

Rapport 2018:6

Tilbakekall

Rettssikkerhet og kontroll ved
tilbakekall av tillatelser etter
søknad om beskyttelse

Jan-Paul Brekke, Andrea Gustafsson Grønningsæter og
Kjetil Mujezinović Larsen

© Institutt for samfunnsforskning 2018
Rapport 2018:6

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (trykk): 978-82-7763-591-0
ISBN (online): 978-82-7763-592-7
ISSN (trykk): 0333-3671
ISSN (online): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	9
1 Mer oppmerksomhet om tilbakekall	11
1.1 Problemstillinger	13
1.2 Datakilder og metode	13
1.3 Bakgrunn	14
1.4 Tilbakekall i tall	17
1.5 Guide til leseren	19
2 Datakilder og metode	20
2.1 Om kapittelet	20
2.2 Saksmapper	20
2.2.1 Om saksmapper	20
2.2.2 Tilgang til saksmapper	20
2.2.3 Sikring av anonymitet og arbeidsform	21
2.2.4 Analyseform og metode	22
2.2.5 Utvalg	22
2.3 Statistikk	26
2.4 Intervjuer med offentlig ansatte	26
3 Tilbakekall – praksis og rettslig grunnlag	27
3.1 Rettslig grunnlag	27
3.2 Statsrettslige og folkerettslige rammer	29
3.3 Instruks GI-01/2016	30
3.4 Instruks GI-14/2016	30
3.5 Rundskriv og internmeldinger	34
3.6 Organiseringen av tilbakekallsarbeidet hos UDI	34
4 UDIs håndtering av tilbakekallssaker	38
4.1 Identifisering av sakene	38
4.1.1 Identifisering av § 63-sakene	38
4.1.2 Identifisering av § 37-sakene	40
4.2 Opplysning av saken	42

4.3 Forhåndsvarsel eller henleggelse	44
4.4 Tidsbruk i tilbakekallssaker	47
4.5 Likebehandling	47
4.6 Konsekvensene av et tilbakekall	48
5 Vurdering av praksis	50
5.1 Ligger praksis innenfor de rettslige rammene?	50
5.1.1 Hva har vi vurdert?	50
5.1.2 § 63 (uriktige opplysninger)	50
5.1.3 § 37 (endringer i personlige forhold, i hjemlandet mv.)	51
6 Konklusjoner og anbefalinger	56
6.1 Konklusjoner	56
6.1.1 Praksis er i hovedsak i tråd med de rettslige rammene	56
6.1.2 Forenklet håndtering av forholdsmessighetsvurdering	56
6.1.3 Liten åpenhet om bruk av Facebook	56
6.1.5 Det er uklart om ressursbruken står i forhold til virkningene	58
6.1.6 Behovet for kontroll er ivaretatt – hva med rettssikkerheten?	58
6.2 Anbefalinger	58
6.2.1 Sikre statistikk om tilbakekall	58
6.2.2 Rutiner knyttet til forhåndsvarsel	59
6.2.3 Gjennomgang av praksis knyttet til endring i «personlige forhold»	59
6.2.4 Gjennomgang av «endringer i hjemlandet» versus «personlige forhold» etter § 37 første ledd bokstav e	59
6.2.5 Likebehandling og utvidede rettigheter	59
6.2.6 Evaluere bruken av Facebook i saksbehandlingen	60
6.2.7 Utrede: Ender tilbakekall med utvisning, endret status eller fortsatt opphold?	60
6.2.8 Gjennomgang av informasjonsflyten om tilbakekall	60
6.2.9 Hva gjør man når det blir trygt i hjemlandet?	60
6.2.10 Vurdere konsekvensene av tilbakekall for enkeltpersoner og grupper	61
6.2.11 Registergjennomgang i 2019	61
6.2.12 Gjennomgang av organiseringen av arbeidet i UDI	61
6.2.13 Grunnen til at man vurderer tilbakekall bør fremgå av sakspapirene	61
6.2.14 Vise til forvaltningsloven når det ikke varsles	62
6.2.15 Sikre at tilbakekall etter § 63 gis på bakgrunn av nye opplysninger, ikke revurdering av gamle	62
6.2.16 Varsel om tilbakekall kan følge varsel om utvisning	62
6.2.17 Sikre samarbeid på tvers av etater	62
6.2.18 Utrede betydningen av barnets beste i saker med tilbakekall fordi det har blitt trygt i hjemlandet	63

Forord

Denne rapporten handler om tilbakekall av oppholdstillatelser gitt til personer som har søkt om beskyttelse og asyl i Norge. Dette har vært et prioritert område for den norske utlendingsforvaltningen de senere årene. Målet med studien er å belyse ulike sider ved hvordan disse sakene håndteres i dag. Rapporten er basert på en gjennomgang av flere enn hundre saker der myndighetene har vurdert tilbakekall. I tillegg har vi intervjuet offentlig ansatte i Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Justis- og beredskapsdepartementet og politiet. Informantene har beskrevet hvordan arbeidet gjennomføres, men har også bidratt med egne opplevelser og refleksjoner rundt hvordan disse oppgavene løses i utlendingsforvaltningen.

For utlendingene som opplever å bli varslet om eller få et vedtak om tilbakekall, er dette en betydelig belastning. Det er derfor viktig at kvaliteten og presisjonen i arbeidet er høy. Sammen med den brede gjennomgangen av tilbakekallssaker har intervjuene gitt et godt grunnlag for å beskrive og analysere dagens praksis på dette følsomme forvaltningsfeltet. Vi takker alle som har bidratt med sin kunnskap.

Oslo, mai 2018

forfatterne

Sammendrag

Forfattere Jan-Paul Brekke, Andrea Gustafsson Grønningsæter og Kjetil Mujezinović Larsen

Tittel Tilbakekall. Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse

Sammendrag Denne studien handler om Utlendingsdirektoratets håndtering av såkalte tilbakekallssaker. Dette er saker der myndighetene først gir asylsøkere og deres familier opphold i Norge, men senere vurderer å trekke dette tilbake.

Det er flere forhold som kan lede til at utlendinger mister retten til opphold: Det kan for eksempel vise seg at de ga uriktige opplysninger da de søkte om beskyttelse. De kan også ha besøkt hjemlandet, eller forholdene i hjemlandet kan ha endret seg slik at norske myndigheter mener at det ikke lenger er behov for beskyttelse.

De siste årene har norske myndigheter og Utlendingsdirektoratet hatt økt oppmerksomhet om slike tilbakekallssaker. I denne rapporten drøfter vi Utlendingsdirektoratets (UDIs) praksis. Vi har gjennomgått i overkant av hundre saksmapper der myndighetene har vedtatt tilbakekall, eller der tilbakekall har vært vurdert og sakene så har blitt henlagt. I tillegg har vi intervjuet offentlig ansatte i berørte etater og i departementet.

I studien spør vi blant annet: Hvordan blir slike saker identifisert? Hvordan blir de opplyst, og hvilken kvalitet holder lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen?

Blant funnene kan nevnes at forvaltningens praksis når det gjelder tilbakekall i hovedsak er i tråd med de rettslige rammene for arbeidet. Vi fant likevel noen viktige forbedringspunkter, blant annet knyttet til behovet for statistikk og tydeliggjøring av hva som utløser tilbakekall. Videre fant vi at Facebook i enkelte saker ble brukt som eneste nye moment og som utløsende for tilbakekall. Statistikken når det gjelder tilbakekall er mangelfull. Her er UDI i gang med forbedrende tiltak.

I rapporten peker vi også på flere vanskelige avveininger som denne typen saker innebærer for forvaltningen, blant annet vurderingen av hvor terskelen skal ligge for å opprette sak og å sende ut forhåndsvarsel om tilbakekall.

Rapporten avsluttes med en serie anbefalinger basert på gjennomgangen av saker til intervjuene med de offentlig ansatte. Anbefalingene er blant annet knyttet behovet for statistikk, bruken av Facebook, synliggjøring av hva som utløser tilbakekall, samt en vurdering av betydningen av barnets beste i saker der utlendinger mister tillatelser fordi det har blitt trygt i hjemlandet. Vi anbefaler også at det gjøres en studie av konsekvensene

av økt bruk av tilbakekall for de(n) berørte, familie og spesielt berørte land-grupper.

Emneord migrasjon, beskyttelse, tilbakekall, opphør, politikk, asyl

English summary

Authors Jan-Paul Brekke, Andrea Gustafsson Grønningsæter and Kjetil Mujezinović Larsen

Title Revocation of residence permits – Due process and judicial oversight in the processing of revocation cases in Norway

Summary Over the last couple of years, there has been increased attention in Norway to asylum seekers and their families that have their residence permits revoked. In this study we look closer at three major reasons for revocation and cessation of such permits.

Persons with protection in Norway may lose their permits due to having provided incorrect information during the application process. They may also have their permits revoked because they have visited their country of origin, or because the conditions in their home country have changed and Norwegian authorities no longer see a need for protection.

In Norway, this last reason for revocation or cessation of permits has attracted public attention.

In this study we study the Directorate of Immigration's (UDI) practice with regard to revocation and cessation. We do so by analyzing more than 100 case files. These files cover the two key paragraphs in the Norwegian Immigration Act (§ 37 and § 63). We also base our discussions on interviews with key informants within UDI, the Police and the Ministry of Justice and Public Security

The list of research questions include: How are these cases identified? How are the facts of the cases established, and what is the quality in the use of legal sources and legal discretion?

The report establishes that UDI's practice in these cases is predominately in line with the legal framework. A few weak points are pointed out, including considerations of proportionality, the use of Facebook and other social media as supporting evidence, and securing identical case handling across departments within the UDI.

The study also points out the challenging balancing acts that the civil servants must handle in these cases. One of these is weighing the information needed before opening a revocation case.

The report concludes with a list of suggestions for improving UDI's handling of revocation and cessation. Among these we find the need for improved registration and statistics, establishing clear standards for the use of social media in case processing and the role of the rights of children in cessation cases due to improved conditions in the home country. We also point to the

need for a better understanding of the wider consequences of revocation for the individual

Index terms

migration, protection, withdrawal, revocation, cessation, migration management

1 Mer oppmerksomhet om tilbakekall

Denne studien handler om Utlendingsdirektoratets håndtering av såkalte tilbakekallssaker. Dette er saker der asylsøkere og deres familier først får opphold i Norge, men der de på et senere tidspunkt kan miste tillatelsen av ulike grunner.

Norske myndigheter har rett til å trekke tilbake midlertidige eller permanente oppholdstillatelser når vilkårene som lå til grunn for tillatelsene, ikke lenger er til stede. Utlendinger kan for eksempel miste retten til opphold fordi det viser seg at de ga uriktige opplysninger da de søkte om beskyttelse. De kan også miste tillatelsen fordi de har besøkt hjemlandet, eller fordi forholdene i hjemlandet har endret seg slik at norske myndigheter mener at utlendingen ikke lenger har behov for beskyttelse.

I 2017 var det mye oppmerksomhet i norske medier om utlendinger som fikk oppholdstillatelsen trukket tilbake.¹ Mest oppmerksomhet fikk den såkalte Mahad-saken, der en tidligere asylsøker mistet statsborgerskapet etter at norske myndigheter mente han hadde løyet om hvor han kom fra.² Denne rapporten handler ikke om dem som mister statsborgerskapet, men om de andre tilfellene der utlendinger som har søkt om beskyttelse, mister tillatelser før de har nådd denne formelle tilknytningen til Norge.

I Norge gis slikt tilbakekall med hjemmel i fire paragrafer i utlendingsloven (§§ 31, 37, 63 og 126). Disse omfatter blant annet tilfeller der det er avdekket at utlendingen tidligere har begått alvorlige straffbare handlinger, har gjenopptatt formelle bånd til hjemlandet eller kan gjøre det (for eksempel fordi forholdene i hjemlandet er endret), der utlendingen har gitt uriktige opplysninger, eller der et Schengen-land har avgjort at vedkommende utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Det rettslige grunnlaget gjennomgår vi i kapittel 3.

Den umiddelbare bakgrunnen for at tilbakekall havnet i medienes søkelys, var de høye asylankomstene til Norge i 2015. Da kom det flere enn 31 000 asylsøkere til landet. Dette resulterte i at Stortinget foreslo en rekke innstramninger i asylpolitikken. Ett av punktene her gjaldt en oppfordring til å kalle tilbake

1 Aftenposten (19.01.2017): «Kraftig økning i antall tilbakekallelser av oppholdstillatelser i 2016»

2 VG (13.03.2017): «Mahad Mahamud tapte saken om statsborgerskap: – Veldig tungt»

tillatelser når det ble varige bedre forhold i hjemlandet.³ Den økte oppmerksomheten på tilbakekall beskrives ellers godt i to rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet (Instruks GI-01/2016 og GI-04/2016, senere erstattet av GI-14/2016). Her fremgår det hvordan departementet forventer at Utlendingsdirektoratet arbeider med tilbakekall. Disse rundskrivene gjennomgår vi i kapittel 3.

Tilbakekall av tillatelser er et veldig aktuelt tema i politikken. Solberg I-regjeringens satsing på tilbakekall etter de høye ankomsttallene i 2015 ble bekreftet i regjeringsplattformen for den nye regjeringen Solberg (med Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre), som ble lagt frem i januar 2018.

Tilbakekall er også utlendingsfaglig interessant. Den nye praksisen peker mot en aktualisering av beskyttelse som noe midlertidig. Denne muligheten er innbakt i FNs flyktningkonvensjon,⁴ men har i liten grad blitt praktisert tidligere i Norge og andre europeiske land.⁵ Gjennomgangen av saksmapper der tilbakekall har vært vurdert, viste at opplysninger fra sosiale medier, og da spesielt Facebook, spiller en sentral rolle i opplysningen av sakene. Bruken av denne informasjonskilden er viet spesiell oppmerksomhet i denne rapporten.

I Norge ligger det overordnede ansvaret for tilbakekallssaker under Justis- og beredskapsdepartementet. Fortolkningene av regelverket og instruksene til underliggende etater utgår fra dette departementet. Disse etatene er Utlendingsdirektoratet (UDI), politiet og Utlendingsnemnda (UNE).

Denne studien konsentrerer seg om UDIs arbeid. Vi har også intervjuet ansatte i Utlendingsnemnda og i politiet, men da for å belyse UDIs arbeid. Det er viktig at samarbeidet mellom de ulike etatene fungerer godt, blant annet for å sikre god opplysning av sakene og rask saksbehandling. Vi vil ved et par anledninger knytte noen kommentarer til dette samarbeidet.

Hva som skjer etter at tilbakekall er vedtatt, er ikke en del av det vi ser spesielt på i denne studien. Sakene vi gjennomgår, sier i noen tilfeller om sakene ender med utvisningsvedtak eller med nye typer oppholdstillatelser. I siste kapittel anbefaler vi at dette spørsmålet følges nøye i årene fremover. Hvis den annonserte utvidede bruken av tilbakekall følges opp, vil det være en rekke personer som befinner seg i Norge, som er forventet å vende tilbake til hjemlandet. I den

3 Punkt 5 i Stortingets asylavtale 19.11.2015.

4 <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>

5 Det er gitt midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge ved flere anledninger (for eksempel i forbindelse med konflikten i Bosnia og Kosovo). Denne typen kollektiv midlertidig tillatelse skiller seg fra de individuelle tillatelsene vi diskuterer i denne rapporten.

grad disse ikke forlater landet frivillig (eller med assistert retur) eller blir tvangsreturnert, vil situasjonen kunne være meget utfordrende både for dem det gjelder og for utlendingsforvaltningen. Det er uheldig at personer som befinner seg i landet, ikke er en del av det ordinære rettighetssystemet.

I denne rapporten analyserer vi det rettslige grunnlaget for tilbakekall etter søknad for beskyttelse og hvordan dette praktiseres i Norge i dag. Gjennomgangen er basert på en serie forskningsspørsmål.

1.1 Problemstillinger

Knyttet til den norske praktiseringen er vi på et overordnet plan interessert i: Hvordan håndteres disse sakene i Utlendingsdirektoratet?

Det innebærer blant annet spørsmål som:

- Hvordan identifiseres tilbakekallssakene?
- Hva skiller saker som ender med henleggelse, fra dem der det blir fattet vedtak?

For å kunne vurdere kvaliteten i selve saksbehandlingen må vi spørre:

- Hvordan sikres partenes anledning til å uttale seg?
- Oppfyller Utlendingsdirektoratet utrednings- og informasjonsplikten i behandlingen av sakene?
- Hvordan er kvaliteten i lovanvendelse, subsumsjon og skjønnsutøvelse?
- Sikrer direktoratet likebehandling på tvers av saker?

Som i andre deler av utlendingsfeltet vil man måtte vurdere om behandlingen av tilbakekallssakene tilfredsstillende både individenes *rettssikkerhet* og statens behov for *kontroll*. Knyttet til dette må man også vurdere *ressursbruken* i denne typen saker.

I gjennomgangen av disse spørsmålene vil vi være på jakt etter forslag til endringer i praksis som kan bedre arbeidet på feltet.

1.2 Datakilder og metode

For å belyse problemstillingene har vi brukt fire datakilder: statistikk knyttet til tilbakekall, saksmapper for 103 personer der tilbakekall er vurdert eller UDI har

fattet vedtak om tilbakekall, intervjuer med nøkkelinformanter i Norge. Metoden og utvalgsprosedyrene er beskrevet i detalj i neste kapittel.

