. utl. § 63. Denne oppgaven avgrenser både mot slik “cancellation” og mot opphør som følge av flyktnings egne handlinger.

1.6 Metode

1.6.1 Tolkningsprinsippene i Wien-konvensjonen

Prinsippene for tolkning av folkerettslige traktater fremgår av art. 31 og 32 i Wien-konvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969. Selv om Norge ikke har tiltrådt Wien-konvensjonen, anerkjenner Høyesterett³⁴ tolkningsprinsippene som folkerettslig sedvanerett. Norske domstoler er bundet av tolkningsprinsippene.

Utgangspunktet for tolkningen av folkerettslige traktater er ordlyden, lest i lys av bestemmelsens kontekst og konvensjonens formål, jf. art. 31-33. Traktater skal tolkes “in good faith” og i samsvar med “the ordinary meaning” av teksten, i lys av dens “context” og “its objects and purpose”, jf. art. 31. Den naturlige forståelsen av ordlyden veier tyngst og

³² UNHCR, Guidelines on international protection, 23. juli 2003, s. 2, punkt 1.

³³ UNHCR, Note on the Cessation Clauses, 1997, punkt 6.

³⁴ Se blant annet Rt. 2010 s. 858, avsnitt 38.

andre rettskilder har begrenset plass hvis ordlyden trekker klart i en retning.³⁵ Ordlyden kan likevel unntaksvis fravikes dersom øvrige rettskilder entydig bekrefter en annen forståelse.³⁶

Tolkningen skal skje på en måte som fremmer traktatens “object and purpose”, jf. art. 31. UNHCR understreker viktigheten av å tolke opphørsklausulene i lys av flyktningkonvensjonens formål om å sikre varige løsninger for flyktninger:

When interpreting the cessation clauses, it is important to bear in mind the broad durable solutions context of refugee protection informing the object and purpose of these clauses.³⁷

Denne oppgaven har særlig fokus på Høyesteretts avgjørelser. Selv om “subsequent practice” er et relevant tolkningsmoment, jf. art. 31 tredje avsnitt bokstav b), har Høyesterettsavgjørelser i *ett* medlemsland isolert sett begrenset folkerettslig vekt. Slik Einarsen påpeker, kan ikke praksis i en enkelt stat være synonymt med “gjeldende folkerett”, og kan derfor i utgangspunktet ikke være avgjørende for forståelsen av denne.³⁸

På den andre siden kan en samstemt statspraksis gi uttrykk for hvordan medlemslandene forstår konvensjonen. Dersom de (suverene) traktatspartene er enige om hvordan konvensjonen skal tolkes, så kan de i prinsippet utvikle eller avklare konvensjonens nærmere innhold.³⁹ Hvilken vekt praksis kan tillegges i tolkningsprosessen beror på om den er varig og konsistent, og om den er felles for partene.⁴⁰ Wien-konvensjonen nevner ikke hvor mange stater som må være samstemte, men det antas at det i det minste må foreligge en “påviselig, klart fremherskende praksis”.⁴¹

I tillegg må “any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties” tas i betraktning ved tolkningen, jf. art. 31 bokstav c). Ordlyden “any relevant rules” omfatter i utgangspunktet alle typer folkerettslige regler.⁴² Sentralt for denne oppgaven er særlig EU-regler som er ment å gjennomføre flyktningkonvensjonen.

³⁵ HR-2017-2078-A avsnitt 44.

³⁶ Rt. 2012 s. 139 avsnitt 45.

³⁷ UNHCR, Guidelines on international protection, 2003, s. 3, punkt 6.

³⁸ Einarsen, *Retten til vern som flyktning* (2000) s. 69.

³⁹ Amrei Müller, “En kort innføring i folkerettslig traktatstolking”, 2017, s. 10, punkt 3.3.3.

⁴⁰ Ibid. s. 11, punkt 3.3.3.

⁴¹ Einarsen, *Retten til vern som flyktning* (2000) s. 70.

⁴² Amrei Müller, “En kort innføring i folkerettslig traktatstolking”, 2017, s. 13, punkt 3.3.3.

Underveis i oppgaven viser jeg til en rekke uttalelser i juridisk litteratur. Folkerettslig faglitteratur kan tillegges vekt i tolkningen som “supplementary means” etter Wien-konvensjonen art. 32, jf. også ICJs statutter art. 38 bokstav d).

1.6.2 Rettskildemessige vekt av UNHCRs uttalelser

Dokumenter utarbeidet av UNHCR er tungtveiende og relevante tolkningsbidrag, jf. flyktningkonvensjonen art. 35, Wien-konvensjonen art. 32 og ICJs statutter art. 38. UNHCR har en “duty of supervising the application” av bestemmelsene i flyktningkonvensjonen, jf. flyktningkonvensjonen art. 35 punkt 1. Uttalelsene er veiledende for hva som anses som en folkerettslig korrekt tolkning.

I hvilken grad er norsk rett forpliktet til å vektlegge uttalelsene til UNHCR?

Retningslinjene til UNHCR er i utgangspunktet ikke bindende i seg selv. Hathaway og Foster hevder at UNHCR har “no authority to mandate any particular interpretation of the Convention definition”.⁴³ Uttalelsen går tilsynelatende langt i å frakjenne UNHCRs tolkninger vekt, og har antakelig ikke den største oppslutningen blant faglærde. Einarsen viser til UNHCRs sentrale posisjon i det internasjonale flyktningarbeidet og understreker at Høykommissærens rettsoppfatninger er viktige.⁴⁴ Statene forventes å vise “serious engagement with UNHCR advice”.⁴⁵ Både nasjonale og internasjonale domstoler har lagt tungtveiende vekt på UNHCRs rettsoppfatninger. Guy Goodwin-Gill peker på hvordan EMD nærmest referer til disse på rutinemessig basis ved spørsmål om tilbakekall av flyktninger.⁴⁶

Da Norge undertegnet flyktningkonvensjonen i 1951, forpliktet vi oss samtidig til å “cooperate” med UNHCR og dets veiledende funksjon, jf. flyktningkonvensjonen art. 35 punkt 1. Forarbeidene sier at “norske myndigheter må se hen til [UNHCRs anbefalinger] ved sine vurderinger”.⁴⁷ Likevel understrekes det at UNHCRs anbefalinger ikke er bindende og at “den helhetlige vurderingen av kilder innebærer at man i enkelte tilfeller kan komme til et annet resultat enn det som er UNHCRs anbefaling knyttet til beskyttelse”. I Rt. 2015 s. 1388 (avsnitt 67) uttaler Høyesterett at “rapportane fra UNHCR er av rettleiande og opplysende karakter”.

⁴³ Hathaway og Foster, *The Law of Refugee Status* (2014), s. 3.

⁴⁴ Einarsen, *Retten til vern som flyktning* (2000) s. 72.

⁴⁵ Hathaway og Foster, *The Law of Refugee Status* (2014), s. 10, paragraf 15.

⁴⁶ Guy Goodwin-Gill, “The Office of the UNHCR and the Sources of International Refugee Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2020 s. 18 flg. Særlig avsnitt 2 med fotnoter.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 73. Se også NOU 2004: 20 s. 102.

I hvilken grad legger norske domstoler vekt på UNHCRs uttalelser?

Høyesterett har flere ganger tatt stilling til om uttalelser fra UNHCR er ment å være en tolkning av retten, eller om det kun er ment som en mer uforpliktende veiledning.

I Rt. 2010 s. 858 viser Høyesterett til uttalelser om tolkningsspørsmålet i Håndboken til UNHCR (avsnitt 44). Likevel tillegges ikke uttalelsene vekt, fordi retten mener at de ikke direkte tar for seg det konkrete spørsmålet retten behandler. På dette punkt har Høyesteretts metode blitt kritisert, noe jeg vil komme tilbake til i kapittel 3.4.2.

I Rt. 2015 s. 1388 påpeker førstvoterende at rapportene fra UNHCR er av veiledende og opplysende karakter, og viser til flyktningkonvensjonen art. 35 (avsnitt 114). Heller ikke i denne dommen blir uttalelsene fra UNHCR tillagt vekt.

I HR-2017-569-A viser Høyesterett til en uttalelse fra UNHCR om hvordan konvensjonen skal tolkes. Høyesterett viser til Ot.prp.nr.75 (2006–2007) side 73 og anerkjenner at det generelt sett er stor grunn til å legge vekt på UNHCRs syn i flyktningsspørsmål, men konkluderer likevel med at det skriftlige innlegget fra UNHCR ikke har tilstrekkelig vekt til å kunne veie opp for øvrige rettskilder.⁴⁸ Det til tross for at UNHCR uttalte seg konkret i saken.

Et fellestrekk for Høyesterettsavgjørelsene nevnt over er at UNHCRs uttalelser ble tillagt liten/ingen vekt. Argumentasjonen i HR-2018-572-A (Farida-I) skiller seg ut på dette punkt. I avsnitt 41 viser førstvoterende til UNHCRs retningslinjer om at endringene i hjemlandet må være varige og av “fundamental” karakter.⁴⁹ anbefalingene ble lagt til grunn og brukt som utgangspunktet for den videre drøftelsen. I HR-2021-203-A (Farida-II) ble Høyesterett igjen kritisert for å avskjærer UNHCRs uttalelser uten å gå nærmere inn på innholdet. Det vil jeg komme tilbake til i punkt 2.5.

1.7 Fremstillingen videre

Oppgaven tar utgangspunkt i en tolkning av flyktningkonvensjonen art. 1 C (5), med et særlig fokus på Høyesteretts avgjørelser om opphør. I samsvar med tolkningsprinsippene vil jeg ta utgangspunkt i ordlyden, konteksten og formålet, og supplere med relevante tolkningsbidrag, da særlig Høyesteretts uttalelser og uttalelser fra UNHCR.

⁴⁸ HR-2017-569-A avsnitt 67.

⁴⁹ UNHCR, Handbook, 2019, s. 32, punkt 135.

Innledningsvis, i kapittelet om internflukt, vil jeg se på bakteppet for opphør i norsk forvaltningspraksis, med særlig fokus på hvordan praksisen endret seg etter at instruksen som kom i 2016.

I hoveddelen vil jeg ta for meg de tre rettsspørsmål som ble presentert innledningsvis, og som alle aktualiseres i “Farida-II”. Spørsmålene har til felles at de folkerettslig sett fortsatt fremstår som uavklarte, selv om Høyesterett har gitt uttrykk for rettslige standpunkter. Spørsmålet er derfor om det kan være et mulig sprik mellom norsk praksis og folkeretten i bestemte tolkningsspørsmål.

Det første spørsmålet er om art. 1 C (5) gir adgang til å henvise til internflukt (kapittel 2). “Farida II” aktualiserte også spørsmålet om i hvilken grad endrede personlige forhold kan få betydning i opphørvurderingen (kapittel 3). Avslutningsvis vil jeg vurdere om gjenforening med familiemedlemmer kan gi tilstrekkelig beskyttelse etter art. 1 C (5) (kapittel 4).

2. Spørsmålet om internflukt - illustrert ved HR-2021-203-A (Farida-II)

2.1 Bakteppet for internflukt i norsk rett

2.1.1 Internflukt i opphørvurderingen etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e)

I utgangspunktet skal utl. § 37 første ledd bokstav e) tolkes på samme måte som flyktningkonvensjonen art. 1 C (5). Imidlertid viser rettspraksis at Høyesterett tolker opphørsklausulen på en annen måte enn UNHCR. I den nylig avsagte “Farida-II” dommen konkluderte Høyesterett med at internfluktalternativet (heretter kalt IFA) kan vektlegges i opphørvurderingen. Det til tross for at UNHCR har gitt uttrykk for at IFA ikke er relevant ved opphør. Dette vil jeg komme tilbake til.

Den rettslige problemstillingen er om norsk praksis er i strid med flyktningkonvensjonen art. 1 C (5): Er det folkerettslig adgang til å ta muligheten for internflukt i betraktning ved

oppørsvurderingen? For å besvare spørsmålet må det ses hen til både norsk rett og folkeretten.

