

En analyse av statsløses stilling i Norge fem år etter FNs høykommissær
for flyktningers kartlegging

Statsløse i norsk rettspraksis

Marek Linha

Norsk organisasjon
for asylsøkere

NOAS



Statsløse i norsk rettspraksis

En analyse av statsløses stilling i Norge fem år etter FNs høykommissær for flyktningers kartlegging.

© NOAS 2020

Utgiver: NOAS

Takk til UNHCR for finansiering av rapporten

Norsk organisasjon for asylsøkere

www.noas.no

noas@noas.org

Innhold

FORORD	4
SAMMENDRAG	6
Anbefalinger	7
1 INNLEDNING	8
1.1 Hindringer for erverv av statsborgerskap og relevant landinformasjon.....	9
1.1.1 Generelt om hindringer for erverv av statsborgerskap.....	9
1.1.2 Hindringer for erverv av irakisk statsborgerskap.....	10
1.1.3 Hindringer for erverv av iransk statsborgerskap.....	13
1.2 Folkerett og juridisk metode	17
1.2.1 Regler for anvendelse og tolkning av internasjonale konvensjoner.....	17
1.2.2 FN's høykommissær for flyktningers mandat og dets betydning.....	19
1.2.3 Sektormonisme på utlendingslovens område.....	20
2 FOLKERETTLIGE RAMMER FOR BESKYTTELSE AV STATSLØSE	22
2.1 Den sedvanerettslige definisjonen av statsløshet.....	22
2.1.1 Begrepene «considered» og «under the operation of its law».....	23
2.1.2 Nåtidsvurdering.....	24
2.1.3 Bevisbyrde og beviskrav.....	26
2.2 Statsløses rettslige stilling etter statsløshetskonvensjonen	27
2.2.1 Særskilt om subsidiaritetsprinsippet.....	30
2.3 Relevans av statsløses rett til privatliv etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen..	31
3 RETTSLIGE RAMMER FOR BESKYTTELSE AV STATSLØSE I NORSK RETT.....	33
3.1 Manglende tiltak for identifisering og beskyttelse av statsløse.....	33
3.2 Statsløshetskonvensjonens selvkraft på utlendingslovens område.....	36
3.3 Sterke menneskelige hensyn og praktiske hindringer for retur.....	37
3.4 Rettslige anførsler fra Staten ved Utlendingsnemnda representert av Regjeringsadvokaten	39
4 NORSK RETTSPRAKSIS I STATSLØSHETSSAKER	43
4.1 Tolkning og anvendelse av statsløshetsdefinisjonen.....	44
4.1.1 Det tas ikke konsekvent utgangspunkt i statsløshetskonvensjonen.....	45
4.1.2 Det skilles mellom formelt statsborgerskap og dokumentasjon	49
4.1.3 Det tas sjelden stilling til om dokumentasjonsproblemer medfører statsløshet	53
4.1.4 Terskelen for «tilstrekkelige anstrengelser» ligger høyt	55
4.2 Bevisbyrde og beviskrav	59
4.3 Statsløses adgang til rettigheter etter statsløshetskonvensjonen	62
5 KONKLUSJON	65

Forord

I rapporten gjennomgås rettspraksisen fra domstolsprosjektet til NOAS. Rapporten viser at det har skjedd en utvikling når det gjelder forståelsen av hva statsløshet er og hvordan definisjonen i statsløshetskonvensjonen skal tolkes. Samtidig gjenstår mange avklaringer.

Den viktigste avklaringen knytter seg til hvilke rettigheter statusen som statsløs gir. Her synes domstolene verken å være tro mot Wien-konvensjonen om traktatretten eller Stortingets proposisjon om ratifisering av statsløshetskonvensjonen.

Rapporten viser interessante sammenhenger mellom definisjonen av statsløshet og hvordan den enkelte kan bevise å være statsløs. Er personen hindret fra statsborgerskap på grunn av statens praktisering av eget statsborgerregelverk eller fordi vedkommende selv ikke gjør nok for å bli anerkjent som statsborger?

Norske myndigheter holder stort sett fast ved det andre alternativet. De anfører stadig at personer som hevder å være statsløse bare må anskaffe de riktige bekreftelsene for å bli registrert. De kan skyldes seg selv for manglende tilgang til rettigheter, og skal derfor ikke anses som statsløse.

NOAS har ved sitt arbeid vist at det for mange er umulig å bli anerkjent som statsborger, uansett hvilke prosedyrer de går igjennom for å bevise sin tilknytning til denne staten. Slik statsborgerregelverket praktiseres, er de ikke statsborgere. Det stilles i realiteten krav som disse personene ikke kan innfri. De er statsløse.

Men domstolenes tolkning av statsløshet er på ingen måte konsekvent og det er et stort behov for en definisjon i norsk rett. I forbindelse med den siste periodiske landhøringen (UPR) av Norge i 2019 har regjeringen uttalt at de vil vurdere å ta inn en slik definisjon. Dette lovarbeidet bør nok etterlyses.

I innledningen til statsløshetskonvensjonen fremgår formålet om å sikre statsløse grunnleggende rettigheter og friheter fordi ikke alle statsløse faller inn under flyktningkonvensjonen.

Norge har i tillegg ratifisert flere andre konvensjoner med formål om å redusere statsløshet. Medisinen mot statsløshet er statsborgerskap. Men statsborgerregelverket bygger videre på utledingsregelverket, og det kreves i all hovedsak en viss tids opphold med tillatelser for å bli norsk statsborger. Det er derfor vanskelig å se hvordan Norge kan oppfylle sine internasjonale forpliktelser uten å gi statsløse opphold.

En merkelig konsekvens av at Norge på statsborgerfeltet har valgt å etterleve konvensjonen om begrensning av statsløshet, er unntaket om at statsløse personer som er født i Norge kan bli norske uten å ha hatt lovlig opphold. Forutsetningen er at de «klarer» å oppholde seg i tilstrekkelig tid i Norge uten å bli returnert. Mangelen på rettsharmoni og rettigheter etter utlendingsregelverket gjør det i realiteten umulig å oppfylle formålet om å redusere statsløshet.

Det er skuffende at domstolene i så liten grad ser hen til formål og kontekst når de tolker konvensjonene, og overraskende at ikke lovgivers vilje ved ratifikasjon av konvensjonene har fått større vekt. Jeg har likevel troen på at det finnes dommere i Norge som ser at utlendingsloven må tolkes i lys av rettskildene om statsløses stilling, selv om de ble glemt den gang loven kom til.

NOAS' domstolsprosjekt er avgjørende for rettssikkerheten til statsløse personer.

Kampen i domstolene må fortsette.

Forordet er skrevet av Hanne Krogenæs, advokat i Advokatfirmaet Sulland. Hun har blant annet vært konsulent for UNHCR som nasjonal ekspert på statsløshet.

Sammendrag

Norge ratifiserte FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 (statsløshetskonvensjonen) allerede i 1956, men mangler fortsatt definisjon av statsløshet i nasjonalt regelverk, og det mangler også særskilte ordninger for å identifisere og beskytte statsløse. Som understreket av FNs høykommissær for flyktnings (UNHCR), er slike ordninger og en særskilt oppholdstillatelse for statsløse en logisk og nødvendig forutsetning for oppfyllelse av forpliktelsene som statsløshetskonvensjonen krever.¹ Etter nylig praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen kan manglende eller ineffektiv prosedyre for regularisering av opphold for statsløse i enkelte tilfeller medføre brudd på retten til privatliv.²

Norsk utlendingslov fastsetter ikke en særskilt oppholdstillatelse for statsløse, som i praksis betyr at de må kvalifisere for opphold på andre grunnlag enn statsløshet for å regularisere sitt opphold.³ Statsløse har dermed svakere rettslig stilling i norsk rett enn personer som ekskluderes fra flyktningsstatus på grunn av krigsforbrytelser og andre alvorlige forbrytelser.