Som en del av studien sammenlignet vi den norske forvaltningens arbeid med tilbakekall med praksis i andre europeiske land. Dette ble gjort ved å trekke på en komparativ rapport under utarbeidelse fra European Asylum Support Office (EASO).⁶ Siden denne rapporten fra EASO ennå ikke er gjort offentlig, må også vår sammenligning være inntatt offentlighet. Denne delen av studien er likevel tilgjengelig for forvaltningen og vil med all sannsynlighet bli publisert på et senere tidspunkt. I den delen av studien spør vi: Hvordan er norsk praksis når det gjelder tilbakekall i forhold til praksis i andre europeiske land?

1.3 Bakgrunn

2015-ankomstene førte til en kraftig oppbygging av mottaksapparatet og Utlendingsdirektoratet. Systemet ble dimensjonert for fortsatt høye ankomster. Men tallene falt, og i 2016 kom det kun 3460 søkere.⁷ Resultatet var at det i løpet av 2017 ble frigjort kapasitet til annet enn behandling av innkommende søknader.

Den ekstra kapasiteten gjorde det mulig å identifisere flere potensielle tilbakekallssaker og å sikre opplysning av sakene.⁸ Det ble også gjort flere organisatoriske grep internt i Utlendingsdirektoratet, som skulle styrke koordineringen av behandlingen av tilbakekallssaker. I tillegg ble en særskilt gruppe satt til å se på mulige tilbakekallssaker der utlendingene hadde bakgrunn fra Somalia.

Den politiske oppmerksomheten om tilbakekall falt sammen med mulighetene den ledige kapasiteten ga. Mens det var én omtale av tilbakekall i Statsbudsjettet for 2016, var ambisjonene på dette feltet nevnt hele 16 ganger i budsjettet året etter.⁹

Den økte oppmerksomheten om tilbakekall i Norge sammenfaller med lignende diskusjoner i EU-kommisjonen og i medlemslandene. Der diskuteres det blant annet om landene som behandler fornyelser av oppholdstillatelser, skal måtte vurdere om tillatelsene kan trekkes tilbake, for eksempel fordi forholdene i hjemlandet har blitt bedre. Også her kommer diskusjonene i kjølvannet av de

6 EASO (2017), Quality Matrix key findings: Withdrawal of international protection. Draft: July 2017.

7 UDI: «Asylsøknader etter statsborgerskap og måned (2017)»

8 Aftenposten: «Norge har nå den største nedgangen i asylankomster i Europa – derfor kan UDI nå bruke ressurser på å granske asyljuks»

9 Prop. 1 S (2016–2017), Justis- og beredskapsdepartementet

høye ankomstene i 2015, som en del av en større revisjon av en samlet europeisk asylpolitikk.¹⁰

Selv om hendelsene i 2015 må ses som bakteppet for norske myndigheters økte tilbakekallsarbeid, var det allerede oppmerksomhet om dette både i politisk ledelse i Justis- og beredskapsdepartementet og i forvaltningen. Dette reflekteres i Prop. 1 S (2015–2016), der det står at

Justis- og beredskapsdepartementet vil instruere UDI om tilbakekall av oppholdstillatelse dersom flyktninger reiser tilbake til hjemlandet på ferie.¹¹

Slike reiser ville være i strid med forutsetningene for opphold i Norge. I en instruks fra januar 2016 presiseres det at slike reiser normalt skal føre til tilbakekall.¹²

Det ble likevel et vesentlig sterkere trykk på tilbakekall politisk og i forvaltningen etter de høye ankomsttallene i 2015, og da spesielt knyttet til punkt fem i asylavtalen fra november det året. Fra tidligere hadde praksis vært at man vurderte tilbakekall av oppholdstillatelse når man oppdaget at utlendingen hadde gitt gale opplysninger eller hadde oppholdt seg i hjemlandet, eller når UDI vurderte å utvise utlendingen.

Avtalen hadde bred partipolitisk støtte (bare SV og MDG sto ikke bak). I punkt fem står det:

Dersom grunnlaget for midlertidig beskyttelse kan ha falt bort som følge av politiske, sosiale eller humanitære forbedringer i hjemlandet, kan utlendingsmyndighetene uten ugrunnet opphold starte med tilbakekalling av oppholdstillatelsen til dem som fikk opphold på slikt grunnlag.¹³

Det er viktig å merke seg her at tiltaket skal gjelde personer med midlertidig beskyttelse, altså personer med midlertidige tillatelse før permanent opphold er innvilget. Asylavtalen ble retningsgivende for senere praksis på dette punktet, slik at en overgang til permanent opphold (som normalt kan skje rundt tre år etter man har søkt om asyl) vil skjerme mot tilbakekall i tilfeller hvor endrede forhold i hjemlandet gjør at behovet for beskyttelse bortfaller (§ 37 første ledd bokstav e). Andre grunner for tilbakekall vil kunne gjennomføres også etter at permanent opphold er oppnådd.

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm

¹¹ Prop. 1 S (2016–2017), Justis- og beredskapsdepartementet

¹² Instruks Justis- og beredskapsdepartementet GI-01/2016, 14.01 2016

¹³ Prop. 1 S (2016–2017), Justis- og beredskapsdepartementet

I endringene i regler og praksis etter 2015 har myndighetene lagt mer vekt på midlertidighet. Særlig er det en strengere praktisering av § 37 første ledd bokstav e, om tilbakekall på grunn av endrede forhold i hjemlandet, som har fått betydelig oppmerksomhet den senere tid. I Prop. 90 L (2015–2016)¹⁴ er de nye reglene beskrevet slik:

Instruksen (GI04/2016) gjelder flyktninger som har kommet til Norge på egen hånd som asylsøkere, og som ennå ikke har fått permanent oppholdstillatelse.

En konsekvens av instruksen er at oppholdet i Norge frem til innvilgelse av permanent oppholdstillatelse får en mer midlertidig karakter; det er i hele denne perioden en mulighet for at flyktningen må returnere til hjemlandet.¹⁵

Tilbakekall grunnet uriktige opplysninger med videre (etter § 63) har fått mindre politisk oppmerksomhet. Også her var det noe endret praksis, som vi skal se i kapittel 3, men for denne sakstypen var det i hovedsak snakk om økt innsats for å identifisere og opplyse denne typen saker.

Også når Utlendingsnemnda skal beskrive tilbakekallsporteføljen, er det den nye praktiseringen av midlertidighet som er i forgrunnen. På sine hjemmesider skriver de:

Vi vurderer om du ikke lenger trenger beskyttelse i Norge. Selv om en person har fått asyl, er det ikke sikkert at personen beholder tillatelsen sin for alltid. Retten til asyl er midlertidig. Tillatelsen kan tilbakekalles i noen tilfeller. En vanlig grunn er at det har skjedd endringer i hjemlandet, som gjør at personen ikke lenger har behov for beskyttelse. Det må være snakk om en større endring, som har vart en viss tid. Det må være trygt å reise til hjemlandet. Vi kan ikke tilbakekalle tillatelsen dersom det er snakk om små og forbigående endringer som ikke gjør den politiske eller sikkerhetsmessige situasjonen trygg nok.¹⁶

Som en oppfølging av asylavtalen mellom partiene på Stortinget (unntatt SV og MDG) ble saksporteføljer som kunne være aktuelle for tilbakekall etter § 37 første ledd bokstav e (endrede forhold i hjemlandet), identifisert av Utlendingsdirektoratet i 2016. I løpet av 2016 og 2017 ble søknader fra Somalia og Sri Lanka identifisert som spesielt aktuelle for denne typen tilbakekall. Dette resulterte blant annet i at politiet ble pålagt å sende alle saker fra disse to landene der det

14 Prop. 90 L (2015–2016) Justis- og beredskapsdepartementet

15 Prop. 90 L (2015–2016) Justis- og beredskapsdepartementet, side 87.

16 <https://www.une.no/sakstyper/tilbakekall/>

er søkt om permanent opphold, til UDI for vurdering av mulig tilbakekall, se rundskriv RS 2016-002.¹⁷

Rundt 1600 slike saker var identifisert frem til høsten 2017.¹⁸ Av disse var det sendt ut varsel om tilbakekall i 150 av sakene, mens 2 saker fra Somalia ble behandlet i stornemnd av Utlendingsnemnda. Her fikk UDI medhold i begge sakene sommeren 2017.¹⁹ Sakene ble anket videre til rettssystemet.

1.4 Tilbakekall i tall

Som det fremgår andre steder i denne rapporten, har saker der det har vært vurdert eller gitt tilbakekall, blitt ufullstendig registrert. Dette har sin bakgrunn i at denne typen saker ikke var skilt ut som egen kategori i UDIs registrering av saker. Fra mars 2017 ble tilbakekall innført som en egen sakstype i UDIs saksbehandlingssystem «Datasytemet for utlendings- og flyktningsaker» (DUF).

Vi har derfor ikke kunnet hente ut fullstendig statistikk om tilbakekall til denne studien. Dette gjør det problematisk å gi en nøyaktig oversikt over utviklingen i arbeidet med tilbakekall.

I etterkant av datainnsamlingen har vi likevel fått tilgang til tall fra Utlendingsdirektoratet som gir en indikasjon på omfanget av arbeidet med tilbakekall. Tallene gjelder antallet tilfeller der det har vært opprettet en tilbakekallssak, eller der det er fattet vedtak. Det er forventet at registreringen, og dermed muligheten til å følge med på utviklingen, vil bedres betraktelig med de tekniske endringene som kom i 2017.

Disse tekniske endringene i DUF skal forbedre saksbehandlingsprosessen og mulighetene for å trekke ut statistikk i tilbakekallssaker. I tillegg til at tilbakekall ble innført som egen sakstype, ble en rekke eldre tilbakekallssaker registrert.

UDI oppgir at de fra januar 2015 til november 2017, med andre ord nærmere tre år, kalte tilbake oppholdstillatelsen til 437 personer med beskyttelse i Norge. I løpet av de tre årene økte antallet personer som fikk sine tillatelser tilbakekalt,

¹⁷ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2016-002/>

¹⁸ Vårt Land 24. oktober 2016: UDIs tilbakekallinger av asyl skal granskes

¹⁹ Avgjørelsene ble vedtatt under dissens. Flertallet i stornemnda kom til at de endrede forholdene i sikkerhetssituasjonen i Mogadishu i løpet av de siste fem årene utgjorde vesentlige og varige endringer i hjemlandet, slik at klagernes beskyttelsesbehov var bortfalt. Mindretallet mente at det ikke var tilstrekkelig for tilbakekall etter utl. § 37 første ledd bokstav e at utlendingens beskyttelsesbehov var bortfalt, men at det også måtte ha funnet sted en vesentlig og varig endring av den demokratiske og menneskerettslige situasjonen hjemlandet. Etter mindretallets syn var dette ikke tilfellet for Somalia, jf. N1729600817 og N1729590817.

fra 110 personer i 2015 til 128 personer i 2016 og 199 personer i 2017 (per november).

Av disse 437 personene oppgir UDI at 316 fikk tilbakekallsvedtak etter utlendingsloven § 63 (først og fremst på grunn av uriktige opplysninger), mens 121 personer fikk tilbakekall etter utlendingsloven § 37 (først og fremst på grunn av endrede forhold). UDI har ikke gode nok registreringer av saksopprettelse i tilbakekallssaker i 2015 og 2016 til å kunne si noe om hvor mange tilbakekallsaker som er opprettet totalt i denne perioden, og hvor stor andel av sakene som endte med tilbakekall. Dette gjør at det ikke er mulig å si noe om hvor mange tilbakekallssaker som ble henlagt i løpet av perioden, eller hvor mange tilbakekallssaker som er blitt opprettet uten å være avgjort før 2017.

Totaltallene for 2017 var ikke klare da denne rapporten ble skrevet, men aktiviteten på feltet var klart økende. Hvis vi inkluderer saker som omhandlet også andre typer tillatelser i tillegg til beskyttelse, ble det totalt opprettet 5300 tilbakekallssaker i perioden fra mars 2017 til november 2017. I disse var det ved utgangen av året fattet vedtak i drøyt 1700.²⁰ Av disse antok UDI at i overkant av en tredel gjaldt beskyttelsessaker.

Denne tredelen, eller rundt 600 saker, antar vi gjaldt beskyttelse, ettersom de gjaldt personer fra Somalia, Syria, Irak og Afghanistan. Disse landgruppene omfatter i all hovedsak personer som har beskyttelse i Norge eller familieinnvandringstillatelse med personer som har beskyttelse.

Av de 600 sakene har 32 prosent endt med tilbakekall, 8 prosent har endt med vedtak om at tillatelsen ikke skal tilbakekalles (det vil si at det er sendt forhåndsvarsel, mens det etterpå er vedtatt at tillatelsen ikke skal tilbakekalles). I 60 prosent av sakene endte saksbehandlingen med henleggelse uten at det ble sendt forhåndsvarsel.

Den store henleggelsesprosenten skyldes ifølge UDI at direktoratet har vurdert tilbakekall grunnet opphør av beskyttelsesbehov (§ 37 første ledd bokstav e.) for en gruppe personer fra Somalia. Dette var personer som hadde hatt fått midlertidig tillatelse innvilget i 2014 eller tidligere. Saker i denne gruppen ble henlagt som følge av at Justisdepartementet ga samtykke til at UDI kan henlegge tilbakekallssaker i tilfeller hvor utlendingen mest sannsynlig vil bli innvilget ny oppholdstillatelse i Norge, for eksempel etter utlendingsloven § 38.²¹

20 Antall saker her er ikke det samme som antall personer. Hvert enkelt tilfelle hvor UDI har vurdert tilbakekall, eller hvor en tillatelse er blitt tilbakekalt, utgjør en egen sak selv om vedtakene eller vurderingene retter seg mot samme person.

21 Instruks fra JD til UDI om praktisering av GI 14 2016, se også GI 14 2016.

I desember 2017 utgjør tilbakekallssaker den tredje største porteføljen av ubehandlede saker i UDI, med ca. 3600 saker til behandling. Det er vanskelig å gi nøyaktige tall på hvor mange av disse som knytter seg til tilbakekall av beskyttelse, da personer med tilbakekallssak typisk har flere underliggende tillatelser. UDI har ikke gode tall på hvilke tillatelser det gjelder, før tilbakekallsvedtaket faktisk er fattet.

1.5 Guide til leseren

I det neste kapittelet beskriver vi det empiriske materialet og metodene som er brukt for å svare på spørsmålene rundt tilbakekall av oppholdstillatelser. Sentralt her står en beskrivelse av omfanget av saker som utvalget ble trukket fra. I kapittel 3 går vi gjennom det rettslige grunnlaget for tilbakekall inkludert rundskrivene og instruksene som ble gitt i løpet av 2016 og 2017. Kapittel 4 inneholder en analyse av de 103 tilbakekallssakene, supplert og støttet av informasjon fra intervjuene med nøkkelinformantene. Deretter, i kapittel 5, følger en sammenligning av lovgivning og praksis i Norge og andre europeiske land. Til sist følger drøfting, konklusjoner og anbefalinger i kapittel 6. Først: en beskrivelse av empiri og metode.

2 Datakilder og metode

2.1 Om kapittelet

Denne rapporten bygger på fire datakilder. I dette kapittelet beskriver vi dette empiriske materialet og hvordan det ble brukt i analysen.

2.2 Saksmapper

2.2.1 Om saksmapper

Alle søknader fra utlendinger som ønsker opphold i Norge, blir behandlet av Utlendingsdirektoratet. I saker som gjelder beskyttelse, vil sakene som hovedregel som et minimum inneholde dokumentasjon fra den første registreringen hos politiet, asylintervjuet, dokumentasjon (for eksempel ID-papirer) og vedtak i saken.

I tilbakekallssakene vil mappene være mer omfattende og normalt i tillegg inneholde et forhåndsvarsel om tilbakekall, tilsvar fra advokat, vedtak om tilbakekall eller notat om henleggelse, Facebook-profiler og eventuelt også vedtak om nye tillatelser eller utvisning. I mange tilfeller inneholdt sakene en rekke ulike tillatelser fra tilknyttede saker (familie), fornyelser, anker med videre samt omfattende dokumentasjon. Til sammen gjorde det at en enkelt sak kunne omfatte et hundretall sider.

2.2.2 Tilgang til saksmapper

For å få tilgang til saksmapper hos UDI ble det søkt om dispensasjon fra taushetsplikten i medhold av forvaltningsloven § 13 d.

Etter gjeldende praksis skal Rådet for taushetsplikt og forskning vurdere saker hvis UDI er i tvil om det er hjemmel til å unnta opplysningene fra taushetsplikten. I dette tilfellet var det klart for UDI at det ikke var behov for å forelegge saken for rådet, blant annet fordi hverken direkte eller indirekte identifiserbare personopplysninger skulle noteres eller lagres utenfor UDIs lokaler.

Saksgjennomgangen innebar likevel innsyn i et stort antall ikke-anonymiserte saker. UDI vurderte hvorvidt dispensasjon fra taushetsplikten burde gis etter forvaltningsloven § 13 d, som fastsetter at innsyn kan gis når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser.²² Siden prosjektet ikke ville kunne gjennomføres uten at det ble gitt innsyn i sensitive personopplysninger, samt at en anonymisering av saksmappene ville være meget tidkrevende, kom UDI frem til at innsyn burde gis. Det ble også vist til at samfunnsnyten av prosjektet ble vurdert som stor.