2.1.2 Internfluktalternativet i utlendingsloven § 28 femte ledd

Eksistensen av et IFA kan være til hinder for retten til flyktningstatus.⁵⁰ Dersom utlendingen kan leve trygt et annet sted i landet enn der vedkommende flyktet fra, kan flyktningstaten nekte beskyttelse. I norsk rett er IFA forankret i utlendingsloven § 28 femte ledd: retten til anerkjennelse som flyktning gjelder ikke dersom utlendingen kan få “effektiv beskyttelse” i “andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra”. Bestemmelsen bygger på flyktningkonvensjonens formål om at internasjonal beskyttelse skal forbeholdes de som ikke kan få tilstrekkelig beskyttelse i hjemlandet (surrogatbeskyttelse).⁵¹

Av retningslinjene til UNHCR fremgår det at “the concept of an internal flight or relocation alternative is not a stand-alone principle of refugee law, nor is it an independent test in the determination of refugee status”.⁵² Stater er ikke forpliktet til å bruke IFA og det er ikke nødvendig å vurdere IFA i en asylsøknad.⁵³ For å få flyktningstatus kreves det kun at personen oppfyller kriteriene i art. 1 A (2). Fraværet av IFA inngår ikke eksplisitt som et av kriteriene. Spørsmålet om flyktningen har muligheten til å henvises til internflukt, “arise as part of the refugee status determination process”.⁵⁴

Motsatt konkluderte et mindretall (ni dommere) i plenumsdommen Rt. 2015 s. 1388 med at det er “ein føresetnad for asyl, [...] at utlendingen ikkje kan få vern – nokon stad – i heimlandet”.⁵⁵ Man har ikke automatisk krav på asyl “sjølv om vilkåra i første og andre ledd isolert sett er oppfylte”. Høyesterett argumenterer her for at fraværet av IFA er en forutsetning for asyl og at det derfor ikke er riktig å karakterisere regelen om internflukt som et unntak fra asylretten. Det hevdes at asylsøknaden må vurderes ut fra en samlet vurdering av § 28 første ledd, jf. andre og femte ledd. Hvis det på et tidlig stadium viser seg at det er mulig med en trygg retur til internfluktområdet, er det ikke nødvendig å vurdere hvorvidt

⁵⁰ Jessica Schultz, “The Internal Flight Alternative in Norway: the law and practice with respect to Afghan families and unaccompanied asylum-seeking children”, 8. november 2017, s. 2.

⁵¹ Se punkt 2.4.1. Prinsippet fremgår særlig av flyktningkonvensjonen art. 1 A. Se også UNHCRs Handbook (2019), “introductory note” s. 2, pkt. 100. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) side 98 og 415. Rt-2010-858 avsnitt 41 og Rt. 2012 s. 139 avsnitt 42.

⁵² UNHCR, Guidelines on international protection, 2003, s. 2, punkt 2.

⁵³ Schultz, “The Internal Protection Alternative and its Relation to Refugee Status”, 2019, s. 129.

⁵⁴ UNHCR, Guidelines on international protection, 2003, s. 2, avsnitt 2.

⁵⁵ Rt-2015-1388 avsnitt 99 flg.

vilkårene i § 28 første ledd bokstav a) og b) er oppfylt. Det er denne forståelsen av forholdet mellom internflukt og retten til flyktningstatus under § 28 som senere ble anvendt av Høyesterett i “Farida-II”.

Et annet viktig poeng er at terskelen for å henvise en asylsøker til internflukt er lavere i Norge enn i de fleste andre land. Internfluktbestemmelsen innebærer, ifølge UNHCR og mange stater, at returreområdet må være trygt og tilgjengelig og at det er rimelig å relokalisere dit.⁵⁶ I Norge derimot, ble rimelighetsvilkåret fjernet fra utl. § 28 femte ledd. Det til tross for til dels sterk kritikk fra blant annet UNHCR⁵⁷, UNE⁵⁸ og NOAS⁵⁹. For å kunne henvise til internflukt etter nåværende § 28 femte ledd, må det foretas en objektiv vurdering av forholdene i hjemlandet. Vilkåret er at utlendingen kan få “effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra”. Etter forarbeidene må internfluktområdet være “trygt, beboelig og tilgjengelig”.⁶⁰ Etter lovendringen har det ikke lenger like stor betydning om retur er rimelig. Flyktningen kan bli henvist til internflukt uten at det først foretas en vurdering av de humanitære forholdene i området.

Som jeg nå skal se nærmere på, har fjerningen av rimelighetsvilkåret i utl. § 28 femte ledd også fått følger for opphørvurderingen etter utl. § 37 første ledd bokstav e). Det til tross for manglende utredning da lovendringene ble vedtatt. I lovforarbeidene sies det at: “Forslaget [om fjerning av rimelighetsvilkåret] får først og fremst betydning for spørsmålet om retten til status som flyktning”.⁶¹ Noen drøftelse av forholdet til opphørvurderingen finnes ikke i forarbeidene.

2.1.3 Instruks GI-04/2016 og bruk av IFA i opphørvurderingen

I 2016 ga Justis- og beredskapsdepartementet ut Instruks GI-04/2016. Instruksen innebar en “omlegging av langvarig forvaltningspraksis på utlendingsfeltet”.⁶² Om henvisning til internflukt uttales det at:

⁵⁶ UNHCR, Guidelines on international protection, 2003, s. 3, punkt 7.

⁵⁷ UNHCR, Høring – Endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II), 2016, avsnitt 73-75.

⁵⁸ Utlendingsnemnda, Høring - Endringer i utlendingsloven - Innstramninger II, 2016, s. 14, pkt. 4.5.1.

⁵⁹ Møkkelgjerd, (NOAS), *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, 2018, s. 22.

⁶⁰ Prop. 90 L (2015–2016) s. 48, med henvisning til Ot.prp. nr. 75 (2006-2007).

⁶¹ Ibid. s. 48, punkt 6.2.

⁶² Justis- og beredskapsdepartementet, GI-04/2016 “Instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f”, 31 mars 2016, s. 3, punkt 2. Senere erstattet av GI-14/2016, GI-03/2019 og nåværende Instruks GI-15/2020.

Det kan være at positive endringer i et land er gjennomført i bestemte områder av landet, og 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* [uthevet her] UDI opprette sak om tilbakekall, og vurdere om utlendingen kan henvises til å ta opphold i trygge områder i landet, jf. utl. § 28 femte ledd.⁶³

Formuleringen “skal” gir uttrykk for en plikt til å vurdere opphør og markerer et tydelig avvik fra tidligere praksis. I lovforarbeidene står det nærmest bare at det “anses lite aktuelt med aktiv bruk av muligheten for å tilbakekalle status”.⁶⁴ Som jeg vil komme tilbake til, har særlig bruk av IFA i opphørsvurderingen blitt kritisert for å svekke flyktningvernet.

2.2 Farida-saken og spørsmålet om internflukt

2.2.1 Bakgrunn

Farida og moren kom til Norge fra Afghanistan i 2011, etter at de ble separert fra ektemannen i Hellas. De fikk flyktningstatus etter utl. § 28 første ledd bokstav b), fordi de uten mannlig følge stod i “reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet”. De kunne heller ikke henvises til internflukt etter utl. § 28 femte ledd, fordi de uten mannlig følge ikke kunne få “effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet”. Da ektemannen senere ankom Norge traff UDI vedtak om opphør for Farida og moren etter utl. § 37 første ledd bokstav e). UNE tok ikke klagen til følge og familien ble transportert til Kabul 14. februar 2015.

2.2.2 HR-2018-572-A (Farida-I)

Saken ble behandlet av tingretten i november 2015.⁶⁵ Der ble UNEs vedtak om opphør kjent ugyldig. Lagmannsretten forkastet statens anke juni 2017.⁶⁶ Staten anket igjen, og saken kom opp til Høyesterett i mars 2018.⁶⁷ Staten anførte at opphør kun krever at familien ikke lenger oppfyller kriteriene for flyktningstatus.⁶⁸

Høyesterett vurderte om endringsvilkåret forutsetter en vesentlig/kvalifisert endring. Hvis det er tilfellet, blir det en høyere terskel for opphør. Da er det er ikke nok at vedkommende ikke ville fått asyl i dag etter en ny inklusjonsvurdering.

⁶³ Instruks GI-04/2016, s. 7, punkt 4.2.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 106.

⁶⁵ Oslo tingrett, 15-056331TVI-OTIR/08, 20 november 2015.

⁶⁶ Borgarting lagmannsrett, LB-2016-12981, 27 juni 2017.

⁶⁷ HR-2018-572-A (Farida I).

⁶⁸ Schultz, “The end of protection? Cessation and the ‘return turn’ in refugee law”, 2020.

UNE baserte opphørsvedtaket på at Jaghuri ikke lenger var utrygt, uten å vurdere om de “forholdene” som forelå da A og datteren fikk opphold i 2011, “ikke lenger [var] til stede”, jf. utl. § 37 første ledd bokstav e). Høyesterett mente det var uriktig rettsanvendelse av UNE å ikke ta stilling til om det hadde skjedd en “vesentlig og stabil endring” i sikkerhetssituasjonen i Jaghuri i perioden fra asylsøknaden ble innvilget i 2011, og til familien ble returnert i 2015.⁶⁹ Kravet om at endringen må ha stabilisert seg i en viss grad skal hindre at de som har innrettet seg på opphold i Norge returneres til et sted der de risikerer å måtte flykte på nytt og igjen søke flyktningstatus.⁷⁰

I tillegg bekreftet Høyesterett at vilkårene for å tilbakekalle 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 av trygghet enn den som ikke har fått det”.⁷¹ Det Høyesterett sier her, er at endringsvilkåret ikke bare er et speilbilde av inngangsvilkårene for flyktningstatus da asylsøknaden ble innvilget og flyktningstatus anerkjent. Opphør krever at det har skjedd en endring av en viss kvalifisert eller vesentlig karakter.

2.2.3 HR-2021-203-A (Farida-II)

Mai 2018 traff UNE et nytt vedtak om opphør, med den begrunnelse at familien kunne henvises til internflukt i Kabul. Familien stevnet staten og saken ble behandlet i tingretten november 2018⁷², der staten vant. Familien anket til lagmannsretten⁷³, som behandlet saken i mai 2020. Anken ble forkastet, men familien anket igjen og i januar 2021 ble saken behandlet i Høyesterett for andre gang.⁷⁴

Tolkningsspørsmålet for Høyesterett

Farida-saken reiser prinsipielt viktige spørsmål om bruk av internflukt i vurderingen av opphør. Grunnen til at spørsmålet om internflukt først kom opp i Farida-II, og ikke Farida-I, var fordi UNE først i vedtaket fra 2018, etter Farida-I dommen, brukte IFA som begrunnelse.

⁶⁹ HR-2018-572-A avsnitt 37.

⁷⁰ Ibid. avsnitt 39.

⁷¹ Ibid. avsnitt 44.

⁷² Oslo tingrett, 18-099907TVI-OTIR/05, 7 desember 2018.

⁷³ Borgarting lagmannsrett, LB-2019-28135, 22 juni 2020.

⁷⁴ HR-2021-203-A (Farida-II).

Høyesterett vurderte om “mulighetene for internflukt kan tas i betraktning ved opphørsvurderingen etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e”.⁷⁵ Tolkningsspørsmålet oppstår fordi verken ordlyden i art. 1 A nr. 2 eller art. 1 C (5) inneholder en henvisning til internflukt. Utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e) bygger på flyktningkonvensjonen art. 1 C (5), mens utl. § 28 er basert på art. 1 A nr. 2. I motsetning til art. 1 A nr. 2, inneholder utl. § 28 en henvisning til internflukt i femte ledd. Det er imidlertid bred enighet i folkerettslig teori og statspraksis, og bekreftet av UNHCR, at henvisning til internflukt er rettslig mulig i statusvurderingen etter art. 1 A nr. 2, basert på visse vilkår. En slik enighet foreligger ikke for opphørsspørsmålet. Dermed blir spørsmålet om det også kan innfortolkes et IFA i art. 1 C (5).

2.2.4 Videre fremstilling

Drøftelsen vil ta utgangspunkt i Høyesteretts argumentasjon i HR-2021-203-A. Avgjørelsen illustrerer forholdet mellom utl. § 37 første ledd bokstav e) og utl. § 28 femte ledd, vurdert i lys av flyktningkonvensjonen art. 1 C (5) og art. 1 A nr. 2. I samsvar med juridisk metode vil drøftelsen ta utgangspunkt i ordlyden, og Høyesteretts behandling av denne normalt tungtveiende rettskildefaktoren. Deretter vil jeg se på hvordan retten forholder seg til formål, kontekst, juridisk litteratur og UNHCRs uttalelser.

