

Norges bruk av opphør av flyktningstatus

# Et liv i usikkerhet



Norsk organisasjon  
for asylsøkere | **NOAS**





*«Denne situasjonen med usikkerhet om vår fremtid har påvirket oss negativt på alle måter. Jeg mistet skolelysten og kan ikke følge med på noe som helst. Jeg får noen ganger selvmordstanker, har mistet relasjoner med venner, familiemedlemmer og resten av samfunnet.»*

*«Dette er et politisk spill (...) Denne praksisen er for å så frykt i hjertet til somaliere og sende ut signaler om at vi ikke er ønsket her.»*

*«Jeg ble ferdig med introduksjonsprogrammet og var i fast jobb i 2015. Så kom instruksjonen fra Justis i 2016, det virkelig ødela livet mitt. All motivasjonen jeg hadde som hjalp meg med å integrere meg så fort forsvant. Jeg ble så deprimert og ble nesten sengeliggende i et år.»*

– Sitater fra somaliske flyktninger

Et liv i usikkerhet  
Norges bruk av opphør av flyktningstatus

© NOAS 2018

Norsk organisasjon for asylsøkere  
[www.noas.org](http://www.noas.org)  
[noas@noas.org](mailto:noas@noas.org)

# Innhold

FORORD .....	7
SAMMENDRAG.....	8
1 INNLEDNING.....	11
2 OM OPPHØR AV FLYKTNINGSTATUS .....	13
2.1 Hva er opphør av flyktningstatus? .....	13
2.2 Hva sier FNs flyktningkonvensjon om opphør? .....	14
2.3 Hva sier norsk lov om opphør? .....	17
2.4 Et barneperspektiv på opphør .....	17
2.5 Hva sier norsk høyesterett?: Farida-saken .....	19
3 NORSK PRAKSIS FOR BRUK AV OPPHØR.....	20
3.1 Instruks fra regjeringen til forvaltningen .....	20
3.2 Somaliske flyktninger risikerer opphør av flyktningstatus .....	24
4 OPPHØRSPRAKSISENS EFFEKT PÅ INTEGRERING .....	27
4.1 Om gjennomføringen av intervjuene .....	27
4.2 Oppsummering av funn i intervjuene.....	27
4.3 Uttalelser fra flyktninger om Norges bruk av opphør.....	29
5 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER TIL NORSKE MYNDIGHETER.....	37



# Forord

Denne rapporten er et samarbeidsprosjekt mellom Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Fellesorganisasjonen (FO). Bakgrunnen for prosjektet er behovet for en gjennomgang av norske myndigheters bruk av opphør av flyktningstatus. Å miste flyktningstatus kan være svært inngripende og i ytterste konsekvens innebære tvangsretur til hjemlandet, og det er avgjørende at rettssikkerheten ivaretas når norske myndigheter vurderer om flyktningstatus skal opphøre.

Rapporten gjennomgår hva opphør av flyktningstatus er, hva FNs flyktningkonvensjon og den norske utlendingsloven sier om opphør, og hva som er nåværende norsk opphørspraksis. Basert på intervjuer med somaliske flyktninger, belyses opphørspraksisens effekt på integrering. Rapporten inneholder konkrete anbefalinger, som norske myndigheter bør følge for å sikre en praksis i tråd med flyktningkonvensjonen og norsk lov. Rapportens vedlegg inneholder en utredning med utdypende juridisk analyse og flere referanser.

Juridisk seniorrådgiver André Møkkelgjerd og politisk rådgiver Mona Reigstad Dabour i NOAS har vært ansvarlig for gjennomføring av prosjektet, i samarbeid med spesialrådgiver Camilla Scharffscher Engeset i Redd Barna og rådgiver Inger Karseth i FO. Abdulwahab Said, rådgiver i NOAS, og Basra Bulhan, konsulent i dette prosjektet, har gjennomført intervjuene med somaliske flyktninger.

Vi ønsker å takke FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) i Nord-Europa, og Marek Linha, juridisk rådgiver i NOAS, for bidrag til kvalitetssikring av den juridiske analysen. Vi ønsker også å takke Mohammed Abdul Kadir Yousef, leder i Somalisk organisasjon for menneskerettigheter og integrering, for bistand med formidling av kontakt med personer som har blitt intervjuet til rapporten.

Oslo, august 2018

# Sammendrag

Norge bryter FNs flyktningkonvensjon, Den europeiske menneskerettskonvensjonen og den norske utlendingsloven med dagens praksis for opphør av flyktningstatus.

Opphør handler om at anerkjente flyktninger kan miste flyktningstatus og oppholdstillatelse i Norge, og risikere tvangsretur til hjemlandet. Ulike situasjoner kan ifølge FNs flyktningkonvensjon danne grunnlag for opphør av flyktningstatus. Denne rapporten undersøker tilfeller omtalt i artikkel 1C (5) i flyktningkonvensjonen: situasjoner der en flyktning ikke lenger kan nekte å nyte godt av hjemlandets beskyttelse, fordi forholdene som førte til at han/hun ble anerkjent som flyktning ikke lenger er tilstede.

Opphør reguleres også i den norske utlendingsloven, som i stor grad følger ordlyden i flyktningkonvensjonen. Utlendingsloven bidrar imidlertid til uklarhet, ved at tilbakekall av flyktningstatus brukes om både opphør og kansellering. I motsetning til opphør, gjelder kansellering situasjoner der en person aldri skulle ha vært anerkjent som flyktning. Det kan gjelde tilfeller der flyktningstatus ble gitt på feilaktig grunnlag, eksempelvis fordi personen ga uriktige opplysninger om hvilket land han/hun kommer fra.

Regjeringen har instruert utlendingsforvaltningen om praktisering av opphør. Ifølge instruksen skal forholdsmessighet ikke vurderes i opphørsaker, og Utlendingsdirektoratet (UDI) skal vurdere opphør dersom vilkårene foreligger. Ifølge FNs barnekonvensjon, må barnets beste vurderes og tillegges vekt som et grunnleggende hensyn i *alle* saker som angår barn. Når forholdsmessighet ikke skal vurderes, skaper instruksen tvil om hvorvidt barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når det vurderes om flyktningstatus skal opphøre. Det må også ifølge utlendingsloven gjøres en vurdering av om flyktningen har «tvingende grunner» til å avvise hjemlandets beskyttelse på grunn av tidligere forfølgelse i hjemlandet.

Retten til privat- og familieliv er beskyttet gjennom Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8. Statlige inngrep i disse rettighetene forutsetter at det gjøres en forholdsmessighetsvurdering. Et vedtak om opphør griper inn i en utlendings rett til privat- og familieliv. Hvorvidt personen det gjelder er «settled migrant» har stor betydning for vurderingen av forholdsmessighet, og begrenser statens handlingsrom. Det er ikke krav om *permanent* oppholdstillatelse for å anses som «settled migrant», men krav om en *formell* oppholdstillatelse i Norge. Personer som har fått flyktningstatus og midlertidig oppholdstillatelse må således generelt anses



som «settled migrants», og det må foretas en vurdering av om opphør av flyktningstatus er forholdsmessig eller om det vil være i strid med flyktingens rett til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8.

Flyktningkonvensjonen inneholder en «dobbelgaranti» for at flyktningstatus skal kunne opphøre: For det første må forholdene som førte til at personen ble anerkjent som flyktning ha opphørt. I tillegg må flyktingens hjemland være i stand til å beskytte flyktingen. Det er statlige myndigheter i hjemlandet som må være i stand til å gi denne beskyttelsen. Beskyttelse fra ikke-statlige aktører er ikke tilstrekkelig. Regjeringens instruks skaper tvil om dobbelgarantien skal gjelde. Instruksen utelater kravet om at myndighetene i hjemlandet skal kunne gi personen beskyttelse før opphør av flyktningstatus kan skje.

Ifølge instruksen skal internflukt brukes i opphørsaker der flyktingens hjemsted fortsatt anses som utrygt. Det innebærer at en flyktning kan miste flyktningstatus og oppholdstillatelse, og bli bedt om å reise til et annet sted i hjemlandet enn der han/hun kommer fra. I følge UNHCR er denne praksisen i strid med flyktningkonvensjonen, fordi bruk av opphør i en slik situasjon tilsier at endringene i hjemlandet ikke er tilstrekkelig vesentlige og varige.

Norsk opphørspraksis har så langt primært rammet somaliske flyktninger. UDI har igangsatt vurdering av opphør i sakene til 1 600 somaliske flyktninger som har fått flyktningstatus og midlertidig oppholdstillatelse i Norge. De som mister flyktningstatus risikerer å måtte returnere til Mogadishu. Både UDI og Utlendingsnemnda (UNE) mener sikkerhetssituasjonen i Mogadishu på generelt grunnlag er tilstrekkelig forbedret til at flyktningstatus kan opphøre og barn og voksne returneres dit. UNHCR mener opphør av flyktningstatus for personer fra Sør- og Sentral-Somalia er i strid med flyktningkonvensjonen, fordi sikkerhetssituasjonen i disse områdene ikke er tilstrekkelig forbedret.

I vedtak fattet av UNEs stornemnd i juli 2017, legger nemndas flertall til grunn at opphør kan skje selv om det er andre enn staten som gir beskyttelse. Det er i strid med utlendingslovens og flyktningkonvensjonens krav om at statlige myndigheter i hjemlandet må kunne gi beskyttelse for at flyktningstatus skal opphøre.

Flertallet i UNEs stornemnd anvender ikke de bindende tolkningsreglene i Wienkonvensjonen når flyktningkonvensjonen tolkes. UNHCRs syn på tolkningen av flyktningkonvensjonen tillegges heller ikke nødvendig vekt. UNHCRs tolkning av flyktningkonvensjonen kan ikke avfeies kun med et argument om at UNHCRs uttalelser ikke er bindende. Norske myndigheter er forpliktet til å vise hvorfor en annen tolkning enn UNHCRs tolkning er den korrekte. I tolkningen må norske myndigheter anvende de bindende tolkningsreglene i Wienkonvensjonen om traktatretten.