Siden det ikke skulle samles inn personopplysninger, var det heller ikke behov for å melde prosjektet inn til NSD (Norsk senter for forskningsdata), som er ombud for Institutt for samfunnsforskning når det gjelder håndtering av personopplysninger.

2.2.3 Sikring av anonymitet og arbeidsform

Tillatelsen fra Utlendingsdirektoratet for å få tilgang til sakene innebar en rekke krav.

For å få tilgang til saksmappene hos UDI skrev vi for det første under en taushetserklæring. Denne erklæringen er tilsvarende den alle UDI-ansatte må underskrive.

Videre måtte alt arbeid med saksmappene foregå i direktoratets kontorer. Vi fikk utdelt egne adgangskort med varighet ut feltarbeidsperioden. Videre fikk prosjektet tildelt et eget kontor der sakene ble lagt inn av UDIs ansatte i tilfeldig rekkefølge.

Kontoret der sakene befant seg, måtte låses. Vi hadde tilgang til en felles nøkkel som var forbeholdt prosjektet.

Sakene kunne ikke registreres som lest eller markeres med tall eller annet som knyttet dem til notatene vi selv gjorde.

Ingen opplysninger som direkte eller indirekte kunne knyttes til enkeltpersoner, skulle tas med ut av kontoret eller UDIs lokaler. Dette innebar at alle notater vi gjorde oss som skulle tas med ut av huset, ikke kunne inneholde opplysninger som kunne knyttes til enkeltsaker. Dette krevde en rekke forholdsregler. Blant annet ble identifiserende opplysninger som navn, opprinnelsesland, søknadstidspunkt og lignende ikke notert, og alder ble gruppert i brede kategorier.

22 Sml. FOR-2011-1208-1238.

I et fellesmøte der forskerne satt sammen med ansatte i Utlendingsdirektoratet, ble det gitt en oversikt over kjente saker der tilbakekall var vurdert og/eller vedtatt. Etter instruksjon fra forskerne ble så et stratifisert utvalg trukket. Enkelsakene ble så identifisert av UDIs ansatte, sakene ble kopiert opp og fortløpende gjort tilgjengelig for forskerne.

Forskerne som var tilknyttet prosjektet, satt alene eller i par på kontoret, gikk gjennom sakene og noterte på PC-er i et skjema som siden ble delt og satt sammen.

2.2.4 Analyseform og metode

Informasjonen fra sakene ble registrert i analyseskjema i Excel-format. Med flere enn hundre saker og tre forskere involvert var denne metodiske løsningen hensiktsmessig.

Skjemaet inneholdt en spesifisering av problemstillingene og tillot at forskerne kunne utføre feltarbeidet hver for seg samtidig som det innsamlede materialet hadde samme format og lett kunne slås sammen.

Ved å ha opplysningene registrert i et regneark kunne vi i ettertid sortere og rotere materialet for å se etter mønstre og fellestrekk ved saker. Skjemaet tillot også mer omfattende skriftlig beskrivelse av momenter i sakene eller av funn som gikk på tvers av saksmaterialet.

2.2.5 Utvalg

Utvalget av saksmappene som inngikk i gjennomgangen av UDIs praksis, ble gjort i samarbeid med ansatte hos UDI som jobber med tilbakekallssaker. Det ble avholdt to møter hvor kriteriene for saksutvalget ble fastlagt. Basert på disse to møtene ble det bestemt at følgende kriterier skulle vektlegges i utvelgelsen av saksmappene:

- **Utfall/resultat:**

Det ble bestemt at det var ønskelig både å inkludere saker hvor tilbakekallsvedtak var blitt fattet, og saker hvor tilbakekall var blitt vurdert, men hvor saken senere var blitt henlagt. Det ble videre avgjort at saksmappene burde fordeles slik at vedtakssakene utgjorde rundt 70 %, mens de henlagte sakene utgjorde ca. 30 %.

- **Nasjonalitet:**

I møtene om saksutvalget kom det frem at enkelte nasjonaliteter utgjorde større grupper enn andre i saker som omhandler tilbakekall. Basert på disse opplysningene besluttet vi at det var ønskelig å sørge for at de dominerende opprinnelseslandene var godt representert i utvalget, men at det også inkluderte saker fra andre nasjonaliteter. Som utgangspunkt ble det derfor bestemt at utvalget burde bestå av ¼ saker fra Somalia, ¼ fra Syria, ¼ fra Afghanistan og ¼ av saker fra øvrige opprinnelsesland. Dette utgangspunktet ble senere noe modifisert (se nedenfor om dette).

- **Tilbakekallstype:**

Det ble fastslått at utvalget burde inkludere saker hvor tilbakekall ble vurdert med både utlendingsloven § 63 og §37 som hjemmelsgrunnlag. I tillegg ble det besluttet at utvalget så langt som mulig burde inneholde saker som er vurdert etter alle de seks alternative bokstavene i § 37 (dvs. a–f).

- **Tillatelsestype:**

Gjennom møtene angående saksutvalget ble det presisert at oppdraget ble avgrenset til å omhandle saker hvor utlendingen hadde fått opphold på grunnlag av utlendingsloven § 28. Det vil si at tillatelser gitt i medhold av utlendingsloven § 38 (opphold på grunn av sterke menneskelig hensyn eller særlig tilknytning til riket) ikke er inkludert i saksutvalget. Saksmapper til utlendinger som har blitt innvilget avledet flyktningstatus basert på oppholdstillatelsen til et familiemedlem etter § 28 sjette ledd, ble inkludert i utvalget.

Under det første møtet hos UDI 23. april 2017 ble vi opplyst om at tilbakekallsvurderinger ikke utgjør noen egen sakstype innenfor saksbehandlings-systemet som Utlendingsdirektoratet bruker. Det var dermed ikke mulig å søke etter tilbakekallssakene gjennom saksbehandlingssystemet. Dette gjorde at identifiseringen av aktuelle saker som falt inn under kriteriene for utvalget, ble gjort basert på arbeidsnotater som er utarbeidet av enhetene hos UDI som arbeider med tilbakekallssaker. Som følge av at sakene er identifisert ved hjelp av manuelle tellinger, er sakene utvalget er basert på, ikke representative for antallet saker hvor tilbakekall er blitt vurdert eller vedtatt av UDI i tidsperioden prosjektet omfatter.

Som følge av at det tok tid å få identifisert sakene utvalget skulle trekkes fra, ble det på det første møtet besluttet å gjøre et foreløpig pilotutvalg på til sammen 20 saksmapper. Disse saksmappene ble valgt ut etter følgende kriterier:

- **Somalia:** Utvalget besto av 5 saksmapper totalt, hvor det var fattet tilbakekallsvedtak i 3 av sakene, mens 2 av sakene var henlagt. Alle sakene var vurdert etter utl. § 63.
- **Afghanistan:** Utvalget besto av 5 saksmapper totalt, hvor det var fattet tilbakekallsvedtak i 3 av sakene og 2 var henlagt. Både utl. § 37 og § 63 var blant hjemmelsgrunnlagene for sakene.
- **Syria:** Utvalget besto av 5 saksmapper totalt, hvor det var fattet tilbakekallsvedtak i 3 av sakene og 2 var henlagt. Én av sakene var vurdert etter utl. § 37, mens resten var vurdert etter § 63.
- **Restkategori:** Utvalget besto av 5 saksmapper fra ulike øvrige nasjonaliteter, hvorav det var fattet tilbakekallsvedtak i samtlige saker. Både utl. § 37 og § 63 var blant hjemmelsgrunnlagene for sakene.

Disse saksmappene ble det gitt tilgang til frem til det var mulig å gjøre det endelige saksutvalget. Dette ble gjort både for å sikre at gjennomgangen av saksmappene kunne begynne så raskt som mulig, og for å gi oss en mulighet til å vurdere om kriteriene for saksutvalget var hensiktsmessige.

Det andre møtet om saksutvalget ble avholdt i UDIs lokaler 24. april 2017. Basert på kriteriene som var blitt fastlagt på det første møtet, ble det tatt en overordnet gjennomgang av saker hvor tilbakekallsvedtak var blitt fattet i tidsperioden 2015 til 2017 (til og med 23. april 17). Ut fra denne gjennomgangen ble totalt 278 saksmapper identifisert. Dette inkluderte saksmappene som inngikk i pilotutvalget.

Gjennomgangen viste at Somalia var den dominerende landbakgrunnen, men at fordelingen for de øvrige nasjonalitetene var noe annerledes enn hva som var blitt lagt til grunn på det første møtet om saksutvalget. Det ble derfor besluttet at Somalia-sakene burde utgjøre rundt $\frac{1}{3}$ av saksutvalget, mens resten av saksmappene ble fordelt ut fra størrelsen på de øvrige nasjonalitetene.

Det ble videre klargjort at et flertall av tilbakekallsvedtakene var blitt fattet med hjemmel i utlendingsloven § 63. Som en følge av dette bestemte vi at § 63-sakene burde utgjøre ca. $\frac{2}{3}$ av saksmappene, mens § 37-sakene burde utgjøre ca. $\frac{1}{3}$.

Basert på disse vurderingene valgte vi å ta ut i alt 72 saksmapper hvor det var blitt fattet tilbakekallsvedtak, og 30 saksmapper hvor tilbakekall var blitt vurdert, men hvor saken var blitt henlagt. Av saksmappene hvor det var blitt

fattet vedtak, var 48 vurdert med hjemmel i utlendingsloven § 63, mens 24 var vurdert med hjemmel i § 37. Fordelingen av saksmappene etter disse kriteriene fremgår i tabell 1.

Tabell 1. Fordeling av saker på nasjonalitet

	SOMALIA	AGHANISTAN	SYRIA	IRAK	ERITREA
Totalt antall vedtak (personer)	28 + 2	12	10	10	10
§ 63	19	8	7	7	7
§ 37 (fordelt på de ulike bokstavene i § 37)	9 + 2	4	3	3	3
Henlagt / ikke vedtak	12	6	4	4	4

Sammenlagt gjorde dette at totalt 122 saksmapper ble bestilt til praksisgjennomgangen (inkludert pilotutvalget, som det allerede var gitt innsyn i).

Ved gjennomgangen av sakene i utvalget ble det imidlertid oppdaget at fem av sakene var blitt inkludert i saksutvalget mer enn én gang. Disse sakene ble derfor kun registrert én gang, og saksmappene som var kopier av allerede registrerte saker, ble tatt ut av utvalget. I tillegg kom det frem av sakspapirene i tre av sakene at oppholdstillatelsen til utlendingen ikke var basert på utlendingsloven § 28 om beskyttelse (men i stedet gjaldt familieinnvandring). Disse sakene ble derfor også tatt ut av utvalget. I én av sakene hvor det var blitt fattet tilbakekallsvedtak, ble det opplyst i vedtaket at tilbakekallet var gjort av «DUF-tekniske årsaker» (utlendingsdatabasen). For øvrig kom det ikke frem noen begrunnelse for tilbakekallet, og utlendingen var samtidig blitt innvilget ny oppholdstillatelse. På bakgrunn av dette ble også denne saken tatt ut av utvalget. Dette innebar at totalt ni saker ble tatt ut av saksutvalget under gjennomgangen.

Videre ble to saker fjernet fra utvalget av personvern hensyn ved registreringen. Disse to sakene ble senere erstattet av to nye saker.

Som følge av redegjørelsen over burde saksgjennomgangen samlet ha utgjort 113 saksmapper. Sakene ble kopiert opp av UDIs ansatte løpende i løpet av vårren og sommeren 2017. Ved den siste optellingen hadde vi fått 103 saker. 10 saker lot seg ikke finne, kan hende grunnet feilregistrering. Ettersom vi bare hadde tilgang til saksmappene i papirformat og ikke hadde adgang til å knytte sakene vi gjennomgikk, til UDIs saksnummer, har det ikke latt seg gjøre å finne bakgrunnen for avviket på 10 saksmapper. Etter vår vurdering ga likevel de 103

saksmappene vi gjennomgikk, oss tilstrekkelig grunnlag for å vurdere UDIs praksis. Utvalget av saker ble gjort i samråd med UDI, og sakene ser ut til å gi et representativt bilde av praksisen.

2.3 Statistikk

Som vi beskrev i innledningen til denne rapporten, økte arbeidet med tilbakekallssaker i omfang i kjølvannet av ankomstsituasjonen i 2015. Dette bidro til at UDI først i 2016 omorganiserte innsatsen på dette feltet og samtidig så behovet for å registrere disse sakene spesielt i utlendingsdatabasen DUF. Først i mars 2017 fikk UDI teknisk mulighet til å registrere tilbakekallssaker som en egen sak i DUF. Dette gjør at det kan være vanskelig å hente ut historiske data i disse sakene. Spesielt gjelder det saker der tilbakekall blir vurdert, men der sakene så blir henlagt. For saker der det fattes vedtak, finnes det noe data tilgjengelig, som vi så over. Den ufullstendige registreringen av tilbakekallssaker i utlendingsdatabasen gjør at vi ikke kan presentere en fullstendig statistikk over antall og type saker der tilbakekall har vært vurdert eller gitt, utover begrensede opplysninger om praksis de siste tre årene.

2.4 Intervjuer med offentlig ansatte

En tredje datakilde er intervjuer med ansatte i Utlendingsdirektoratet, Justis- og beredskapsdepartementet, Utlendingsnemnda og politiet. Her ble det gjennomført til sammen seks intervjuer. I tillegg var det tett kontakt mellom forskere og oppdragsgivere i UDI underveis i prosjektet. I disse samtaler ble enkeltområder diskutert og drøftet.

Intervjuene ble gjennomført med én eller to forskere til stede. To intervjuer ble gjennomført med to informanter til stede. Samtalene fulgte en dynamisk intervjuguide, som ble tilpasset de ulike oppgavene etatene hadde i forbindelse med tilbakekall. Bruken av standard åpne intervjuer gjorde at funn fra ett intervju kunne tas inn i intervjuguiden og utdypes i de påfølgende samtaler.

Rapporten er utformet med sikte på at informantene ikke skal kunne identifiseres.

3 Tilbakekall – praksis og rettslig grunnlag

3.1 Rettslig grunnlag

Etter norsk rett kan en oppholdstillatelse tilbakekalles etter reglene i utlendingsloven §§ 31, 37, 63 og 126. Av disse er det §§ 37 og 63 som er viktigst i praksis.

Utlendingsloven § 31 gjelder utelukkelse fra retten til anerkjennelse som flyktning etter lovens § 28, først og fremst for personer som har begått alvorlige internasjonale forbrytelser. Bestemmelsens fjerde ledd gir hjemmel for å kalle tilbake en allerede innvilget oppholdstillatelse dersom en utlending senere blir funnet å oppfylle vilkårene for utelukkelse. Denne bestemmelsen har ikke vært anført i noen av sakene i utvalget vårt, og vi kjenner heller ikke til at § 31 fjerde ledd har vært anvendt i rettspraksis eller annen forvaltningspraksis. Saksutvalget vårt gir heller ikke grunnlag for å si at bestemmelsen burde ha blitt brukt i større grad.

Utlendingslovens § 126 viser til muligheten til å kalle tilbake tillatelser av «hensyn til grunnleggende nasjonale interesser» (annet ledd). Denne har heller ikke inngått i saksmaterialet vårt og vil ikke bli drøftet videre.

Utlendingsloven § 63 gir den generelle hovedregelen for tilbakekall av oppholdstillatelser, mens § 37 stiller opp tilleggsmuligheter for tilbakekall av oppholdstillatelse som flyktning.

Hovedregelen i § 63 er at både en midlertidig og en permanent oppholdstillatelse kan tilbakekalles «dersom utlendingen mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler». Mens bestemmelsens første alternativ retter seg mot utlendinger som har opptrådt svikaktig (i ond tro), hjemler bestemmelsens andre alternativ også «tilbakekall av vedtak som er ugyldige på grunn av et objektivt sett uriktig faktisk grunnlag, uavhengig av om utlendingen har opptrådt svikaktig», jf. Høyesteretts uttalelse i HR-2016-2017-A avsnitt 52, jf. forvaltningsloven § 35, altså tilfeller hvor utlendingen har vært i god tro om de uriktige opplysningene.

Lovens § 63 gjelder også for oppholdstillatelse gitt til flyktninger, men § 37 gir altså bestemmelser om tilbakekall av status og oppholdstillatelse som flyktning i flere tilfeller. En fellesnevner for de enkelte bestemmelsene er at det er tale om endrede forhold i etterkant av at oppholdstillatelsen ble innvilget, og som gjør at utlendingen ikke lenger kan påberope seg beskyttelse. Første ledd bokstav a til d i § 37 gjelder utlendingens egen opptreden, mens bokstavene e og f gjelder endrede forhold i landet utlendingen flyktet fra. Bokstav a gjelder tilfeller hvor utlendingen «frivillig på nytt har søkt beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av», bokstav b gjelder når utlendingen frivillig har gjenervrevet sitt statsborgerskap etter å ha mistet det, bokstav c gjelder når utlendingen «har ervervet nytt statsborgerskap og nyter beskyttelse av det landet utlendingen er blitt borger av», og bokstav d gjelder når utlendingen «frivillig på nytt har bosatt seg i det landet utlendingen forlot eller oppholdt seg utenfor på grunn av frykt for forfølgelse».