Hensikten er å analysere hvordan norske domstoler forholder seg til spørsmålet om internflukt i opphørsvurderingen. Som jeg vil komme tilbake til, er Høyesteretts argumentasjon kritisert for å være i strid med flyktningkonvensjonen og UNHCRs veiledning om tolkningen av denne.

2.3. Tolkning av utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e) i lys av flyktningkonvensjonen art. 1 C (5)

2.3.1 Endringsvilkåret: ordlyden “de forholdene”

Det ene vilkåret for opphør etter utl. § 37 første ledd bokstav e) er at “de forholdene som førte til at utlendingen ble anerkjent som flyktning etter § 28”, ikke lenger eksisterer (heretter omtalt som endringsvilkåret). Tolkningsspørsmålet er om fraværet av et IFA faller inn under ordlyden “de forholdene”. Henviser utl. § 37 første ledd bokstav e) kun til “de forholdene” i § 28 første ledd, eller også § 28 femte ledd?

⁷⁵ Ibid. avsnitt 45.

Ordlyden “de forholdene” er formulert i bestemt form flertall. For å bli “anerkjent som flyktning etter § 28”, må utledningen oppfylle vilkårene i første ledd bokstav a) eller b). Vedkommende må enten ha en “velbegrunnet frykt for forfølgelse” etter bokstav a), eller være i “reell fare” etter bokstav b). Det taler for at ordlyden kun henviser til de forholdene som faller inn under utl. § 28 første ledd bokstav a) og b), og ikke utl. § 28 femte ledd.

Til sammenligning sier ordlyden i flyktningkonvensjonen art. 1 C (5) at flyktningstatus “shall cease to apply” hvis utlendingen “can no longer, because the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality”. Endringsvilkåret kommer til uttrykk i ordlyden “circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee”.

Som O’Sullivan påpeker, gir forarbeidene til konvensjonen lite veiledning om art. 1 C (5).⁷⁶ Den eneste som adresserte det var representanten til Frankrike, Mr Rochefort, som uttalte at “if an applicant’s home country ‘reverted to a democratic regime’, the obligation to assist should not fall upon the asylum state.” Uttalelsen indikerer at det bare er aktuelt med opphør i tilfeller der det er “etablert et demokratisk regime i flyktningenes hjemland”.⁷⁷ Hvis opphør forutsetter at flyktningen må henvises til internflukt har det neppe skjedd en slik demokratisk endring. Det taler for at IFA ikke er anvendelig ved opphør.

2.3.2 Kan beskyttelsesvilkåret oppfylles dersom myndighetene i hjemlandet bare kan gi “beskyttelse” i begrensede områder?

Det andre vilkåret for opphør er at utlendingen “ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av”, jf. utl. § 37 første ledd bokstav e). Det eneste som kreves etter ordlyden er at utlendingen kan få “beskyttelse i hjemlandet”. Det stilles ikke uttrykkelig krav om at vedkommende må få beskyttelse i *hele* hjemlandet. Det indikerer at det er tilstrekkelig at beskyttelse kan gis i *deler* av landet. Ordlyden er ikke klar, og må derfor tolkes i lys av kontekst, formål og flyktningkonvensjonen art. 1 C (5). I sistnevnte bestemmelse fremgår beskyttelsesvilkåret av ordlyden “continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality”.

⁷⁶ O’Sullivan, Maria, *Refugee Law and Durability of Protection, Temporary Residence and Cessation of Status* (2019), s. 46.

⁷⁷ Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, (2000), s. 525.

2.3.3 Kontekstuell tolkning

I tråd med Wien-konvensjonen art. 31 må tolkningen av art. 1 C (5) gjøres “in the context of” art. 1 A.⁷⁸ Det er nettopp de forholdene som i sin tid førte til anerkjennelse som flyktning etter artikkel 1 A (2) som må ha endret seg, for at opphør etter artikkel 1 C (5) kan bli aktuelt. Det betyr samtidig at utl. § 37 første ledd bokstav e) må tolkes i lys av utl. § 28 femte ledd.

Terje Einarsen peker på at det kan trekkes den “mulige antitetiske slutning at valget av begrepet “circumstances”, i stedet for en henvisning til kriteriene i art. 1 A (2), indikerer at ikke-oppfyllelse av disse kriteriene *ex nunc* ikke i seg selv skal lede til opphør”.⁷⁹ Også UNHCR har uttalt at vurderingen av om flyktningen skal gis beskyttelse etter art. 1 A (2), og vurderingen av om flyktningstatus skal opphøre etter art. 1 C (5), “should be seen as separate and distinct processes, and should not be confused”.⁸⁰ I tillegg omtaler forarbeidene kun IFA i relasjon til utl. § 28 femte ledd.⁸¹ Det tyder på at IFA er forbeholdt beskyttelsesvurderingen.

Et annet poeng er at beskyttelsesvurderingen og opphørsvurderingen tar utgangspunkt i ulike tidsperspektiver. Vurderingen av om en person kan henvises til internflukt etter art. 1 A (2) må baseres på en *helhetlig vurdering* av flere momenter.⁸² For å avgjøre om IFA er aktuelt i beskyttelsesvurderingen, må det foretas en hypotetisk “forward-looking test” av hvilke fremtidsutsikter flyktningen har hvis vedkommende henvises til internflukt.⁸³ Motsatt vil opphør på bakgrunn av “ceased circumstances” forutsette en vurdering av i hvilken grad “past circumstances” har endret seg.⁸⁴ Mens vurderingen etter art. 1 A (2) ser på forhold fremover i tid, bygger vurderingen etter art. 1 C (5) på forhold som allerede har skjedd. Denne ulikheten taler for at IFA kun hører til i vurderingen av beskyttelse etter art. 1 A (2), og ikke i relasjon til vurderingen av opphør.

Til tross for argumentene over, konkluderer Høyesterett i “Farida-II” med at ordlyden, lest i sin kontekst, trekker “i retning av at muligheten for internflukt kan tas i betraktning også ved

⁷⁸ Zimmermann, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A commentary* (2011), s. 520, avsnitt 153.

⁷⁹ Einarsen, *Retten til vern som flyktning* (2000) s. 531.

⁸⁰ UNHCR, Lisbon Expert Roundtable, *Summary Conclusions – Cessation of Refugee Status*, 3-4 mai 2001, s. 4, avsnitt 26.

⁸¹ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 102 punkt 5.7 flg. og NOU 2004: 20 s. 141, punkt 6.6.1.

⁸² UNHCR, Guidelines on international protection: “Internal Flight or Relocation Alternative”, 2003, s. 2, avsnitt 2.

⁸³ UNHCR, *Amicus curiae*, 16 desember 2020, s. 10, avsnitt 29.

⁸⁴ *Ibid.*

oppørsvurderingen”.⁸⁵ Selv om artikkel 1 A nr. 2 ikke sier noe uttrykkelig om internflukt, mener Høyesterett at det er et “sikkert rettslig utgangspunkt at bestemmelsen rommer en internfluktvurdering”. Høyesterett bruker det som argument for at ordlyden “de forholdene” i utl. § 37 ikke bare henviser til vilkårene i utl. § 28 første ledd, men *hele* bestemmelsen, inkludert femte ledd.

2.4. Formålsrettet tolkning

2.4.1 Prinsippet om surrogatbeskyttelse

I “Farida-II” argumenterer Høyesterett for at reglene om internflukt er “en integrert del av vernet for flyktninger og en forutsetning for asyl”.⁸⁶ De viser til konvensjonens formål om å “gi beskyttelse – gjerne omtalt som surrogatbeskyttelse – til personer som ikke kan oppnå dette i hjemlandet”. Høyesterett bruker det som et argument for hvorfor IFA er relevant i vurderingen av opphør: “Skjer det relevante endringer som gjør at internflukt er tilstrekkelig trygt, kan flyktningen få beskyttelse i sitt eget hjemland. Formålet om surrogatbeskyttelse slår da ikke lenger til.”⁸⁷

Jeg er enig med Høyesterett i at prinsippet om surrogatbeskyttelse taler for å vurdere internflukt i en oppørsvurdering. I beskyttelsesvurderingen etter art. 1 A er vurderingen av IFA begrunnet nettopp i prinsippet om surrogatbeskyttelse.⁸⁸ Dersom hjemlandet kan beskytte asylsøkeren, om så bare i en del av landet, så kan flyktningstaten nekte subsidiær beskyttelse. Formålet med flyktningkonvensjonen er å gi flyktningbeskyttelse til de som ikke kan få det i hjemlandet, noe som taler for å vurdere internflukt i oppørsvurderingen. Ellers vil stater måtte sørge for fortsatt beskyttelse til de som kan få effektiv beskyttelse i hjemlandet på grunn av IFA. En slik praksis vil svekke formålet om å forbeholde beskyttelse til de som har behov for det.

Likevel mener jeg Høyesterett kan kritiseres for en noe ensidig og snever bruk av formålene. Flyktningkonvensjonen bygger på en rekke hensyn, men retten fokuserer nærmest utelukkende på formålet om surrogatbeskyttelse. Etter min mening fører det til en lite nyansert argumentasjon, der viktige synspunkter oversees. Jeg vil nå gå nærmere inn på noen

⁸⁵ HR-2021-203-A avsnitt 47.

⁸⁶ Ibid. avsnitt 49.

⁸⁷ Ibid. avsnitt 50.

⁸⁸ Prop. 90 L (2015–2016) s.47. Hathaway og Foster, *The Law of Refugee Status* (2014), s. 332.

av formålene bak flyktningkonvensjonen, og vurdere hvilke bidrag de gir til spørsmålet om bruk av IFA i opphørvurderingen.

2.4.2 Hensynet til forutberegnelighet taler for en restriktiv tolkning av opphørsklausulene

Flyktningkonvensjonen skal sikre varige løsninger for flyktninger.⁸⁹ Eksekutivkomiteen uttaler at “the ultimate goal of international protection is to achieve durable solutions for refugees” og opphørsklausulene skal speile dette formålet.⁹⁰ Hensynet til flyktingens forutberegnelighet er et bærende hensyn i flyktningretten. Flyktninger som har fått opphold og innrettet seg i samfunnet, ”should not be subjected to constant or regular reviews of their refugee status”.⁹¹ Flyktingen skal ikke måtte leve i konstant frykt for å bli sendt tilbake og med vedvarende usikkerhet for om vilkårene for opphør er oppfylt.⁹²

Ordlyden i flyktningkonvensjonen art. 1 A nevner ikke IFA og dermed inneholder heller ikke art. 1 C (5) en henvisning til IFA. Ut fra lovteksten fremgår det ikke klart at IFA er en opphørsgrunn. Motsatt praksis kan svekke flyktingens forutberegnelighet.

I tillegg kan en “premature or insufficiently grounded application” av opphørsbestemmelsene få alvorlige konsekvenser.⁹³ Derfor er det hensiktsmessig å tolke opphørsbestemmelsen “strictly and to ensure that procedures for determining general cessation are fair, clear, and transparent”.⁹⁴ Hensynet til flyktingens forutberegnelighet og innrettelse taler for en restriktiv tolkning av opphørsbestemmelsen.

2.4.3 Endringene må være vesentlige, varige og stabile

UNHCR har uttalt at: ”Circumstances refer to fundamental changes in the country, which can be assumed to remove the basis of the fear of persecution.”⁹⁵ EU-domstolens argumentasjon i *Abdulla med flere mot Tyskland*⁹⁶ gir støtte til UNHCRs tolkning. EU-domstolen tolket her et

⁸⁹ UNHCR, Guidelines on international protection: “Internal Flight or Relocation Alternative”, 2003, s. 3, punkt 6.

⁹⁰ UNHCR, Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI) - 2005 Executive Committee 56th session. Contained in United Nations General Assembly document A/AC.96/1021, 2005, avsnitt 3.

⁹¹ UNHCR, Note on the Cessation Clauses, 1997, punkt 6.

⁹² Hathaway og Foster, *The Law of Refugee Status* (2014), s. 477.

⁹³ UNHCR, Guidelines on international protection: Cessation of Refugee Status, 2003, s. 3, punkt 7.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ UNHCR, Handbook, 2019, s. 32, punkt 135.

⁹⁶ Dom fra EU-domstolen, *De forente sakene C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, Abdulla med flere mot Tyskland*, 2. mars 2010.