Etter § 8-7 i utlendingsforskriften har forvaltningen en skjønnsmessig adgang til å innvilge oppholdstillatelse ved praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke selv rår over, men denne bestemmelsen er lite egnet til å løse statsløses situasjon. I praksis er bestemmelsen anvendt som «en streng unntaksregel», og oppholdstillatelse i medhold av denne bestemmelsen er innvilget kun i cirka 10 saker siden 2008.⁴

Gjennom NOAS' domstolsprosjekt ble det utvalgt flere saker for rettslig prøving, hvor saksøkere har anført å være statsløse og påberopt seg statsløshetskonvensjonen.⁵ Rapporten identifiserer fire fellestrekk i domstolenes rettslige tilnærming til sentrale prinsipielle spørsmål. For det første, tar norske domstoler ikke konsekvent utgangspunkt i statsløshetsdefinisjonen når de vurderer spørsmålet om en person er statsløs eller ikke.⁶

For det andre, skiller norske domstoler kategorisk mellom rettslige krav til statsborgerskap på den ene siden og dokumentasjonskrav på den andre.⁷ Personer som opplever vanskeligheter med å dokumentere sitt statsborgerskap overfor opprinnelseslandets myndigheter anses ikke uten videre som statsløse, selv om vedkommende aldri har blitt verken fødsel- eller folkeregistrert.

For det tredje, tar domstolene sjelden stilling til spørsmålet om slike dokumentasjonsproblemer medfører statsløshet.⁸ I de fleste sakene er dette begrunnet i at vedkommende uansett ikke har

1 Se avsnitt 2.2.

2 Se avsnitt 2.3.

3 Se avsnitt 3.

4 Se avsnitt 3.3.

5 Se avsnitt 4.

6 Se avsnitt 4.1.1.

7 Se avsnitt 4.1.2.

8 Se avsnitt 4.1.3.

gjort tilstrekkelige anstrengelser for å dokumentere sitt statsborgerskap overfor opprinnelseslandets myndigheter.

For det fjerde, har domstolene satt terskelen for hva som kan anses som tilstrekkelige anstrengelser høyt.⁹ Blant mulige alternative fremgangsmåter har domstolene gitt uttrykk for at det kan være nødvendig å engasjere en advokat i saksøkers antatte opprinnelsesland.

Utlendingsforvaltningen og domstolene anvender en medvirkningsplikt i disse sakene, og bevisbyrden pålegges søkeren.¹⁰ I praksis overlates statsløse uten lovlig opphold i Norge til å utprøve alle mulige fremgangsmåter for å bli registrert eller anerkjent som statsborgere av opprinnelseslandets myndigheter, selv om utsiktene i mange tilfeller er svært usikre.

Norsk rettspraksis står i kontrast til UNHCRs tilnærming.¹¹ Uregistrerte personer anses av UNHCR som statsløse, men de som kan erverve eller gjennerverve statsborgerskap gjennom en enkel, rask og ikke skjønnsmessig prosedyre har ifølge UNHCRs ikke samme krav på beskyttelse som andre statsløse.¹² Hovedfokuset i denne vurderingen er altså hvorvidt registreringsprosedyrer i det aktuelle landet åpner for at en statsløs person kan bli registrert som statsborger *enkelt og raskt*.

Anbefalinger

Siden UNHCR publiserte sin kartlegging av statsløses situasjon i Norge i oktober 2015 er rettstilstanden for statsløse i Norge i det vesentlige uendret.¹³ Daværende anbefalinger fra UNHCR,¹⁴ siden gjentatt av andre FN organer,¹⁵ gjør seg derfor fortsatt gjeldende:

- Det bør innføres en definisjon av statsløshet i norsk lovverk, slik den fremkommer i artikkel 1(1) i FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954.
- Det bør etableres en særskilt prosedyre for identifisering av statsløse.
- Det bør innføres en oppholdstillatelse for statsløse som vil sikre at deres rettigheter etter statsløshetskonvensjonen blir oppfylt.

9 Se avsnitt 4.1.4.

10 Se avsnitt 4.1.4 og 4.2.

11 Se avsnitt 2.1 og 5.

12 Se avsnitt 2.1 og 2.2.1. Se videre avsnitt 5 og fotnote 222.

13 En viktig og positiv endring gjelder statsløse født i Norge, se fotnote 231.

14 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>. Se spesielt anbefalingene under overskriften «Determination of stateless persons and the rights attached to the status».

15 FNs barnekomité, FNs menneskerettighetskomité og FNs menneskerettighetsråd, se fotnoter 234–236.

1 Innledning

Denne rapporten fra Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) følger opp FNs høykommissær for flyktingers (UNHCR) tidligere arbeid med statsløshet i Norge. I 2015 kartla UNHCR Norges oppfyllelse av forpliktelsene etter FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-Konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961.¹⁶ Kartleggingen konkluderte med at norsk lovgivning og praksis på flere områder var i strid med konvensjonene, og UNHCR anbefalte en rekke tiltak for å sikre at forpliktelsene oppfylles.¹⁷

Formålet med denne rapporten er å kartlegge tolkning og anvendelse av 1954-konvensjonen¹⁸ i norsk rettspraksis, særlig når det gjelder tolkning av definisjonen av statsløshet og statsløses juridiske status. Rapporten gjennomgår syv tingrettsavgjørelser og seks lagmannsrettsavgjørelser i saker som ble valgt ut gjennom NOAS' domstolsprosjekt for rettslig avklaring av prinsipielle spørsmål knyttet til statsløshet.

Domstolsprosjektet ble etablert av NOAS i 2015 som en videreføring av Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe i utlendingssaker, for å prøve utvalgte, prinsipielle asylsaker i domstolene. Sakene velges ut blant sakene NOAS mottar i rettshjelpsarbeidet av en prosjektgruppe bestående av blant annet representanter fra UNHCR, Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge), rettshjelpiltak og advokater fra samarbeidende advokatfirmaer.

Gjennom domstolsprosjektet har vi prøvd ti saker, senere omforent til syv, som til sammen omfattet elleve personer, der vedkommende anførte å ha møtt uoverstigelige hindringer ved registrering og anerkjennelse som statsborgere av myndigheter i det antatte opprinnelseslandet. Ingen av saksøkerne har bodd i det landet de ble henvist til av norske myndigheter, med unntak av én saksøker deportert fra Irak til Iran av Saddams regime da hun var et barn. Begrepet «opprinnelsesland» referer i denne rapporten derfor i all hovedsak til *det aktuelle returlandet*, som vedkommende har etnisk, kulturell eller språklig tilhørighet til gjennom sine foreldre. Åtte personer anførte å ha kommet fra flyktingleiren Al-Tash i Irak, hvor de var født og oppvokst. På bakgrunn av foreldrenes flukt fra Iran, ble de i Irak anerkjent som iranske flyktinger.¹⁹ Ytterligere to saker gjaldt tre personer i en omvendt situasjon, som anførte å være født eller oppvokst i Iran, hvor de ble anerkjent som irakiske flyktinger.²⁰

Formålet med denne strategiske domstolsprøvingen er å få en rettslig avklaring av prinsipielle spørsmål og sikre at norsk forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene statsløskonvensjonen medfører. Dette gjelder særlig spørsmålet om korrekt tolkning av den sedvanerettslige definisjonen

16 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>.

17 Ibid., s. 52–54.

18 UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, 28.09.1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117, tilgjengelig fra: https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Status-of-Stateless-Persons_ENG.pdf. I rapporten omtalt som «statsløshetskonvensjonen».

19 Al-Tash-sakene ble tildelt følgende NOAS' saksnummer: 8319, 8760, 9148, 10308, 10513, 10516, 12235 og 12236. Av disse åtte sakene er tre (8319, 9148 og 10516) blitt omforent slik at det har blitt til 5 saker for rettslig prøvning med 8 personer til sammen.

20 Dette gjelder saker med NOAS' saksnummer 13060 og 8048. Disse to saker omfatter til sammen 3 personer.

av statsløshet, og spørsmålet om hvorvidt enkeltindivider kan påberope seg rettigheter etter statsløshetskonvensjonen.

1.1 Hindringer for erverv av statsborgerskap og relevant landinformasjon

Følgende avsnitt drøfter ulike rettslige og praktiske hindringer som kan føre til at man verken erverver statsborgerskap etter far eller mor og dermed blir statsløs. Avsnitt 1.2.1 nedenfor introduserer disse problemstillingene generelt. Etterfølgende avsnitt 1.2.1 og 1.2.2 drøfter konkrete problematiske aspekter av nasjonalt regelverk og praksis i henholdsvis Irak og Iran. Det siste avsnittet fokuserer spesielt på hindringer for erverv av iransk statsborgerskap for personer født og oppvokst i den irakiske flyktningleiren Al-Tash.