Når det gjelder endrede forhold, gir § 37 første ledd bokstav e hovedregelen for endrede forhold i utlendingens hjemland, i tilfeller hvor utlendingen «ikke lenger kan nekte å nyte godt av beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av, fordi de forholdene som førte til at utlendingen ble anerkjent som flyktning [...] ikke lenger er til stede», altså i tilfeller hvor det har skjedd en forbedring i forholdene i hjemlandet, slik at utlendingen ikke lenger oppfyller vilkårene for å anses som flyktning. Bokstav f gir en særregel for utlendinger som mangler statsborgerskap, hvor tilsvarende regel som i bokstav e gjelder i tilfeller der utlendingen på grunn av endrede forhold «er i stand til å vende tilbake til det landet hvor utlendingen tidligere hadde sin bopel».

Tilbakekall av en oppholdstillatelse betyr ikke nødvendigvis at utlendingen må forlate landet, selv om utgangspunktet er at en utlending uten lovlig opphold plikter å gjøre dette. Personer uten lovlig opphold i Norge har plikt til å forlate Norge. Et vedtak om tilbakekall i seg selv medfører en plikt til å forlate Norge, med mindre personen får en ny tillatelse. Utlendingen nyter imidlertid selvsagt fortsatt vern etter utlendingsloven § 73, som forbyr utsendelse av en utlending til et land hvor utlendingen vil være i særlig fare for mishandling i strid med utlendingslovens og flyktningkonvensjonens krav til beskyttelse. Etter UDIs praksis tilbakekalles ikke en oppholdstillatelse etter § 37 dersom utlendingen nyter vern etter § 73, selv om dette i prinsippet kan skje ved at utlendingen i stedet gis oppholdstillatelse på et annet grunnlag, typisk humanitært grunnlag etter § 38. Informanten gir uttrykk for at dersom § 73 er til hinder for retur av utlendingen til hjemlandet, blir ikke oppholdstillatelsen kalt tilbake etter § 37. Dette fremstår som en rimelig praksis, og dette diskuterer vi i liten grad i det videre.

Et vedtak om tilbakekall kan også følges opp av et nytt vedtak om oppholdstillatelse, eksempelvis fordi det første vedtaket var gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger, mens utlendingen deretter får oppholdstillatelse vedtatt på bakgrunn av korrekte opplysninger.

Samtlige av disse bestemmelsene er «kan»-bestemmelser, altså at utlendingsforvaltningen «kan» tilbakekalle en oppholdstillatelse når vilkårene for dette er oppfylt; det er etter loven aldri en plikt til å gjøre dette.

3.2 Statsrettslige og folkerettslige rammer

Arbeidet med tilbakekall er omgitt av statsrettslige og folkerettslige rammer. Utformingen, tolkningen og anvendelsen av reglene om tilbakekall av oppholdstillatelser må forholde seg til disse regelverkene på samme måte som andre deler av utlendingsretten.

Det er ikke hensiktsmessig å gi en omfattende presentasjon av disse ytre rettslige rammene for tilbakekallsarbeidet. Likevel er det nødvendig å gi en kortfattet oversikt. Denne vil gi oss et grunnlag for å si om forvaltningens praktisering av reglene om tilbakekall er innenfor disse rammene.

Et grunnleggende utgangspunkt følger av legalitetsprinsippet, som nå er kodifisert i Grunnloven § 113: «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.» Som vist ovenfor gir utlendingsloven hjemmel for tilbakekall av oppholdstillatelser, men legalitetsprinsippet setter grenser for hvor vidt bestemmelsene kan tolkes.

Grunnloven gir også andre regler av menneskerettslig karakter med relevans i tilbakekallssakene, slik som § 102 om retten til respekt for privatliv og familieliv, § 104 om hensynet til barnets beste og om barns rett til å bli hørt samt den generelle plikten etter § 92 til å «respektere og sikre menneskerettighetene».

Det går frem av utlendingsloven § 3 at loven «skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling». Dette omfatter både flyktningkonvensjonen og internasjonale menneskerettskonvensjoner. Flyktningkonvensjonen artikkel 1 C (5) og (6) gir bestemmelser om opphør av flyktningstatus som tilsvarer utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f. FNs høykommissær for flyktninger har utgitt retningslinjer for tolkningen av disse bestemmelsene, som blant annet krever at endringene i utlendingens hjemland skal være «fundamental, stable and durable». Selv om det er omdiskutert hvilken vekt retningslinjer og andre

uttalelser fra høykommissæren skal tillegges som rettskilde ved tolkningen av nasjonal rett, er det ikke tvilsomt at de er relevante for tolkningen.

Internasjonale menneskerettskonvensjoner etablerer også rammer, som til en viss grad vil være sammenfallende med Grunnlovens regler nevnt ovenfor. Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8 beskytter retten til respekt for privatliv og familieliv, mens FNs barnekonvensjon gir utførlige regler om barns rett til å bli hørt og om hensynet til barnets beste.

3.3 Instruks GI-01/2016

Den 14. januar 2016 ga Justis- og beredskapsdepartementet Instruks GI-01/2016 «om tolking av utlendingsloven §§ 37 og 63 når flyktingen har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene for opphold i Norge». Instruksens formål er å sikre at det opprettes sak om tilbakekall av oppholdstillatelse og opphør av flyktingstatus når flyktingen har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene for en gitt oppholdstillatelse, og det er uttrykkelig uttalt at praksis skal skjerpes. Instruksen sier at dersom det legges til grunn at en utlending har reist tilbake til hjemlandet, skal det opprettes tilbakekallssak, og utlendingens oppholdstillatelse skal som hovedregel kalles tilbake. Dette gjelder både permanente og midlertidige oppholdstillatelser, og instruksen gir videre anvisning om at det ikke skal gjøres noen forholdsmessighetsvurdering i slike saker. Instruksen uttrykker imidlertid at UDI skal unnlate å kalle tilbake en oppholdstillatelse dersom hjemsendelse etter en konkret vurdering ikke kan sies å være i strid med forutsetningene for flyktingens oppholdstillatelse i Norge.

3.4 Instruks GI-14/2016

Den 31. mars 2016 ga Justis- og beredskapsdepartementet instruks GI-04/2016 «om tilbakekall av flyktingstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f».

Formålet med instruksen var «å klargjøre når UDI hhv. *skal* og *kan* opprette sak om tilbakekall av flyktingstatus og oppholdstillatelse dersom forholdene som førte til at utlendingen fikk beskyttelse i Norge ikke lenger er til stede».

Denne instruksen ble så opphevet og endret gjennom instruks GI-14/2016 den 30. september 2016. Her var formålet å klargjøre når UDI «skal» opprette sak

om tilbakekall. Vi gjengir denne instruksen nokså detaljert fordi den er sentral for den videre analysen. Den reviderte instruksen beskriver endringene slik:

Instruksen her gjør enkelte justeringer i departementets instruks GI-04/2016 av 31. mars 2016. Departementet presiserer at utlendinger med avledet flyktningstatus etter utl. § 28 sjettede ledd ikke faller inn under instruksens anvendelsesområde, med mindre hovedpersonen (den flyktningstatusen er avledet fra) får tilbakekalt sin status etter utl. § 37 første ledd bokstav e eller f. Departementet har også oppdatert omtalen av reglene om permanent oppholdstillatelse (utl. § 62) som følge av endringene som ble vedtatt av Stortinget i juni 2016 (lov 17. juni 2016 nr. 58 om endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)).

Videre har departementet tatt ut tekst om at UDI kan vurdere tilbakekall dersom «andre forhold» tilsier at utlendingen ikke lenger har behov for beskyttelse i Norge. Teksten anses overflødig i tillegg til den generelle adgangen til å kunne opprette sak om tilbakekall etter utl. § 37 første ledd bokstav e og f. Departementet har også tatt ut tekst om at UDI, dersom det foreligger søknad om permanent oppholdstillatelse, skal opprette sak om tilbakekall dersom «endringer i praksis og/eller regelverk» indikerer at utlendingen ikke lenger har et beskyttelsesbehov. Praksis- og regelverksendringer er ikke nødvendigvis begrunnet i slike endrede forhold som utl. § 37 første ledd bokstav e og f er ment å gjelde for, dvs. generelle endringer i utlendingens hjemland eller i det landet hvor han eller hun tidligere hadde sin bopel (gjelder statsløse), og endringer i individuelle forhold som tilsier at utlendingens beskyttelsesbehov ikke lenger er til stede.

For øvrig er det gjort enkelte tilpasninger i instruksens som følge av de ovennevnte lovendringene, samt et endret ankomstbilde første halvår 2016 sammenlignet med høsten 2015.

Det er instruks GI-14/2016 som er gjeldende nå, og det er denne vi beskriver videre i rapporten. Når denne rapporten diskuterer saker som ble avgjort mens instruks GI-04/2016 fortsatt gjaldt, må sakene likevel vurderes i lys av den nå opphevede instruksens.

Den reviderte instruksens gjelder ikke for utlendinger med permanent oppholdstillatelse. For utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse som flyktning presiserer instruksens at § 37 første ledd bokstav e og f gjelder både for generelle endringer i utlendingens hjemland og for endringer som tilsier at utlendingens individuelle beskyttelsesbehov ikke lenger er til stede. Motsvarende presiseres det at selv om den generelle sikkerhetssituasjonen i hjemlandet er forbedret, må det vurderes om utlendingen likevel fortsatt har et individuelt beskyttelsesbehov.

Et sentralt element i instruksen er at den endrer rammene for utlendingsforvaltningens skjønnsutøvelse, jf. at lovteksten sier at en oppholdstillatelse «kan» tilbakekalles:

Departementet understreker at UDI *skal* fatte vedtak om tilbakekall dersom vilkårene ... er oppfylt. Det skal ikke foretas en vurdering av om tilbakekall av oppholdstillatelsen er et forholdsmessig tiltak overfor utlendingen.

Instruksen presiserer videre at det også skal opprettes sak om tilbakekall dersom sikkerhetssituasjonen i hjemlandet endres på en slik måte at utlendingen kan henvises til internflukt.

Instruksen redegjør videre for hvilke endringer i hjemlandet som gir grunnlag for å opprette sak om tilbakekall:

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

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

Endringen i hjemlandet må være *vesentlig* og av *en viss varighet*. Tilbakekall kan ikke skje hvis endringene antas å være av kortvarig og forbigående art, for eksempel dersom den politiske eller sikkerhetsmessige situasjonen i landet fortsatt fremstår som ustabil. Departementet mener at forholdene og oppdatert landinformasjon må være endret i en slik grad at det er grunnlag for praksisendring for en bestemt gruppe asylsøkere før UDI kan opprette sak om tilbakekall.

Selve instruksens utforming er slik, og gjengis her i sin helhet fordi den er viktig for den videre analysen:

1. UDI skal vurdere tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse etter utl. § 37 første ledd bokstav e og f dersom *endringer i den sikkerhetsmessige, politiske eller menneskerettslige situasjonen i utlen-*

dingens hjemland, eller i det landet han eller hun tidligere hadde sin bopel (gjelder statsløse), tilsier at det for mange er trygt å vende tilbake. UDI skal også vurdere tilbakekall dersom det i en konkret sak foreligger indikasjoner på at beskyttelsesbehovet kan ha bortfalt.

2. For at tilbakekall kan skje, må endringene være vesentlige og av en viss varighet og innebære at utlendingens frykt for forfølgelse ikke lenger er velbegrunnet og han eller hun heller ikke står i reell fare for alvorlige overgrep ved retur.
3. Dersom beskyttelsesbehovet er opphørt som følge av positive endringer i et bestemt område i et land, skal UDI opprette sak om tilbakekall og vurdere om utlendingen kan henvises til å ta opphold i dette området (internflukt), jf. utl. § 28 femte ledd.
4. UDI skal som hovedregel opprette sak om tilbakekall av eget tiltak dersom det har inntrådt endringer som beskrevet i utl. § 37 første ledd bokstav e og f.
5. Ved behandling av søknad om permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62, skal UDI vurdere hvorvidt utlendingen fortsatt fyller vilkårene for beskyttelse etter utl. § 28, og opprette sak om tilbakekall dersom vilkårene i lovens § 37 første ledd bokstav e eller f anses oppfylt, herunder når det foreligger indikasjoner på at beskyttelsesbehovet ikke lenger er til stede.
6. Dersom vilkårene for tilbakekall er oppfylt, må UDI og UNE likevel vurdere om det foreligger «tvingende grunner» som er til hinder for at tilbakekall kan skje, jf. utl. § 37 annet ledd.
7. Dersom vilkårene for tilbakekall er oppfylt, skal UDI og UNE av eget tiltak vurdere om det er grunnlag for å gi ny oppholdstillatelse etter utl. § 38. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.
8. Dersom det er søkt om oppholdstillatelse etter andre bestemmelser i loven, skal UDI og UNE vurdere om vilkårene for slik tillatelse er oppfylt.
9. Dersom utlendingen fyller vilkårene for fortsatt opphold i Norge og tillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, skal den tidligere botiden som vedkommende har opparbeidet seg som flykting, jf. utl. § 28, medregnes i botidskravet dersom det fremsettes søknad om permanent oppholdstillatelse etter utl. § 62.
10. UDI skal ikke opprette sak om tilbakekall etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f dersom utlendingen har permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62.
11. Dersom vilkårene for tilbakekall er oppfylt, skal en midlertidig oppholdstillatelse ikke fornyes, jf. utl. § 61 annet ledd. Det skal heller

ikke gis permanent oppholdstillatelse, jf. utl. § 62 første ledd bokstav b.

12. I forhåndsvarslet om tilbakekall skal UDI opplyse utlendingen om muligheten for å fremsette søknad om oppholdstillatelse på annet grunnlag, herunder søknad om familieinnvandring dersom utlendingen har gjenboende familie i Norge.
13. UDI skal vurdere om utl. § 61 syvende ledd kan få anvendelse i tilfeller der utlendingen får tilbakekalt sin oppholdstillatelse etter utl. § 28 og ikke fyller vilkårene for opphold etter utl. § 38, og hvor vedkommende har søkt om oppholdstillatelse på nytt grunnlag.

3.5 Rundskriv og internmeldinger

UDI har utarbeidet en internmelding om hvordan UDI skal identifisere, forberede og behandle tilbakekallssaker. Den gjeldende versjonen idet denne rapporten ferdigstilles, er IM 2017-003 «UDIs oppgaver i tilbakekallssaker», utgitt 20. august 2017, som erstatter IM 2014-003 fra 2014.

Samme dato utarbeidet UDI et nytt rundskriv om politiets oppgaver i tilbakekallssaker, RS 2017-001.²³

Formålet med disse dokumentene er å gi saksbehandlere i UDI og i politiet praktisk veiledning i hvordan de skal identifisere, forberede og behandle tilbakekallssaker, og dermed bidra til likebehandling av saker og å redusere saksbehandlingstiden.

3.6 Organiseringen av tilbakekallsarbeidet hos UDI

UDI er organisert i to avdelinger som har kompetanse til å behandle enkeltsaker: oppholdsavdelingen (OPA) og asylavdelingen (ASA). Begge disse avdelingene jobber med tilbakekallssaker.

Asylavdelingen har ansvaret for tilbakekall av alle midlertidige og permanente oppholdstillatelser som bygger på en søknad om beskyttelse, med unntak av:

1. saker der personen har en åpen søknad om statsborgerskap, eller
2. i tilfeller der noen i den nærmeste familien til personen er norske statsborgere

²³ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2017-001/>

Asylavdelingen har også ansvaret for tilbakekall i saker hvor personen har blitt innvilget familieegjenforening, men hvor referansepersonen har en tillatelse etter søknad om beskyttelse (eller permanent oppholdstillatelse som bygger på en slik tillatelse). Oppholdsavdelingen har ansvaret for tilbakekall av alle andre tillatelser etter utlendingsloven, inkludert tilbakekall av norsk statsborgerskap etter statsborgerskapsloven.²⁴

Asylavdelingen overtok ansvaret for å behandle tilbakekallssaker som bygger på søknader om beskyttelse fra oppholdsavdelingen i 2011. I den forbindelse ble det opprettet en enhet som arbeidet med slike saker samtidig som de arbeidet med andre saker, men tilbakekallssakene ble etter hvert flyttet over til land-enhetene hos asylavdelingen. I 2017 ble det opprettet tre egne enheter hos asylavdelingen, som blant annet overtok behandlingen av tilbakekallssakene.

I 2017 har hovedoppgaven for Asylavdelingen vært å bygge ned asylrestanser fra 2015 og 2016. Dette arbeidet har også tilbakekallsenhetene tatt del i, slik at enhetene i varierende grad har jobbet med tilbakekall i løpet av 2017.

I UDIs internmelding (IM 2017-003) angående tilbakekall illustreres saks-gangen i tilbakekallssaker på følgende måte, fordelt på politiets og UDIs oppgaver:

24 IM2017-003 punkt 1.7 (Endringer i hvem som behandler tilbakekall i statsborgerskapsaker – domstolene). Statsborgerskapsakene er foreløpig stilt i bero i påvente av regelverksendringer som innebærer at tilbakekallelse av statsborgerskap skal gjøres ved domstolsbehandling, jf. Innst. 269 S (2016–2017).