EU-direktiv som er ment å gjennomføre opphørsregelen i flyktningkonvensjonen art. 1 C (5) i EUs medlemsstater. Domstolen uttalte at det kun er endringer “of such a significant and non-temporary nature” at frykten for forfølgelse blir “permanently eradicated”, som er relevante.⁹⁷ En slik forståelse er bekreftet av UNHCR: Endringene må være av “fundamental nature”, slik at flyktningen “can no longer [...] continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality”.⁹⁸ Opphør er kun aktuelt dersom endringene “address the causes of displacement which led to the recognition of refugee status.”⁹⁹

En dom av EU-domstolen om en bestemmelse som er ment å gjennomføre en tilsvarende bestemmelse i flyktningkonvensjonen er ikke folkerettslig bindende for tolkningen av konvensjonen. Likevel gir den uttrykk for en rettsoppfatning som kan påvirke statspraksis og den internasjonale rettsutviklingen, og anses derfor som et relevant tolkningsmoment innenfor Wien-konvensjonens rammer.

Selv i tilfeller der endringene “in a part” av hjemlandet kan anses som “fundamental”, så må de ha vedvart “a sufficiently long period of time” før man kan vurdere hvor stabile og varige de er.¹⁰⁰ Det forklares nærmere i UNHCR sin Håndbok fra 2019:

*A mere - possibly transitory - [uthevet her] 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.*¹⁰¹

Som UNHCR er inne på her, er formålet med kravet om stabile endringer å ivareta flyktningens behov for forutberegnelighet. Det samme fremgår av retningslinjene fra 2003, der det uttales at “a refugee's sense of stability should be preserved as much as possible”.¹⁰² For å forsikre seg om at endringene er stabile, bør endringene gis nok “time to consolidate before any decision on cessation is made”.¹⁰³

Terskelkravet vanskelig forenlig med henvisning til internflukt

⁹⁷ *Abdulla med flere mot Tyskland*, 2010, paragraf 72 og 73.

⁹⁸ UNHCR, Guidelines on international protection: Cessation of Refugee Status, 2003, s. 4, punkt 10.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ UNHCR, Note on the Cessation Clauses, 1997, avsnitt 26.

¹⁰¹ UNHCR, Handbook, 2019, s. 32, punkt 135.

¹⁰² UNHCR, Guidelines on international protection: Cessation of Refugee Status, 2003, s. 5, punkt 18.

¹⁰³ Ibid. s. 4, punkt 13.

I både Rt. 2010 s. 858 og Rt. 2018 s. 572 erkjenner Høyesterett at det ved tolkning og bruk av opphørsklausulene skal fokuseres på “å ivareta flyktnings behov for innrettelse”.¹⁰⁴

Imidlertid mener Høyesterett i begge sakene at innrettelseshensynet er tilstrekkelig ivaretatt gjennom terskelen for opphør om at endringen må være “vesentlig og stabil”.¹⁰⁵

Også i “Farida-II” argumenterer retten for at hensynet til forutberegnelighet og innrettelse “ivaretas ved at vilkårene for opphør ikke er et speilbilde av de vilkår som må være oppfylt for å få beskyttelse etter konvensjonens artikkel 1 A nr. 2”.¹⁰⁶ For at opphør skal kunne skje, kreves det noe mer enn det som kreves for å få innvilget flyktningstatus: “Den som har fått innvilget flyktningstatus, har oppnådd noe høyere grad av trygghet enn den som ikke har fått det.”¹⁰⁷ Så snart utlendingen har fått flyktningbeskyttelse, har vedkommende en ekstra sikkerhetsmargin. Opphør forutsetter typisk at det har skjedd en vesentlig og stabil endring av sikkerhetssituasjonen, jf. HR-2018-572-A avsnitt 38-40. Det kan også være at det har skjedd en form for personlige endringer, jf. Rt. 2010 s. 858 avsnitt 42.

En innvending mot Høyesteretts argumentasjon er at det er en motstrid mellom kravet om en “varig og stabil endring” i hjemlandet og en henvisning til internflukt. Det fremgår klart av UNHCRs retningslinjer fra 2003: Hvis flyktningen ikke kan “move or to establish oneself freely” i hjemlandet, er endringen i sikkerhetssituasjonen neppe “fundamental” eller egnet til fjerne frykten for forfølgelse.¹⁰⁸ Einarsen utdyper at en “manglende bevegelsesfrihet [vil] være en bevismessig indikasjon på at situasjonen i hjemlandet ennå ikke har blitt tilstrekkelig stabil”.¹⁰⁹ Dersom flyktningen henvises til internflukt, skyldes det som oftest at sikkerheten bare er tilfredsstillende i en begrenset del av landet. En flyktning som henvises til internflukt kan ikke bevege seg fritt i hjemlandet, men må holde seg til spesifikke trygge områder. Kan man da si at endringen er *vesentlig*, altså varig og stabil?

Kravet om at endringen må være “varig og stabil”, er altså vanskelig forenelig med bruk av IFA. Særlig i stater som er rammet av langvarige konflikter kan det vanskelig påstås at en IFA, som innebærer “retur” til internflukt, er en varig løsning. Det kan for eksempel knapt sies at situasjonen i Afghanistan, som Farida-saken gjaldt, noe sted, er “varig og stabil”.

¹⁰⁴ Rt-2018-572-A avsnitt 39 og Rt-2010-858 avsnitt 42.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ HR-2021-203-A avsnitt 51.

¹⁰⁷ Ibid. avsnitt 44.

¹⁰⁸ UNHCR, Guidelines on international protection: Cessation of Refugee Status, 2003, s. 5, punkt 17.

¹⁰⁹ Einarsen, *Retten til vern som flyktning* (2000) s. 531-533. Se også O’Sullivan, Maria, *Refugee Law and Durability of Protection, Temporary Residence and Cessation of Status* (2019), s. 98-99.

I tillegg er det nettopp fraværet av velbegrunnet frykt som mangler i stater der kun deler av landet kan anses som trygt. Så lenge flyktingens hjemsted fortsetter å være utrygt, og det var de konkrete omstendighetene knyttet til fare for forfølgelse som ga grunnlag for flyktingstatus, så har ikke “the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee” sluttet å eksistere.¹¹⁰ Motstriden mellom terskelkravet og IFA taler for at sistnevnt ikke kan brukes i opphørsvurderingen. Hvis tilkomst av IFA skal være tilstrekkelig for opphør, blir opphørsvurderingen lik en ny vurdering av flyktingstatus. Blir det da i realiteten noe igjen av terskelkravet i endringsvilkåret?

2.5. Kritikk av Høyesteretts argumentasjon i “Farida-II”

2.5.1 Manglende vektlegging av UNHCRs uttalelser

I Retningslinjene fra 2003 uttaler UNHCR seg om i hvilken grad IFA kan anvendes der endringen bare skjer i *deler* av landet. Høyesterett viser til denne uttalelsen i sitt avsnitt 53:

In contrast, changes in the refugee’s country of origin affecting only part of the territory *should not, in principle*, [uthevet her] lead to cessation of refugee status. Refugee status can only come to an end if the basis for persecution is removed without the precondition that the refugee has to return to specific safe parts of the country in order to be free from persecution.¹¹¹

Jeg leser uttalelsen slik at den implisitt utelukker IFA. Flyktingstatus kan bare opphøre dersom “the basis for fear of persecution is removed”, uten at det forutsetter at flyktingen må returnere til spesifikke trygge områder. I amicus curiae fra 2020, understreker UNHCR at: “The phrase ‘in principle’ does not qualify or affect the need for changes which remove the threat of persecution throughout the whole country, and not merely part, before cessation can apply.”¹¹² Hvis risikoen som dannet grunnlaget for flyktingstatusen fortsatt er tilstedeværende i hjemlandet, så kan ikke opphør begrunnes med at forholdene har endret seg i en annen del av landet.¹¹³ Dette fremstår som en rimelig forståelse av uttalelsen fra 2003.

Imidlertid velger førstvoterende å se bort fra uttalelsen, med den begrunnelse at “retningslinjene synes å ha for øye endringer i landsituasjonen, ikke i personlige forhold”.¹¹⁴ I

¹¹⁰ UNHCR, Amicus curiae, 16 desember 2020, s. 11, punkt 30.

¹¹¹ UNHCR, Guidelines on international protection: Cessation of Refugee Status, 2003, s. 5, punkt 17.

¹¹² UNHCR, Amicus curiae, 16 desember 2020, s. 9, punkt 25.

¹¹³ Ibid. s. 12, punkt 36.

¹¹⁴ HR-2021-203-A avsnitt 54.

samme avsnitt sies det at “uttalelsene viser dessuten en glidning i anbefalingene som ikke er nærmere begrunnet”.

I kapittel 1.6.2 ble det gjort rede for den rettskildemessige vekten av UNHCRs uttalelser. Selv om norsk rett ikke er bundet av disse, er Norge forpliktet til å “cooperate” med UNHCR og dets veiledende funksjon, jf. flyktningkonvensjonen art. 35 punkt 1.

Mujezinović Larsen kritiserer Høyesterett for måten de avskjærer UNHCRs uttalelser, uten å gå nærmere inn på innholdet.¹¹⁵ Han peker på at det er korrekt at retningslinjene bare snakker om situasjonen i landet. Likevel kan det “ikke i seg selv begrunne at uttalelsen tolkes antitetisk til ikke å være relevant for endringer i personlige forhold”. Han kritiserer argumentasjonen for å være ubalansert, fordi Høyesterett ikke viser til argumenter for hvorfor “en adgang til å ta hensyn til internflukt i en opphørsvurdering ikke bør være videre ved endringer i personlige forhold enn ved endringer i landsituasjonen”.

Høyesterett kan også kritiseres for at de ikke viser UNHCRs uttalelse om at opphørsbestemmelsene er uttømmende og bør tolkes restriktivt: ”The cessation clauses are negative in character and are exhaustively enumerated. They should therefore be interpreted restrictively”.¹¹⁶ Opphørsklausulene skal heller ikke anvendes på en “mechanistic, punitive or rote manner”.¹¹⁷ En restriktiv tolkning av art. 1 C (5) taler *mot* internflukt, men dette poenget får ikke retten frem.

Konklusjonen til Høyesterett er at de “generelle uttalelsene fra UNHCRs kan etter dette ikke endre det bildet som konvensjonens ordlyd, kontekst og formål gir”.¹¹⁸ Den manglende vektleggingen av UNHCRs uttalelser strider muligens mot uttalelsene i forarbeidene til utlendingsloven om at UNHCRs veiledning skal veie tungt.¹¹⁹ Det kommer an på hvor klar og godt begrunnet Høyesteretts løsning er ut fra ordlyd, formål og kontekst, men også på behandlingen av relevante UNHCR-uttalelser.

¹¹⁵ Larsen (2021), punkt 5.

¹¹⁶ UNHCR, Handbook, 2019, s. 29, avsnitt 116. Se også UNHCR, Note on the Cessation Clauses, 1997, punkt 6.

¹¹⁷ UNHCR, Amicus curiae, 16 desember 2020, s. 6, punkt 16.

¹¹⁸ HR-2021-203-A avsnitt 54.

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 73. Se også NOU 2004: 20 s. 102.

Høyesteretts tilnærming til konkrete uttalelser fra UNHCR (amicus curiae)

I forkant av Farida-II uttalte UNHCR seg konkret om den folkerettslige forståelsen av art. 1 C (5). For det første sier UNHCR at IFA bare anvendelig ved inklusjon etter art. 1 A (2), ikke opphør.¹²⁰ IFA er ikke et “stand-alone principle of refugee law”.¹²¹ Det forhold at IFA har oppstått, er ikke alene tilstrekkelig til å avslutte flyktningbeskyttelse, fordi “all relevant factors” må tas i betraktning.¹²² Dette kan utledes av ordlyden “the circumstances”, som er formulert i bestemt form flertall. Hvis hjemmeområdet fortsatt er utrygt, og det var et utrygt hjemmeområde som var omstendigheten som ledet til flyktningstatus, så har ikke “the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee” opphørt å eksistere. Ordlyden i endringsvilkåret i art. 1 C (5) utelukker mulighet for IFA ved opphør.