1.1.1 Generelt om hindringer for erverv av statsborgerskap

I land der retten til statsborgerskap bygger på nedstammingsprinsippet (*jus sanguinis*) kan ulike rettslige og praktiske hindringer likevel føre til at man verken erverver fars eller mors statsborgerskap. I så fall kan barnet risikere statsløshet, til tross for at både mor og far selv har et statsborgerskap.

Erverv av statsborgerskap etter *far* kan blant annet hindres av staters regelverk eller praksis, herunder formelle og uformelle registreringskrav, inkludert krav om farskapsbevis – særlig i situasjoner der barnet er født i utlandet eller til foreldre som ikke er formelt gift. Kravene som stilles kan være diskriminerende eller urimelige. Krav om farskapsbevis kan være vanskelig å oppfylle når far er død, fraværende, eller ikke ønsker forelderansvar. Dette gjelder spesielt når mor møter motstand fra far og hans familie, og da særlig i land der barnets rettsikkerhet generelt er dårlig ivaretatt. Problemer kan videre oppstå dersom far er ukjent, statsløs eller forfulgt av hjemlandets myndigheter, eller av andre grunner er forhindret fra å skaffe nødvendig dokumentasjon.

Diskriminerende og urimelige krav som kan forhindre erverv av statsborgerskap etter far finner man ikke bare i Midtøsten. Også i Europa har dette vært et problem, blant annet i Danmark og Sverige, der statsborgerregelverk inntil nylig diskriminerte mot barn født i utlandet utenfor ekteskap.²¹ Viktige endringer i Europa kom i etterkant av avgjørelsen fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i saken *Genovese mot Malta* fra 2011.²² Saken gjaldt et barn som ble nektet å erverve fars maltesiske statsborgerskap fordi barnets foreldre ikke var gift. Ifølge EMD utgjorde dette brudd på barnets rett til privatliv etter artikkel 8 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og usaklig forskjellsbehandling etter EMK artikkel 14. I etterkant av avgjørelsen har flere europeiske land endret statsborgerregelverket, inkludert Danmark og Sverige i henholdsvis 2014 og 2015.²³

21 European Network on Statelessness, *Preventing Childhood Statelessness in Europe: Issues, Gaps and Good Practices*, april 2014, s. 16–17, avsnitt 3.3.3, tilgjengelig fra: <https://www.statelessness.eu/resources/preventing-childhood-statelessness-europe-issues-gaps-and-good-practices>.

22 The European Court of Human Rights, *Genovese v. Malta* (53124/09), 11.10.2011, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106785>.

23 European Network on Statelessness, *No Child Should be Left Stateless*, 2015, s. 20, tilgjengelig fra: https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/ENS_NoChildStateless_final.pdf.

Hindringer for erverv av statsborgerskap etter *mor* utgjør i liten grad et problem i Europa,²⁴ mens i Midtøsten er problemet utbredt, særlig på grunn av kjønnsdiskriminerende lovgivning og praksis. I noen tilfeller er slik praksis formelt lovstridig, men likevel fast etablert i hele statsapparatet. Kjønnsdiskriminerende lovgivning og praksis kan enten nekte barn å erverve statsborgerskap etter mor, eller sette visse begrensninger eller krav, som ikke stilles ved erverv av statsborgerskap etter far. I 2019 var det fortsatt 25 land i verden, hvor kvinner ikke kunne overføre sitt statsborgerskap til sine barn på lik linje med menn.²⁵

1.1.2 Hindringer for erverv av irakisk statsborgerskap

Erverv av irakisk statsborgerskap etter *far* kan blant annet bli forhindret i forbindelse med kravet om farskapsbevis. I et detaljert skriv viser UNHCR i denne forbindelse til følgende:

«b. Acquisition of nationality from an Iraqi father

Under Iraq's nationality law, the acquisition of nationality from an Iraqi father is automatic at birth (ex lege) via paternal jus sanguinis, irrespective if the child was born inside or outside of Iraq. In practice, challenges arise where the child of an Iraqi national father has difficulties in proving that the father is an Iraqi national, or establishing paternal filiation, or both.»²⁶

Erverv av irakisk statsborgerskap etter *mor* kan blant annet bli forhindret som følge av diskriminerende og delvis motstridende irakisk lovgivning i tilfeller hvor barnet er født i utlandet. Dette er beskrevet i en rapport fra November 2019 forberedt av European Network on Statelessness i samarbeid med Institute on Statelessness and Inclusion:

«Gender Discrimination – Children Born Abroad

The Iraqi Constitution of 2005 does not discriminate on the basis of gender with regards to the acquisition of nationality. Article 18(2) of the Iraqi Constitution of 2005 states that everyone born to an Iraqi father or an Iraqi mother is an Iraqi. This rule is re-stated in Article 3(a) of the Nationality Law. However, the Nationality Law is internally inconsistent and contains a separate provision for situations where children are born abroad to an Iraqi mother and unknown or stateless father, thereby retaining an element of gender discrimination. Pursuant to Article 4 of the Nationality Law, nationality is not conferred automatically in such cases but is subject to further conditions and the completion of an application procedure.

The combination of article 3a and article 4 of the Nationality Law mean that two different routes exist in parallel for a child born outside Iraq to an Iraqi mother to acquire nationality via jus sanguinis. Neither is automatic, in contrast with the system for children of male citizens born abroad, and there is a risk of statelessness. Where the father is 'known' – his identity

24 Surrogatbarn født i utlandet har for eksempel opplevd problemer med anerkjennelse hos franske konsulære tjenester, se: The European Court of Human Rights, *Advisory opinion concerning the recognition in domestic law of a legal parent-child relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother* (Request no. P16-2018-001), 10.04.2019, avsnitt 40, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=003-6380464-8364383>. For oppsummeringen av sakens bakgrunn se saksnotatet skrevet av Adam Weiss publisert i *Statelessness and Citizenship Review*, 2019, Vol. 1(2), s. 343–349, tilgjengelig fra: <https://statelessnessandcitizenshipreview.com/index.php/journal/article/view/115/53>.

25 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2019*, 08.03.2019, s. 2, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5c8120847.html>.

26 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Acquisition of Iraqi Nationality by a Child Born Outside Iraq*, mai 2019, tilgjengelig fra: <https://www.ecoi.net/en/file/local/2007917/5cd198ad7.pdf>

and his filiation to the child are established – and holds a foreign nationality, then article 3a applies, but administrative steps must still be completed inside Iraq for conferral of nationality by descent from the Iraqi mother. If the father is ‘unknown’ or if it is established that he is stateless, then article 4 applies instead. In these cases, the child applying for nationality has to be resident in Iraq at the time of the application and must apply within one year of reaching maturity. Moreover, the final decision as to whether nationality is granted is subject to the Iraqi Minister of Interior’s discretion. These administrative steps are overly burdensome and contradict Article 14 of the Iraqi Constitution, which provides, «Iraqis are equal before the law without discrimination based on gender, race, ethnicity, nationality, origin, colour, religion, sect, belief or opinion or economic or social status.» The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) described the procedural requirements as «strict and may be difficult to fulfil in practice» and that «...even if all legal requirements have been established to the satisfaction of the government, it retains the discretion power to deny applications for Iraqi nationality.»²⁷

Barn født utenfor ekteskap diskrimineres også grovt og nektes i praksis grunnleggende dokumenter som fødselsattest og nasjonalt identitetskort. Uregistrerte ekteskap har ikke vært uvanlige i Irak, særlig for mindreårige jenter. I et notat fra USAID «Iraq Access to Justice Program: Values of Access to Justice and Unregistered Marriage» fremgår blant annet følgende:

«While provisions permit the marriage of women and men 15 years and older, most couples in this age group do not formally register their marriages. Many women in Iraq are married below the age of 15, and such marriages have increased in the past decade.»²⁸

I Landinfo sin rapport «Irak: Uregistrerte ekteskap som involverer mindreårige» fra 2017 fremkommer det videre følgende:

«Ifølge Norges ambassade i Amman (2016) kan mørketallene for barneekteskap være store, da mange av ekteskapene er utenomrettslige og dermed ikke blir registrert. Avtalene mellom familiene kan i slike tilfeller ha kommet i stand med en lokal religiøs leder eller et familieoverhode tilstede. Ambassaden legger til at barneekteskap og tvangsekteskap ikke er nye fenomener i Irak.»²⁹

I samme rapport fra Landinfo opplyses det at barn født i uregistrerte ekteskap rammes særlig:

«Mindreårige ektefeller i uregistrerte ekteskap rammes av de samme konsekvensene som voksne personer i tilsvarende situasjon, selv om ung alder trolig forsterker sårbarheten. [...].