Nemnda bryter også EMK artikkel 8 ved å ikke vurdere om dette er et forholdsmessig inngrep i flyktningens privat- og familieliv.

Norsk opphørspraksis har alvorlige konsekvenser for integreringen. Vi har til denne rapporten intervjuet 14 flyktninger fra Somalia om hvordan de påvirkes av regjeringens opphørspraksis. Flyktningene forteller at opphørspraksisen har ført til svekket psykisk helse, manglende konsentrasjon og motivasjon til å fokusere på skole og jobb, svekket tillitt til norske myndigheter, og en sterk opplevelse av å bli urettferdig forskjellsbehandlet i et politisk spill.

## Anbefalinger

**Tolk FNs flyktningkonvensjon i tråd med de bindende tolkningsreglene i Wien-konvensjonen om traktatretten.**

**Ikke avis UNHCRs tolkninger av flyktningkonvensjonen som «ikke bindende», men tillegg dem stor rettskildemessig vekt. Skal en annen tolkning enn UNHCRs legges til grunn, må det vises hvorfor UNHCRs tolkning er feil. Det må vises hvorfor en annen tolkning er riktig og i tråd med Wien-konvensjonens bindende tolkningsregler.**

**Endre utredningsinstruksen slik at plikten til å utrede folkerettslige spørsmål i forbindelse med lovgivningsarbeid fremgår eksplisitt. Dette vil være i tråd med anbefaling i årsmeldingen for 2017 fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter.**

**Rydd opp i begrepsbruken i utlendingsloven, slik at det skilles tydelig mellom opphør, kansellering og tilbakekall av flyktningstatus.**

**Sikre at barnets beste tillegges vekt som et grunnleggende hensyn når opphør av flyktningstatus vurderes, og at barnets rett til utvikling og til å bli hørt ivaretas, i tråd med FNs barnekonvensjon. Barnets beste må tillegges særlig vekt når det vurderes om det er forholdsmessig å anvende opphør overfor barn, i tråd med EMK.**

**Trekk tilbake instruksen fra regjeringen til utlendingsforvaltningen om opphør av flyktningstatus.**

**Subsidiært må gjeldende instruks oppdateres, slik at instruksens ordlyd er i tråd med gjeldende praksis. Praksisavklaringer gitt av Justis- og beredskapsdepartementet gjenspeiles nå ikke fullt ut i instruksen.**

**Stopp bruken av opphør i saker som kan innebære retur til Sør- og Sentral-Somalia.**

# I Innledning

Opphør handler om at anerkjente flyktninger kan miste flyktningstatus og oppholdstillatelse i Norge, og risikere tvangsretur til hjemlandet. Opphørsbestemmelsen i FNs flyktningkonvensjon har til nå nesten ikke blitt brukt, verken i Norge eller i andre europeiske land. I asylforliket fra november 2015<sup>1</sup>, ble stortingsflertallet enige om å blåse liv i denne bestemmelsen.

Regjeringen har i etterkant av asylforliket instruert<sup>2</sup> utlendingsforvaltningen om hvordan opphørsbestemmelsen skal praktiseres. Instruksen har så langt først og fremst rammet somaliske flyktninger. I 600 somaliske flyktninger med flyktningstatus og midlertidig oppholdstillatelse i Norge, ble satt i fare for å miste flyktningstatus og oppholdstillatelse og risikere tvangsretur til Mogadishu. Den omfattende bruken av opphørsbestemmelsen det legges opp til, innebærer at Norge leder an internasjonalt i å svekke flyktningers rettigheter.

Denne rapporten viser at norsk opphørspraksis innebærer brudd på flyktningkonvensjonen, Den europeiske menneskerettskonvensjonen og norsk lov. UNHCR har advart norske myndigheter om at praksisen er i strid med flyktningkonvensjonen.<sup>3</sup> Regjeringen skaper også tvil om FNs barnekonvensjon skal følges ved vurdering av opphør av flyktningstatus.

Opphørspraksisen gir somaliske flyktninger et liv i usikkerhet, og skader integreringen. Det er flyktninger som ennå ikke har permanent opphold som risikerer å miste flyktningstatus. Siden reglene for å få permanent opphold har blitt strammet inn,<sup>4</sup> kan barn og voksne i mange år måtte leve med usikkerheten om at de kan bli sendt tilbake til hjemlandet.

---

1 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151203/2/#asylforlik>.

2 Se rapportens punkt 3.1.

3 Brev fra UNHCR til innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug, 7. november 2016: <https://static1.squarespace.com/static/56e6a2632b8dde4bafc35e0b/t/592ca461893fco5fa7d-b5afe/1496097890960/Brev+fra+UNHCR+om+opp%C3%B8r+Somalia-saker+7.+nov+2016.pdf>.

4 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/krav-om-selvforsorgelse-for-a-fa-varig-opphold-i-norge2/id2564633/>.

Et av formålene med flyktningkonvensjonen er å gi flyktninger varige løsninger.<sup>5</sup> UNHCR jobber for tre varige løsninger for flyktninger: repatriering, altså frivillig retur til hjemlandet, gjenbosetting i et trygt tredjeland eller lokal integrering i landet der flyktningen har fått asyl.<sup>6</sup> Opphør er ikke i seg selv en varig løsning.<sup>7</sup>

---

5 UNHCR, Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI) – 2005, Executive Committee 56th session.

6 *Ibid.*

7 UNHCR, Note on the Cessation Clauses, EC/47/SC/CRP.30.

## 2 Om opphør av flyktningstatus

### 2.1 Hva er opphør av flyktningstatus?

Opphør handler om at anerkjente flyktninger kan miste flyktningstatus og oppholdstillatelse i Norge, og risikere tvangsretur til hjemlandet. I følge FNs flyktningkonvensjon<sup>8</sup>, kan flyktningstatus opphøre i tilfeller der flyktningen:

1. frivillig på nytt søker beskyttelse fra hjemlandet
2. etter å ha mistet hjemlandets statsborgerskap frivillig gjenopperver det
3. får nytt statsborgerskap – og får beskyttelse av landet han/hun er blitt borger av
4. frivillig på nytt har bosatt seg i hjemlandet
5. ikke lenger kan nekte å nyte godt av hjemlandets beskyttelse, fordi forholdene som førte til at han/hun ble anerkjent som flyktning ikke lenger er tilstede.

Punkt 1 til 4 omhandler individuell forhold som flyktningen selv kan kontrollere. Punkt 5 omhandler hvorvidt det er endrede forhold i hjemlandet som gjør at flyktningen ikke lenger kan nekte å nyte godt av hjemlandets beskyttelse. Det er Norges praksis når det gjelder det siste punktet som har særlig alvorlige konsekvenser, og som er tema for denne rapporten. Norske myndigheter vurderer nå å trekke tilbake flyktningstatusen til en stor gruppe somaliske flyktninger. Myndighetene mener sikkerhetssituasjonen i Mogadishu har blitt god nok til at flyktningstatus kan opphøre. Flyktningene risikerer tvangsretur til Mogadishu, til tross for at UNHCR mener at sikkerhetssituasjonen i Mogadishu ikke er god nok til at flyktningstatus kan opphøre.<sup>9</sup>

### Sammenblanding av tilbakekall, opphør og kansellering

*Opphør* av flyktningstatus må skilles fra *kansellering* av flyktningstatus. Kansellering gjelder situasjoner der en person aldri skulle ha vært anerkjent som flyktning. Det kan

---

8 FNs konvensjon om flyktningers stilling av 1951, artikkel 1C.

9 Se rapportens punkt 3.2.

gjelde tilfeller der flyktningstatus ble gitt på feil grunnlag, eksempelvis fordi personen ga uriktige opplysninger om hvilket land han/hun kommer fra.

Den norske utlendingsloven bidrar til uklarhet, ved at *tilbakekall* brukes i loven om både opphør (§ 37) og kansellering (§ 63). Skal tilbakekall brukes som et overordnet begrep om beslutninger som avslutter en flyktningstatus, det vil si om både opphør og kansellering, bør det tydeliggjøres at tilbakekall etter § 63 er kansellering. Med dagens ordlyd i loven, fremstår det som at opphør og kansellering i hovedsak er det samme. Det er prinsipielt stor forskjell på opphør og kansellering, som påpekt av UNHCR da utlendingsloven var på høring. Selv om departementet var enig med UNHCR i at konseptene burde skilles, fikk loven nåværende, uheldige utforming.<sup>10</sup>

## 2.2 Hva sier FNs flyktningkonvensjon om opphør?<sup>11</sup>

Ifølge flyktningkonvensjonen kan ulike situasjoner føre til opphør av flyktningstatus. Tema for denne rapporten er situasjoner omtalt i flyktningkonvensjonens artikkel 1 C (5):

Denne konvensjon skal ikke lenger ha anvendelse på en person som omfattes av bestemmelsene i avsnitt A, hvis:

(...)

han ikke lenger kan nekte å nyte godt av det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerrett, fordi de forhold som førte til at han ble anerkjent som flyktning ikke lenger er til stede.