	Politiets oppgaver	UDIs oppgaver
Identifisering	<ul style="list-style-type: none"> • identifiserer mulige tilbakekallssaker 	<ul style="list-style-type: none"> • identifiserer mulige tilbakekallsaker
Saksforberedelse	<ul style="list-style-type: none"> • forbereder tilbakekallssaken • hvis UDI ber om det: ytterligere forberedelser av saken • vurderer inndragning av norske reisedokumenter • vurderer beslag av andre reise- og identitetsdokumenter • søk i registre 	<ul style="list-style-type: none"> • forbereder tilbakekallssaken
Forhåndsvarsel/henleggelse	<ul style="list-style-type: none"> • kan skrive forhåndsvarsel i noen saker • underretter om forhåndsvarsel om tilbakekall (hvis ikke personen/advokaten underrettes direkte) • samordnes ev. med forhåndsvarsel om utvisning 	<ul style="list-style-type: none"> • skriver forhåndsvarsel
Vedtak	<ul style="list-style-type: none"> • underretter om UDIs vedtak (hvis ikke personen/advokaten underrettes direkte) 	<ul style="list-style-type: none"> • vurderer tilbakekall etter utlendingsloven §§ 63, 37 eller 31 • vurderer ev. ny tillatelse etter utlendingsloven §§ 28, 38 og 73 • vedtak om inndragning av norske reisedokumenter
Klage	<ul style="list-style-type: none"> • underretter om UNEs vedtak (hvis ikke personen/advokaten underrettes direkte) 	<ul style="list-style-type: none"> • vurderer klagen • sender klagen til UNE for behandling

Ifølge internmeldingen skal UDI vurdere om en sak er en mulig tilbakekallssak etter §§ 31, 37 eller 63, i forbindelse med behandlingen av en søknad om

- fornyelse av en midlertidig oppholdstillatelse
- søknad om oppholdstillatelse på nytt grunnlag
- reisedokumenter
- oppholdstillatelse i familieinnvandring
- permanent oppholdstillatelse
- statsborgerskap

I tillegg kan UDI vurdere om det er grunnlag for tilbakekall etter §§ 31, 37 eller 63 dersom utlendingen legger frem dokumenter med nye identitetsopplysninger.

Internmeldingen fastsetter at det skal gjøres en selvstendig vurdering av om en sak er en mulig tilbakekallssak. Meldingen peker likevel på enkelte momenter som kan indikere at det kan være grunnlag for tilbakekall. Disse momentene omfatter blant annet en vurdering av om

- det er grunn til å anta at utlendingen har gitt uriktige identitetsopplysninger

- det er grunn til å anta at utlendingen har fortiet forhold eller gitt uriktige opplysninger som er av vesentlig betydning for saken sin
- det er grunn til å anta at utlendingen har hatt mange eller lengre opphold i land personen ikke kommer fra, og ikke har oppgitt tilknytning til
- det er grunn til å anta at utlendingen har gitt uriktige opplysninger om relasjoner som var relevante for UDIs vurdering av personens behov for beskyttelse
- det er konkrete indikasjoner på at utlendingen ikke lenger har et beskyttelsesbehov
- utlendingen snakker et språk som ikke er forenlig med oppgitt hjemland

Disse reguleringene danner det rettslige grunnlaget for Utlendingsdirektoratets praksis når det gjelder tilbakekall av oppholdstillatelse gitt etter søknad om beskyttelse. I det neste kapittelet vil vi vurdere anvendelsen av disse reguleringene, slik dette kommer til uttrykk i de 103 saksmappene som ligger til grunn for denne studien.

4 UDIs håndtering av tilbakekallssaker

4.1 Identifisering av sakene

Det følger av UDIs interne melding, IM 2017-003 punkt 2.2, at det skal vurderes om en sak er en mulig tilbakekallssak, i forbindelse med at UDI behandler nye søknader fra utlendingen, som for eksempel fornyelse av en midlertidig oppholdstillatelse, søknad om oppholdstillatelse på nytt grunnlag, familiegjenforening eller permanent oppholdstillatelse. Overordnet sett viste gjennomgangen av saksmappene at en stor andel av sakene som inngikk i saksutvalget, var blitt identifisert som en mulig tilbakekallssak i forbindelse med at UDI behandlet slike søknader.

I 17 av sakene fremgikk det av sakspapirene at politiet eller en annen institusjon enn UDI identifiserte saken. Dette gjaldt særlig saker hvor det ble beslaglagt identitetspapirer som ikke samsvarte med utlendingens asylforklaring, eller hvor utlendingen selv frivillig la frem slike dokumenter. I tillegg skjedde identifiseringen i 6 av sakene i forbindelse med at politiet sendte ut forhåndsvarsel om utvisning i forbindelse med at utlendingen ble dømt for straffbare forhold.

For øvrig varierte den nærmere bakgrunnen for at sakene var blitt identifisert avhengig av hva som var hjemmelsgrunnlaget for vurderingen av tilbakekallet.

4.1.1 Identifisering av § 63-sakene

Tilbakekallssaker som ble vurdert etter utlendingsloven § 63, ble ofte identifisert i forbindelse med at et familiemedlem, som enten søkte om selvstendig beskyttelse i Norge eller om familiegjenforening med utlendingen, kom til landet. Videre ble en stor andel av sakene som ble vurdert etter § 63, identifisert gjennom at politiet eller andre institusjoner gjorde beslag av pass eller andre ID-papirer til utlendingen som ikke samsvarte med opplysninger som vedkommende hadde gitt til UDI. Enkelte av disse sakene ble også identifisert ved at det kom inn opplysninger om oppholdstillatelser i andre land. I tre av sakene var tips fra privatpersoner en del av identifiseringen av saken, selv om tipsene ikke nødvendigvis ble vektlagt i den videre behandlingen av tilbakekallssaken.

Et annet trekk ved § 63-sakene var imidlertid at det ikke fremgikk av saks-papirene i flere av saksmappene hvordan tilbakekallssaken var blitt identifisert. Dette gjør det umulig å uttale seg dekkende om hvordan sakene identifiseres, og om UDIs innledende saksbehandling. Dette gjaldt 21 av saksmappene i utvalget. Det anbefales derfor at UDI sikrer registrering av hvordan tilbakekallssaker identifiseres i forbindelse med opprettelsen av saken.

I flere av sakene hvor det ikke går frem av saksdokumentene hvordan saken ble identifisert, kan man imidlertid se at det ved UDIs behandling av søknaden om beskyttelse hadde vært ulike former for tvil når det gjaldt fakta. Det gjaldt for eksempel når utlendingen hadde fått et dårlig resultat på språktester, eller at personen ble ansett for å ha forklart seg motstridende i asylforklaringen sin. Det er dermed mulig at slike forhold vil kunne ha hatt betydning for identifiseringen av saken. Ettersom det ikke går uttrykkelig frem av sakspapirene hvordan disse sakene er blitt identifisert, er det likevel ikke mulig å si noe sikkert om dette.

I vårt sakstilfang er det imidlertid mange ulike grunner til at tvil ved den opprinnelige asylforklaringen gjør at noen saker blir identifisert som tilbakekalls-saker, mens andre ikke blir det. Blant disse finner vi at utlendingsmyndighetene i noen saker har fått anonyme tips, i noen saker har utlendingen i etterkant frem-lagt pass, i andre saker er det slik at informasjon i nye saker (typisk om familie-gjenforening) viser at opplysninger i den opprinnelige asylforklaringen ikke stemmer.

I noen saker fremstår det som om UDI kan innvilge en oppholdstillatelse selv om de er i tvil om hvorvidt vilkårene er oppfylt, for deretter på eget tiltak på et senere tidspunkt å ta saken frem igjen og tilbakekalle oppholdstillatelsen fordi de nå vurderer saken annerledes.

Dette er uproblematisk hvis en ny vurdering skjer fordi det i ettertid dukker opp nye opplysninger som tilsier at utlendingen har gitt uriktige opplysninger. Det kan derimot være problematisk dersom en tilbakekallssak opprettes fordi direktoratet i ettertid gjør en strengere vurdering av de samme opplysningene som var kjent på vedtakstidspunktet.

I noen av tilbakekallsvedtakene i utvalget vårt gikk det ikke frem hva som var nye opplysninger i saken. Det var derfor vanskelig å skille ut hva som ikke var kjent allerede ved innvilgelsen av tillatelsen. Selv om det i en del saker var lite annen dokumentasjon enn forhold som var kjent på vedtakstidspunktet (for eksempel motstridende forklaring, lav score på språktest o.l.), fant vi likevel i alle sakene noen former for nye opplysninger (for eksempel funn fra sosiale

medier som styrket mistanken om at utlendingens forklaring ikke stemte, eller lignende).

Vi nøyer oss derfor med å fremheve at UDI må ha en bevisst holdning til denne problemstillingen dersom de vurderer tilbakekall etter § 63. Det vil være en fordel å klargjøre i vedtakene hvilke nye opplysninger som har kommet frem. Det er altså problematisk at man i ettertid gjør en strengere vurdering av de samme opplysningene som var kjent på vedtakstidspunktet. Det må ha kommet frem ny informasjon som tilsier at opplysningene ikke var korrekte.

4.1.2 Identifisering av § 37-sakene

For saker som ble vurdert etter § 37, var de fleste saksmappene som inngikk i utvalget, enten knyttet til bokstav a eller e av denne bestemmelsen. UDI har bekreftet at det finnes få saker om andre hjemler i § 37, og vi oppfatter derfor vårt utvalg som representativt. Dette gjør det imidlertid svært vanskelig å si noe generelt om UDIs praktisering av øvrige hjemler, og i denne rapporten er oppmerksomheten derfor rettet mot bokstavene a og e.

Flertallet av sakene som ble vurdert etter § 37 bokstav a, ble identifisert basert på opplysninger om at utlendingen hadde reist tilbake til hjemlandet sitt, naboland av hjemlandet eller andre land. I tillegg ble enkelte av disse sakene identifisert ved at utlendingen ba UDI om å få utlevert passet fra hjemlandet sitt. Bakgrunnen for slike forespørsler var forskjellig, men kunne henge sammen med at utlendingen ønsket å reise hjem, eller ville reise til andre land, eksempelvis for å besøke familie, men hadde fått avslag på reisedokumenter fra UDI.

I saker som ble vurdert etter § 37 bokstav e, var et flertall av sakene identifisert ved at politiet hadde sendt ut forhåndsvarsel om utvisning av utlendingen i forbindelse med at utlendingen var blitt dømt for straffbare forhold. I slike saker må UDI først vurdere om det er grunnlag for å tilbakekalle utlendingens flyktningstatus, før det eventuelt kan fattes et utvisningsvedtak. Saksgjennomgangen viste at flere av tilbakekallssakene som inngikk i utvalget, knyttet seg til utlendinger som var blitt innvilget beskyttelse på bakgrunn av at de var mindreårige, og at det derfor ikke ble ansett som trygt å henvise dem til internflukt i hjemlandet på tidspunktet da flyktningstatusen ble innvilget. I disse sakene gjorde UDI en ny vurdering. Det at utlendingen ikke lenger var mindreårig, kunne i denne vurderingen bli ansett for å utgjøre et endret personlig forhold, noe som igjen kunne gjøre at UDI mente utlendingen ikke lenger hadde behov for, og krav på, beskyttelse. I samtlige saker hvor det at utlendingen ikke lenger var mindreårig, ble ansett for å utgjøre endrede personlige forhold, ble konsekvensen at

utlendingen ikke lenger ble ansett for å ha behov for beskyttelse, og tillatelsen ble tilbakekalt.

Enkelte av sakene som ble vurdert etter § 37 bokstav e, var videre blitt identifisert i forbindelse med at et familiemedlem ankom Norge. I disse sakene var et fellestrekk at utlendingen hadde fått opphold på bakgrunn av manglende mannlig nettverk i hjemlandet. Asylforklaringen var dermed i flere av disse sakene knyttet til at utlendingen hadde kommet vekk fra mannlige slektninger, slik at det ble vurdert om ankomsten av et familiemedlem utgjorde endrede personlige forhold.

En informant med bred erfaring med tilbakekallsarbeidet mente at Utlendingsdirektoratet i en del tilfeller hadde for lav terskel for å igangsette tilbakekallsaker. Vedkommende pekte på hvor sterk inngripen en slik sak er i den enkeltes liv, og i tilfeller der sakene ikke ender med tilbakekall, vil denne belastningen være unødig. Vi har ikke grunnlag for å si om terskelen for igangsetting av tilbakekallsaker er for lav i UDI, på bakgrunn av det foreliggende materialet. Grunnen er at vi ikke har et fullt bilde av omfanget av saker som er opprettet og siden henlagt.

Det er likevel åpenbart at belastningen bare vil gjelde i saker hvor utlendingen faktisk får vite om saken gjennom forhåndsvarsel. Det er med andre ord slik at det er forhåndsvarselet og ikke identifisering av en sak som er belastende for utlendingen og andre personer som berøres av vedtaket. Vi ser her bort fra at det kan tenkes at utlendingen får vite på annen måte at en sak er identifisert, eksempelvis ved at UDI får et anonymt tips fra en person som også informerer utlendingen om tipset – dette kan ikke UDI bebreides for.

Informanten kan imidlertid forstås slik at tjenestepersonene mente det var for lav terskel for å gi forhåndsvarsel når en sak først var opprettet. Dette er i så fall et inntrykk vi ikke finner støtte for i sakstilfanget. Det er også viktig ikke å ha for høy terskel for å gi forhåndsvarsel, siden det er viktig både for effektiviteten i saksbehandlingen og for utlendingens rettssikkerhet at forhåndsvarsel gis på et tidlig tidspunkt når utlendingsmyndighetene har identifisert en sak. Dette kan også påvirke andre utlendinger; en annen informant har gitt uttrykk for at dersom identifiseringsfasen (altså tiden fra identifisering av en sak til saken henlegges eller forhåndsvarsles blir sendt) blir for lang, kan andre søknader fra samme person eller fra andre utlendinger (typisk familiemedlemmer) bli satt på vent. Dette er en mer tungtveiende ulempe. Vårt sakstilfang tilsier at UDI har lagt seg på en fornuftig linje for utsendelse av forhåndsvarsel.

Informantene våre, også de ansatte i UDI, ga uttrykk for en klar bevissthet om hvilken belastning tilbakekall innebærer for utlendingen. Terskelen for å starte en sak var gjenstand for løpende diskusjoner internt. Denne typen refleksjon med eventuell justering av praksis bør være en naturlig del av håndteringen av denne sakstypen. Vi har ikke hentet inn opplysninger om hvorvidt de eksisterende diskusjonene rundt terskelen for å åpne en sak og for å sende ut forhåndsvarsel har ført til justeringer internt. Selv opplevde saksbehandlere at det først ble igangsatt saker når det var gode grunner til det.

4.2 Opplysning av saken

Saksgjennomgangen viste at UDI bygger på et bredt spekter av ulike former for dokumentasjon i sin vurdering av de faktiske forholdene i tilbakekallssaken.

Sentralt for vurderingen i de fleste sakene var naturlig nok utlendingens forklaring, eller forklaringen til familiemedlemmer av utlendingen. Andre eksempler på dokumentasjon som ble brukt, var konkrete funn i saken (eksempelvis funn av pass eller andre ID-papirer), verifiseringsrapporter av fremlagt dokumentasjon, opplysninger fra utenlandske myndigheter, landinformasjon, reiseinformasjon, språktester, funn i valutaregisteret og undersøkelser av utlendingens Facebook-konto.

Hva slags dokumentasjon som ble brukt, varierte, i likhet med identifiseringen av sakene, ut fra hva som var hjemmelsgrunnlaget for vurderingen. I saker som ble vurdert etter § 37, ble det i stor grad vist til dokumentasjon i form av landinformasjon for å underbygge utviklingen i forholdene i hjemlandet eller på utlendingens hjemsted. Det ble også vist til dokumentasjon i form av reise-papirer, som eksempelvis viste at utlendingen hadde reist tilbake til hjemlandet. Felles for disse sakene var at vedtakene i større grad enn i § 63-sakene problematiserte de rettslige vilkårene knyttet til et eventuelt tilbakekall. Det vil si at vedtakene i § 37-sakene oftere inneholdt vurderinger av om man kunne si at det forelå endringer i utlendingens personlige omstendigheter (eksempelvis vurdert opp mot rettspraksis i form av Rt. 2010 s. 858), at forholdene på utlendingens hjemsted var «varig» og «vesentlig» forbedret og så videre, og på dokumentasjon som var egnet til å belyse disse temaene.

Der hjemmelsgrunnlaget for vurderingen var § 63, ble det i flere av sakene vist til motstrid i utlendingens forklaring (eventuelt sammenholdt med forklaringen til andre familiemedlemmer), funn av pass eller ID-papirer og verifiseringsrapporter knyttet til slik dokumentasjon, samt til informasjon fra andre lands

myndigheter angående reiserute, tidsforløp eller tidligere oppholdstillatelser. I flere saker ble det også vist til resultater fra språktester, funn i valutaregisteret eller funn på utlendingens Facebook-konto. Vår saksgjennomgang gir ikke grunnlag for å mene noe om bruken av informasjon fra andre sosiale medier, siden Facebook er helt dominerende i de sakene vi har hatt tilgang til. Det kan gjerne vurderes om UDI i større grad bør vurdere informasjon også fra andre sosiale medier, men vi har ikke grunnlag i vårt sakstilfang for å mene noe bestemt om dette.