UNHCR bemerker også at selv i et tenkt scenario der hjemmeområdet Jaghuri hadde vært trygt, så ville det gjerne vært i strid med art. 1 C (5), fordi Afghanistan generelt regnes som utrygt og Jaghuri dermed ville anses som utilstrekkelig “specific safe parts”.¹²³

I avsnitt 52 uttaler Høyesterett at: “Slik jeg ser det, er det videre størst grunn til å legge vekt på generelle uttalelser som har blitt til etter en prosess hvor også konvensjonsstatene har vært involvert.” I de neste avsnittene vurderer Høyesterett bare de generelle retningslinjene fra UNHCR, uten å trekke frem de konkrete uttalelsene. Det til tross for at amicus curiae “... represent valuable tools to promote the proper interpretation of national and international refugee law”.¹²⁴

Høyesterett kan muligens også kritiseres for at man ikke gjengir det UNHCR anførte om at utl. § 37 første ledd bokstav e) inneholder to kumulative vilkår. Det kan være litt vanskelig å lese dette ut av ordlyden i utl. § 37, fordi man der har byttet om på de to vilkårene og formulert det noe annerledes enn ordlyden i flyktningkonvensjonen art. 1 C (5). Til sammenligning er ordlyden i flyktningkonvensjonen enklere å forstå. Her fremgår det klart at det er to kumulative vilkår, som begge må være oppfylt.

¹²⁰ UNHCR, Amicus curiae, 16 desember 2020, s. 4, punkt 9.

¹²¹ Ibid. s. 4, punkt 11.

¹²² Ibid. s. 11, punkt 30.

¹²³ Ibid. s. 12, punkt 35-36.

¹²⁴ Ibid. s. 3, punkt 4.

Det første vilkåret er at det tidligere forfølgelsesgrunnlaget må være bortfalt. I Farida-saken var ikke forfølgelsesgrunnlaget bortfalt i 2015 på hjemmeområdet. Staten fikk ikke medhold i tingretten og lagmannsretten om at hjemområdet har blitt trygt i etterkant. Det er kanskje ikke åpenbart ut fra ordlyden alene, men når den er fokusert på de omstendighetene som ledet til flyktningstatus, trekker det i retning av de positive forfølgelsesgrunnene. Når de ikke er borte, er i så fall ikke det første vilkåret oppfylt, og da spiller det ingen rolle for utfallet hvordan man tolker "protection" i det andre vilkåret.

Hvis Høyesterett hadde lagt mer vekt på UNHCRs anførsler, hadde Høyesterett trolig ikke oversett viktigheten av hvordan vilkårene henger sammen, og dermed drøftet ordlyden relatert til endringsvilkåret på en grundigere måte.

2.5.2 Manglende fokus på opphevelsen av rimelighetsvilkåret

Larsen kritiserer også Høyesterett for å vise til "reglene om internflukt", uten å gå nærmere inn på hva det innebærer.¹²⁵ Han mener det ville vært naturlig at retten tok stilling til om fjerningen av rimelighetsvilkåret var i strid med folkeretten. Jeg er enig med Larsen her, særlig med tanke på at lagmannsretten tok stilling til familiens anførsel om at det må innfortolkes et rimelighetsvilkår i utl. § 37 første ledd bokstav e). Om denne kritikken eventuelt burde rettes mot ankeutvalgets tilskjæring av ankesaken, faller utenfor denne oppgaven.

Selv om det viser seg at Høyesterett har tolket konvensjonen korrekt, og at det i opphørsvurderingen etter art. 1 C (5) faktisk er adgang til å vurdere internflukt, så må internfluktalternativ fortsatt være trygt, tilgjengelig og rimelig etter folkeretten. Etter at rimelighetsvilkåret ble opphevet i 2016, kreves det ikke lenger at opphør skal være rimelig i den norske asylvurderingen etter utl. § 28. Som Larsen påpeker, mangler det da "et premiss når Høyesterett slutter at utlendingsloven § 37(1)(e) åpner for å ta hensyn til et internfluktalternativ som er "tilstrekkelig trygt", uten å vurdere om dette også er rimelig".¹²⁶

Dette er problematisk fordi de som kommer til Norge og får opphold etter utl. § 37 første ledd bokstav e), i praksis har et svakere vern enn de som får opphold i en stat som er lojal mot UNHCRs tolkning av flyktningkonvensjonen. Flyktningkonvensjonen er ment å gi

¹²⁵ Larsen (2021), punkt 5.

¹²⁶ Ibid.

flyktninger et minimum av beskyttelse. Det sikres best dersom statene tolker konvensjonen på en noenlunde tilsvarende måte, noe UNHCR er ment å bidra til.

2.5.3 Ensidig bruk av faglitteratur

Høyesterett viser til juridisk litteratur og uttaler: ”Selv om artikkel 1 A nr. 2 ikke sier noe uttrykkelig om internflukt, er det et *sikkert rettslig utgangspunkt* [uthevet her] at bestemmelsen rommer en internfluktvurdering.”¹²⁷

Imidlertid er ikke litteraturen så entydig som det Høyesterett gir uttrykk for her. I de fleste nye folkerettslige standardverkene som omtaler flyktningkonvensjonen art. 1 C nr. 5 står det ingenting om bruk av IFA i opphørsvurderingen. Zimmermann (2011) skriver grundig om IFA i relasjon til inklusjonsvurderingen etter art. 1 A para. 2.¹²⁸ Han sier derimot ingenting om IFA ved opphør.¹²⁹ På samme måte skriver Hathaway grundig om IFA ved inklusjon, men nevner ikke spørsmålet om IFA ved opphør.¹³⁰ Høyesterett viser kun til Hathaway, altså til det han skriver om IFA ved inklusjon.

Einarsen adresserer situasjonen der det eksisterer et trygt IFA i hjemlandet, men utenfor det tidligere hjemstedet flyktningen ønsker å vende tilbake til: Det “... kan i hvert fall ikke lede til opphør etter art. 1 C (5)”.¹³¹ Det var nettopp tilfellet i Farida-saken, der familien ble henvist til internflukt i Kabul, selv om hjemstedet var Jaghori.

Høyesterett kan muligens kritiseres for at dommerne ikke får frem de sprikende eller fraværende synspunktene i litteraturen om at IFA kan anvendes ved opphør, men kun trekker frem en forfatter (Hathaway), som det er uvisst om gir noen støtte til Høyesteretts konklusjon.

3. Spørsmålet om endringer i personlige forhold omfattes av ordlyden “circumstances”

Anvendelse av opphørsklausulen i art. 1 C (5) forutsetter at “the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist”. Opphør krever at det

¹²⁷ HR-2021-203-A avsnitt 47.

¹²⁸ Zimmermann, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A commentary* (2011), s. 446-449.

¹²⁹ Ibid. s. 520-533.

¹³⁰ Hathaway og Foster, *The Law of Refugee Status* (2014), skriver om inklusjon på s. 332 og om opphør på s. 476.

¹³¹ Einarsen, *Retten til vern som flyktning* (2000), s. 532.

individuelle grunnlaget oppholdstillatelsen bygger på, har sluttet å eksistere. Som nevnt, tar ordlyden “circumstances” i utgangspunktet sikte på “fundamental changes” i sikkerhetssituasjonen i hjemlandet.¹³² Det kan tenkes tilfeller der det ikke er sikkerhetssituasjonen i hjemlandet som endrer seg, men det har skjedd en endring i flyktnings *personlige forhold*. Spørsmålet er om endringer i personlige forhold kan utgjøre et selvstendig grunnlag for opphør.

Det er særlig to saker fra Høyesterett som er egnet til å belyse denne problemstillingen: Rt. 2010 s. 858 og HR-2021-203-A (Farida-II). Høyesterett konkluderte i begge sakene med at endringer i personlige forhold er tilstrekkelig til å oppfylle endringsvilkåret, så lenge endringene er “stabile og varige”, se punkt 3.4 og 3.5.¹³³ Etter gjeldende norsk rett må ordlyden i utl. § 37 første ledd bokstav e) tolkes slik at den også omfatter endringer i flyktnings personlige forhold. Det rettslige spørsmålet er om det er folkerettslig adgang til å begrunne opphør i endringsvilkåret *alene* med at det har skjedd en endring i personlige forhold.

3.1 Ordlyd

Opphør etter flyktningskonvensjonen art. 1 C (5) forutsetter at “the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee” har “ceased to exist”. Ut fra en naturlig språklig forståelse er vilkåret oppfylt dersom grunnen til flukt har endret seg vesentlig (fundamentalt), som innebærer at endringen er varig og stabil.¹³⁴ Spørsmålet er om opphør kan skje selv der det bare har skjedd endringer i *personlige* “circumstances”.

Ordlyden skiller ikke uttrykkelig mellom hvilke forhold som må ha endret seg. Det kan tas til inntekt for at også endringer i personlige forhold kan omfattes. Ordlyden må likevel tolkes i lys av øvrige rettskildedefaktorer, herunder formål og kontekst, jf. Wien-konvensjonen art. 31-33. En endring i personlige forhold, for eksempel knyttet til egen seksualitet, politisk oppfatning, religion eller familie, er i utgangspunktet et rent faktisk forhold. Det er slik jeg ser det, først når denne faktiske endringen vurderes i en flyktningsrettslig kontekst, at det gir mening å si om endringsvilkåret er oppfylt eller ikke.

¹³² UNHCR, Handbook, 2019, s. 32.

¹³³ Jf. Rt-2010-858 avsnitt 36, 39–50 og HR-2018-2133-A avsnitt 42.

¹³⁴ UNHCR, Handbook, 2019, s. 32, avsnitt 135 flg.

3.2 Formål

Det styrende formålet bak flyktningkonvensjonen er å gi beskyttelse til de som ikke kan få beskyttelse i eget hjemland. Når omstendighetene som begrunnet asyl har endret seg, bortfaller også behovet for surrogatbeskyttelse.¹³⁵ Det vil også være tilfellet der det kun er personlige forhold som har endret seg. Formålsbetraktninger taler for å tolke ordlyden slik at den også åpner for å vektlegge endringer i personlige forhold. Forutsetningen må være at den faktiske endringen har medført at grunnlaget for den tidligere innvilgelsen dermed har opphørt å eksistere.

Et sentralt spørsmål i Rt. 2010 s. 858 var om endringer i personlige forhold i det hele tatt kan begrunne opphør. Førstvoterende drøfter hvilken betydning prinsippet om surrogatbeskyttelse har for tolkningen:

Når situasjonen endrer seg slik at beskyttelse igjen kan oppnås der, faller behovet for asyl bort. Det er vanskelig å se hvorfor dette ikke også skulle gjelde der behovet for asyl faller bort fordi personlige forhold endres.¹³⁶

På den andre siden trekker hensynet til trygghet og stabilitet i motsatt retning.

Flyktningkonvensjonen skal sørge for varige løsninger som gir sikkerhet og stabilitet.¹³⁷ I Håndboken fra 2019 understrekes “the need to provide refugees with the assurance that their status will not be subject to constant review in the light of temporary changes”.¹³⁸ Også Høyesterett har anerkjent viktigheten av “å sikre flyktnings berettigede behov for å kunne innrette seg etter et asylvedtak”.¹³⁹ Hvis bruk av opphørsbestemmelsen forbeholdes de tilfeller der sikkerhetssituasjonen i hjemlandet endrer seg fundamentalt, skaper det en høyere grad av forutberegnelighet for flyktningen.

3.3 Kontekst

Art. 1 C (5) må også forstås i lys av hele opphørsregelen i art. 1 C. En fellesnevner for opphørsbestemmelsene i art. 1 C (1)-(4) er at de “reflect a change in the situation of the refugee that has been brought about by himself”.¹⁴⁰ Opphør på dette grunnlaget er “linked to a

¹³⁵ Prinsippet om surrogatbeskyttelse er omtalt nærmere i punkt 2.4.1.

¹³⁶ Rt. 2010 s. 858 avsnitt 41.

¹³⁷ Zimmermann, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A commentary* (2011), s. 486, avsnitt 3.

¹³⁸ UNHCR, *Handbook*, 2019, s. 29, avsnitt 112.

¹³⁹ HR-2010-1130-A, avsnitt 42

¹⁴⁰ UNHCR, *Handbook*, 2019, s. 29, avsnitt 114.

change in an individual's personal circumstances brought about by the actions of that person".¹⁴¹ Det viser til at det er handlinger begått av personen selv som begrunner opphør.

Motsatt er opphørsbestemmelsene i art. 1 C (5) og (6) "based on the consideration that international protection is no longer justified on account of changes in the country where persecution was feared".¹⁴² Formuleringen "changes in the country" er sentral her. Det er markert et tydelig skille mellom anvendelsesområdet til art. 1 C (1)-(4) og art. 1 C (5) og (6). En kontekstuell tolkning taler for at ordlyden "circumstances" begrenses til endringer i hjemlandet, og ikke omfatter endringer i personlige forhold.