Bestemmelsene i dette punkt skal dog ikke ha anvendelse på flyktninger som omfattes av denne artikkels avsnitt A, punkt 1, og som kan påberope seg tvingende grunner, i forbindelse med tidligere forfølgelse for å avvise beskyttelse fra det land i hvilket han har statsborgerrett;<sup>12</sup>

«Forhold» handler her om det som førte til at personen ble anerkjent som flyktning. Ifølge ordlyden må det foreligge endringer ved forhold («circumstances») knyttet til det som førte til at personen ble anerkjent som flyktning, for at opphør skal kunne anvendes. Forholdene må opphøre å eksistere. Det er ikke avgjørende om det er individuelle forhold eller generelle forhold i hjemlandet som primært førte til aner-

---

10 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Ot.prp.nr.75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

11 Dette er en kort oppsummering av den juridiske analysen som finnes i rapportens vedlegg punkt 2. Se vedlegget for utdypende juridisk analyse og referanser.

12 Dette er norsk oversettelse av den offisielle versjonen av artikkel 1 C (5). I en juridisk analyse må det tas utgangspunkt i den offisielle versjonen, gjengitt i rapportens vedlegg punkt 2.

kjennelsen som flyktning. Det er fraværet av myndighetsbeskyttelse mot forfølgelsesfaren i hjemlandet som utløser retten til internasjonal beskyttelse mot forfølgelse (asyl). De generelle forholdene i hjemlandet må derfor vurderes i tillegg til eventuelle individuelle forhold. Endringen må innebære at staten på nytt blir i stand til å beskytte vedkommende på en effektiv måte.

Forhold handler ikke om endrede forhold i norsk regelverk eller praksis. Strengere vurdering av et lands sikkerhetssituasjon som et innstramningstiltak i asylpolitikken gir ikke grunnlag for opphør av flyktningstatus etter konvensjonen.

Opphør kan kun anvendes på personer som først er anerkjent som flyktninger, og de forholdene som førte til at personen ble anerkjent som flyktning må ha opphørt å eksistere. Det skal ikke bare ha skjedd en positiv endring. Endringen må være fundamental, stabil og varig («fundamental, stable and durable») for at forholdene skal anses som å ha opphørt å eksistere.

### «Dobbeltgaranti»

Det fremgår klart av ordlyden i artikkel 1 C (5) i flyktningkonvensjonen at det kreves noe mer enn kun fravær av «forholdene» som førte til at personen i utgangspunktet ble anerkjent som flyktning. At «forholdene» har opphørt å eksistere er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for at flyktningstatus skal opphøre.

Enhver søknad om beskyttelse (status som flyktning) forutsetter, uavhengig av om grunnlaget er individuelt eller begrunnet med den generelle situasjonen i hjemlandet, at hjemstaten enten selv er en forfølgelsesaktør eller at den mangler vilje og/eller evne til å beskytte vedkommende mot forfølgelse fra ikke-statlige aktører (fravær av beskyttelse). Hvis staten har slik vilje og evne til å beskytte, vil en søknad om asyl avslås, selv om risikoen gjelder forhold som omfattes av en konvensjonsgrunn.

En opphørsbeslutning, som frir mottakerstaten for ansvaret for flyktningen, forutsetter en endring i grunnlaget for asyl (det må opphøre å eksistere), og at effektiv myndighetsbeskyttelse på nytt blir tilgjengelig i hjemlandet (den såkalte dobbeltgarantien). Endringene må være vesentlige og varige. Derfor vil enhver vurdering av opphør forutsette en vurdering av om endringen i de generelle forholdene i hjemlandet er vesentlig og varig endret.

Det er staten som må være i stand til å gi beskyttelse, beskyttelse fra ikke-statlige aktører er ikke tilstrekkelig.

Om grunnlag for opphør er tilstede må vurderes individuelt i den enkelte sak, og kan ikke erklæres på kollektivt grunnlag. Det er norske myndigheter som har bevisbyrden, og som må sannsynliggjøre at opphør kan anvendes i den enkelte saken.

## Tvingende grunner

Selv om situasjonen i flyktningens hjemland er tilstrekkelig forbedret til at flyktningstatus kan opphøre, skal opphør ifølge utlendingsloven ikke skje dersom flyktningen har «tvingende grunner» i forbindelse med tidligere forfølgelse for å avvise beskyttelse fra hjemlandet.

Dette unntaket er ment å komme til anvendelse i saker der flyktningen eller flyktningens familiemedlemmer tidligere har blitt utsatt for særlig alvorlige former for forfølgelse i hjemlandet, og derfor ikke kan forventes å returnere dit. Det kan eksempelvis gjelde flyktninger som har vært fengslet, som har blitt utsatt for vold eller vært vitne til vold mot familiemedlemmer, inkludert seksuell vold, og flyktninger som er alvorlig traumatisert. Vurderingen av om det foreligger «tvingende grunner» bør gis særlig oppmerksomhet i saker som gjelder barn.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, desember 2011.



## 2.3 Hva sier norsk lov om opphør?

§ 37 i den norske utlendingsloven lyder som følger:

Ved siden av tilbakekall etter § 63 kan status som flyktning og oppholdstillatelse etter §§ 28 og 34 også tilbakekalles dersom utlendingen

[...]

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

[...]

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

Ordlyden i utlendingsloven følger i stor grad ordlyden i flyktningkonvensjonen, selv om det er noen nyanseforskjeller og en litt annen språklig struktur i loven. I den konkrete rettsanvendelsen må konvensjonens offisielle ordlyd alltid tolkes og anvendes, men det kan legges til grunn at flyktningkonvensjonen er transformert på en relativt tilfredsstillende måte i den norske utlendingsloven. § 3 i utlendingsloven er i tillegg en sikkerhetsventil, der det heter at «(l)oven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling».

## 2.4 Et barneperspektiv på opphør

Ifølge utlendingsloven § 28, skal det tas hensyn til om søkeren er barn når det vurderes om det er behov for beskyttelse. § 38 i loven, som omhandler opphold på humanitært grunnlag, sier at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn.

Utlendingsloven § 37 som gjelder opphør, sier ingenting om barn. FNs barnekonvensjon gjelder imidlertid som norsk lov, og skal ved motstrid gå foran utlendingsloven.<sup>14</sup> Ifølge barnekonvensjonen skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn<sup>15</sup>. I en sak om opphør, må utlendingsforvaltningen derfor

---

<sup>14</sup> Jf. utlendingsloven § 3 og menneskerettsloven § 3.

<sup>15</sup> Jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3.

vurdere og ta stilling til hva som er til barnets beste. Barnets beste skal deretter tillegges vekt som et grunnleggende hensyn. Det er ikke tilstrekkelig å vurdere barnets beste i forbindelse med opphold på humanitært grunnlag. Barnets beste må også vurderes i forbindelse med opphør av flyktningstatus.<sup>16</sup>

## Manglende forholdsmessighetsvurdering og barnets beste

Regjeringen har instruert utlendingsforvaltningen om at det ikke skal foretas en forholdsmessighetsvurdering i saker om opphør av flyktningstatus<sup>17</sup>. Det betyr at det ikke skal vurderes om opphør av flyktningstatus er et forholdsmessig tiltak overfor den enkelte personen det gjelder. Selv om utlendingsloven sier at flyktningstatus *kan* opphøre i saker der vilkårene er tilstede, har regjeringen instruert forvaltningen om at flyktningstatus *skal* opphøre dersom vilkårene er tilstede. Ifølge barnekonvensjonen må allikevel hensynet til barnets beste vurderes og tillegges vekt som et grunnleggende hensyn. Barn har således et ekstra vern i opphørsaker.

Ifølge FNs barnekomité, skal det foretas en barnesensitiv vurdering av en asylsøknad.<sup>18</sup> Det samme må gjelde ved vurdering av opphør av flyktningstatus. Barn har ifølge barnekonvensjonen artikkel 6 rett til liv og utvikling, som må hensynstas i opphørsaker. Usikkerheten et barn kan oppleve dersom norske myndigheter igangsetter en opphørsprosess kan være skadelig for barnets utvikling. Barnets rett til å bli hørt<sup>19</sup> skal også overholdes.

UNHCR har understreket at det må tas hensyn til om personen er barn ved vurdering av om det foreligger «tvingende grunner», som gjør at flyktningstatus ikke kan opphøre.<sup>20</sup>

Det skal også gjøres en forholdsmessighetsvurdering etter EMK artikkel 8.<sup>21</sup>

---

16 Se også rapportens vedlegg punkt 3.4.

17 Les mer om instruksen til regjeringen i rapportens punkt 3.1.

18 FNs barnekomité, Generell kommentar nr. 6 (2005) – Behandlingen av enslige barn og enslige barn med følgepersoner utenfor deres opprinnelige hjemland.

19 Jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12.

20 Se rapportens punkt 2.2 for mer informasjon om «tvingende grunner».

21 Se rapportens punkt 3.1.

## 2.5 Hva sier norsk høyesterett?: Farida-saken

Høyesterett avsa dom i Farida-saken<sup>22</sup> i mars 2018, en sak som omhandler opphør av flyktningstatus på grunn av individuelle forhold. Farida og hennes mor søkte asyl i Norge, etter å ha kommet bort fra Faridas far under flukten. UDI innvilget Farida og moren flyktningstatus, fordi forholdene på deres hjemsted i Afghanistan ikke var trygge nok for en retur dit. Farida og moren kunne heller ikke få effektiv beskyttelse et annet sted i hjemlandet, fordi moren ved en retur til Afghanistan ville være en enslig kvinne uten støtte fra et mannlige familiemedlem. Da Faridas far i ettertid kom til Norge, ble Farida og morens oppholdstillatelse trukket tilbake.