For å etablere sine ekteskapelige rettigheter (herunder foreldreretten til egne barn) i tilfelle ektemannen er død, har skilt seg fra henne, ikke er til stede eller nekter å registrere ekteskapet, må kvinnen/jenta etter-registrere ekteskapet ved en familiedomstol. Dette er kompliserte prosedyrer (se USAID 2014, s. 26-30; Arab Weekly), som krever ressurser og mot, og det

27 European Network on Statelessness og Institute on Statelessness and Inclusion, *Statelessness in Iraq, Country Position Paper*, november 2019, s. 5-6, tilgjengelig fra: <https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/StatelessJourneys-Iraq-final.pdf>

28 USAID, *Iraq Access to Justice Program: Values of Access to Justice and Unregistered Marriage*, 2014, s. 22, tilgjengelig fra: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00K2Z4.pdf

29 Landinfo, *Irak: Uregistrerte ekteskap som involverer mindreårige, Respons*, 27.09.2017, s. 2, tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2018/03/Irak-Respons-Uregistrerte-ekteskap-som-involverer-mindrearige-27092017.pdf>

er nærliggende å tenke seg at dette vil være vanskeligere jo yngre man er, særlig dersom det innebærer å sette seg opp mot svigerfamilien. USAID (2014, s. 28) viser for øvrig til at det for mindreårige kan være krevende å møte foran en domstol når de ikke bare har unnlatt å registrere ekteskapet, slik de er lovpålagt å gjøre, men også har giftet seg under den ekteskapelige lavalder.

Et annet problem er at de uregistrerte ekteskapene også vil føre med seg et stort omfang av uregistrerte barn. Ifølge en irakisk advokat som Arab Weekly (2015) har snakket med, er det barna i de uregistrerte ekteskapene som er de fremste ofrene. For å få tilgang til offentlige helsetjenester, skolegang og offentlig matrasjon til barnet må foreldrene fremvise ID-kort for barnet. Dette krever at barnet har fått fødselsattest, noe det ikke får dersom foreldrenes ekteskap ikke er registrert. Advokater som har prøvd å hjelpe til med å få opprettet dokumenter for barn fra uregistrerte ekteskap, forteller om kompliserte prosedyrer der utfallet ikke nødvendigvis er gitt (Arab Weekly 2015). I et tenkt tilfelle der moren er mindreårig og er blitt forlatt av mannen, vil sjansene trolig være enda mindre for å komme noen vei.»³⁰

Det er videre viktig å nevne feily-kurderne. Denne minoritetsgruppen ble fratatt irakisk statsborgerskap av Ba'ath-regimet, og på 80-tallet ble mange av dem, samt en del andre sjiamuslimer, deportert til Iran. Landinfo opplyser blant annet følgende:

«Feily-kurderne ble utsatt for fengsling og mishandling allerede fra 1969, i kjølvannet av Ba'athkuppet året før, da partiet også fikk presidentmakten i landet (Minority Rights Group International 2017). Dette tiltok utover på 70-tallet før den store deportasjonsbølgen startet i 1980. Det året utstedte Ba'ath-partiets revolusjonskommandoråd dekret nr. 666, som gikk ut på at alle med utenlandsk opprinnelse som hadde vist illojalitet til Irak, skulle fratras sitt irakiske statsborgerskap og bli utvist fra landet. Feily-kurderne ble ansett som en gruppe med utenlandsk opprinnelse, og ble derfor rammet av dette dekretet.»³¹

I henhold til reformene av den irakiske statsborgerskapsloven i 2006 har alle som ble fratatt sitt irakiske statsborgerskap av politiske, religiøse, rasistiske eller sekteriske grunner rett til å få statsborgerskapet gjenopprettet etter søknad.³² Unntaket er irakiske og kurdiske jøder utsatt for denasjonalisering etter loven av 1950 og 1952.³³ Det er imidlertid rapportert om at gjenoprettelse av statsborgerskap i enkelte tilfeller kan vise seg å være umulig fordi mange offisielle dokumenter, som skulle vært oppbevart i irakiske folkeregistre, er tapt eller ødelagt, eller fordi man ikke var blitt registrert i den store irakiske folketellingen av 1957. Ifølge UNHCR er det særlig feily-kurderne som rammes av disse problemene:

«An estimated 100,000 Faili Kurds reportedly continue to be «non-citizens», reportedly mainly because they could not show that they were registered in the 1957 national census. Many are reportedly unable to provide this evidence as many civil records were destroyed or lost or because people had simply not been included in the census.»³⁴

30 Landinfo, Irak: *Uregistrerte ekteskap som involverer mindreårige*, Respons, 27.09.2017, s. 4–5, tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2018/03/Irak-Respons-Uregistrerte-ekteskap-som-involverer-mindrearige-27092017.pdf>.

31 Landinfo, Irak: *Feily-kurderne og gjenoprettelse av statsborgerskap*, Respons, 08.08.2018, s. 3, tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2018/08/Irak-Respons-Feilykurderne-og-gjenoprettelse-av-statsborgerskap-GRHA-08082018.pdf>.

32 Artikkel 18 i Irakisk statsborgerskapslov, Lov 26 av 2006, 07.03.2006, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/4b1e364c2.html>.

33 Ibid.

34 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Iraq*, 31.05.2012, s. 147, fotnote 781, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/4fc77d522.html>.

Det fremstår ikke lenger som mulig å søke om irakisk nasjonalt ID-kort fra utlandet.³⁵ I praksis danner det nasjonale ID-kortet grunnlag for all offisiell kontakt mellom irakiske myndigheter og irakiske borgere, inkludert utstedelse av irakisk pass.³⁶ For utstedelse av det nasjonale ID-kortet kreves det blant annet fødselsattest og foreldrenes legitimasjon. Det kreves også ekteskapsattest, med mindre ekteskapet fremkommer på ID-kortene.³⁷ Det er ikke nødvendig å gå nærmere inn på hvilke bevismessige og praktiske utfordringer som kan oppstå i forbindelse med registreringen da dette illustreres i neste avsnitt nedenfor i forbindelse med Iran.

1.1.3 Hindringer for erverv av iransk statsborgerskap

En rapport om statsløshet i Iran fra 2014 identifiserer flere problematiske sider ved iransk statsborgerlovgivning og praksis, inkludert kjønnsdiskriminering, diskriminering av barn født utenfor ekteskap, manglende fødselsregistrering av utenlandske barn og manglende registrering av afghanske flyktninger og potensielt andre sårbare grupper, herunder feily-kurderne.³⁸ De samme problemstillingene drøftes i en mer oppdatert og utfyllende rapport fra november 2019 utgitt av European Network on Statelessness i samarbeid med Institute on Statelessness and Inclusion.³⁹

En gruppe statsløse som NOAS har identifisert i Norge, er barn født i den irakiske flyktningleiren Al-Tash av iranske kurdiske flyktninger, som flyktet fra det nye regimet i Iran i perioden 1979-1982. Khomeini erklærte hellig krig mot kurdiske partier etter revolusjonen i Iran i 1979,⁴⁰ og krigen med Irak brøt ut i 1980. Tusenvis av iranske kurdere flyktet til Irak. Irakiske myndigheter bosatte i 1982 de fleste kurdiske flyktingene fra Iran i den UNHCR-administrerte flyktningleiren Al-Tash i byen Ramadi i al-Anbar provinsen, 145 km vest for Baghdad.⁴¹ Den internasjonale Røde Kors-komiteen opplyser i sin årsrapport for 1986 at det var cirka 25 000 kurdiske flyktninger fra Iran i Al-Tash.⁴²

Personer fra Al-Tash som NOAS har hatt kontakt med, har aldri vært i Iran og har aldri blitt registrert av sine foreldre ved en iransk utenriksstasjon i Irak. Gjentatte forsøk på å bli registrert eller få bistand fra den iranske ambassade i Norge har ikke ført frem. Sakene vi har fremmet for rettslig prøvning, gjelder asylsøkere som kom til Norge i perioden 2008-2010.

35 Landinfo, *Irak: Reisedokumenter og andre ID-dokumenter, Temanotat*, 11.04.2018, s. 24, avsnitt 6.7, tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2018/04/Irak-Temanotat-Reisedokumenter-og-andre-IDdokumenter-oppdatering-11042018.pdf>.