Saksgjennomgangen indikerte videre at dokumentasjon i form av opplysninger fra utlendingens Facebook-konto (eventuelt fra kontoene til venner og familie av utlendingen), i stadig større utstrekning blir brukt som grunnlag for tilbakekallsvurderingen i § 63-saker. Basert på saksmappene som inngikk i gjennomgangen, ble opplysninger fra Facebook som regel brukt til å underbygge at utlendingen hadde gitt uriktige opplysninger om hjemland eller hjemsted. I tillegg kunne slike opplysninger også bli brukt til å etablere mer generell motstrid i utlendingens forklaring, eksempelvis ved at utlendingen hadde oppgitt informasjon om utdannelsesnivå, språkkunnskaper eller lignende forhold som sto i motstrid med hva vedkommende hadde fortalt i sin forklaring til UDI.

Totalt ble det vist til undersøkelser av Facebook-kontoer i rundt tjue av saksmappene som ble gjennomgått. Flertallet av disse sakene var fra 2016. Opplysninger fra Facebook fremsto som sentralt for vedtaket om tilbakekall i flere av sakene, eksempelvis i kombinasjon med funn fra valutaregisteret, resultater fra språktester eller motstrid i utlendingens forklaring. I to av sakene hvor tilbakekall ble vedtatt, var opplysninger fra Facebook registrert som det eneste grunnlaget for vedtaket.

I den ene av disse sakene ble det pekt på at det ikke var noen informasjon på utlendingens Facebook-konto som knyttet utlendingen til det oppgitte hjemstedet. Motsetningsvis var det informasjon som knyttet utlendingen til et annet sted i landet, og opplysninger utlendingen hadde lagt inn på sin egen Facebook-profil, ble vurdert i lys av informasjon som fremkom på profilene til personer på vedkommendes venneliste. Utlendingens forklaring om at det var blitt gitt feil opplysninger på Facebook av sikkerhetsgrunner, samt at enkelte av familied medlemmene senere hadde flyttet, ble ikke ansett som troverdig.

I den andre saken viste UDI til funn på to Facebook-profiler og pekte blant annet på profilbilder, opplysninger om hjemsted, arbeidssted, medlemskap i Facebook-grupper og utlendingens venner på Facebook. I likhet med den første saken viste UDI til at det ikke var noe informasjon på Facebook-profilene som

knyttet utlendingen til stedet vedkommende hadde oppgitt som hjemsted under sin forklaring i forbindelse med søknaden om beskyttelse. Funnene på Facebook ble i sakspapirene betegnet som omfattende, og det ble på denne bakgrunnen ansett som forsvarlig å fatte vedtak om tilbakekall.

Gjennomgangen tyder også på at bruken av Facebook som opplysningskilde er blitt mer systematisk i løpet av de senere årene. Som eksempel ba UDI politiet i flere av sakene som inngikk i utvalget, om å spørre utlendingen om vedkommende hadde en Facebook-konto, i forbindelse med forvaltningsintervjuet for å avklare spørsmål knyttet til tilbakekallsvurderingen.

4.3 Forhåndsvarsel eller henleggelse

Saksgjennomgangen viste at utlendingen i de aller fleste tilfellene fikk mulighet til å uttale seg om grunnlaget for tilbakekallssaken i forbindelse med forhåndsvarselet. Som regel vil ikke utlendingen ha blitt orientert om at UDI vurderer å trekke tilbake oppholdstillatelsen, før dette tidspunktet, ettersom det kan være fare for bevisforspillelse eller en risiko for at utlendingen forsvinner fra kjent adresse. UDI vil dermed kunne ha en interesse av å verifisere faktiske opplysninger eller gjennomføre andre undersøkelser før det blir sendt ut et forhåndsvarsel om tilbakekall. Ut fra hvor inngripende et vedtak om tilbakekall vil være for utlendingen, vil det videre være uheldig dersom UDI sender ut forhåndsvarsel før de har gjort de avklaringer som er mulig, og er forholdsvis sikre på at tilbakekall vil være aktuelt i saken.

Forhåndsvarsel om tilbakekall ble sendt ut i de fleste av sakene som inngikk i utvalget. I totalt 38 av saksmappene var det ikke blitt sendt ut forhåndsvarsel. De aller fleste av disse saksmappene var imidlertid knyttet til saker hvor tilbakekall ble vurdert, men hvor vilkårene ikke ble ansett som oppfylt, og hvor tilbakekallssaken derfor ble henlagt.

I sakene hvor det ikke var blitt sendt ut forhåndsvarsel, men hvor tilbakekall av utlendingens midlertidige oppholdstillatelse likevel ble vedtatt, gjaldt dette for det første saker hvor det ikke var mulig å underrette utlendingen om et slikt varsel. Dette kunne eksempelvis være fordi utlendingen allerede hadde reist tilbake til hjemlandet eller hadde forsvunnet fra kjent adresse. For det andre ble forhåndsvarsel ikke sendt ut i en del saker hvor dette ikke ble ansett for å være nødvendig, eksempelvis fordi utlendingen selv hadde bedt om å få tilbake passet til hjemlandet sitt, eller fordi utlendingen var mindreårig. I sistnevnte tilfelle var forhåndsvarselet underrettet foreldrene til utlendingen. Dette vil som utgangspunkt

være tilstrekkelig, siden foreldrene vil være den mindreårige utlendingens verge, men forvaltningsloven § 16 krever at mindreårige over 15 år skal få eget varsel. Vi har ikke registrert saker i vårt sakstilfang hvor dette ikke har vært overholdt; i den aktuelle saken var det tale om et yngre barn.

I kun én av sakene i utvalget ble vedtak om tilbakekall fattet uten at det var sendt ut forhåndsvarsel om dette, og uten at saken var omfattet av kategoriene som er nevnt over. I denne saken ble det i vedtaket om tilbakekall i stedet vist til forhåndsvarsel om utvisning, og til begrunnelsen som var gitt i dette forhåndsvarselet. I merknadene til saken fremkom det at saken var ansett som en haste-sak, da fristen for å fatte vedtak om utvisning var dagen etter at tilbakekallsvedtaket ble fattet. I vurderingen av om tilbakekallsvedtak kunne fattes uten at det var sendt ut forhåndsvarsel, ble det vist til at konsekvensene ved å utvise er større enn ved å tilbakekalle en oppholdstillatelse, og at det dermed var forsvarlig å tilbakekalle tillatelsen. Det ble imidlertid ikke vist til forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c, som gir hjemmel for å unnlate forhåndsvarsel blant annet når det er «åpenbart unødvendig», noe som burde vært gjort. I et slikt tilfelle fremstår det som klart at det er lovhjemmel for det, men det anbefales likevel at å vise tydelig hva hjemmelen er.

Det manglende forhåndsvarselet gjorde likevel at utlendingen ikke hadde mulighet til å uttale seg i tilbakekallssaken før vedtaket ble fattet. Hva som var bakgrunnen for at saken ikke var blitt behandlet tidligere, gikk heller ikke frem av saksdokumentene, selv om det hadde gått 12 måneder fra forhåndsvarselet om utvisning ble sendt, til vedtaket om tilbakekall ble fattet. Én informant har antydnet at slik tidsbruk i slike saker kan skyldes at saken ligger på vent i den enheten i UDI som håndterer tilbakekallssaken, så lenge den vurderes i UDIs utvisningsenhet. Dette er i så fall forståelig, men det viser at organiseringen i UDI i visse tilfeller vil medvirke til lang saksbehandlingstid.

På generelt grunnlag kan man si at det er uheldig å bruke tidsnød som begrunnelse for å fatte vedtak uten at utlendingen har fått mulighet til å uttale seg i saken sin, i alle fall i slike saker som denne, hvor det har gått hele 12 måneder mellom forhåndsvarselet om utvisning ble sendt ut, og vedtaket om tilbakekall ble fattet. Man kunne argumentere for at dette må gjelde selv om utlendingen har hatt mulighet til å uttale seg i utvisningssaken, hvor terskelen for å fatte vedtak er høyere. Så lenge vedtaket om tilbakekall er et selvstendig vedtak, bør man være varsom med å begrunne unntak fra utgangspunktet om forhåndsvarsel med et annet vedtak. Vi forstår ikke helt hvorfor UDI i et slikt tilfelle ikke kan sende forhåndsvarsel for utvisningssaken og tilbakekallssaken samtidig. Dette ble gjort i andre saker, hvor det ble utformet kortfattede forhåndsvarsler om

tilbakekall med henvisning til lovhjemmel, men for øvrig bare med henvisning til forhåndsvarselet i utvisningssaken med hensyn til de faktiske forhold. Så lenge vårt sakstilfang bare omfattet én sak hvor forhåndsvarsel ikke ble gitt, har vi ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt dette er en generell utfordring.

Gjennomgangen viste videre at saker der forhåndsvarsel ble sendt ut, men der saken senere ble henlagt, fremsto forklaringen til utlendingen som regel som en sentral årsak til henleggelsen. Dette gjaldt eksempelvis saker hvor utlendingen hadde oppholdt seg i utlandet, og hvor det var tvil knyttet til om vedkommende hadde reist tilbake til hjemlandet eller brutt reiserestriksjonene som var ilagt i utlendingens oppholdstillatelse. Utlendingens forklaring bidro i disse sakene til å avklare spørsmål rundt reiserute, formål med utenlandsoppholdet og lignende problemstillinger.

Utlendingen vil som regel ikke ha anledning til å uttale seg i tilbakekallssaken før forhåndsvarsel er sendt ut. Rent ressursmessig utgjør dette en utfordring, fordi det brukes ressurser i fasen mellom identifisering av en sak og utsendelse av forhåndsvarsel. For at forhåndsvarsel skal sendes ut, må saksbehandleren først ha kommet til at opplysningene i saken tilsier at vilkårene for å tilbakekalle utlendingens oppholdstillatelse er oppfylt. Samtidig vil utlendingens forklaring ofte være nødvendig for å få avklart sentrale spørsmål for denne vurderingen. Dette gjør i en del saker som ender med henleggelse, at saksbehandlerne vil ha brukt store ressurser for å dokumentere faktiske forhold i saken som utlendingen enkelt kunne ha gitt svar på.

Gjennomgangen av saker viste at det i en rekke henleggelsessaker ble gjort grundige og ressurskrevende forundersøkelser før forhåndsvarsel ble sendt ut. Disse sakene ble deretter hurtig henlagt fordi utlendingen kom med opplysninger som fjernet usikkerhet om faktiske forhold, for eksempel om reiser til hjemlandet eller lignende.²⁵

Likevel er det ikke lett å se for seg noen alternativ løsning. Dette gjelder stort sett § 63-saker. Dersom utlendingen har forklart seg uriktig, vil ikke vedkommende ha noen interesse i å avklare de faktiske forholdene, og det er åpenbart at det er krevende å opplyse saken godt nok til å treffe et vedtak. Ressursbruken er dermed nødvendig, selv om utlendingen i visse tilfeller lett ville ha kunnet fjernet tvilen.

25 UDI opplyser at det er instruert om å forhåndsvarsele i alle tilfeller der personen har vært i hjemlandet.

4.4 Tidsbruk i tilbakekallssaker

Blant sakene i utvalget vårt endte 37 saker med henleggelse. I disse sakene var det sendt ut forhåndsvarsel i 8 av tilfellene.

Basert på informasjonen som har blitt gjennomgått i forbindelse med praksisgjennomgangen, er det ikke grunnlag for å kunne si noe om hvor lang saksbehandlingstiden var totalt for tilbakekallssakene som inngikk i utvalget. Dette er fordi saksmappene ikke inkluderte informasjon om på hvilket tidspunkt tilbakekallssakene ble åpnet. Saksdokumentene inkluderte imidlertid opplysninger om hvor mye tid som gikk fra tidspunktet da et forhåndsvarsel om tilbakekall ble sendt til utlendingen, til det ble fattet et vedtak eller saken ble henlagt. Dette utelukker saksmappene hvor tilbakekallssaken ble henlagt uten at det ble sendt ut noe forhåndsvarsel til utlendingen (totalt 39 av saksmappene).

Gjennomgangen viste at hvor lang tid det gikk fra et forhåndsvarsel ble sendt ut, til saken var avklart, varierte i stor grad. I én av sakene i utvalget var denne tidsperioden på under én måned. For øvrig varierte saksbehandlingstiden i etterkant av forhåndsvarselet fra 1 måned til 32 måneder. For saksmappene hvor tilbakekallssaken ble avsluttet i 2015, var den gjennomsnittlige behandlingstiden etter at forhåndsvarsel var sendt ut, på 7 måneder. For 2016 lå gjennomsnittet på 8 måneder, og for saksmappene hvor saken var avsluttet i 2017, var gjennomsnittet på 6 måneder. Samlet sett innebærer dette at behandlingstiden etter at utlending er orientert om tilbakekallssaken ser ut til å være relativt stabil.

Samtidig ga gjennomgangen også eksempler på at det tok forholdsvis lang tid etter at utlendingen fikk tilsendt forhåndsvarsel om tilbakekall av oppholdstillatelse, før saken ble avgjort. I 12 av sakene var denne tidsperioden på over ett år. Tatt i betraktning hvilke konsekvenser et tilbakekall av oppholdstillatelsen vil ha for utlendingen, vil det å avvente en avklaring på en tilbakekallssak over lengre tid øke belastningen for utlendingen og eventuell familie, og åpenbart være uheldig.

4.5 Likebehandling

Et sentralt spørsmål for oss har vært om UDI sikrer likebehandling av saker på tvers av nasjonaliteter. Dette viste seg vanskelig å vurdere basert på saksgjennomgangen. Dette har sammenheng med at konkrete forhold i det enkelte landet kan ha stor betydning for vurderingen av tilbakekallssaken, slik at det var vanskelig å få til noen relevant sammenligning basert på utlendingenes

nasjonalitet. Samtidig viste saksgjennomgangen at satsingen på tilbakekall har vært større for visse nasjonaliteter enn for andre.

Eksempelvis har UDI benyttet egne sjekklister for å vurdere tilbakekall i flere av Somalia-sakene i vårt utvalg. Listene består av kriterier saksbehandlerne skal ta stilling til når de vurderer om saken er en mulig tilbakekallssak, for eksempel knyttet språk, valutatransaksjoner og sosiale medier.

Sikkerhetssituasjonen i Somalia har vært ulikt vurdert basert på hvilken del av landet utlendingen kommer fra, slik at det ikke er tilstrekkelig at utlendingen sannsynliggjør bare opprinnelseslandet. Dette gjør at troverdighetsvurderingen blir krevende, fordi den må baseres på mange faktorer. Det kan eksempelvis være mange grunner til at en person har feil dialekt for sitt oppgitte hjemsted, og vurderingen vil forutsette detaljkunnskaper om forholdene på flere steder i landet. Språkanalyse brukes ellers som en sentral informasjonskilde også for søkere fra andre land. Det særskilte med Somalia-sakene i denne sammenheng er at språkanalysene tydelig skiller mellom dialekter fra ulike deler av landet, slik som sør og nord i Somalia, noe som altså kan være avgjørende for vurderingen av beskyttelsesbehovet.

4.6 Konsekvensene av et tilbakekall

Saksmappene som inngikk i praksisgjennomgangen, ga generelt sett ikke informasjon om hva som skjedde i etterkant av at et tilbakekallsvedtak ble fattet. I noen tilfeller kom det likevel frem at utlendingen ble innvilget ny oppholdstillatelse. Dette utgjorde totalt 16 av saksmappene. I enkelte av sakene ble det innvilget ny oppholdstillatelse etter samme hjemmel som tidligere, altså utl. § 28, mens det i de andre sakene ble gitt ny oppholdstillatelse på andre grunnlag (som for eksempel familieinnvandring eller opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket). I tillegg til disse 16 saksmappene kom det frem at UDI i to saker tilbakekalte utlendingens midlertidige oppholdstillatelse samtidig som utlendingens permanente tillatelse ble opprettholdt. I slike saker vil ikke tilbakekall påvirke utlendingens rett til å bli værende i Norge, men tilbakekall av en midlertidig oppholdstillatelse kan likevel ha konsekvenser i form av redusert opptjeningstid for andre rettigheter hvor opptjeningstid er relevant. Dette er også en konsekvens i saker hvor en oppholdstillatelse kalles tilbake samtidig som en ny tillatelse gis.

Når det gjaldt saker hvor utlendingens oppholdstillatelse ble tilbakekalt, viste saksgjennomgangen at det enten ble fattet utvisningsvedtak eller var sendt

forhåndsvarsel om utvisning i totalt 31 av sakene i utvalget. For resten av saksmappene var det uklart hva som skjedde med utlendingen etter at et tilbakekallsvedtak ble fattet. Det var dermed ikke klart ut fra sakspapirene om utlendingen returnerte til hjemlandet sitt, og hvordan en slik retur eventuelt ble organisert (for eksempel om returen var frivillig, eller om utlendingen ble tvangsutsendt). I 12 av sakene gikk det frem at utlendingen enten hadde dratt fra Norge eller hadde forsvunnet fra kjent adresse (sistnevnte utgjorde 5 saker). For flere av saksmappene gikk det frem av sakspapirene at utlendingen fremdeles befant seg i Norge, eksempelvis i forbindelse med utsatt iverksettelse på bakgrunn av klagebehandling av UDIs tilbakekallsvedtak hos UNE. I to av sakene hadde utlendingen søkt om assistert retur gjennom International Organization for Migration (IOM). I siste kapittel anbefaler vi en statistisk gjennomgang av alle tilbakekallssakene. Her vil spørsmålet om hva som skjer med utlendingene som får tilbakekall, være et sentralt tema.