Staten anførte for Høyesterett at det ikke var krav om at «endringene må være vesentlige og stabile»:

Det er tilstrekkelig for tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse at de forhold som i sin tid førte til at slik status og tillatelse ble gitt, ikke lenger er til stede. Når forholdene har endret seg, stilles det ikke krav om at endringene må være vesentlige og stabile.<sup>23</sup>

Høyesterett konstaterte at en endring som beskrevet i Farida-saken kunne gi grunnlag for opphør av Farida og morens flyktningstatus og oppholdstillatelse.<sup>24</sup> At faren hadde kommet til Norge var imidlertid kun en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å anvende opphør. Det måtte i tillegg vurderes om de derfor ikke lenger kunne nekte å nyte godt av beskyttelsen i hjemlandet – altså en dobbeltgaranti. En slik vurdering hadde ikke UNE foretatt,<sup>25</sup> og vedtaket var derfor ugyldig. Lagmannsretten hadde imidlertid vurdert dette, og mente at vilkårene for opphør ikke var oppfylt.<sup>26</sup>

---

22 HR-2018-572-A.

23 *Ibid.*, avsnitt 15.

24 *Ibid.*, avsnitt 31.

25 *Ibid.*, avsnitt 33.

26 *Ibid.*, avsnitt 37.

## 3 Norsk praksis for bruk av opphør

UDI fattet i 2017 41 vedtak om opphør av flyktningstatus som følge av regjeringens instruks<sup>27</sup>. Vedtakene gjaldt 36 menn og seks kvinner. Fire var barn. Så langt i 2018 (per utgangen av juni), har UDI ikke fattet noen vedtak om opphør etter regjeringens instruks. Per 31. juli har UDI 1135 saker til vurdering etter instruksene, alle sakene gjelder somaliske flyktninger.<sup>28</sup>

Etter stornemndvedtakene om Somalia fra juli 2017<sup>29</sup>, har UNE behandlet fem klager og fem omgjøringsanmodninger. I alle klagene ble vedtaket om opphør fra UDI opprettholdt. Fire av omgjøringsanmodningene ble ikke tatt til følge.<sup>30</sup> Et svært lite antall flyktninger har dermed så langt endelig vedtak om opphør av flyktningstatus.

### 3.1 Instruks fra regjeringen til forvaltningen

I etterkant av asylforliket fra november 2015, har regjeringen instruert<sup>31</sup> utlendingsforvaltningen om hvordan opphør skal praktiseres.

#### Forholdsmessighet skal ikke vurderes

Ifølge regjeringens instruks, skal forholdsmessighet ikke vurderes i saker om opphør av flyktningstatus. Regjeringen har dermed fratatt forvaltningen muligheten til å bruke skjønn. UDI *skal* vurdere opphør dersom vilkårene foreligger.

I saker som gjelder barn, må allikevel barnets beste, ifølge FNs barnekonvensjon, vurderes og tillegges vekt som et grunnleggende hensyn.<sup>32</sup> Det må også ifølge utlendingsloven gjøres en vurdering av om flyktningen har «tvingende grunner» til å avvise hjemlandets beskyttelse på grunn av tidligere forfølgelse i hjemlandet.<sup>33</sup>

---

27 Se rapportens punkt 3.1.

28 E-post fra UDI av 1.8.2018 og 10.8.2018.

29 Se rapportens punkt 3.2.

30 E-post fra UNE av 8.8.2018.

31 Justis- og beredskapsdepartementet, GI-14/2016 – revidert instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f, 30.9.2016.

32 Se også rapportens punkt 2.4.

33 Se også rapportens punkt 2.2.

Ifølge artikkel 8 om retten til privat- og familieliv i EMK, må det alltid gjøres en forholdsmessighetsvurdering av konsekvensene av vedtak. Et vedtak om opphør grip-er inn i en utlendings rett til privat- og familieliv. Hvorvidt personen det gjelder er «settled migrant» har stor betydning for vurderingen av forholdsmessighet, og be-grenser statens handlingsrom.

Etter praksis i Den europeiske menneskerettsdomstolen er hovedvilkåret for å bli ansett som «settled migrant» at man har hatt en formell oppholdstillatelse. Det er ikke krav om *permanent* oppholdstillatelse, men en *formell* oppholdstillatelse i Norge. Personer som har fått flyktningstatus og midlertidig oppholdstillatelse må således generelt anses som «settled migrants», og det må foretas en vurdering av om opphør av flyktningstatus er forholdsmessig eller om det vil være i strid med flyktningens rett til familie- og privatliv etter EMK artikkel 8.<sup>34</sup>

## Skaper tvil om dobbeltgarantien<sup>35</sup>

Punkt 2 i instruksen sier at for anvendelse av opphør må:

[...] endringene være vesentlige og av en viss varighet og innebære at utlendingens frykt for forfølgelse ikke lenger er velbegrunnet og han eller hun heller ikke står i reell fare for alvorlige overgrep ved retur. (vår utheving)

Her skapes det forvirring ved at vurdering av opphør kobles til vurdering som gjøres når en person i utgangspunktet søker om asyl. Vurderingen som gjøres av om en person i utgangspunktet skal anerkjennes som flyktning, er ikke den samme som når det vurderes om flyktningstatusen til en tidligere anerkjent flyktning skal opphøre. Formuleringene om at frykten for retur «ikke lenger er velbegrunnet» og at personen «ikke står i reell fare for alvorlige overgrep ved retur» finnes tilsvarende i utlendings-loven § 28, som omhandler når en person skal anerkjennes som flyktning. Det nevnes riktignok at «endringene [må] være vesentlige og av en viss varighet», men det skapes tvil om dobbeltgarantien skal gjelde. Det vil være i strid med flyktningkonvensjonen å praktisere opphør uten dobbeltgarantien.

Følgende krav i utlendingsloven er heller ikke med i instruksen: «ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av». Denne for-muleringen i loven oppstiller et krav om at myndighetene i hjemlandet kan gi effektiv beskyttelse («dobbeltgarantien»). Beskyttelsen må ifølge UNHCRs retningslinjer være

---

34 Se rapportens vedlegg punkt 4.2.3 for utfyllende begrunnelse.

35 Se også rapportens punkt 2.2.

«effective and available».<sup>36</sup> I vurderingen av om beskyttelse er tilgjengelig, er den generelle menneskerettighetssituasjonen og etableringen av en demokratisk statsdannelse av avgjørende betydning. Staten kan vanskelig anses i stand til å beskytte uten at slike forhold er på plass.<sup>37</sup> Dersom det gjennom instruksene legges opp til en praksis der flyktningstatus kan opphøre uten at staten er i stand til å beskytte, er det ikke i tråd med utlendingsloven eller flyktningkonvensjonen.

## Kan henviser til internflukt

Ifølge instruksene skal internflukt brukes i opphørsaker der flyktningens hjemsted fortsatt anses som utrygt. Det innebærer at en flyktning kan miste flyktningstatus og oppholdstillatelse, og bli bedt om å reise til et annet sted i hjemlandet enn der han/hun kommer fra.

UNHCR mener en slik praksis er i strid med flyktningkonvensjonen, fordi bruk av opphør i en slik situasjon tilsier at endringene i hjemlandet ikke er tilstrekkelig vesentlige og varige:

[...] changes in the refugee's country of origin affecting only part of the territory should not, in principle, 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. Also, not being able to move or to establish oneself freely in the country of origin would indicate that the changes have not been fundamental.<sup>38</sup>

For at norske myndigheter skal kunne legge en annen tolkning enn UNHCRs til grunn, må staten vise at UNHCRs tolkning er feil. De må vise at en annen tolkning er den korrekte, i tråd med Wien-konvensjonens bindende regler. Dette har staten ikke gjort.

## Internflukt selv om det er urimelig

Bruk av internflukt i opphørsaker er ekstra kritikkverdig fordi Norge har fjernet rime-lighetsvilkåret i internfluktvurderingen i asylsaker. Personer som vil være i fare ved retur til hjemlandet, kan derfor henvises til et annet sted i hjemlandet selv om det er urimelig.

---

36 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 (the «Ceased Circumstances» Clauses), 10. februar 2003, avsnitt 15.

37 Professor Terje Einarsens undersøkelser av konvensjonens forarbeider jf. Wien-konvensjonen art. 32, støtter et slikt syn. Einarsens gjennomgang av juridisk teori viser også at de fleste forfattere støtter hans syn jf. ICJ statuttene art. 38(1)(d), se Terje Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, s. 525-526.

38 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 (the «Ceased Circumstances» Clauses), 10. februar 2003, avsnitt 17.

Fjerningen av rimelighetsvilkåret er i strid med flyktningkonvensjonen. Flyktningkonvensjonen sier ikke noe direkte om rimelighetsvilkåret. Men flyktningkonvensjonen sier heller ikke direkte noe om muligheten for å henvise til internflukt. Flyktningkonvensjonen må derfor tolkes, og i tolkingen er Norge forpliktet til å anvende Wien-konvensjonen om traktatretten. Flyktningkonvensjonen skal ifølge Wien-konvensjonen tolkes i god tro, i tråd med ordlyden, og sett i lys av konvensjonens formål. En riktig tolkning av flyktningkonvensjonen innebærer en forpliktelse til å vurdere rimeligheten av internflukt, hvis statene i det hele tatt skal anvende internflukt. Departementet anvendte ikke de bindende tolkningsreglene i Wien-konvensjonen da det ble vurdert at fjerningen av rimelighetsvilkåret var i tråd med flyktningkonvensjonen.

Blant annet UNHCR, folkerettsekspertene, og til og med Utlendingsnemnda, mener at fjerningen av rimelighetsvilkåret i internfluktvurderingen er i strid med flyktningkonvensjonen.<sup>39</sup>

## Kan gis oppholdstillatelse på annet grunnlag

Dersom flyktningstatus opphører, skal det ifølge instruksene vurderes om det skal gis oppholdstillatelse på annet grunnlag. Det kan innvilges beskyttelse<sup>40</sup> selv om det opprinnelige asylgrunnlaget er opphørt, dersom andre forhold gjør at personen fortsatt har et beskyttelsebehov. Det skal vurderes om det skal innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag om det ikke gis beskyttelse<sup>41</sup>. Dersom det er aktuelt med oppholdstillatelse på bakgrunn av familiegjennforening, skal dette også vurderes. Det presiseres at i saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Flyktningstatus utløser flere rettigheter i Norge enn opphold på humanitært grunnlag, blant annet i folketrygden. Opphører flyktningstatus, kan personen derfor miste rettigheter, selv om det gis opphold på annet grunnlag.