3.4 Rt. 2010 s. 858

Saken gjaldt en kvinne fra Iran som fikk flyktningstatus og oppholdstillatelse på bakgrunn av personlige forhold. UDI mente at hun som lesbisk risikerte forfølgelse i hjemlandet. Etter noen år i Norge giftet hun seg med en mann. Da mente UDI at det var tydelig at hun ikke ville leve ut sin homofile legning, og at det dermed hadde skjedd en endring i "de forholdene som førte til at hun ble anerkjent som flyktning", jf. utl. § 37 første ledd bokstav e).

Spørsmålet for lagmannsretten¹⁴³ var om art. 1 C (5) kan anvendes der det bare har skjedd endringer i flyktningens personlige forhold, mens sikkerhetssituasjonen i hjemlandet forblir den samme. Lagmannsretten konkluderte med at art. 1 C (5) forutsetter at det har skjedd endringer i hjemlandet. Det innebar at forvaltningens vedtak bygget på en uriktig regelforståelse og ble kjent ugyldig.

3.4.1 Høyesteretts argumentasjon

Spørsmålet for Høyesterett var om ordlyden "circumstances" åpner for at endringer i flyktningens personlige forhold kan begrunne opphør, eller om det i tillegg kreves at det må ha skjedd en endring i sikkerhetssituasjonen i hjemlandet.

Førstvoterende tok utgangspunkt i ordlyden: "Jeg kan vanskelig se at artikkel 1C (5) etter sin ordlyd skulle være begrenset til endringer av forhold i hjemlandet. [...] Dersom personlige forhold ikke skulle omfattes, ville det ha innebåret en innskrenkende tolkning."¹⁴⁴ Retten

¹⁴¹ UNHCR, Amicus curiae, 16 desember 2020, s. 7, punkt 18.

¹⁴² UNHCR, Handbook, 2019, s. 29, avsnitt 115.

¹⁴³ LB-2009-51140.

¹⁴⁴ Rt. 2010 s. 858 avsnitt 39.

viser til prinsippet om surrogatbeskyttelse som et argument for at behovet for asyl bortfaller der “personlige forhold endres” slik at hjemstaten kan gi beskyttelse.

Høyesterett var ikke enig i lagmannsrettens konklusjon og opphevet dommen. Førstvoterende uttalte at “konvensjonens ordlyd og dens formål klart trekker i retning av at endringer av personlige forhold omfattes av artikkelen”.¹⁴⁵ Konklusjonen var at art. 1 C (5), og da også utl. § 37 første ledd bokstav e), må “tolkes slik at den også omfatter endringer i flyktningens personlige forhold”.¹⁴⁶ Det ble senere bekreftet i Instruks GI-03/2019.¹⁴⁷

3.4.2 Kritikk av Høyesterett i lys av UNHCRs uttalelser

Einarsen kritiserer Høyesteretts anvendelse av ordlyden for å være “ufullstendig gjengitt og analysert på det avgjørende punkt”.¹⁴⁸ Han mener Høyesterett har oversett ordlyden “because the circumstances in connection with which he has been recognised as a refugee have ceased to exist” i art. 1 C (5). Han viser til Kneebone og O'Sullivan i Zimmermann 2010, s. 524: “a State is required to demonstrate that any change in conditions in the refugee's country of origin removes the basis of the particular refugee's fear or persecution”. I følge Einarsen må uttalelsen forstås som at det “etter ordlyden må foreligge grunnleggende endringer i hjemlandet som fjerner grunnlaget for frykt for forfølgelse for den enkelte, tidligere anerkjente flyktning”. Det samme fremgår av Einarsen, Skar og Vevstads artikkel.¹⁴⁹ En slik forståelse støttes av en kontekstuell tolkning, se punkt 3.3.

I UNHCRs Håndbok snakkes det bare om endringer i hjemlandet i relasjon til endringsvilkåret, ikke endringer av personlige forhold.¹⁵⁰ Det indikerer at personlige forhold ikke er ment å omfattes av ordlyden. I paragraf 135 i Håndboken fra 2019 står det 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* [uthevet her] of circumstances, is not sufficient to make this clause applicable.

¹⁴⁵ Ibid. avsnitt 43.

¹⁴⁶ Ibid. avsnitt 50.

¹⁴⁷ Justis- og beredskapsdepartementet, 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 mai 2019.

¹⁴⁸ Terje Einarsen, *Norsk Lovkommentar: Utlendingsloven*, Rettsdata.no, note 115.

¹⁴⁹ Einarsen, Skaar, Vevstad, “Komparativ studie av Flyktningekonvensjonen artikkel 1 F (eksklusjon) og artiklene C-E (opphørsgrunnene)”, 2006, s. 76 og s. 105.

¹⁵⁰ UNHCR, *Handbook*, 2019, s. 32, avsnitt 135.

Ordlyden “such major changes” refererer til endringene av de generelle forholdene i hjemlandet.¹⁵¹ Einarsen mener uttalelsen må forstås slik at “det alltid vil kreves en endring i hjemlandet for at FK art. 1 C (5) skal kunne få anvendelse”.¹⁵² I retningslinjene uttaler UNHCR at man i vurderingen av “ceased circumstances”, også må vurdere “the fundamental character of the changes in the country of nationality or origin, including the general human rights situation”.¹⁵³ En vurdering av de generelle forholdene er nødvendig “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”. Uttalelsene gir uttrykk for at forhold knyttet til personlig frykt ikke er nok for opphør, men at også generelle forhold må vurderes.

UNHCR peker også på at “circumstances in a country are inter-linked” og at alle relevante faktorer derfor bør tas i betraktning.¹⁵⁴ Det tilsier at personlige endringer uansett ikke kan sees isolert sett, men må vurderes i lys av forholdene i hjemlandet. En slik forståelse ble nylig bekreftet i *amicus curiae* i tilknytning til “Farida-II”. Der sier UNHCR at “a change in the personal circumstances of the applicant may *play a role* [uthevet her] in the context of cessation”.¹⁵⁵ Videre uttales det:

However, in the context of cessation, a change in the personal circumstances (such as the reappearance of her male spouse/partner) *cannot be considered in isolation and needs to be considered holistically together* [uthevet her] with a careful assessment of the situation in the country of origin as a whole. Status can be ceased only when the situation in the country of origin – together with the personal circumstances – have led to changes that are fundamental and durable.¹⁵⁶

Sentralt her er at en endring i personlige omstendigheter “*cannot be considered in isolation*”. UNHCR er altså nå tydelige på at personlige endringer ikke alene kan begrunne opphør. De må vurderes i sammenheng med den generelle sikkerhetssituasjonen i hjemlandet. Det betyr at UNHCR i dag aksepterer at faktiske endringer i personlige forhold kan lede til opphør, men bare etter en nærmere vurdering av om endringen har medført at det tidligere asylgrunnlaget har opphørt å eksistere. Avgjørende er om endringene *totalt sett* er “fundamental and durable”. Det er også en naturlig forståelse etter min mening, ettersom

¹⁵¹ Einarsen, *Retten til vern som flyktning* (2000) s. 527.

¹⁵² Einarsen, *Norsk Lovkommentar: Utlendingsloven*, Rettsdata.no, note 115.

¹⁵³ UNHCR, *Guidelines on international protection: Cessation of Refugee Status*, 2003, s. 4, punkt 8.

¹⁵⁴ *Ibid.* s. 4, punkt 11.

¹⁵⁵ UNHCR, *Amicus curiae*, 16 desember 2020, s. 12, punkt 37.

¹⁵⁶ *Ibid.*

opphør gjerne bygger på en kombinasjon av endring i personlige forhold og endring i sikkerhetssituasjonen i hjemlandet.¹⁵⁷

Likevel konkluderer Høyesterett med at endringer i personlige forhold omfattes av art. 1 C (5), uten å ta stilling til om også generelle forhold i hjemlandet må vurderes.¹⁵⁸ Jeg forstår det slik at Høyesterett mener at en endring i personlige forhold er nok for opphør. Det til tross for at UNHCR gir veiledning om å tolke ordlyden “circumstances” slik at den ikke omfatter tilfeller der det *kun* har skjedd endringer i flyktingens personlige forhold.

I Håndboken fra 2019 uttaler UNHCR at “a refugee’s status should not in principle be subject to frequent review”.¹⁵⁹ Sammenlignet med fundamentale endringer i sikkerhetssituasjonen i landet, som som regel trenger en viss tid på å stabilisere seg, kan endringer i personlige forhold skje relativt raskt. Hvis det åpnes for opphør der det *kun* har skjedd endringer i flyktingens personlige forhold, vil det medføre at flyktinger lever i en større uvisshet om fremtiden. Hensynet til flyktingens forutberegnelighet taler *mot* en slik forståelse.

Høyesterett anerkjenner at Håndboken generelt sett bør tillegges atskillig vekt, men kan likevel “ikke se at den kan få særlig betydning her”.¹⁶⁰ Det begrunnes med at UNHCR “har konsentrert seg om den mest praktiske problemstillingen.” Det pekes også på at “Høykommissæren primært har ekspertise på forholdene i de enkelte stater, og det er derfor naturlig at oppmerksomheten er rettet mot dette - og ikke mot flyktingers personlige forhold.” I tillegg uttaler førstvoterende at Håndboken ikke gir “direkte uttrykk for at personlige forhold faller utenfor artikkel 1 C (5)”. Det er her trolig motstrid mellom UNHCRs synspunkt og Høyesteretts standpunkt.

3.4.3 Dommens betydning for UDIs praksis

Konklusjonen i Rt. 2010 s. 858, om at endringer i flyktingens personlige forhold omfattes av utl. § 37 første ledd bokstav e), ble bekreftet i instruks GI-03/2019, se side 9: “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.” Det er likevel grunn til å

¹⁵⁷ I *Amicus curiae*, 16 desember 2020, s. 12, punkt 37, viser UNHCR til en rekke saker der det var tilfellet: *Secretary of State for the Home Department v MM (Zimbabwe)*, 22 June 2017, paras. 22-24. *Alfarsy v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration), [2003] F.C.J. No. 1856; 2003 FC 1461, Canada: Federal Court, 12 December 2003.

¹⁵⁸ Rt. 2010 s. 858 avsnitt 50.

¹⁵⁹ UNHCR, Handbook, 2019, s. 32, avsnitt 135.

¹⁶⁰ Rt. 2010 s. 858 avsnitt 44.

peke på at instruksene synes å forutsette at en faktisk endring i personlige forhold alene ikke i seg selv er nok til å oppfylle endringsvilkåret.

I Rapport 2018:6 fra Institutt for samfunnsforskning om “Tilbakekall - Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse”, gjennomgikk Jan-Paul Brekke, Andrea Gustafsson Grønningsæter og Kjetil Mujezinović Larsen UDIs praksis, bla. i opphørssaker. Forfatterne reiser spørsmål ved om UDI tolker Rt. 2010 s. 858 lenger enn det er grunnlag for, og om UDI anvender opphør på andre former for “endrede personlige forhold” enn det dommen gir anvisning på.¹⁶¹ Som et eksempel nevnes at UDI ga oppholdstillatelse til en utlending som ankom som enslig mindreårig asylsøker. UDI gjorde ikke noen endringer da utlendingens far og søsken ankom, men tilbakekalt oppholdstillatelsen på grunnlag av endrede forhold da utlendingens mor også ankom.

3.5 HR-2018-572-A

Synspunktet i Rt. 2010 s 858, om at endringer i personlige forhold isolert sett kan gi grunnlag for opphør, er bekreftet av Høyesterett i HR-2021-203-A (Farida-II) i avsnitt 42:

Endringer i personlige forhold kan være tilstrekkelig til å oppfylle endringsvilkåret. Jeg viser her til Rt-2010-858 avsnitt 50, hvor førstvoterende etter en lengre drøftelse konkluderer med at flyktningkonvensjonen artikkel 1 C nr. 5 – og dermed utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e – må “tolkes slik at den også omfatter endringer i flyktingens personlige forhold”. Dette er fulgt opp i HR-2018-572-A avsnitt 31.