5 Vurdering av praksis

5.1 Ligger praksis innenfor de rettslige rammene?

5.1.1 Hva har vi vurdert?

Et sentralt spørsmål for vår vurdering av UDIs praksis er om denne er i samsvar med nasjonale og internasjonale rettslige rammer. Dette spørsmålet er svært omfattende og kan deles i tre delspørsmål:

1. Er praksis i samsvar med menneskerettslige og øvrige folkerettslige forpliktelser som er bindende for Norge?
2. Er praksis i samsvar med nasjonale konstitusjonelle rammer?
3. Er praksis i samsvar med utlendingsloven, som er korrekt fortolket?

For hvert av disse delspørsmålene, eller nivåene, finner vi igjen en rekke rettslige spørsmål blant annet knyttet til regel forståelse og skjønnsutøvelse.

Vårt inntrykk er at praksis i all hovedsak ligger innenfor gjeldende rettslige rammer.

5.1.2 § 63 (uriktige opplysninger)

Videre er det vårt hovedinntrykk at det ikke ser ut til å kunne reises vesentlig kritikk mot UDIs praksis når det gjelder § 63 (tilbakekall etter å ha gitt uriktige opplysninger mv.).

Det kan riktignok reises en rekke rettslige problemstillinger for denne bestemmelsen, herunder hva som ligger i «dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler». Høyesterett har klargjort forståelsen av denne bestemmelsen i en dom fra september 2016, HR-2016-2017-A. I dommen klargjorde Høyesterett at henvisningen i utlendingsloven § 63 til «alminnelige forvaltningsrettslige regler» hjemler tilbakekall i tilfeller hvor vedtaket er ugyldig på grunn av et objektivt sett uriktig faktisk grunnlag, uavhengig av om utlendingen har opptrådt svikaktig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd

bokstav c. I vår saksgjennomgang fant vi ingen saker som sto i motstrid til Høyesteretts rettsoppfatning.

Et vanskeligere spørsmål handler om bevisbyrde og bevisterskel knyttet til paragrafen. Med bevisbyrde menes hvem som har ansvaret for å bevise et faktum, og bevisterskelen viser til hvilken sannsynlighetsovervekt som kreves for å fastslå om noen «mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket».

Vi finner ingen holdepunkter for annet enn at UDI kan basere seg på alminnelig sannsynlighetsovervekt (50,1 %). Likevel mener vi at det ut fra vedtakenes betydning for den enkelte bør gjøres en grundig vurdering av hvilken sannsynlighet som kreves for at man kan fastslå at det er gitt uriktige opplysninger («mot bedre vitende»), og dermed for at tillatelsen kan kalles tilbake.

5.1.3 § 37 (endringer i personlige forhold, i hjemlandet mv.)

I rettslig forstand er det UDIs praksis etter § 37 som reiser de vesentligste spørsmålene.

Mandatet for denne rapporten er begrenset til å omhandle UDIs praksis og ikke praksis fra andre aktører i utlendingsforvaltningen. For helhetens skyld må vi likevel nevne at det etter vår oppfatning kan settes spørsmålstegn ved om instruks GI-14/2016 er gyldig for så vidt den sier at det ikke skal gjøres noen forholdsmessighetsvurdering etter utlendingsloven § 37 førte ledd bokstav e og f.

Loven sier uttrykkelig at en oppholdstillatelse «kan» kalles tilbake hvis vilkårene er oppfylt, mens instruksjonen gir anvisning om at en oppholdstillatelse i slike tilfeller «skal» kalles tilbake. Norsk rett åpner for at et overordnet forvaltningsorgan kan gi generelle instruksjoner om et underordnet forvaltningsorgans skjønnsutøvelse, og vi antar at instruksjonen er gyldig etter norsk rett. Vi er mer tvilende til om instruksjonen er i samsvar med Norges internasjonale menneskerettslige forpliktelser, helt konkret Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 8. Virkningen av instruks GI-14/2016 er imidlertid et sentralt spørsmål i en sak som sommeren 2017 ble anket inn for Høyesterett, og det er derfor ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn på disse spørsmålene i denne rapporten.

UDI har lagt til grunn at Høyesteretts dom i Rt. 2010 s. 858, som sier at utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e omfatter endrede personlige forhold og ikke bare endrede forhold i hjemlandet, gir hjemmel for å trekke tilbake oppholdstillatelser gitt til enslige mindreårige asylsøkere idet disse fyller 18 år. Innenfor vårt utvalg er det bare to saker hvor dette er gjort, og begge disse

avgjørelsene er fra 2015, altså før instruks GI-04/2016 og den senere instruks GI-14/2016. I begge sakene gjorde UDI en forholdsmessighetsvurdering. Til tross for instruksene mener vi det er meget tvilsomt om det er lovlig med tilbakekall av oppholdstillatelse på det nevnte grunnlaget uten at det gjøres noen forholdsmessighetsvurdering.

Høyesterett har imidlertid tatt stilling til dette spørsmålet i dom 23. mars 2018 (HR-2018-572-a), og konkludert med at «utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e ikke inneholder et vilkår om forholdsmessighet» (premiss 51). Høyesterett uttaler likevel også at Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 8 krever en forholdsmessighetsvurdering «dersom et tilbakekall etter utlendingsloven § 37 utgjør et inngrep i privat- eller familielivet» (premiss 49), uten å gå nærmere inn på når et tilbakekall enten utgjør eller ikke utgjør et slikt inngrep.

Vår forståelse av Norges menneskerettslige forpliktelser, særlig etter EMK art. 8, er at det må gjøres en forholdsmessighetsvurdering i alle saker om utvisning og/eller tilbakekall av en tillatelse, og at nasjonal lovgiver ikke kan vedta regler som strider mot dette.

Det har følgende bakgrunn: Norges menneskerettslige forpliktelser setter rammer for hvilke regler en nasjonal lovgiver kan vedta, og hvordan disse reglene skal praktiseres. Artikkel 8 i EMK, om retten til respekt for privatliv og familieliv, er særlig relevant i sakene vi behandler i denne rapporten. Det følger direkte av EMK art. 8 annet ledd, samt av fast og langvarig rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), at et inngrep i rettighetene bare er tillatt hvis inngrepet er foreskrevet ved lov, forfølger et lovlig formål som er nevnt i bestemmelsen, og er «nødvendig i et demokratisk samfunn». I dette siste nødvendighetsvilkåret stilles det blant annet et krav om forholdsmessighet overfor den berørte. Utvisning av en utlending vil alltid være et inngrep i art. 8. Selv om det ser ut til at det ikke finnes praksis fra EMD som direkte angår tilbakekall av oppholdstillatelse, mener vi det er åpenbart at EMD vil anse også dette som et inngrep, enten i retten til familieliv hvis det bare gjelder ett familiemedlem som dermed får sitt familieliv forstyrret, eller i retten til privatliv hvis det gjelder en utlending uten familie i Norge. På denne forutsetningen er derfor vår forståelse av Norges menneskerettslige forpliktelser, særlig etter EMK art. 8, at det må gjøres en forholdsmessighetsvurdering i alle saker om utvisning og/eller tilbakekall av en tillatelse. Nasjonal lovgiver kan ikke vedta regler som strider mot dette, og nasjonale myndigheter kan ikke praktisere nasjonale regler i strid med kravet.

Det er for øvrig et generelt trekk ved avgjørelsene i utvalget vårt at forholdsmessighetsvurderingene ofte er svært kortfattet. Vi merker oss også at det blant sakene i utvalget vårt bare er én avgjørelse der beslutningen om å ikke gi tilbakekall begrunnes med at tilbakekall ville være uforholdsmessig. Det er imidlertid en rekke saker hvor det fremheves at tilbakekall ikke vil være uforholdsmessig, fordi utlendingen får ny oppholdstillatelse på annet grunnlag. Vi kan likevel ikke se at det i slike saker generelt er vurdert om øvrige konsekvenser av tilbakekall vil være uforholdsmessig.

Det kan også reises spørsmål ved om UDI tolker Rt. 2010 s. 858 lenger enn det er grunnlag for. I ett tilfelle i utvalget vårt hadde UDI gitt oppholdstillatelse til en utlending som ankom som enslig mindreårig asylsøker, ikke foretatt seg noe da utlendingens far og søsken ankom, men tilbakekalt oppholdstillatelsen på grunnlag av endrede forhold da utlendingens mor også ankom. Dette er en annen form av «endrede personlige forhold» enn hva Rt. 2010 s. 858 gir anvisning om.

I en annen sak hadde UDI gitt oppholdstillatelse til en kvinne som oppga å være enslig, men tilbakekalt denne tillatelsen som «endrede personlige forhold» da kvinnens samboer kom til Norge. Det finnes flere lignende saker i utvalget. Den konkrete saken fremsto som et tilfelle av uriktige opplysninger, som heller burde vært vurdert etter § 63, noe som har blitt gjort i andre lignende saker i utvalget. Det kan være utfordrende å bringe på det rene om en utlending har gitt uriktige opplysninger om eksistensen av ektefelle eller omsorgspersoner i hjemlandet, eller om det faktisk er tale om endrede forhold ved at en antatt forsvunnet ektefelle eller omsorgsperson kommer til rette igjen. Dette har betydning dersom UDI legger til grunn instruks GI-14/2016 om at det ikke skal gjøres noen forholdsmessighetsvurdering i saker hvor vilkårene etter utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e er oppfylt, mens en slik forholdsmessighetsvurdering skal gjøres etter § 63.

Det fremstår som rettslig ubegrunnet at en utlending som gir uriktige opplysninger, skal ha utvidete rettigheter (ved at en forholdsmessighetsvurdering skal gjøres) sammenlignet med en utlending som har forklart seg sannferdig for så å oppleve at en ektefelle eller omsorgsperson kommer til rette. Vi mener UDI bør gjøre en grundig vurdering av hvilke personlige forhold som omfattes av rettssetningen i Rt. 2010 s. 858. Det bør også sikres likebehandling av lignende saker med hensyn til hvilken bestemmelse som brukes.

I én sak i utvalget vårt har tilbakekall blitt begrunnet med at en syrer hadde søkt om hjemlandets diplomatiske beskyttelse idet han ba om å få tilbake passet sitt

for å kunne reise til Tyrkia for å besøke familiemedlemmer. Dette ble hjemlet i § 37 første ledd bokstav a om at utlendingen «frivillig på nytt har søkt beskyttelse fra det landet utlendingen er borger av». Gjeldende rett tilsier at det må gjøres en konkret vurdering i tilfeller hvor en utlending ber om å få tilbake et pass, fordi det kan være andre grunner til dette enn at utlendingen ønsker beskyttelse fra hjemlandet. Slike saker er annerledes enn saker hvor utlendingen ber om å få tilbake passet for å reise tilbake til hjemlandet. I den aktuelle saken skal utlendingen ha blitt informert av politiet om konsekvensene av å be om å få tilbake passet, og utlendingen mottok derfor ikke noe forhåndsvarsel før tilbakekall ble vedtatt. I slike tilfeller antar vi at forhåndsvarsel kan unnlates med hjemmel i forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c, som åpner for dette dersom «vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig». Det må imidlertid understrekes at UDI må gjøre en konkret vurdering av lovens vilkår i hver enkelt sak.

Dersom en utlending får muntlig veiledning av en polititjenestemann, vil ikke dette uten videre frita utlendingsmyndighetene fra deretter å sende et skriftlig forhåndsvarsel; som hovedregel vil vi mene at muntlig informasjon ikke oppfyller forvaltningslovens krav. Dersom politiet gir skriftlig informasjon til utlendingen, må det vurderes konkret i hver enkelt sak om denne skriftlige informasjonen oppfyller lovens krav.

Denne konkrete saken antyder uansett at tilbakekall skjer tilnærmet automatisk som følge av at en utlending ber om å få tilbake et pass, og hvis dette er tilfellet, mener vi praksis ikke er i samsvar med intensjonene bak § 37 første ledd bokstav a om at tilbakekall skal vurderes konkret i hver enkelt sak.

I andre saker i utvalget vårt har tilbakekall ikke blitt besluttet i tilfeller hvor utlendingen har reist til naboland til hjemlandet, og det er da vanskelig å se hvorfor tilbakekall skal skje automatisk dersom en utlending ber om pass for å reise til et slikt naboland. I enkelte saker har UDI uttrykkelig vist til retningslinjer fra UNHCR i slike saker, og dette illustrerer at det også her er et spørsmål om likebehandling av lignende saker.

I én sak i utvalget ser det ut til at § 37 første ledd bokstav e er brukt til å begrunne tilbakekall i en sak hvor det ikke er tale om endrede personlige forhold, men om en endret tolkning fra utlendingsforvaltningens side av de opprinnelige personlige forholdene. Den konkrete saken gjaldt en utlending fra Eritrea, som hadde fått oppholdstillatelse på grunn av foreldrenes politiske aktivitet samt risikoen for forfølgelse ved å unndra seg militærtjeneste, men

hvor disse forholdene ble vurdert annerledes da en sak om tilbakekall ble opprettet etter at utlendingen hadde blitt straffeforfulgt for ulike forhold. Sakens faktum er komplisert, men saken gir grunn til å bemerke at § 37 første ledd bokstav e etter vårt syn ikke hjemler tilbakekall av oppholdstillatelse når UDI i ettertid kommer med en ny vurdering av hvordan forholdene var da vedtaket ble fattet. Det vil si at man har en endret vurdering av de faktiske omstendighetene som opprinnelig begrunnet oppholdstillatelse. Forholdene selv er med andre ord ikke endret. Tilbakekall i slike situasjoner må skje etter alminnelige forvaltningsrettslige regler om omgjøring, jf. § 63. Samtaler med informanter antyder at dette ikke er en særlig realistisk mulighet, siden terskelen for å legge til grunn utlendingens forklaring ved asylforklaringen er lavere (jf. Rt. 2011 s. 1481) enn ved en vurdering om tilbakekall.

I utvalget vårt er det få saker hvor endringer i sikkerhetssituasjonen i hjemlandet har blitt brukt som begrunnelse for tilbakekall, jf. § 37 første ledd bokstav e. Vi er imidlertid kjent med at dette er et vesentlig tema i mange pågående saker, hvor det oppstår en rekke rettslige problemstillinger. I én sak fra 2016, om tilbakekall av oppholdstillatelse til en utlending fra Somalia, benyttet UDI § 37 første ledd bokstav e med en argumentasjon om at selv om sikkerhetssituasjonen i Somalia fortsatt var uforutsigbar, tilsa utlendingens personlige forhold at han nå ikke var i noen spesiell fare sammenlignet med andre sivile, altså at hans personlige situasjon hadde endret seg. Sakens faktum er nokså sammenhengende, blant annet ved at det var tale om en utlending som var vedtatt utvist etter å ha blitt straffedømt, men begrunnelsen antyder at UDI har lagt til grunn en lav terskel for hva som utgjør varig og vesentlig forbedring av sikkerhetssituasjonen.

For UDIs videre praksis når det gjelder § 37 første ledd bokstav e, vil det være vesentlig hvordan man vurderer endringer i hjemlandet. Hva skal til for at disse kan sies å være vesentlige og varige? Vi har ikke grunnlag for å uttale oss om UDIs generelle praksis her, men det finnes flere saker i utvalget vårt hvor UDI har diskutert situasjonen i Somalia. Vi vil oppfordre til en bevisst klargjøring av forholdet mellom den generelle sikkerhetssituasjonen og personlige forhold og at det gjøres et klart skille mellom tilbakekall i situasjoner hvor den generelle sikkerhetssituasjonen er forbedret, og situasjoner hvor den enkelte utlendingens situasjon er forandret.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjoner

6.1.1 Praksis er i hovedsak i tråd med de rettslige rammene

Gjennomgangen av sakene om tilbakekall av oppholdstillatelser viser altså at utlendingsforvaltningens praksis så vidt vi kan bedømme, i hovedsak er i tråd med de rettslige rammene.

6.1.2 Forenklet håndtering av forholdsmessighetsvurdering

Det kan likevel reises spørsmål ved enkelte sider ved praksis, slik som kravet i instruks GI-14/2016 om at det ikke skal gjøres noen forholdsmessighetsvurdering i saker hvor vilkårene i utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e er oppfylt. Dersom denne instruksjonen ikke er gyldig, følger det at saker som er avgjort i tråd med instruksjonen, må vurderes på nytt.