36 Landinfo, Iraq: *Travel documents and other identity documents*, Report, 16.12.2015, s. 17, tilgjengelig fra: https://www.landinfo.no/asset/3369/1/3369_1.pdf.

37 Ibid., s. 20.

38 Jason Tucker, Exploring Statelessness in Iran. Gaps in the Nationality Law, Populations of Concern and Areas for Future Research, 26.05.2014, tilgjengelig fra: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2441850.

39 European Network on Statelessness og Institute on Statelessness and Inclusion, *Statelessness in Iran, Country Position Paper*, november 2019, tilgjengelig fra: <https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/StatelessJourneys-Iran-final.pdf>.

40 Austrian Federal Ministry of the Interior, *The Kurds, History, Religion, Language*, Politics, 2015, s. 168, tilgjengelig fra: https://www.bfa.gv.at/files/broschuere/KURDS_Monographie_2015_11.pdf.

41 Human Rights Watch, *Flight from Iraq: Attacks on Refugees and Other Foreigners and their Treatment in Jordan*, 2003, tilgjengelig fra: <https://www.hrw.org/report/2003/05/09/flight-iraq/attacks-refugees-and-other-foreigners-and-their-treatment-jordan>.

42 International Committee of the Red Cross, Annual Report, 1980, s. 68, tilgjengelig fra: <https://www.icrc.org/en/download/file/1672/icrc-library-annual-reports-iran-irak.pdf>.

Formelt gir iransk lov inntrykk av at alle barn født av iranske fedre automatisk er iranske borgere.⁴³ I praksis anerkjennes iransk statsborgerskap ved utstedelse av en ID-bok ved fødselsregistrering, kalt *shenasnameh*. Det er imidlertid knyttet en rekke prosessuelle og bevismessige krav til fødselsregistrering og utstedelse av *shenasnameh*. Den iranske folkeregisterloven har bestemmelser om registrering, hvor artikkel 12 og 45 er særskilt relevant:

«Artikkel 12:

The birth of each child in Iran, either his/her parents would be Iranian or foreigner, must be notified to the agent or official of National Organization for Civil Registration; and the birth of Iranian children residing abroad must be notified to the official of Iranian Consulate Affairs in country of residence, if possible; otherwise, it should be notified to the nearest consular office or National Organization for Civil Registration (NOCR).

Artikkel 45

In case the «identity of nationality» is suspicious and necessary documents are not presented to prove the nationality, the matter will be reflected to the disciplinary authorities for proof of identity and to the Security Council of the city for proof of nationality and if it is approved, due actions to be taken in accordance with the regulations (Amendment dated Jan. 8, 1985). Note: The director of civil registration office of the relevant district shall also participate in the session of Security Council of the city to be held for the above mentioned purpose, while having voting right (Amendment of Jan. 8, 1985).»⁴⁴

Det fremgår av Landinfo rapport fra 2017 at uregistrerte personer som befinner seg utenfor Iran selv kan «søke om å få fastslått statsborgerskapet» etter fylte 18 år:

«Personer bosatt utenfor Iran som søker statsborgerskap i voksen alder

Barn av iranske foreldre eller iransk far, født og oppvokst i utlandet og hvis fødsel av ulike grunner aldri ble registrert hos iransk myndighet, kan selv søke om å få fastslått statsborgerskapet etter fylte 18 år. Samme regelverk og prosedyre gjelder for begge kjønn. Beslutningen om statsborgerskap og pass vil bli tatt i Iran, ikke av utenriksstasjon. Søkeren må henvende seg til iransk utenriksstasjon og legge frem bevis i form av farens (eller foreldrenes) pass eller ID-bok. Hvis søkeren kan bevise at faren var iransk vil vedkommende få bekreftet statsborgerskapet og kan søke om pass (IRB 2004).»⁴⁵

En fersk Landinfo rapport fra september 2020, utdyper at førstegangsutstedelse av *shenasnameh* til personer over 18 år som befinner seg utenfor Iran krever at søknaden leveres til utenriksstasjonen sammen med en rekke dokumenter:

«Hovedkontoret for konsulær bistand (Econsulate u.å.c) oppgir også hvilke prosedyrer som gjelder for utstedelse av *shenasnameh* til iranere over 18 år som ikke har hatt det tidligere. I slike tilfeller må personen forhåndsregistrere seg i clove system og møte personlig ved

43 Den iranske sivilloven av 23.05.1928 med endringer av 31.07.2006, tilgjengelig fra (på engelsk): <https://www.refworld.org/docid/49997adb27.html>. Norsk oversettelse av den iranske sivilloven, bok 2, art. 976 finner man i følgende respons fra Landinfo, *Iran: Statsborgerskap, Respons*, 12.06.2018, s. 1, tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2018/06/Iran-respons-Statsborgerskapsregler-SIWI-12062018.pdf>.

44 En engelsk oversettelse er tilgjengelig fra nettsiden til The United Nations Statistics Division (UNSD): <https://unstats.un.org/unsd/vitalstatkb/KnowledgebaseArticle51034.aspx>.

45 Landinfo, *Iran: Statsborgerskap, Respons*, 09.03.2017, tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2018/04/Landinfo-respons-Iran-Statsborgerskap.pdf>

utenriksstasjonen. Ettersom denne gruppen søkere er over 18 år (myndighetsalder), gjelder det spesifikke regler (Econsulate u.å.c).

Følgende dokumentasjon må legges ved søknaden (Econsulate u.å.c):

- fødselsattest utstedt av lokale myndigheter i fødelandet (dersom søkeren er født i et annet land enn oppholdslandet, må fødselsattesten verifiseres av iransk representasjon i fødelandet)
- begge foreldrenes shenasnameh (original)
- gyldig utenlandsk identitetsdokument med foto, pass eller annen gyldig legitimasjon
- seks nye foto (4x3 cm) med personalia skrevet på baksiden (fotoet skal være av hele ansiktet, uten hatt eller mørke briller, og kvinner må ha fullstendig islamsk hijab)
- ett bilde av hver av foreldrene
- to fingeravtrykk-kort tatt av lokalt politi
- utfylt søknadsskjema for utstedelse av shenasnameh, en såkalt treparts skriftlig erklæring (tripartite confession)
- kvittering for betalt konsulæravgift

Dersom søkere ikke kan framlegge fingeravtrykk-kort, vil utenriksstasjonen utstede en henvisning til det lokale politikammeret på oppholdsstedet. Forutsetningen er at søker har lagt fram fullstendig dokumentasjonen i søknaden (Econsulate u.å.c).»⁴⁶

Som nevnt i Landinfos rapport fra 2018, kan det ved slik søknad oppstå praktiske problemer knyttet til bevis og registrering av statsborgerskapet:

«Dersom personer født i utlandet av foreldre som var registrerte flyktninger, av ulike grunner ikke kan fremlegge noen form for iranske familiedokumenter, kan det oppstå praktiske problemer knyttet til bevis og registrering av statsborgerskapet.

I en verifiseringsrapport fra Norges ambassade ble det for eksempel opplyst at hvis fødselen ligger langt tilbake i tid, kan søkeren bli bedt om å gi en forklaring på hvorfor fødselen ikke har blitt registrert tidligere. Hvorvidt forklaringen som gis vil bli akseptert, kan være et usikkerhetsmoment. Det er også usikkert om iransk utenriksstasjon i søkerens oppholdsland vil akseptere en fødselsattest fra et tredjeland (Norges ambassade i Iran 2008).