3.5.1 UNHCR amicus curiae desember 2020

I amicus curiae uttrykket UNHCR at de er kritiske til at partner eller ektefelle er en relevant personlig endring ved en flyktning, som alene kan begrunne opphør.¹⁶² De peker på at typetilfellet i Farida-saken er en endring av en annen karakter enn den som fant sted i Rt. 2010 s. 858. Forskjellen handler om det relasjonelle. I Farida-saken var endringen avhengig av et annet menneske. Farida og moren kan ikke kontrollere om mannen bryter ut av samlivet. Når kvinnen i Rt. 2010 s. 858 *selv* gjennomgikk en personlig endring i seksuell legning, kan det hevdes at situasjonen var vesensforskjellig. Høyesterett kan da muligens kritiseres for at rekkevidden av dommen i Rt. 2010 s. 858 ikke blir mer problematisert.

¹⁶¹ Jan-Paul Brekke, Andrea Gustafsson Grønningsæter og Kjetil Mujezinovic Larsen, Rapport 2018:6, *Tilbakekall, Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse*, s. 53 og 59.

¹⁶² UNHCR, Amicus curiae, 16 desember 2020, s. 12, avsnitt 37.

UNHCR anerkjenner som nevnt at endringer i personlige omstendigheter er relevant i relasjon til opphør, men at de uansett må sees i sammenheng med situasjonen i hjemlandet for å kunne ta stilling til om endringsvilkåret er oppfylt.¹⁶³ Endringen i personlige omstendigheter, sammenholdt med endringen i sikkerhetssituasjonen i hjemlandet for vedkommende person, må ha resultert i en fundamental endring rettslig sett. I *amicus curiae* avsnitt 37 uttaler UNHCR at “family members cannot be seen to provide “domestic protection” for the purpose of the cessation assessment”. Motsatt løsning vil gjøre kvinnelige flyktninger avhengig av mannlige slektninger for deres langsiktige sikkerhet i hjemlandet.

Det er også et spørsmål om ikke-statlige aktører kan gi tilstrekkelig beskyttelse, jf. nedenfor i kapittel 4.

3.6 Terskelkrav

I likhet med UNHCR anerkjenner også Høyesterett at personlige endringer må vurderes nærmere. I Rt-2010-858 avsnitt 42 uttaler Høyesterett:

Det er anerkjent at endringer i hjemlandet – for å ivareta flyktningers behov for innrettelse – må være av en viss styrke og varighet før tilbakekall kan skje. Jeg antar at det også må gjelde sikkerhetsmarginer for endringer av personlige forhold.

I HR-2018-572-A bekrefter Høyesterett kravet om en “vesentlig og stabil” endring av sikkerhetssituasjonen i hjemlandet.¹⁶⁴ Samlet sett indikerer disse uttalelsene at det fortsatt må kreves at endringene er av en viss varighet og styrke også ved personlige endringer.

4. Spørsmålet om ikke-statlige aktører kan gi tilstrekkelig “protection” for opphør

Tradisjonelt har statene blitt ansett som den primære aktøren for å tilby beskyttelse. En slik forståelse kan også leses ut av ordlyden i art. 1 C (5), som sier at opphør kan skje dersom flyktingen ikke lenger kan “continue to refuse to avail himself of the protection of the *country* [uthevet her] of his nationality”.

Det er ikke alltid staten har evne eller kapasitet til å tilby tilstrekkelig beskyttelse til sine borgere. I slike tilfeller oppstår gjerne spørsmålet om ikke-statlige aktører oppfyller vilkåret

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ UNHCR, *Amicus curiae*, 16 desember 2020, s. 13, avsnitt 38-40.

om “protection” i art. 1 C (5). Med begrepet “ikke-statlige aktører” siktes det til enhver som ikke handler på vegne av staten. Det kan for eksempel være familiemedlemmer, klaner eller andre private aktører. I den andre ytterkanten kan det være tale om en statsliknende organisasjon, som fungerer som myndigheter i en del av et land i en væpnet konflikt.

I en sak fra 2017 konkluderte UNE med at klansystemet kunne gi tilstrekkelig beskyttelse til å begrunne opphør etter utl. § 37 første ledd bokstav e).¹⁶⁵ Spørsmålet var om to flyktinger fra Mogadishu kunne returneres dit. UNE la til grunn at hjemlandet ikke kunne håndheve rettsstaten, men konkluderte likevel at flyktingene trygt kunne returneres dit, fordi de tilhørte en “sterk, dominerende klan”. I Farida-saken konkluderte Høyesterett implisitt med at gjenforening med ektemannen oppfylte beskyttelsesvilkåret.

4.1 Ordlyd, formål og kontekst

Ordlyden “protection of the country of his nationality” er gjenstand for tolkning.

Formuleringen “of the country” taler for at det kun er *staten* som kan gi beskyttelse. En slik forståelse støttes av prinsippet om surrogati. Det er hjemstaten som har ansvaret for å gi beskyttelse til sine landsborgere.

O’Sullivan forklarer at ordlyden “protection” må forstås i sammenheng med ordlyden “country of nationality”.¹⁶⁶ Det indikerer at det er snakk om “protection offered by the state to its citizens, not simply the protection offered in the territory of a country.” Hun konkluderer med at ikke-statlige aktører, herunder internasjonale organisasjoner, normalt ikke innfrir kravene til “protection” i art. 1 C (5).¹⁶⁷ Som O’Sullivan fremhever, er den beskyttelsen militante grupper og klaner kan tilby ofte “fluid and changeable and open to challenge by rival groups and militias within that state”.¹⁶⁸ Slike former for territoriell kontroll er ikke av samme natur som den brede politisk, økonomiske og rettslige kontrollen som en fungerende stat kan utøve.

¹⁶⁵ UNE, Stornemnd juni 2017: Opphør av flyktingstatus og tilbakekall av midlertidig oppholdstillatelse, 31 juli 2017.

¹⁶⁶ O’Sullivan, Maria, *Refugee Law and Durability of Protection, Temporary Residence and Cessation of Status* (2019), s. 117.

¹⁶⁷ Ibid. s. 122.

¹⁶⁸ Ibid.

EU-domstolen ved flere anledninger lagt til grunn en noe mindre streng forståelse. Det skal vi nå se nærmere på. For en redegjørelse av EU-dommers rettskildemessig vekt ved tolkning av flyktningkonvensjonen vises det til punkt 2.4.3.

4.2 Abdulla med flere mot Tyskland

I *Abdulla med flere mot Tyskland*¹⁶⁹ fra 2010 vurderte EU-domstolen blant annet om ikke-statlige aktører kan gi tilstrekkelig “protection” i relasjon til EUs statusdirektiv art. 7 (2), jf. art. 11. Etter art. 7 (2) kan beskyttelse gis fra “(b) parties or organizations, including international organisations, controlling the State or a substantial part of the territory of the State”.

Domstolen konkluderte med at beskyttelse kan gis fra andre enn staten, men understreket samtidig at det stilles strenge krav til aktørene som tilbyr beskyttelsen. For det første kreves det at den ikke-statlige aktøren har tilstrekkelig kontroll over territoriet. Det er statenes ansvar å bekrefte at “the actor(s) of protection of the third country” opererer med et effektivt rettslig system for å fange opp, tiltale og straffe handlinger som utgjør forfølgelse.¹⁷⁰ Det må analyseres hvordan lover og reguleringer anvendes, og i hvilken grad grunnleggende menneskerettigheter ivaretas.¹⁷¹ I tillegg må det vurderes hvordan “the institutions, authorities and security forces” opererer. Alle “groups or bodies of the third country which may, by their action or inaction, be responsible for acts of persecution” må tas i betraktning.¹⁷²

4.2.1 UNHCR om “ikke-statlige” aktører

I forkant av *Abdulla med flere mot Tyskland* uttalte UNHCR at ikke-statlige aktører ikke kan innfri vilkåret om “protection”.¹⁷³ De begrunnet det med at det ville vært “inappropriate to equate the protection provided by States with the exercise of a certain administrative authority and control over territory by other parties or organizations, including international organizations”. En slik forståelse samsvarer godt med de kravene UNHCR stiller til beskyttelsen, blant annet at den må være “effective and available”.¹⁷⁴ En internasjonal

¹⁶⁹ Dom fra EU-domstolen, *De forente sakene C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, Abdulla med flere mot Tyskland*, 2. mars 2010.

¹⁷⁰ *Abdulla med flere mot Tyskland*, 2010, paragraf 70.

¹⁷¹ Ibid. paragraf 70-71.

¹⁷² Ibid. paragraf 71.

¹⁷³ UNHCR public statement in relation to Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland, 2008, s. 16, punkt 4.2.1. Se også *Abdulla med flere mot Tyskland*, 2010, paragraf 74.

¹⁷⁴ UNHCR, Guidelines on international protection: Cessation of Refugee Status, 2003, s. 5, punkt 15.

organisasjon, slik som i *Abdulla med flere mot Tyskland*, vil ofte vanskelig kunne innfri disse kravene, særlig fordi de har begrenset mulighet til å “enforce the rule of law”.¹⁷⁵

4.3 EU-domstolen med ny avgjørelse: O.A (C-255/19)

I januar i år avsa EU-domstolen *O.A (C-255/19)*¹⁷⁶, der spørsmålet var om klaner og familie kan gi tilstrekkelig beskyttelse i EU-direktivets forstand, jf. art. 11 (1) (e), jf. art. 7 (2). Selv om også denne dommen er knyttet direkte til EU-retten, har den potensielt betydning for forståelsen av flyktningkonvensjonen, se punkt 2.4.3. Høyesterett har ikke problematisert det samme spørsmålet tidligere, og gjorde det heller ikke i *Farida-II*.

I forkant av domstolsbehandlingen var EUs generaladvokat tydelig på at “purely private parties” ikke kan gi tilstrekkelig beskyttelse.¹⁷⁷ For at private aktører skal kunne gi slik beskyttelse kreves det at de kontrollerer “all or a substantial part of the territory of a state”. I tillegg kreves det at den private aktøren har “sought to replicate traditional State functions by providing or supporting a functioning legal and policing system based on the rule of law”. Uttalelsen indikerer at det er feil å basere beskyttelse på at en privat mannlig beskytter dukker opp, slik Høyesterett gjorde i *Farida-II*.

EU-domstolen la til grunn at det stilles like strenge krav til sikkerhetssituasjonen i hjemlandet i vurderingen av “protection” i opphørsvurderingen, som i vurderingen av om flyktningstatus skal innvilges.¹⁷⁸ Hvorvidt sosial eller økonomisk støtte fra private aktører i hjemlandet oppfyller kravene til “protection”, beror på en vurdering av hjemlandets evne til å “prevent or to punish acts of persecution”.¹⁷⁹ Sosial eller økonomisk støtte kan ikke alene gi tilstrekkelig beskyttelse fordi slik støtte er “inherently incapable of either preventing acts of persecution or of detecting, prosecuting and punishing such acts”.¹⁸⁰ Støtte fra familie og venner er “of no relevance to the assessment of the effectiveness or the availability of the protection provided by the State within the meaning of Article 7(1)(a)”.¹⁸¹ Det betyr at man ikke kan senke kravene til statens beskyttelsesevne ved å vise til at familie og venner kan gi en del beskyttelse.

¹⁷⁵ UNHCR public statement in relation to Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland, 2008, s. 16, punkt 4.2.1.

¹⁷⁶ *O.A C-255/19*, 20. januar 2021.

¹⁷⁷ Opinion of Advocate General Hogan in Case C-255/19, 30 april 2020, paragraf 79.

¹⁷⁸ *O.A C-255/19*, 20. januar 2021, avsnitt 39.

¹⁷⁹ *Ibid*, avsnitt 44.

¹⁸⁰ *Ibid*, avsnitt 46.

¹⁸¹ *Ibid*, avsnitt 48.

4.4 Farida-II og norsk utlendingsforvaltning

I omtalen av Farida-II saken i kapittel 3 var spørsmålet om gjenforening med mannlige slektninger utgjør en endring i personlige forhold som oppfyller endringsvilkåret “circumstances” i art. 1 C (5). Fokuset nå er derimot ikke på endringsvilkåret, men på beskyttelsesvilkåret. Spørsmålet er om familie kan gi tilstrekkelig “protection” til å begrunne opphør.

I forkant av Farida-II i Høyesterett i 2021 uttalte UNHCR at “family members cannot be seen to provide “domestic protection”.¹⁸² Likevel konkluderte Høyesterett implisitt at private aktører kan gi tilstrekkelig “protection”. UNEs vedtak, og Høyesteretts dom, hviler på en forutsetning om at faren i familien kunne gi Farida og moren tilstrekkelig beskyttelse ved retur. Hvis EU-dommen *O.A (C-255/19)* er korrekt, som på dette punkt samsvarer med UNHCRs syn, skulle UNEs vedtak ha blitt kjent ugyldig.