## Manglende offentliggjøring

Presiseringer og tolkninger av instruksene har foregått gjennom brevutveksling mellom utlendingsforvaltningen og Justis- og beredskapsdepartementet. Dette har ikke alltid blitt offentliggjort, og instruksene har ikke blitt oppdatert. Det bør være mulig for den jevne borger, og i særlig grad for direkte berørte, å forstå hva som følger av norsk lov og praktiseringen av loven, uten å måtte be om innsyn i dokumenter fra utlendingsforvaltningen.

---

39 Høringsuttalelser om Prop. 90 L (2015-2016) – Endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II); Jessica Schultz, Feilslutninger i norsk asylpolitikk, kronikk i NRK Ytring (tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/ytring/feilslutninger-i-norsk-asylpolitikk-1.13788509>).

40 Jf. utlendingsloven § 28.

41 Jf. utlendingsloven § 38.

## Barneperspektiv på instruksen

### Vurdering av barnets beste

Regjeringen har gjennom instruksen fratatt forvaltningen rom for skjønnsutøvelse, ved at det ikke skal vurderes om det er forholdsmessig overfor flyktningen at flyktningstatus opphører. Dette skaper tvil om hvorvidt barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når det vurderes om flyktningstatus skal opphøre. Norge er etter barnekonvensjonens artikkel 3 forpliktet til å vurdere barnets beste og tillegge barnets beste vekt som et grunnleggende hensyn i alle beslutninger som gjelder barn. Det gjelder også en beslutning om opphør av flyktningstatus. Det er ikke tilstrekkelig å vurdere hensynet til barnets beste i forbindelse med vurdering av oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

En instruks kan ikke binde forvaltningen til å fatte vedtak i strid med loven eller internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av<sup>42</sup>. Norge må derfor i en beslutning om opphør av flyktningstatus tillegge barnets beste vekt som et grunnleggende hensyn.

### Barn som fikk flyktningstatus etter en barnesensitiv vurdering

Flyktninger som kom til Norge som barn, kan risikere opphør av flyktningstatus. Det gjelder også barn som fikk flyktningstatus etter en barnesensitiv vurdering. At en mindreårig fyller 18 år er imidlertid ikke en endring som isolert sett gir grunnlag for opphør etter regjeringens instruks.

## 3.2 Somaliske flyktninger risikerer opphør av flyktningstatus

Norsk opphørspraksis har så langt primært rammet somaliske flyktninger. UDI har igangsatt vurdering av opphør i sakene til 1 600 somaliske flyktninger. De som mister flyktningstatus risikerer å måtte returnere til Mogadishu.

### Vedtak i UNEs stornemnd<sup>43</sup>

Tidligere var den generelle sikkerhetssituasjonen i Mogadishu i Somalia slik at den ga grunnlag for beskyttelse i Norge. Det har de siste årene vært en bedring i situasjonen, ved at Al-Shabaab ikke lenger har kontroll over byen. Spørsmålet er om situasjonen er tilstrekkelig forbedret for at flyktningstatus kan opphøre.

---

42 Jf. utlendingsloven § 3.

43 Se rapportens vedlegg punkt 4.2 for mer informasjon og referanser.



I juli 2017 fattet UNE i stornemnd<sup>44</sup> vedtak om opphør for to somaliske flyktninger i to saker, som er førende for dagens praksis. Stornemndene var delt i begge sakene. Med knappast mulig flertall (4 mot 3) konkluderte UNEs stornemnd med at sikkerhets-situasjonen i Mogadishu er tilstrekkelig forbedret til at flyktningstatus kan opphøre. Nemnda viser til at al-Shabaab trakk seg ut av Mogadishu i 2012, og at somaliske myndigheter ved hjelp av AMISOM tok kontroll over byen. Til tross for en rekke kilder som viser en usikker situasjon i Mogadishu, la UNE avgjørende vekt på informasjon fra Landinfo. Informasjon fra UNHCR og LIFOS, som begge er organisasjoner med tilstedeværelse i Mogadishu, ble ikke tillagt avgjørende vekt. Flere kilder underbygger at Al-Shabaab fortsatt har tilstedeværelse i Mogadishu.<sup>45</sup>

Stornemndflertallet legger til grunn at opphør kan skje selv om det er andre enn staten som beskytter. UNE ser ut til å legge til grunn at den somaliske staten ikke er i stand til å gi beskyttelse, men AMISOMs tilstedeværelse anses tilstrekkelig for opphør av flyktningstatus. Dette er i strid med utlendingslovens og flyktningkonvensjonens krav om at flyktningen ikke lenger skal kunne «nekte å nyte godt av beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av»<sup>46</sup>.

UNEs stornemnd anvender ikke de bindende tolkningsreglene i Wien-konvensjonen når flyktningkonvensjonen tolkes. UNHCRs syn på tolkningen av flyktningkonvensjonen tillegges heller ikke nødvendig vekt. Stornemndas flertall fremhever gjentatte ganger at det UNHCR sier ikke er bindende, uten å vurdere om UNHCRs syn reflekterer en riktig tolkning av flyktningkonvensjonen i tråd med Wien-konvensjonens tolkningsregler.

Nemnda legger videre feilaktig til grunn at flyktningen ikke er «settled migrant», og bryter EMK artikkel 8 ved å ikke vurdere om opphør er et forholdsmessig inngrep i flyktningens familie- og privatliv.<sup>47</sup>

## UNHCR mener Norge bryter flyktningkonvensjonen

I november 2016 sendte UNHCR et brev<sup>48</sup> til daværende innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug, som sier at UNHCR mener opphør av flyktningstatus for

---

44 Les mer om stornemnd her: <https://www.une.no/kildesamling/stornemndavgjorelser/>.

45 Se rapportens vedlegg punkt 4.2.1.1.4 for mer informasjon og referanser.

46 Se også rapportens punkt 2.2.

47 Se også rapportens punkt 3.1.

48 Brev fra UNHCR til innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug, 7. november 2016: <https://static1.squarespace.com/static/56e6a2632b8dde4bafc35e0b/t/592ca461893fco5fa7db5afe/1496097890960/Brev+fra+UNHCR+om+opph%C3%B8r+Somalia-saker+7.+nov+2016.pdf>.

personer fra Sør- og Sentral-Somalia vil være i strid med flyktningkonvensjonen. UNHCR mener at den generelle sikkerhetssituasjonen i Mogadishu og øvrige områder i Sør- og Sentral-Somalia er for usikker til at flyktningstatus kan opphøre, og at vold og konflikt fortsatt har alvorlige konsekvenser for sivile.

## Betydningen av UNHCRs tolkning

UNHCR er etter flyktningkonvensjonen gitt mandat til å føre tilsyn med at statene følger konvensjonen. Statene er også etter flyktningkonvensjonen forpliktet til å samarbeide med UNHCR.

UNHCRs uttalelser og anbefalinger er ikke rettslig bindende, men inneholder moralske og politiske forpliktelser og kan gi uttrykk for bindende forpliktelser (tolkninger). Samtidig er UNHCR, gjennom sitt mandat og med mer enn 60 års arbeid i over hundre land, i en unik stilling til å uttale seg om tolkning av flyktningkonvensjonen.

UNHCRs tolkning av flyktningkonvensjonen kan ikke avfeies kun med et argument om at UNHCRs uttalelser ikke er bindende. Norske myndigheter er forpliktet til å vise hvorfor UNHCRs tolkning er feil, og hvorfor en annen tolkning er den korrekte. I tolkningen må norske myndigheter anvende de bindende tolkningsreglene i Wien-konvensjonen om traktatretten. Regjeringens utredninger på asylfeltet har sviktet de siste årene, blant annet ved at de bindende tolkningsreglene ikke har blitt anvendt i utredningen av Norges internasjonale forpliktelser.<sup>49</sup>

---

49 Les mer om Wien-konvensjonen i rapportens vedlegg punkt 4.2.1.

## 4 Opphørspraksisens effekt på integrering

Norske myndigheters opphørspraksis rammer primært flyktninger fra Somalia med midlertidig oppholdstillatelse i Norge. Denne delen av rapporten er basert på intervjuer med 14 flyktninger fra Somalia. Målet med intervjuene har vært å belyse hvordan regjeringens opphørspraksis påvirker integreringen.

### 4.1 Om gjennomføringen av intervjuene

Kontaktinformasjon til intervjuobjekter har blitt formidlet oss av Mohammed Abdul Kadir Yousef, leder i Somalisk organisasjon for menneskerettigheter og integrering. Intervjuobjektene er således ikke representativt utvalgt, og funnene er kun ment å reflektere oppfatninger og situasjonen til de 14 flyktningene som er intervjuet.

Blant intervjuobjektene er syv kvinner og syv menn. Alle er flyktninger fra Somalia. En av flyktningene har opplevd opphør av flyktningstatus og blitt fratatt oppholdstillatelsen, og en har fått permanent oppholdstillatelse. De øvrige flyktningene har saken til vurdering hos UDI, og venter på svar om de vil miste flyktningstatus.

Intervjuene ble gjennomført i perioden april til juni 2018. Flyktningene ble intervjuet på somalisk, av intervjuere med somalisk som morsmål.

### 4.2 Oppsummering av funn i intervjuene

Flyktningene forteller at Norges bruk av opphør har store, negative konsekvenser<sup>50</sup>:

- Svekket psykisk helse på grunn av usikkerhet, frykt for fremtiden og gjenopplevelse av tidligere traumer: depressive tanker, søvnproblemer, selvmordstanker. Opplevelse av at livet er ødelagt.
- Manglende konsentrasjon og motivasjon til å fokusere på skole og jobb.