Et annet praktisk problem som kan oppstå for barn født i utlandet, er hvis foreldrenes ekteskap ble inngått utenfor Iran, og verken da eller senere ble registrert hos iransk myndighet. Dersom

⁴⁶ Landinfo, *Iran: Pass, ID- og sivilstatusdokumenter*, Temanotat, 03.09.2020, s. 17-18, tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2020/09/Iran-temanotat-Pass-ID-og-sivilstatusdokumenter-NIP-AHOV-03092020.pdf>. Om «tripartite confession» opplyser Landinfo i fotnote 12 på samme side følgende: «Landinfo har ikke tilgang til dette skjemaet, og har heller ikke funnet relevant informasjon ved søk på begrepet «tripartite confession». Men kanskje kan det dreie seg om en erklæring signert av både søker, foreldre og vitner, som bekrefter identiteten.»

ekteskapsinngåelsen ikke fremgår av foreldrenes shenasnameh, og det ikke foreligger annen bekreftelse på farskapet utover farens egne opplysninger, må den utenlandske vigselfattesten bekreftes av iransk utenriksstasjon. Her kan man imidlertid risikere å støte på samme problem som ved fødselsattester, dersom vigselfattesten er utstedt i et tredjeland (Norges ambassade i Iran 2008).»⁴⁷

En fellesutfordring for flere av Al-Tash sakene er at saksøkeres foreldre har gamle *shenasnameh*, som etter revolusjonen ikke lenger er gyldig. Ifølge Landinfo kan slike utløpte dokumenter fornyes, men prosessen kan være komplisert og kreve at vedkommende tar kontakt med iranske myndigheter:

«Dersom farens shenasnameh ikke er gyldig, for eksempel fordi det er utstedt før revolusjonen i 1979, må faren først få utstedt et gyldig shenasnameh. Dersom det må iverksettes en prosess på farens hjemsted for å verifisere opplysninger, kan det bli nødvendig å engasjere en advokat og involvere familiemedlemmer i Iran. En slik prosess kan være komplisert og tidkrevende.»⁴⁸

Dersom søkerens far er en flyktning som frykter reaksjoner fra iranske myndigheter, vil dette komplisere situasjonen ytterligere. Det kan reises spørsmål om det er mulig å få bekreftet slektskapet til faren via andre familiemedlemmer på farssiden, som illustrert i en fersk avgjørelse fra lagmannsretten, der Utlendingsnemndas (UNE) vedtak ble kjent ugyldig:

«[...] Nemnda noterte seg at As far ikke har gyldig shenasnameh og som flyktning i Irak heller ikke har mulighet til å kontakte iranske myndigheter for å få utstedt nytt gyldig shenasnameh. Nemnda mente at det likevel skal være mulig å få bekreftet slektskapet til faren via andre familiemedlemmer på farssiden og pekte på at As far har brødre bosatt i Iran.

[...]

Etter en samlet bevisvurdering ser lagmannsretten det som mest sannsynlig at A hadde med kopi av shenasnameh'en tilhørende farens halvbror bosatt i Iran. Denne godtok ikke ambassaden som tilstrekkelig dokumentasjon av slektsforholdet fordi faren og onkelen ikke har felles far. A har ikke nærmere mannlig slekt på farssiden. Faren kan vanskelig bistå, slik Utlendingsnemnda har pekt på i beslutningen 7. november 2018. Han har ikke pass eller shenasnameh og er flyktning i Irak.»⁴⁹

NOAS har tatt kontakt med Den iranske ambassaden i Norge, Politiets Utlendingsenhet (PU) og International Organization for Migration (IOM) og bedt om bistand med registrering av personer fra Al-Tash som iranske statsborgere, slik at de kan få utstedt iranske identitets- og reisedokumenter, men dette har ikke ført frem. I tre av sakene har NOAS også uten hell engasjert advokat i Iran for å forsøke å registrere klientene som iranske borgere.⁵⁰ I saksporteføljen som er fremmet for domstolsprøving, har ytterligere én person på egenhånd engasjert advokat i Iran for å forsøke å registrere seg som iransk borger, men dette har heller ikke lyktes.⁵¹

47 Landinfo, Iran: *Statsborgerskap*, Respons, 12.06.2018, s. 6, tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2018/06/iran-respons-Statsborgerskapsregler-SIW1-12062018.pdf>.

48 Korrespondansen er gjengitt i dommen TOSLO-2017-182937, avsagt 06.04.2018, s. 17–18, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/TRSIV/avgjorelse/toslo-2017-182937>.

49 LB-2020-11150, avsagt 14.09.2020, s. 15–16, tilgjengelig på Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/LBSIV/avgjorelse/lb-2020-11150>

50 NOAS' saksnummer: 8319, 9148 og 10516.

51 NOAS' saksnummer 10308.

1.2 Folkerett og juridisk metode

Følgende avsnitt drøfter sentrale metodologiske spørsmål. Formålet er å gi en kort oversikt over grunnleggende momenter, som legges til grunn for den øvrige analysen i rapporten av Norges folkerettslige forpliktelser og domstolenes rettspraksis. Avsnitt 1.3.1 drøfter sedvanerettslige regler for anvendelse og tolkning av internasjonale konvensjoner, gjenspeilet i Wien-konvensjonen om traktatretten. Avsnitt 1.3.2 drøfter FNs høykommissær for flyktningers mandat og dets betydning i norsk rett. Avsnitt 1.3.3 drøfter til slutt sektormonisme i norsk rett.

1.2.1. Regler for anvendelse og tolkning av internasjonale konvensjoner

Generelle folkerettslige regler for anvendelse og tolkning av internasjonale konvensjoner fremkommer i Wien-konvensjonen om traktatretten. Norge er ikke bundet av Wien-konvensjonen om traktatretten, men Norges Høyesterett har de senere årene konsekvent vist blant annet til de sedvanerettslige tolkningsreglene kodifisert i Wien-konvensjonen (art. 31–33).⁵²

Artikkel 26 i Wien-konvensjonen gjenspeiler folkerettslig sedvanerett⁵³ og krever at hver internasjonal konvensjon anvendes i god tro, herunder i samsvar med konvensjonens gjenstand og formål. I en ofte sitert sak fra 1997 uttrykte Den internasjonale domstolen (ICJ) følgende om dette:

«Article 26 combines two elements, which are of equal importance. It provides that “Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.” This latter element, in the Court’s view, implies that, in this case, it is the purpose of the Treaty, and the intentions of the parties in concluding it, which should prevail over its literal application. The principle of good faith obliges the Parties to apply it in a reasonable way and in such a manner that its purpose can be realized.»⁵⁴

Etter artikkel 27 i Wien-konvensjonen, kan statene ikke rettferdiggjøre folkerettsbrudd ved å påberope seg interne rettsregler:

«Article 27

Internal law and observance of treaties

A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46.»⁵⁵

En språklig fortolkning av en konvensjon må alltid ta utgangspunkt i minst en av de autentiske traktattekstene, ellers er det faktisk ikke en traktats *ordlyd* – «the terms of the treaty» – man fortolker, men en annen tekst. Regler for hvilken ordlyd som kan anses som autentisk fremkommer i artikkel 33 i Wien-konvensjonen.

52 Rt. 2010 side 858 avsnitt 38, Rt. 2012 side 139 avsnitt 38 og Rt. 2012 side 494 avsnitt. 33.

53 Olivier Corten, Pierre Klein (red.), *The Vienna Convention on the Laws of Treaties: A Commentary*, Oxford, 2011, s. 681.

54 International Court of Justice (ICJ), *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Ungarn mot Slovakia), avsagt 25.09.1997, ICJ Reports 1997, s. 78–79, avsnitt 142.

55 United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

Faren knyttet til anvendelse av en uoffisiell oversettelse av en konvensjonsbestemmelse er godt illustrert i saken Rt. 2014 s. 645, som gjaldt tolkning av artikkel 31 i flyktningkonvensjonen. Høyesterett konstaterte i denne saken at norsk strafferettspraksis var i strid med denne bestemmelsen. Grunnen til den uheldige utviklingen i norsk strafferettspraksis hadde sammenheng med en upresis norsk oversettelse av konvensjonsteksten. Konkret gjaldt det oversettelse av «without delay» til «straks»:

«Ordet «straks» er neppe en heldig oversettelse av uttrykket «without delay» og «sans délai» i henholdsvis den engelskspråklige og franskspråklige versjonen av konvensjonen. Jeg kan ikke skjønne annet enn at de engelske og franske uttrykkene gir større spillerom enn det ordet «straks» vanligvis oppfattes å gi på norsk. Det ordet tilsvares vel snarere av ord som «promptly» og «immédiatement» på engelsk og fransk.»⁵⁶

Artikkel 31–33 i Wien-konvensjonen om traktatretten bygger på autonomiprinsippet, og gir ikke noe rom for den enkelte medlemsstats interne rett som tolkningsfaktor ved tolkning av en folkerettslig traktat. Både i rettspraksis og juridisk teori er det generell enighet om at en folkerettslig traktat kun kan ha «a single autonomous interpretation».⁵⁷ Det er «den naturlige forståelsen av ordlyden, lest i den sammenheng den inngår og i lys av konvensjonens formål», som skal danne utgangspunktet ved tolkningen av konvensjoner.⁵⁸ Momentene som statene «shall» dvs. *skal* legge vekt på ved tolkning av folkerettslige traktater etter artikkel 31 i Wien-konvensjonen, utgjør én helhetlig tolkningsregel, ikke et hierarki av regler.⁵⁹ Bestemmelsen lyder som følger:

«Article 31

General rule of interpretation

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.
2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:
 - a. any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty;
 - b. any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.
3. There shall be taken into account, together with the context:
 - a. any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;
 - b. any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;
 - c. any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.
4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.»⁶⁰

⁵⁶ Rt. 2014 s. 645, avsnitt 13.