I praksis betyr Høyesteretts syn at kvinnelige flyktninger og deres barn blir “reliant on relationships with male relatives for their longer-term safety”.¹⁸³ Dersom forholdet til ektemannen eller andre mannlige slektninger oppløses, settes kvinnene igjen i samme situasjon som begrunnet flyktningstatus til å begynne med. En slik form for avhengighetsforhold er i strid med flyktningkonvensjonens formål om å sikre stabile og varige løsninger for flyktninger. Høyesterettsavgjørelsen markerer et avvik fra standpunktet i *O.A (C-255/19)* og UNHCRs retningslinjer. Den ytterste konsekvensen er at de som får flyktningstatus i Norge gis et dårligere rettsvern enn flyktninger i andre land.

¹⁸² UNHCR, Amicus curiae, 16 desember 2020, artikkel 37.

¹⁸³ UNHCR, Amicus curiae, 16 desember 2020, artikkel 37.

Litteraturliste

Norske lover og forarbeider

- 2005 Lov 15.05.2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven - utl.)
- NOU 2004: 20 Ny utlendingslov. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. desember 2001. Avgitt til Kommunal og regionaldepartementet 19. oktober 2004.
- Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 29. juni 2007, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).
- Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II). Tilråding fra Justis og beredskapsdepartementet 5. april 2016.

Internasjonale traktater og direktiver

- Flyktningkonvensjonen Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28. Juli 1951.
- EU-direktiv Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or

as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

Stortingsdokumenter

- Asylavtale (2015) 270212 Asylavtale, Avtale og gjennomføringspunkter om utlendingsfeltet fremforhandlet av Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre, 19.11.2015.
DOI:
<https://mm.aftenposten.no/2014/02/28-asylavtale/270212-ASYLAVTALE.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet, Instruks (GI-04/2016) Justis- og beredskapsdepartementet, GI-04/2016: “Instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f”, 31. mars 2016. status: ugyldig/opphevet. DOI:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/jd/2016/gi-042016--instruks-om-tilbakekall-av-flyktningstatus-og-oppholdstillatelse-nar-beskyttelsesbehovet-er-bortfalt-jf.-utlendingsloven--37-f-orste-ledd-bokstav-e-og-f/id2481475/>
- Utlendingsnemnda (UNE), Høring (2016) Utlendingsnemnda (UNE), Høring - Endringer i utlendingsloven - Innstramminger II, 09 februar 2016.
DOI:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4da4984e3d0e4088aa7824a254c0d436/utlendingsnemnda.pdf?uid=Utlendingsnemnda.pdf>

Justis- og
beredskapsdepartementet,
revidert instruks (GI-14/2016)

Justis- og beredskapsdepartementet, GI-14/2016: “revidert
instruks om tilbakekall av flyktningsstatus og
oppholds-tillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf.
utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f”, 30
september 2016. DOI:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-142016--revidert-instruks-om-tilbakekall-av-flyktningsstatus-og-oppholds-tillatelse-nar-beskyttelsesbehovet-er-bortfalt-jf.-utlendingsloven--37-forste-ledd-bokstav-e-og-f/id2513169/>

Justis- og
beredskapsdepartementet,
revidert instruks (GI-03/2019)

Justis- og beredskapsdepartementet, GI-03/2019: “revidert
instruks om opphør og tilbakekall av flyktningsstatus og
oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet
er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e
og f, 16 mai 2019. DOI:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ecdd677f1b094d318cffb8b1ecea9dc0/gi-032019-11050570.pdf>

Norsk rettspraksis (sitert fra lovdata.no)

Rt. 2010 s. 858

Borgarting lagmannsrett, LB-2009-51140

Rt. 2012 s. 139

Rt-2015-1388

HR-2017-2078-A

HR-2017-569-A

Farida-I:

Oslo tingrett, 15-056331TVI-OTIR/08

Borgarting lagmannsrett, LB-2016-12981

HR-2018-2133-A

Farida-II:

Oslo tingrett, 18-099907TVI-OTIR/05

Borgarting lagmannsrett, LB-2019-28135

HR-2021-203-A

Utlendingsnemnda (UNE)

UNE, Stornemnda (2017) Stornemnd i Utlendingsnemnda, *Opphør av flyktningstatus og tilbakekall av midlertidig oppholdstillatelse*, Publisert: 31 juni 2017. Sist oppdatert: 23 august 2017. DOI: <https://www.une.no/kildesamling/stornemndavgjorelser/stornemnd---opphor-av-flyktningstatus/>

UNE (2020) Utlendingsnemnda, Faglig veileder, *Helsemessige forhold som grunnlag for oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38*, 15/00606, 2 juli 2020. DOI: <https://www.une.no/globalassets/kildesamling/fv/fv-04.pdf>

EU-domstolen

Abdulla med flere mot Tyskland (2010) *De forente sakene C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, Abdulla med flere mot Tyskland*, 2. mars 2010.

DOI:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75296&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10501339>

Opinion of Advocate General Hogan (2020)

Opinion of Advocate General Hogan in Case C-255/19, 30 april 2020. DOI:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62019CC0255>

O.A C-255/19 (2021)

O.A C-255/19, 20. januar 2021. DOI:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236682&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=726643>

UNHCR dokumenter

UNHCR, Note on the Cessation Clauses (1997)

UNHCR, Standing Committee, Note on the Cessation Clauses, EC/47/SC/CRP.30, 30. Mai 1997. DOI:

<https://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68cf610/note-cessation-clauses.html>

UNHCR, Lisbon Expert Roundtable (2001)

UNHCR, Lisbon Expert Roundtable, *Summary Conclusions – Cessation of Refugee Status*, Organized by the United Nations High Commissioner for Refugees And the Carnegie Endowment for International Peace Hosted by the Luso-American Foundation for Development, 3-4 mai 2001. DOI: <https://www.unhcr.org/afr/3baf306d4.pdf>

UNHCR, Guidelines on international protection:

UNHCR, 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

Cessation of Refugee Status, (2003)	(the “Ceased Circumstances” Clauses), 23. februar 2003. DOI: https://www.unhcr.org/publications/legal/3e637a202/guidelines-international-protection-3-cessation-refugee-status-under-article.html
UNHCR, Guidelines on international protection: “Internal Flight or Relocation Alternative” (2003)	UNHCR, Guidelines on international protection: No. 4 “Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 23 juli 2003. DOI: https://www.unhcr.org/publications/legal/3f28d5cd4/guidelines-international-protection-4-internal-flight-relocation-alternative.html
UNHCR public statement in relation to Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland (2008)	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. DOI: https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=48a2f0782
UNHCR, Høring – Endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II) (2016)	UNHCR Observations on the proposed amendments to the Norwegian Immigration Act and Regulation: Høring – Endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II), 12 februar 2016. DOI: https://www.refworld.org/docid/56c1c6714.html.%20avsni%2073-75
UNHCR, Håndbook (2019)	UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Geneva, Februar 2019. DOI: https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfdcd47/handb

[ook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html](https://www.refworld.org/docid/602b9c934.html)

UNHCR, Amicus curiae
(2020)

UNHCR, Amicus curiae of the United Nations High Commissioner for Refugees in case number 20-121835SIV-HRET regarding F.K. and others against the State/the Norwegian Appeals Board before the Supreme Court of Norway (Norges Høyesterett), 16 desember 2020. DOI:
<https://www.refworld.org/docid/602b9c934.html>

Litteratur (alfabetisk rekkefølge)

Bøker

- Einarsen (2000) Einarsen, Terje, *Retten til vern som flyktning*, Cicero publ. 2000.
- Hathaway og Foster (2014) Hathaway, James C. og Foster, Michelle, *The Law of Refugee Status*, 2. utgave, Cambridge University Press, 2014.
- O'Sullivan (2019) O'Sullivan, Maria, *Refugee Law and Durability of Protection, Temporary Residence and Cessation of Status*, Routledge, 2019.
- Schultz (2019) Jessica Schultz, "The Internal Protection Alternative and its Relation to Refugee Status" kapittel 9 (s. 126-138) i boken *Research Handbook on International Refugee Law*, Edited by Satvinder Singh Juss, Professor of Law, King's College London, UK, 2019.
- Schultz (2020) Jessica Schultz, "An end to asylum? Temporary protection and the erosion of refugee status" kapittel 10 i boken

Waiting and the temporalities of irregular migration,
Christine M. Jacobsen, Marry-Anne Karlsen og Shahram
Khosravi, 2020, s. 177.

Zimmermann (2011) Andreas, Zimmermann, *The 1951 Convention Relating to
the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A
commentary*, Oxford University Press, 2011.

Artikler på nett

Einarsen, Skaar, Vevstad (2006) Terje Einarsen, Elin Skaar, Vigdis Vevstad,
“Komparativ studie av Flyktningekonvensjonen
artikkel 1 F (eksklusjon) og artiklene C-E
(opphørsgrunnene)”, Arbeids- og
inkluderingsdepartementet (AID),
Innvandringsavdelingen, mars 2006. DOI:
<https://evalueringsportalen.no/evaluering/flyktningekonvensjonen-artikkel-1-c-f-folkerettslig-og-komparativ-studie-av-eksklusjons-og-opphorsgrunene/Eksklusjon%20komparativ%20studie%20%20Einarsen%20Skaar%20Vevstad%202006.pdf/@@inline>

Goodwin-Gill (2020) Guy Goodwin-Gill, “The Office of the UNHCR
and the Sources of International Refugee Law”,
International and Comparative Law Quarterly, 13.
januar 2020. DOI:
<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/abs/office-of-the-united-nations-high-commissioner-for-refugees-and-the-sources-of-international-refugee-law/AA95DD8B3C0225481C19EAE4F035FC35>

- Larsen (2021) Kjetil Mujezinović Larsen, “Kan asylstatus opphøre fordi internflukt blir mulig? Kommentar til Høyesteretts dom HR-2021-203-A (“Farida II”)", 12. april 2021. DOI: <https://juridika.no/innsikt/kan-asylstatus-opph%C3%B8re-fordi-internflukt-blir-mulig-kommentar-til-h%C3%B8yesteretts-dom-hr-2021-203-a>
- Müller (2017) Amrei Müller, “En kort innføring i folkerettslig traktatstolking”, 17. juni 2017. DOI: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/65371/Mueller-Amrei.traktatstolkning%2B-17June2017-postprint.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Schultz (2017) Jessica Schultz, “The Internal Flight Alternative in Norway: the law and practice with respect to Afghan families and unaccompanied asylum-seeking children”, Chr. Michelsens Institutt, A mini-assessment commissioned by UNHCR, 8. november 2017. DOI: <https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2017/11/SchultzIFAStudyJune2017-1.pdf>
- Schultz (2020) Jessica Schultz, “The end of protection? Cessation and the ‘return turn’ in refugee law”, 2020. DOI: <https://www.cmi.no/publications/7097-the-end-of-protection-cessation-and-the-return-turn-in-refugee-law>

Rapporter

Brekke, Roland Birkvad og Bivand Erdal (2019)

Jan-Paul Brekke, Simon Roland Birkvad og Marta Bivand Erdal, Rapport 2019:9, *Losing the right to stay: Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway - Experiences and effects*, Institutt for Samfunnsforskning, 2019.

DOI:

https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2599967/Rapport_9_19_Losing_the_right_to_stay_Web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Brekke, Grønningsæter og Larsen (2018)

Jan-Paul Brekke, Andrea Gustafsson Grønningsæter og Kjetil Mujezinovic Larsen, Rapport 2018:6, *Tilbakekall, Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse*, Institutt for Samfunnsforskning, 2018. DOI:

https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2500937/Rapport_6_18_web.pdf?sequence=2&isAllowed=y

NOAS (2018)

André Møkkelgjerd, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), *Juridisk analyse av regelverket for opphør av flyktningsstatus på grunn av endrede forhold i hjemlandet*, Vedlegg til rapporten «Et liv i usikkerhet – Norges bruk av opphør av flyktningsstatus», 2018. DOI:

https://www.noas.no/wp-content/uploads/2018/08/Etliviusikkerhet_VEDLEGG_web.pdf

UDI (2015)

Utlendingsdirektoratet (UDI), *Tall og fakta 2015*, Faktaskriv. DOI:

https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/tall-og-fakta-2015.pdf