---

<sup>50</sup> Se uttalelser fra flyktningene i rapportens punkt 4.3.

- Barn påvirkes av utenforskapet opphørspraksisen fører til. Bekymring for manglende skolegang ved en retur til hjemlandet og manglende utvikling og trygghet i fremtiden.
- Svekket tillitt til norske myndigheter, og opplevelse av at norske myndigheter ikke ønsker somaliske flyktninger i landet. Sterk oppfatning av å bli urettferdig forskjellsbehandlet og brukt i et politisk spill.

## Mangel på informasjon

Gjennomgående fortalte flyktningene under intervjuene at de savner informasjon fra myndighetene om opphør. Særlig krevende er den lange ventetiden uten informasjon om når de kan forvente beskjed om de får bli i Norge eller ikke. Flere har lest informasjon på UDIs nettsider, men noe av informasjonen oppleves som vanskelig å forstå.

## 4.3 Uttalelser fra flyktninger om Norges bruk av opphør

<p><b>Jente, 16 år</b></p> <p><b>Ugift, ingen barn. Går på skole. UDI vurderer nå opphør av hennes flyktning-status.</b></p>	<p><i>«Jeg føler meg urolig og er usikker på fremtiden min. Det samme gjelder min familie. Mor tenker mye og vet ikke hva som venter oss i Somalia dersom vi blir sendt dit av norske myndigheter. Her kan vi gå på skole, har tilgang til helse og trygghet, men det har vi ikke i Somalia. Jeg ber norske myndigheter om at de ikke fratrar oss flyktningstatusen og at de gjør livet lettere for oss her i Norge. Hvis vi blir returnert tilbake til Somalia, risikerer jeg å måtte inngå tvangsekteskap med en Al-Shabaab kriger. Jeg har ikke rettigheter der, men har det her i Norge.»</i></p>
<p><b>Mann, 25 år</b></p> <p><b>Ugift, ingen barn. Går på skole og har en vikarjobb. UDI vurderer nå opphør av hans flyktning-status.</b></p>	<p><i>«I henhold til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og humanistiske verdier, er det uheldig at en som har fått beskyttelse etter flyktningkonvensjonen får beskjed for sent fra vertstaten om opphør av beskyttelsen. Særlig hvis ens søknad om permanent opphold blir holdt tilbake og en i stedet får innvilget midlertidig opphold etter ett og et halvt til to års ventetid – og en igjen får beskjed om at din søknad om permanent opphold fremdeles er under vurdering. Vi føler at vi har blitt forskjellsbehandlet av regjeringen, og at vi med vilje har blitt utsatt for unødig stress som vekker tidligere opplevde traumer og lidelser. Jeg tror at noen av de som er rammet av denne praksisen aldri kommer til å fungere normalt igjen.</i></p> <p><i>Hver gang jeg blir stresset og får følelsen av at jeg mister meg selv eller får tanker om å begå selvmord, tar jeg opp telefonen og ringer til NOAS. Han som jobber der roer meg ofte ned og gir meg muligheten til å puste igjen. Ingen andre enn NOAS bryr seg om vår lidelse. Før brukte jeg tiden til studier og jobb, og var motivert og hadde ambisjoner om å nå målene mine i livet. I dag har jeg svekket konsentrasjon og mestringssevne, som har ført til at jeg ikke klarer å studere.</i></p> <p><i>Opphørspraksisen har påvirket livene til flere personer jeg kjenner på en negativ måte. Folk har måttet gjenoppleve frykt og forfølgelse de har opplevd i hjemlandet før ankomst til Norge.»</i></p>

<p><b>Kvinne, 29 år</b></p> <p><b>Ugift, to barn. Hjemme med spedbarn. UDI vurderer nå opphør av hennes flyktningstatus.</b></p>	<p>«Jeg forstår ingenting av det, jeg forstår ikke hva de vil med denne praksisen. For meg ser det ut som om myndighetene er useriøse og oppfører seg som små unger. For eksempel: før viste de oss gjestfrihet, åpnet armene sine for oss og investerte i oss så vi kunne bli en del av det norske samfunnet. Men nå sier de at de skal ta tilbake våre oppholdstillatelser. Hvis vi visste fra begynnelsen at dette kunne skje, tror jeg at vi ville ha forberedt oss både psykisk og fysisk til å møte denne utfordringen.</p> <p>Å si at Somalia er blitt stabilt igjen, samtidig som de sender oss tilbake til et farlig land fylt med kaos, synes jeg ikke er riktig. De burde ha informert oss ved ankomst til Norge at myndighetene kommer til å returnere oss til hjemlandet om noen år, slik at vi kunne ha forberedt oss mentalt og fysisk på eventuell retur til hjemlandet. Denne situasjonen med usikkerhet om vår fremtid har påvirket oss negativt på alle måter. Jeg mistet skolelysten og kan ikke følge med på noe som helst. Jeg får noen ganger selvmordstanker, har mistet relasjoner med venner, familiemedlemmer og resten av samfunnet. Hvis jeg ønsker å kjøpe noe, stiller jeg meg selv spørsmålet: 'hvorfor kjøper du dette, de kommer til å sende deg ut av landet?'.»</p>
<p><b>Kvinne, 29 år</b></p> <p><b>Gift, ett barn. Går på skole. UDI vurderer nå opphør av hennes flyktningstatus.</b></p>	<p>«Dette er feil praksis, vi fikk anerkjennelse som flyktninger for ikke så lenge siden, og nå tar de det tilbake fra oss. Regjeringen har brukt loven som et tortur-verktøy mot oss. Vi er ikke mot å returnere til vårt hjemland, men tiden for å gjøre det er ikke nå fordi behovet for beskyttelse fremdeles er tilstede. Vi er maktesløse mens myndighetene vurderer om de kan ta tilbake det de ga oss, nemlig beskyttelse som flyktninger. Behovet for beskyttelse er ikke opphørt ennå. Jeg føler at jeg er i fengsel, og dermed får jeg ikke gjort de tingene som alle andre gjør.</p> <p>Mine barn føler seg isolerte og fattige siden vi foreldre er blitt passivisert og mistet motivasjonen for å kvalifisere oss til arbeidsmarkedet. I går spurte datteren min meg om hvorfor alle de andre barna blir levert til barnehagen i bil og ikke henne. Mitt barn har utviklet kompleks og føler at vi er fattige og er avskåret fra resten av samfunnet.</p> <p>Jeg har ventet på svar på søknaden om permanent opphold fra UDI i ett og et halvt år. Ventetiden har påført oss smerter i form av traumer, søvnløshet, stress og redsel. Det har gjort at vi ikke er en del av samfunnet, og at vi mistet motivasjonen for å ta videre viktige steg for å bedre livskvaliteten. Opphørspraksisen har påvirket vår husholdningsøkonomi. For eksempel kan jeg ikke dekke svømmekursutgifter for datteren min. Jeg kan heller ikke på annen måte forbedre livskvaliteten hennes slik at hun lettere blir integrert i samfunnet. Årsaken til det er at jeg er blitt ødelagt mentalt av opphørspraksisen.</p> <p>Folk jeg kjenner har samme utfordringer som meg. Vi er alle heldige hvis vi kommer ut av dette uten å bli gale.»</p>

<p><b>Mann, 25 år</b></p> <p><b>Gift, ingen barn. Har helgejobb. UDI vurderer nå opphør av hans flyktningstatus.</b></p>	<p>«Det er vanskelig og er ikke bra for menneskene som dette har rammet. Særlig somaliere, fordi forholdene i Somalia har ikke endret seg. Vi ønsker at situasjonen i Somalia blir bedre igjen og vi kan reise tilbake til vårt kjære hjem. Forholdene på bakken i Somalia tillater dessverre ikke det nå.</p> <p>Søknaden min om å gå på videregående skole ble avslått, da de sa at jeg ikke har opphold i Norge. Jeg søkte opphold til kona mi gjennom familieinnvandring, og hun kom, men myndighetene nektet å gi henne reisedokumenter på grunn av opphørspraksisen. Konsekvensene av det ble at hun ikke har bankkonto og ikke ID-kort.</p> <p>Det finnes familier med barn som ikke har opphold. Praksisen har satt en tvangstrøye på folk som hemmer utviklingen av deres liv. Myndighetene sier at vi får reisedokument etter at vi har fått innvilget permanent opphold.»</p>
<p><b>Kvinne, 57 år</b></p> <p><b>Enke, mannen ble drept i Somalia. Åtte barn. Går på skole. UDI vurderer nå opphør av hennes flyktningstatus.</b></p>	<p>«Norske myndigheter har sagt at det er fred i Somalia og at forholdene har bedret seg. Det ville ha vært fint om landet hadde normalisert seg igjen. Men det myndighetene sier er dessverre ikke riktig og endringene har ikke vart lenge nok. Det har ikke skjedd noen særlig endring hva gjelder sikkerheten for sivilbefolkningen. Jeg ser ikke noe bra i opphørspraksisen. Det fører bare til ødeleggelse for folk som har følt at de har noenlunde stabilitet og fredelige forhold rundt seg etter å ha flyktet fra krig og elendighet. Med andre ord, det strider mot verdien av menneskeheten.</p> <p>Mens vi ventet på svar fra UDI, stoppet NAV barnetrygden. Vi visste ikke hva vi skulle gjøre. Noen foreslo å ringe til UDI, noe som vi gjorde, og etter lang ventetid sendte de oss et brev som vi leverte til NAV.</p> <p>Jeg har ikke reisedokumenter. Det hindrer følelsen av frihet, og jeg er deprimert nå. Barna mine kom til landet gjennom familieinnvandring, de er åtte barn. Jeg har vært i Norge i fem år og barna i tre år. Vi søkte permanent oppholdstilatelse på samme tidspunkt. Jeg kjenner flere personer i samme situasjon. Folk er plaget og traumatiserte på grunn av situasjonen.»</p>