⁵⁷ Richard Gardiner, *Treaty interpretation*, Oxford University Press, 2008, s. 30.

⁵⁸ Se for eksempel HR-2017-569-A, avsnitt 44.

⁵⁹ I forarbeidene til Wien-konvensjonen brukte International Law Commission (ILC) uttrykket «crucible» og «single combined operation» for å understreke at alle momentene nevnt i artikkel 31 skal vurderes sammen og i lys av hverandre, se: *United Nations Conference on the Law of Treaties*, Official Records: Documents of the Conference, A/CONF.39/11/Add.2, s. 39, avsnitt 8, tilgjengelig fra: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_CONF.39_11_Add.2-E.pdf

⁶⁰ United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

Artikkel 32 i Wien-konvensjonen gir adgang til å legge vekt på supplerende tolkningsfaktorer, som da inntar plass som «supplementary means of interpretation» sett i relasjon til tolkningsfaktorene som inngår i artikkel 31. Artikkel 32 lyder som følger:

«**Article 32**

Supplementary means of interpretation

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

- a. leaves the meaning ambiguous or obscure; or
- b. leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.»

Artikkel 32 nevner forarbeider som mulig tolkningsfaktor, men det er altså forarbeider til selve traktaten, «preparatory work of the treaty», ikke forarbeider til nasjonal lovgivning.

Supplerende tolkningsfaktorer skal først trekkes inn i tolkningen for å forsikre at tolkningen etter anvendelse av artikkel 31 er korrekt – «confirm the meaning resulting from the application of article 31» – eller dersom tolkningen etter artikkel 31 fremstår som «ambiguous or obscure» eller «leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable».

Den nedre terskelen for å vektlegge kilder innenfor rammene av artikkel 32 er ikke særlig høy. I omstridte tolkningssspørsmål kan det hende at tolkningen etter artikkel 31 alene ikke vil være helt klar, som vil bety at forarbeidene og andre kilder innenfor rammen av artikkel 32 nettopp kan være viktige der det er størst behov for rettsavklaring.

Rettslige uttalelser fra internasjonale organer, særlig fra domstoler eller instanser med rettsovervåkende funksjoner, faller innenfor rammene av artikkel 32. Et relevant eksempel er begrunnede rettsoppfatninger uttrykt av FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) med hensyn til tolkningen av flyktningkonvensjonen.⁶¹

1.2.2 FNs høykommissær for flyktnings mandat og dets betydning

Det første Høykommissariatet for flyktninger ble opprettet etter tiltak av Folkeforbundet i 1921, med Fridtjof Nansen som den første flyktningkommissær. De organisasjonsmessige forholdene skiftet noe i den senere mellomkrigstiden og de første årene etter den andre verdenskrigen. Etter vedtak av FNs generalforsamling i 1949 ble organisasjonen FNs høykommissær for flyktninger opprettet fra og med 1. januar 1951 som et underordnet FN-organ. FNs høykommissær er en mellomstatlig, internasjonal organisasjon i FN-systemet, som rapporterer årlig til FNs generalforsamling, gjennom FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC). FNs høykommissærs opprinnelige mandat følger av statutter vedtatt av FNs generalforsamling i 1950, Generalforsamlingsresolusjon 428, om å gi

61 Se fremstillingen av Wien-konvensjonen artikkel 32 sett i relasjon til flyktningkonvensjonen i Jane McAdam, 'Interpretation of the 1951 Convention' i Andreas Zimmermann (red.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford University Press, 2011, s. 99–115, hvor UNHCR-dokumenter er drøftet innenfor rammene av artikkel 32 på s. 110–114. Se også Terje Einarsen, *Retten til vern som flyktning*, Cicero Publisher, 2000, s. 71–75, hvor blant annet UNHCR-dokumenter og UNHCRs rettsoppfatninger likeledes er drøftet innenfor rammene av Wien-konvensjonen artikkel 32.

beskyttelse og hjelp til personer som faller inn under mandatet eller personkretsen som dekkes av FNs flyktningkonvensjon av 1951.⁶²

Høykommissærens mandat til å arbeide med statsløshet og uttale seg om anvendelse og tolkning av både FN-konvensjonen om statsløshet av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 er forankret i flere resolusjoner fra FNs generalforsamling og UNHCRs Eksekutivkomité, hvor kontraherende stater, inkludert Norge, har sine representanter.⁶³

Høykommissæren har utarbeidet en håndbok om beskyttelse av statsløse «Handbook on Protection of Stateless Persons», som drøfter spørsmål knyttet til anvendelse og tolkning av FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 (statsløshetskonvensjonen).⁶⁴

Når det gjelder betydningen av UNHCRs mandat i norsk rett kan det nevnes at det i forarbeidene til utlendingsloven går frem at UNHCRs anbefalinger skal veie tungt ved norske myndigheters tolking av flyktningkonvensjonen:

«For øvrig vil departementet understreke at UNHCRs anbefalinger skal veie tungt ved norske myndigheters tolkning av flyktningkonvensjonen. UNHCR har utarbeidet en egen håndbok for tolkningen, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (håndboken).»⁶⁵

Norges Høyesterett har lagt til grunn at UNHCRs håndbok om beskyttelse av flyktninger nevnt i sitatet ovenfor «generelt sett bør tillegges atskillig vekt».⁶⁶ Det er vanskelig å se hvorfor tilsvarende ikke bør gjelde for UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse.

1.2.3. Sektormonisme på utlendingslovens område

Norske myndigheter, herunder forvaltningen og domstolene, må etter utlendingsloven § 3 anvende utlendingsloven «i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling». Bestemmelsen er en videreføring av 1988-loven § 4, men slik at det nå står «individets» stilling mot tidligere «utlendingens» stilling. Intensjonen med den opprinnelige bestemmelsen var «å slå fast som alminnelig regel at Norges internasjonale forpliktelser på [utlendingslovens] område skal ha umiddelbar internrettslig virkning hvis dette er i utlendingens favør».⁶⁷ Fra forarbeidene til utlendingsloven § 3 fremkommer det videre følgende:

62 UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>.

63 Se blant annet: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Extracts relating to UNHCR's supervisory responsibility for the statelessness conventions*, 05.06.2010, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/4f5cdo692.html>. Se også: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Amicus curiae of the United Nations High Commissioner for Refugees regarding the interpretation of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons before the Borgarting Court of Appeal of Norway*, 3 September 2018, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5b9272b74.html>. Statens anførsel om at sistnevnte amicus fra UNHCR skulle tilbakevises ble ikke tatt til følge av Høyesterett i HR-2018-1887-U, avgjørelsen er tilgjengelig på Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2018-1887-u?q=HR-2018-1887-U>.

64 Se også UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 4, avsnitt 4, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

65 Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), s. 73.

66 Se blant annet: Rt. 2010 s. 858 avsnitt 44 og Rt. 2012 s. 139 avsnitt 50.

67 NOU 1983: 47 s. 314, sitert i Ot.prp. nr. 75, s. 46, punkt 3.4.1.

«Norges folkerettslige forpliktelser har gjennomslagskraft i forhold til utlendingsloven dersom dette er i utlendingens favør. Reglene i lovutkastet er selvsagt utformet med sikte på å være i samsvar med disse forpliktelsene, men dersom det skulle oppstå tvil ved anvendelsen av en bestemmelse, innebærer § 3 at man skal anvende det tolkningsalternativ som gjør at folkerettsbrudd unngås. Internasjonale regler som Norge er bundet av skal altså benyttes til tolkning og utfylling av loven, til erstatning for eller med gjennomslagskraft overfor lovbestemmelser som eventuelt går i motsatt retning. Med internasjonale regler som Norge er bundet av, siktes det til Norges internasjonale forpliktelser etter folkeretten. Også folkerettslige soft law-prinsipper vil kunne ha betydning når norsk rett skal tolkes i lys av folkeretten. Bestemmelsen i § 3 omfatter både nåværende og fremtidige internasjonale forpliktelser.»⁶⁸

Lovgiveren har altså gitt klart uttrykk for at utlendingsloven skal anvendes i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Det *skal* anvendes et tolkningsalternativ som gjør at folkerettsbrudd unngås, og i ytterste fall *skal* internasjonale forpliktelser benyttes til erstatning for eller med gjennomslagskraft overfor lovbestemmelser som eventuelt går i motsatt retning.