Det er også et gjennomgående trekk at også i saker hvor en forholdsmessighetsvurdering blir gjort, er vurderingen ofte enkel og lite utførlig. Når det i utvalget vårt av saker nesten ikke finnes eksempler på at tilbakekall vil være uforholdsmessig overfor utlendingen, kan det også reises spørsmål ved om forholdsmessighetsvurderingen alltid er reell. I enkelte saker vil det at forholdsmessighetsvurderingen er knapp, kunne henge sammen med at utlendingen blir innvilget en ny tillatelse, og at tilbakekallet av den grunn anses som forholdsmessig. I slike saker bør det likevel komme tydelig frem hva som er vektlagt ved forholdsmessighetsvurderingen opp mot de rettigheter utlendingen mister ved tilbakekallet av statusen som flyktning. Forholdsmessighetsvurderingen var knapp i mange av vedtakene, ikke bare i de tilfellene hvor utlendingen fikk innvilget ny oppholdstillatelse.

6.1.3 Liten åpenhet om bruk av Facebook

For øvrig er et av de tydeligste trekkene fra gjennomgangen av sakene at Facebook og andre sosiale medier i stor grad brukes til å opplyse sakene.

I enkelte tilbakekallssaker brukes opplysninger fra Facebook som eneste nye moment som grunnlag for tilbakekallsvedtaket. Dette mener vi er problematisk.

Selv i disse sakene vil det riktignok være flere kilder som ligger til grunn for vurderingen på et overordnet nivå. Opplysningene fra Facebook vil for eksempel holdes opp mot det som anses for å være motstridende opplysninger eller svakheter i asylsøkerens opprinnelige forklaring.

Men når det gjelder selve tilbakekallsvurderingen, er opplysningene på Facebook de eneste *nye* opplysningene saken bygger på (i de to sakene vi peker på i gjennomgangen), det vil si de eneste nye opplysningene UDI ikke har tatt stilling til tidligere. Da vil jo selvsagt opplysningene på Facebook kunne tenkes å belyse deler av utlendingens asylforklaring, slik at informasjonen anses for å avklare tidligere uklare forhold hvor tvilen ved den opprinnelige vurderingen kom utlendingen til gode. Spørsmålet blir vel da om opplysninger fra Facebook regnes for å være egnet til å avklare slik tvil, og hvor gode rutiner UDI har for å vurdere bevisverdien til Facebook-opplysninger.

I 2017 utarbeidet Utlendingsdirektoratet retningslinjer for bruken av Facebook i denne typen saker. Disse retningslinjene er unntatt offentlighet, men har blitt gjort tilgjengelige for forskerne i dette prosjektet. I retningslinjene gjøres det klart at man er godt kjent med at det finnes uriktige opplysninger på Facebook, og at de derfor generelt ikke kan legges til grunn. Tanken er at Facebook kan styrke og svekke andre kilder, men altså ikke bør stå alene. Flere av våre informanter opplevde også at det var uheldig at Facebook var brukt som eneste nye moment i enkelte saker.

Man kunne videre hevde at det er betenkelig at UDIs retningslinjer for bruk av Facebook i saksbehandlingen er unntatt offentlighet. Vi ser utlendingsmyndighetenes behov for å sikre at utlendingene ikke tilpasser sin fremstilling på sosiale medier til slike retningslinjer. Siden Facebook legges til grunn i denne typen saker, vil vi likevel argumentere for at det å ikke ha tilgang til retningslinjene svekker utlendingenes rettssikkerhet og mulighet til å forutberegne sin rettstilstand. Ut fra intervjuene og de interne retningslinjene er det åpenbart at Facebook anses som en meget verdifull kilde. Sett fra UDIs side vil man ha strategisk interesse av at bruken av kilden ikke tilflyter offentligheten, noe som blant annet vil kunne føre til mer strategisk bruk av plattformen blant migranter. Dette ville igjen kunne svekke verdien av Facebook som kilde.

Bruken av Facebook åpner også for spørsmål knyttet til lagringen av informasjon fra sosiale medier. I tråd med interne retningslinjer oppbevares personopplysninger fra Facebook på samme måte som sensitive opplysninger i alle saker. Disse retningslinjene inneholder etter hva vi har fått tilgang til, ingen særskilte retningslinjer for lagring av opplysninger fra sosiale medier. Man

kunne hevde at det kunne være aktuelt med særskilte regler for dette fordi materialet ofte vil omfatte en bred krets av tredjepersoner (familie/venner/bekjente/andre) og deres nettsider, profiler og identifiserende opplysninger. Det oppbevares også fotomateriale i form av skjermdumper. Dette materialet vil også ofte involvere tredjepersoner.

6.1.5 Det er uklart om ressursbruken står i forhold til virkningene

Står ressursbruken i forhold til vedtakene? Dette spørsmålet har det ikke vært mulig for oss å vurdere fullt ut. Det er flere grunner til det: 1. Det foreligger ikke noen fullstendig statistikk over saksbehandlingen på feltet, det medfører for eksempel at vi ikke har hatt opplysninger om hvor mange saker som henlegges. 2. Videre vet vi ikke når en tilbakekallssak åpnes, og dermed hvor lang saksbehandlingstiden er. 3. Vi vet heller ikke hva som blir konsekvensene av tilbakekallsvedtakene (om utlendingen forlater landet, får ny tillatelse, forblir i landet uten tillatelse e.l.). 4. Til sist vet vi ikke hvor mange vedtak som Utlendingsnemnda overprøver.

6.1.6 Behovet for kontroll er ivaretatt – hva med rettssikkerheten?

Utlendingsdirektoratet har to grunnleggende hensyn å ivareta i behandlingen av tilbakekallssaker: utøve rollen som kontrollinstans og samtidig sikre utlendingens rettsikkerhet. De siste års satsing på denne saksporteføljen har sikret at utlendingsmyndighetens kontrollfunksjon er ivaretatt. Rettssikkerheten anses også som i hovedsak å være ivaretatt, men gjennomgangen i denne studien har reist noen spørsmål blant annet knyttet til håndteringen av forholdsmessighetsvurderinger, bruk av sosiale medier i opplysningen av sakene samt utfordringer knyttet til likebehandling på tvers av interne enheter.

6.2 Anbefalinger

6.2.1 Sikre statistikk om tilbakekall

Utlendingsmyndighetene bør sikre at registreringen av tilbakekallssaker tillater statistiske oversikter og analyser. Dette vil være avgjørende for å kunne videreutvikle arbeidet og blant annet sikre samsvar mellom innsats og resultater av arbeidet. Utlendingsdirektoratet arbeider for tiden med å forbedre dette punktet.

6.2.2 Rutiner knyttet til forhåndsvarsel

I tilfeller hvor utlendingsmyndighetene finner at det er unødvendig å sende forhåndsvarsel om tilbakekall, eksempelvis fordi de faktiske omstendighetene er redegjort for i et forhåndsvarsel om utvisning eller lignende omstendigheter, bør det etableres rutiner for å sikre at utlendingen mottar et forenklet forhåndsvarsel. Dette forhåndsvarselet bør inneholde en tydelig henvisning til lov-hjemmel samt en henvisning til fremstillingen av de faktiske forholdene i forhåndsvarselet om utvisning.

6.2.3 Gjennomgang av praksis knyttet til endring i «personlige forhold»

Vi anbefaler at utlendingsmyndighetene vurderer praksisen knyttet til endringer i utlendingens personlige forhold opp mot hvilke personlige forhold som omfattes av rettssetningen i Rt. 2010 s. 858. I saker hvor tilbakekallet av en utlending oppholdstillatelse har sammenheng med ankomsten av en ektefelle eller omsorgsperson, bør man også gå gjennom hvilken lov hjemmel som brukes, for å sikre likebehandling mellom saker.

6.2.4 Gjennomgang av «endringer i hjemlandet» versus «personlige forhold» etter § 37 første ledd bokstav e

For UDIs videre praksis når det gjelder § 37 første ledd bokstav e, vil det være vesentlig hvordan de vurderer endringer i hjemlandet. Hva skal til for at disse kan sies å være vesentlige og varige? Vi har ikke grunnlag for å uttale oss om UDIs generelle praksis her, men det finnes flere saker i utvalget vårt hvor UDI har diskutert situasjonen i Somalia.

Vi oppfordrer utlendingsmyndighetene til å klargjøre forholdet mellom endringer i den generelle sikkerhetssituasjonen i utlendingens hjemland og forandringer i den enkelte utlendingens situasjon (personlige forhold).

6.2.5 Likebehandling og utvidede rettigheter

Det fremstår som rettslig ubegrunnet at en utlending som gir uriktige opplysninger, skal ha utvidede rettigheter (ved at en forholdsmessighetsvurdering skal gjøres) sammenlignet med en utlending som har forklart seg sannferdig for så å oppleve at en ektefelle eller omsorgsperson kommer til rette. Vi mener UDI bør gjøre en grundig vurdering av hvilke personlige forhold som omfattes av rettssetningen i Rt. 2010 s. 858. Det bør også sikres likebehandling av lignende saker med hensyn til hvilken bestemmelse som brukes.

6.2.6 Evaluere bruken av Facebook i saksbehandlingen

Det bør gjøres en grundig vurdering og evaluering av hvordan utlendingsforvaltningen bruker Facebook og øvrige sosiale medier i saker om tilbakekall av oppholdstillatelser, blant annet for å sikre at personvern hensyn ivaretas, samt for å sikre likebehandling mellom saker.

6.2.7 Utrede: Ender tilbakekall med utvisning, endret status eller fortsatt opphold?

Vi anbefaler at norske myndigheter raskt utreder om tilbakekallssaker ender med at utlendingen forlater landet, og om dette i så fall skjer frivillig eller med tvang, eller om utlendingen blir værende i Norge, med eller uten en gyldig oppholdstillatelse.

Et vedtak om tilbakekall kan også ende med at en utlending mister sin status som flyktning og i stedet ender opp med en annen tillatelse. Dette vil blant annet ha økonomiske konsekvenser for utlendingen.

En oversikt over utfallet for utlendingen vil ha betydning for vurderingen om ressursbruken står i forhold til resultatet.

6.2.8 Gjennomgang av informasjonsflyten om tilbakekall

Det bør også tas en nærmere gjennomgang av informasjonsflyten mellom ulike etater som er involvert i identifiseringen av tilbakekallssaker, herunder politi, skattemyndigheter, NAV, UDI og UNE. Gjennomgangen bør blant annet ta sikte på å kartlegge rutinene for samarbeid mellom de ulike aktørene som er involvert i en tilbakekallssak, for eksempel når det gjelder kommunikasjon og arbeidsfordeling mellom UDI og politiet i saker hvor politiet er ansvarlige for å gjennomføre forvaltningsintervju eller på andre måter å gjøre undersøkelser i forbindelse med avklaring av faktiske forhold knyttet til saken.

6.2.9 Hva gjør man når det blir trygt i hjemlandet?

Norske myndigheter bør se nærmere på hvordan andre land vurderer og praktiserer lignende reguleringer som den norske § 37 første ledd bokstav e, slik som i EUs prosedyredirektiv artikkel 11 e.

6.2.10 Vurdere konsekvensene av tilbakekall for enkeltpersoner og grupper

Denne studien dokumenterer at norske utlendingsmyndigheter har trappet opp arbeidet med tilbakekall av tillatelser, og særlig har aktualisert mulighetene for å kalle tilbake tillatelser når forholdene i hjemlandet er endret (§ 37 første ledd bokstav e). Det er lite kunnskap om hvordan en slik praksis påvirker utlendingen, dennes familie og landgrupper som berøres spesielt (i 2017 somaliere og personer fra Sri Lanka). Vi anbefaler at det gjøres en dybdestudie av hvordan saksgangen oppfattes av de(n) berørte, fra varsel til vedtak.

I overordnet myndighet, Justis- og beredskapsdepartementet, bør man også vurdere mulige konsekvenser av de facto midlertidig opphold for integrasjon og gruppedynamikk i landgruppene som berøres av opphør, herunder tilpasning, integreringsvilje og lojalitet.

6.2.11 Registergjennomgang i 2019

Vi anbefaler en bred registergjennomgang, forslagsvis i 2019, der man analyserer alle tilbakekallssaker, for eksempel med hensyn til behandlingstid, om saken ender med henleggelse eller tilbakekall, men også om det endelige utfallet for utlendingen, det være seg nye tillatelser, frivillig eller tvungen retur, ulovlig opphold i landet eller annet.

6.2.12 Gjennomgang av organiseringen av arbeidet i UDI

Arbeidet med tilbakekall har vært omorganisert i flere runder i forbindelse med den økte satsingen på disse sakene de siste årene. I dag behandles tilbakekallsaker i tre enheter i direktoratet. Denne spredningen av saksporteføljen og den stadige omorganiseringen skaper utfordringer når det gjelder likebehandling, prioriteringer og kontinuitet i kompetanse. Solberg II-regjeringen har signalisert en fortsatt prioritering av tilbakekall og opphør, noe som kan tale for å vurdere å samle saksbehandling og kompetanse på dette området i en samlet enhet.

6.2.13 Grunnen til at man vurderer tilbakekall bør fremgå av sakspapirene

I vår gjennomgang av de 103 tilbakekallssakene fant vi at det i 21 av tilfellene ikke fremgikk hvorfor en sak var identifisert som mulig tilbakekallssak. Grunnen til at en sak blir identifisert som en mulig tilbakekallssak, bør ligge ved saken. Vi oppfordrer UDI til å sikre at slik registrering skjer.

6.2.14 Vise til forvaltningsloven når det ikke varsles

I et fåtall saker blir tilbakekall vedtatt uten at det er sendt ut forhåndsvarsel. I disse sakene kan man for eksempel vise til at konsekvensene ved å utvise er større enn ved å tilbakekalle en oppholdstillatelse, og at det dermed var fornuftig å tilbakekalle tillatelsen. I denne typen tilfeller bør man vise til forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c, som gir hjemmel for å unnlate forhåndsvarsel blant annet når det er «åpenbart unødvendig». I et slikt tilfelle fremstår det som klart at det finnes lovhjemmel, men det anbefales likevel å vise tydelig hva hjemmelen er.

6.2.15 Sikre at tilbakekall etter § 63 gis på bakgrunn av nye opplysninger, ikke revurdering av gamle

I saker der det vurderes tilbakekall etter § 63 (uriktige opplysninger), kan dette skje fordi det i ettertid dukker opp nye opplysninger som tilsier at utlendingen har gitt uriktige opplysninger på et tidligere tidspunkt. Disse tilfellene er ikke problematiske. Dersom en tilbakekallssak derimot opprettes fordi man i ettertid gjør en strengere vurdering av de samme opplysningene som var kjent på vedtakstidspunktet, kan det være problematisk. Noen saker i utvalget vårt antyder at dette kan ha vært realiteten. UDI må ha en bevisst holdning til denne problemstillingen og sikre at dersom det vurderes tilbakekall etter § 63, må det ha fremkommet nye opplysninger som ikke var kjent på vedtakstidspunktet.

6.2.16 Varsel om tilbakekall kan følge varsel om utvisning

Vi finner at UDI kan sende forhåndsvarsel om tilbakekall og utvisning på samme tidspunkt. I én av utvisningssakene våre droppet man å sende forhåndsvarsel om tilbakekall. Vi mener man bør følge praksis fra andre typer saker og la gjerne helt kortfattede forhåndsvarsler om tilbakekall med henvisning til lovhjemmel følge med utsendelsen av varselet om utvisning. Så lenge sakstilfanget vårt bare omfattet én sak hvor det ikke ble gitt forhåndsvarsel, har vi ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt dette er en generell utfordring.

6.2.17 Sikre samarbeid på tvers av etater

UDI bør ta initiativ til å sikre at andre institusjoner og etater har en felles forståelse når det gjelder tilbakekall, derunder rollefordeling og praksis når det gjelder identifisering av saker, samt i vurderingen av hvilke opplysninger som er relevante for disse sakene. Videre bør det sikres felles retningslinjer når det gjelder bruk av Facebook og andre sosiale medier i opplysningen av sakene.

Fortsatt satsing på tilbakekall og opphør vil øke behovet for samarbeid på tvers av etatene.

6.2.18 Utrede betydningen av barnets beste i saker med tilbakekall fordi det har blitt trygt i hjemlandet

Så langt har saker etter Utlendingslovens § 37 første ledd bokstav e (trygt hjemland) i liten grad omhandlet barnefamilier. UDI bør gjennomgå hvordan Grunnlovens § 104 (om barnets beste) og FNs Barnekonvensjon vil måtte avstemmes mot hensynene som ligger bak en utvidet bruk av § 37, og da spesielt første ledd bokstav e.

Tilbakekall

Rettsikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse

Denne studien handler om Utlendingsdirektoratets håndtering av såkalte tilbakekalls-saker. Dette er saker der asylsøkere og deres familier først får opphold i Norge, men på et senere tidspunkt kan miste tillatelsen. De kan miste tillatelsen av flere grunner, blant annet fordi de ga uriktige opplysninger da de søkte om beskyttelse, fordi de har besøkt hjemlandet, eller fordi forholdene i hjemlandet har endret seg.

Basert på en gjennomgang av flere enn 100 saker og intervjuer med nøkkelinformanter drøfter vi her de rettslige sidene ved tilbakekall av tillatelser. Spesielt legger vi vekt på tilfellene der forbedring i hjemlandet gjør at utlendinger mister retten til beskyttelse i Norge. De siste årene har det vært stor politisk oppmerksomhet om denne muligheten i lovverket. Økt bruk av denne paragrafen (§ 37 første ledd bokstav e) kan gjøre oppholdet i Norge midlertidig for asylsøkere som får opphold når de kommer til landet.