<p><b>Kvinne, 50 år</b></p> <p><b>Ugift, tre barn (bor i Kenya). Går på skole. UDI vurderer nå opphør av hennes flyktningstatus.</b></p>	<p>«Jeg ser på denne praksisen som et diskrimineringsverktøy som myndighetene bruker mot somaliere. Jeg har ingen annen måte å beskrive praksisen på. Jeg har bodd i Norge i mer enn fem år, fikk flyktningstatus, har gått på introduksjonsprogrammet, går på skole – og har på denne måten opparbeidet en tilknytning til landet.</p> <p>Myndighetene vil kvitte seg med somaliske flyktninger. Derfor bruker myndighetene denne praksisen for å implementere deres plan om å utlevere flyktninger til Al-Shabaab, og alle vet at sivilbefolkningen i Somalia ikke har tilgang til beskyttelse fra myndighetene i Somalia.</p> <p>Vi er sårbare og traumatiserte fra før av, på grunn av det vi tidligere har opplevd i Somalia. Vi forventet en hjelpende hånd fra det norske samfunnet og deres myndigheter, men det viser seg at vi er uønsket i dette landet. Hvordan er det at du anerkjenner en som har kommet til ditt land og bedt om beskyttelse, og du aksepterer og gir beskyttelse, men så etter noen år sier du vi vurderer om vi kan sende deg tilbake til hjemlandet ditt. Hvor har de hentet informasjonen som sier at Al-Shabaab er blitt utryddet og at man kan stole på sikkerheten i Somalia? Al-Shabab lever, og de har kontroll over store områder i Sør- og Sentral-Somalia.</p> <p>Datteren min er i Kenya. Hun er syk og funksjonshemmet. Hun klarer ikke å leve uten støttepersoner. Jeg er her og føler at jeg er i fengsel, siden muligheten for å bli aktiv og selvstendig er blitt tatt fra oss av myndighetene. De har ikke gitt oss reisedokumenter, som ble begrunnet med at søknaden om permanent opphold ikke er behandlet ennå. Det verste av alt er følelsen av usikkerhet når de sier at søknaden skal behandles, men uten å konkretisere noe saksbehandlingstidspunkt. Vi krever at menneskerettigheter blir respektert og våre rettigheter ivaretatt.</p> <p>Jeg kjenner mennesker som skulle starte i jobb, men som mistet muligheten fordi de ikke hadde opphold i Norge. Vi ventet cirka ett og et halvt år før myndighetene bestemte å innvilge oss midlertidige opphold.»</p>
<p><b>Mann, 27 år</b></p> <p><b>Enkemann, kona nylig drept av Al-Shabaab i Mogadishu. Ett barn (bor i Etiopia). Sitter hjemme, orker ikke å gjøre noe.</b></p> <p><b>Hans flyktningstatus i Norge har opphørt.</b></p>	<p>«Det har skapt forvirring og unødvendig lidelse som har vekket minner om tidligere opplevd forfølgelse. Jeg kom til Norge i 2011, og etablerte meg i dette landet. Men så kom opphørspraksisen, og det rammet oss på den verste måten. Helsen er blitt dårlig, jeg sover ikke på natta, er deprimert, har mistet motivasjonen og tillit til myndighetene. Hvis jeg ikke var religiøs, hadde muligens jeg og mange andre begått selvmord.</p> <p>Al-Shabaab lever og er i drift i Somalia. For to uker siden ble en venn av meg drept av Al-Shabab da han returnerte fra Etiopia til Mogadishu. Han hadde hørt fra diverse informasjonskanaler at forholdene i Mogadishu har forbedret seg, og bestemte seg derfor for å reise tilbake til Mogadishu til sin familie. Dessverre ble han drept av terroristene, og jeg er sikker på at samme skjebne venter på meg ved ankomst til Mogadishu. Hvis jeg visste at Norge kom til å behandle oss på denne måten, hadde jeg valgt å søke asyl i et annet land som for eksempel Sverige eller Tyskland.»</p>



<p><b>Kvinne, 26 år</b></p> <p><b>Ugift, ingen barn. Går på skole. UDI vurderer nå opphør av hennes flyktning-status.</b></p>	<p>«Jeg ser på det som en straff mot mennesker som allerede var preget av tidligere umenneskelig behandling og forfølgelser fra terrorister. Vi var forhåpningsfulle og tenkte at Norge ville behandle oss som flyktninger, siden vi ble anerkjent som flyktninger, men det vi opplever nå kan regnes som mental tortur og forfølgelse. Jeg skulle ønske at landet mitt får fred igjen slik at jeg reiser tilbake til mitt hus, mitt land, mine familiemedlemmer. Ingen ønsker å reise fra landet sitt og komme til et land som man ikke har noe til felles med. Det ville ha vært fint fra begynnelsen av om myndighetene tok en rask avgjørelse om vår status. Du kan ikke behandle saker i lang tid, da det ser ut som de gjør dette med vilje for å ramme oss. Dette er ikke bra for verken oss eller Norge.</p> <p>Fra begynnelsen var jeg veldig motivert og hadde planer for mitt liv her i Norge, men nå ser det ut som at mine planer ikke kan realiseres på grunn av opphørspraksisen. Jeg føler at jeg er i en limbo-tilstand. Jeg føler at jeg verken er i Norge eller i Somalia, og på denne måten har jeg mistet tilliten til Norge.</p> <p>Det er mange andre som deler denne skjebnen. Praksisen har påvirket deres levekår. Mange av dem har mistet motivasjonen til å gjøre noe i livet, og det har også påvirket deres helse. Noen ville ta opp studier eller søke seg jobber, men har mistet motivasjonen.»</p>
<p><b>Mann, 48 år</b></p> <p><b>Ugift, ingen barn. Gikk på introduksjonsprogrammet, men har stoppet. UDI vurderer nå opphør av hans flyktning-status.</b></p>	<p>«Det er en merkelig ting som det ennå ikke er klart for oss hvorfor norske myndigheter bruker. Situasjonen i Somalia har ikke endret seg, og for noen uker siden hørte vi på radio at det har vært nye eksplosjoner i Mogadishu og flere døde.</p> <p>Den måten vi er satt på vent er ikke bra for oss. Vi vet ikke om vi blir, om vi skal fortsette med skole, fortsette med livet og prøve å ta førerkort og få jobb. Det tar så langt tid. Jeg har stoppet å gå på skole, jeg gikk på introduksjonsprogrammet. Jeg ble stresset. Du mister all lyst til å gjøre noe for deg selv. Vi reiste fra krig og problemer. Vi har ikke løyet eller gjort noe feil. Så at de politiske partiene for å få stemmer skal bruke oss, levende mennesker, som kort, det er en merkelig måte og si at vi ivaretar menneskerettigheter på.</p> <p>Tre personer jeg kjenner har fått opphør. Jeg vet at han ene har de tatt oppholdstillatelsen fra, og han forsvant – kanskje til et annet land. De to andre var i jobb da de fikk opphør og oppholdstillatelsen ble trukket tilbake. De fikk beskjed fra jobben at de ikke kunne betale dem lønn siden de ikke klarte å finne dem i folkeregistret. De klarte ikke å komme inn på jobben med inngangskortene sine, og fikk beskjed om å komme med gyldig ID så de kunne fornye inngangskortene. Da de gikk til UDI fikk de beskjed om å vente, og at saken er under behandling. På arbeidstedet fikk de til svar at det ikke var nok for å fornye inngangskortene, og de kunne ikke jobbe mer.»</p>

<p><b>Mann, 34 år</b></p> <p><b>Gift, fem barn. Jobber i industrien. UDI vurderer nå opphør av hans flyktningstatus.</b></p>	<p>«Det er urettferdig og det er noe vi ikke forstår hvor kommer fra. Det har satt livene våre på vent, og det er en stressende situasjon å være i. Du vet ikke om du skal gå fremover eller bli sendt tilbake til elendighet du flyktet fra.</p> <p>Jeg og hele familien har søkt om permanent opphold, men vi fikk alle sammen midlertidig opphold. Til og med sønnen min som er født i Norge har fått midlertidig. Jeg kom først til Norge og søkte asyl. Da jeg fikk opphold fikk jeg familiegjenforening med min kone og fire barn, tre jenter og to gutter. Den yngste gutten ble født i Norge. Da jeg gikk til UDI og søkte fornyelse til dem og meg, fikk jeg beskjed om at hele familien vil få det samme type opphold jeg vil få. Hvis jeg fikk fornyet et år så fikk resten av familien det samme, og hvis jeg fikk permanent opphold så vil familien også få det samme. Og nå sitter vi og venter på at de i UDI skal finne ut hva de skal gi oss.</p> <p>Opphørspraksisen påvirker barna. De hører når jeg snakker med moren deres. De eldste jentene er 7, 12 og 13 år, så vi har snakket om det. Vi er heldige at barnas studiemotivasjon ikke ble påvirket. Døtrene går på en skole der lærerne er veldig flinke til å hjelpe dem.»</p>
<p><b>Kvinne, 29 år</b></p> <p><b>Ugift, ingen barn. Går på skole. UDI vurderer nå opphør av hennes flyktningstatus.</b></p>	<p>«Det er urettferdig på alle mulig måter. Jeg skulle studere og søkte, men på grunn av at jeg manglet opphold har jeg ikke fått det til. Alle de jeg gikk i samme klasse med har fått seg en praksisplass som de ønsker, mens jeg måtte løpe etter UDI og få tak i papir som beviser at jeg ennå ikke har mistet mitt opphold. Hva har jeg gjort for å fortjene dette, å miste studiene mine fordi UDI bruker så lang tid?</p> <p>Det er mange jeg kjenner som er påvirket av opphørspraksisen, og alle er som meg, vi bare venter. Det er ikke noe annet vi kan gjøre. Alle prøver å holde seg opptatt med studie eller jobb, fordi det er det eneste du kan gjøre. Hvis ikke man holder seg opptatt da kommer de vonde tankene; usikkerhet, noen ganger føler jeg at jeg ikke orker å gå på skole, fordi jeg tenker hva er vitsen, du blir sendt tilbake uansett.»</p>

<p><b>Mann, 29 år</b></p> <p><b>Gift, ingen barn. Jobber i industrien. Han har fått permanent opphold i Norge.</b></p>	<p>«Opphør er et politisk spill som har røtter i den norske loven. Dette er, som flere har fått med seg, et politisk spill som kommer fra partiene, som dessverre er ødeleggende og urettferdig. Man kan klage hvis man mener at opphør av flyktningsstatusen er feil. Det synes jeg er en bra ting.</p> <p>Det er flere jeg kjenner som er påvirket av dette. Problemet er at folk hører på ryktene som går. Dessverre er det sånn at mange somaliere ikke kan lese og skrive. Istedenfor å oppsøke riktig informasjon, får de høre masse rykter og uriktige informasjon. UDI har skrevet om det på sine nettsider, men hvis du ikke kan lese så er det ikke nyttig for deg. I tillegg så er dette her juss og lover, og det er ikke alle som forstår selv om du kan lese og skrive. Det fører til at feilinformasjon gjør folk mer stresset. De jeg kjenner er deprimerte og forvirret. De vet ikke hva de skal gjøre med livet sitt. Det er også barn i bildet, og det er ikke bra for barna, skolen deres og utviklingen. Men som situasjonen er nå, så venter de på at UDI skal ta en avgjørelse. Hvis de ikke er enige i den avgjørelsen, kan de klage.</p> <p>Jeg håper Norge ikke drar dette politiske spillet for langt, siden det går utover mennesker – og spesielt barn. Hvis Norge mener det er så trygt i Somalia, hvordan er det mulig at de trenger så lang tid til å vurdere og finne ut av det? Norge er et rikt land med masse ressurser, de har Landinfo som gir dem oppdatert informasjon om situasjonen i et land. Somalia er ikke et land man kan si er trygt. En dag er det rolig, neste dag skjer det masse eksplosjoner. Spesielt barnefamilier burde ikke bli satt i en situasjon med så lang venting. Folk trenger å føle seg trygge og føle at de kan gå fremover i livet sitt, sånn at de kan føle seg verdifulle, men denne saken ødelegger mennesker og de blir bare mer og mer syke. Det lønner seg verken for personen eller Norge å ha folk som ikke kan jobbe eller lære språket eller bidra i samfunnet. Jo lengre tid dette med opphør tar, jo flere barn og familier får livet ødelagt og når et mentalt sted de ikke kan komme tilbake fra.»</p>
--	--

<p><b>Mann, 33 år</b></p> <p><b>Gift, seks barn (er ikke i Norge). Jobber som taxisjåfør. UDI vurderer nå opphør av hans flyktning-status.</b></p>	<p>«Dette er et politisk spill. Hvis Norge virkelig mener seriøst at det er trygt i Mogadishu, så skulle de 1 600 personene vært sendt tilbake innen to uker. Norge har penger, og de har leid inn store fly for å sende folk ut, men her er det ingen som er sendt ut ennå. Livene våre har blitt satt på vent i to år, hvordan er det mulig? Siden 2016. Denne praksisen er for å så frykt i hjertet til somaliere og sende ut signaler om at vi ikke er ønsket her.</p> <p>Jeg ble ferdig med introduksjonsprogrammet og var i fast jobb i 2015. Så kom instruksen fra Justis i 2016, det virkelig ødela livet mitt. All motivasjonen jeg hadde som hjelp meg med å integrer meg så fort forsvant. Jeg ble så deprimert og ble nesten sengeliggende i et år. Til nå har jeg ikke kommet tilbake til min fulle form. Men jeg bestemte meg for at jeg skal slåss for mine rettigheter og ikke gi opp. Jeg ville studere og fortsette utdanningen, men hvordan kan jeg tenke på studier når jeg ikke vet hvor jeg skal ende opp.</p> <p>Folk er redde, noen forsvinner ut av landet med barna på grunn av frykt. Norske myndigheter sier at integrering mislykkes i Norge, og at alle de store tiltakene som ble gjort for å bedre integrering ikke har fungert. Og da skylder de på oss, de vil ikke integrere seg. Men hvordan skal jeg kunne lære språk og tenke på å integrere meg når jeg ikke vet om jeg blir? Livet vårt er satt på vent, og det føles så urettferdig. Hvordan kan norske myndigheter forvente at en somalier som har vært gjennom krig, sult, naturkatastrofer og flukten til Norge, skal sitte å lære seg norsk språk og søke jobb, når de igjen blir utsatt for en nytt traume med usikkerhet og frykt? Vi føler at norske myndigheter er ute etter oss, og at somaliere som ellers sliter i samfunnet, er de som får tilbakekall og opphør og livet deres satt på vent. Det føles urettferdig.»</p>
--	--

## 5 Oppsummering og anbefalinger til norske myndigheter

Når FNs flyktningkonvensjon skal tolkes, er Norge forpliktet til å anvende Wien-konvensjonen om traktatretten. Flyktningkonvensjonen skal ifølge Wien-konvensjonen tolkes i god tro, i tråd med ordlyden, og sett i lys av konvensjonens formål. Regjeringens utredninger på asylfeltet har sviktet de siste årene, blant annet ved at de bindende tolkningsreglene ikke har blitt anvendt i utredningen av Norges internasjonale forpliktelser. UNEs stornemnd anvendte ikke de bindende tolkningsreglene i Wien-konvensjonen da de i juli 2017 behandlet to saker om opphør, saker som er førende for dagens praksis.

UNHCRs tolkning av flyktningkonvensjonen kan ikke avfeies kun med et argument om at UNHCRs uttalelser ikke er bindende. Norske myndigheter er forpliktet til å vise hvorfor en annen tolkning enn UNHCRs tolkning er den korrekte. I tolkningen må norske myndigheter anvende de bindende tolkningsreglene i Wien-konvensjonen om traktatretten.

### Anbefalinger:

**Tolk FNs flyktningkonvensjon i tråd med de bindende tolkningsreglene i Wien-konvensjonen om traktatretten.**

**Ikke avvis UNHCRs tolkninger av flyktningkonvensjonen som «ikke bindende», men tillegg dem stor rettskildemessig vekt. Skal en annen tolkning enn UNHCRs legges til grunn, må det vises hvorfor UNHCRs tolkning er feil. Det må vises hvorfor en annen tolkning er riktig og i tråd med Wien-konvensjonens bindende tolkningsregler.**

**Endre utredningsinstruksen slik at plikten til å utrede folkerettslige spørsmål i forbindelse med lovgivningsarbeid fremgår eksplisitt. Dette vil være i tråd med anbefaling i årsmeldingen for 2017 fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter.**

Utlendingsloven bidrar til klarhet, ved at tilbakekall av flyktningstatus brukes om både opphør og kansellering. I motsetning til opphør, gjelder kansellering situasjoner der en person aldri skulle ha vært anerkjent som flyktning.

## Anbefaling:

**Rydd opp i begrepsbruken i utlendingsloven, slik at det skilles tydelig mellom opphør, kansellering og tilbakekall av flyktningstatus.**

Regjeringen har instruert utlendingsforvaltningen om praktiseringen av opphør. Ifølge instruksen skal forholdsmessighet ikke vurderes i opphørsaker, og UDI skal vurdere opphør dersom vilkårene foreligger. Instruksen skaper tvil om hvorvidt barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når det vurderes om flyktningstatus skal opphøre. Instruksen skaper også tvil om «dobbelgarantien» skal gjelde, ved å utelate kravet om at myndighetene i hjemlandet skal kunne gi personen effektiv beskyttelse før opphør av flyktningstatus kan skje. Etter instruksen skal internflukt brukes i opphørsaker, noe som er i strid med flyktningkonvensjonen.

## Anbefalinger:

**Sikre at barnets beste tillegges vekt som et grunnleggende hensyn når opphør av flyktningstatus vurderes, og at barnets rett til utvikling og til å bli hørt ivaretas, i tråd med FNs barnekonvensjon. Barnets beste må tillegges særlig vekt når det vurderes om det er forholdsmessig å anvende opphør overfor barn, i tråd med EMK.**

**Trekk tilbake instruksen fra regjeringen til utlendingsforvaltningen om opphør av flyktningstatus.**

**Subsidiært må gjeldende instruks oppdateres, slik at instruksens ordlyd er i tråd med gjeldende praksis. Praksisavklaringer gitt av Justis- og beredskapsdepartementet gjenspeiles nå ikke fullt ut i instruksen.**

Norsk opphørspraksis har så langt primært rammet somaliske flyktninger. UDI har igangsatt vurdering av opphør i sakene til 1 600 somaliske flyktninger. De som mister flyktningstatus risikerer å måtte returnere til Mogadishu. Som UNHCR har bekreftet i et brev til norske myndigheter, er opphør av flyktningstatus for personer fra Sør- og Sentral-Somalia i strid med flyktningkonvensjonen. Sikkerhetssituasjonen i disse områdene er ikke tilstrekkelig forbedret til at flyktningstatus kan opphøre.

## Anbefaling:

**Stopp bruken av opphør i saker som kan innebære retur til Sør- og Sentral-Somalia.**