Forbeholdet i utlendingsloven § 3 om at bestemmelsen gjelder internasjonale regler «når disse har til formål å styrke utlendingens stilling», innebærer imidlertid at ikke alle internasjonale forpliktelser har umiddelbar internrettslig virkning. I denne forbindelse viser forarbeidene til de spesielle motivene til den opprinnelige bestemmelsen, hvor det fremkommer følgende:

«Forbeholdet, at reglene «har til formål å styrke utlendingens stilling», innebærer at bestemmelsen ikke vil gjelde hvis formålet med de internasjonale regler f eks har vært å lette administrasjonen i de respektive land. Det vil altså bero på formålet med de internasjonale regler om utlendingen kan påberope dem i sin favør. Det gjelder f eks konvensjonene om menneskerettighetene.»⁶⁹

Det fremkommer altså uttrykkelig i de spesielle motivene at menneskerettighets-konvensjoner vil omfattes av bestemmelsen. Internasjonale regler som bare har til formål å ivareta administrative hensyn har derimot ikke umiddelbar internrettslig virkning, selv om de rent faktisk ville styrke utlendingens stilling i en gitt situasjon, som ytterligere presisert i forarbeidene:

«Etter departementets vurdering er det grunn til å fastholde en presisering i loven som tydeliggjør at bestemmelsen bare retter seg mot internasjonale regler som har som siktemål å innrømme individet et spesielt vern eller spesielle rettigheter, og ikke regler som bare skal ivareta administrative hensyn, men som rent faktisk ville styrke utlendingens stilling i en gitt situasjon.»⁷⁰

Spørsmålet om FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 har selvkraft på utlendingslovens område er drøftet i avsnitt 3.2 nedenfor.

68 Ot.prp.nr.75 (2006–2007) s. 401.

69 NOU 1983: 47 s. 314, sitert i Ot.prp.nr.75 (2006–2007) s. 47, punkt 3.4.4.

70 Ot.prp.nr.75 (2006–2007) s. 47, punkt 3.4.4.

2 Folkerettslige rammer for beskyttelse av statsløse

Følgende avsnitt drøfter tre folkerettslige problemstillinger. Avsnitt 2.1 drøfter tolkning av definisjonen av statsløshet i FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 (statsløshetskonvensjonen). Avsnitt 2.2 drøfter statsløses rettslige stilling etter statsløshetskonvensjonen. Avsnitt 2.3 drøfter til slutt veldig kort statsløses rett til privatliv etter artikkel 8 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) i lys av nylige avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD).

2.1 Den sedvanerettslige definisjonen av statsløshet

Statsløshet er folkerettslig definert i artikkel 1(1) i FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954. FNs folkerettskommisjon («the International Law Commission», ILC) har påpekt at denne definisjonen «uten tvil» gjenspeiler folkerettslig sedvanerett.⁷¹ Etter den engelske originalteksten, som er autentisk og bindende, lyder definisjonen slik:

«For the purpose of this Convention, the term ‘stateless person’ means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.»⁷²

Ordlyden av artikkel 1(1) i den franske versjonen av statsløshetskonvensjonen – som også er autentisk og folkerettslig bindende – lyder som følger:

«Aux fins de la présente Convention, le terme ‘apatride’ désigne une personne au’aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation.»⁷³

Det er den *naturlige forståelsen av ordlyden*, lest i den sammenheng den inngår i, og i lys av *konvensjonens gjenstand og formål*, som skal danne utgangspunktet ved tolkning av konvensjonen, dersom denne skal tolkes i samsvar med artikkel 31 i Wien-konvensjonen om traktatretten, som drøftet i avsnitt 1.3.1 ovenfor.

I etterfølgende underavsnitt drøftes først spørsmålet om tolkning av begrepene «considered» og «under the operation of its law», deretter drøftes spørsmålet om vurderingstidspunktet og til slutt spørsmålet om bevisbyrde og beviskrav.

71 United Nations, Draft Articles on *Diplomatic Protection with commentaries*, 2006, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>, s. 42–43, avsnitt 3.

72 UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, 28.09.1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117, tilgjengelig fra: https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Status-of-Stateless-Persons_ENG.pdf.

73 Den franske versjonen av FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 er tilgjengelig fra: https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Convention-relative-au-statut-des-apatrides_1954.pdf

2.1.1 Begrepene «considered» og «under the operation of its law»

Når det gjelder den naturlige forståelsen av ordlyden i statsløshetsdefinisjonen, oversettes det engelske begrepet «considered» naturlig med «anses» og begrepet «under the operation of its law» med «ved anvendelse av sin lovgivning». Tilsvarende oversettes det franske begrepet «considère» naturlig med «anses» og det franske uttrykket «par application de sa législation» med «ved anvendelse av sin lovgivning».

Statsløshetskonvensjonens gjenstand og formål fremgår av konvensjonens fortale og forhistorie. Statsløshetskonvensjonen ble utarbeidet etter andre verdenskrig og ble opprinnelig tenkt som protokoll til flyktningkonvensjonen.⁷⁴ Statsløshetskonvensjonen er den eneste som spesifikt regulerer statsløses rettigheter og er derfor av stor viktighet for å beskytte en utsatt gruppe. Fortalen til statsløshetskonvensjonen lyder som følger (utheving):

«The High Contracting Parties,

Considering that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights approved on 10 December 1948 by the General Assembly of the United Nations have affirmed the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination,

Considering that the United Nations has, on various occasions, manifested its profound concern for stateless persons and endeavored to assure stateless the widest possible exercise of these fundamental rights and freedoms,

Considering that only those stateless persons who are also refugees are covered by the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951, and that there are many stateless persons who are not covered by that Convention,

Considering that it is desirable to regulate and improve the status of stateless persons by an international agreement, [...] »

Statsløshetskonvensjonens fortale viser altså til at konvensjonens gjenstand og formål er å forbedre og regulere statsløses juridiske stilling. Bakgrunnen for dette var at ikke alle statsløse omfattes av flyktningkonvensjonen. En ny konvensjon ble ansett som nødvendig for å sikre at statsløse som ikke omfattes av flyktningkonvensjonen også blir beskyttet.

Dersom en stat ikke anser en person som deres statsborger, må andre stater legge dette til grunn uavhengig av hva de mener om lovligheten av dette. Selv om en stat skulle hevde at en annen stats nektelse eller fratagelse av statsborgerskap i en konkret sak er lovstridig, vil ikke dette i seg selv bidra til å sikre personens menneskerettigheter. Disse kan først sikres når personen anses å være statsborger av den aktuelle statens myndigheter, og dermed faller inn under statens beskyttelse.

Etter artikkel 32 i Wien-konvensjonen om traktatretten kan tolkningen bekreftes av supplerende kilder, herunder UNHCRs Håndbok om beskyttelse av statsløse, som nærmere drøftet i avsnitt 1.3.1 og 1.3.2 ovenfor. Håndboken bekrefter at statsløshetsdefinisjonen innebærer at både loverket

74 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 3, avsnitt 1–3, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

og hvordan loven anvendes i den konkrete saken i praksis *må vurderes*, jf. avsnitt 23 og 24 i håndboken:

«Establishing whether an individual is not considered as a national under the operation of its law requires a careful analysis of how a State applies its nationality laws in an individual's case in practice and any review/appeal decision that may have impact on the individual's status. This is a mixed question of fact and law.

Applying this approach of examining an individual's position in practice may lead to a different conclusion than one derived from purely formalistic analysis of the application of nationality laws of a country to an individual's case. A State may not in practice follow the letter of the law, even going so far as to ignore its substance. The reference to «law» in the definition of statelessness in Article 1(1) therefore covers situations where the written law is substantially modified when it comes to its implementation in practice.»⁷⁵

Tilsvarende fremkommer i avsnitt 83 i håndboken:

«Statelessness determination requires a mixed assessment of fact and law. Such cases cannot be settled through analysis of nationality laws alone as the definition of a stateless person requires an evaluation of the application of these laws in practice, including the extent to which judicial decisions are respected by government officials. The kinds of evidence that may be relevant can be divided into two categories: evidence relating to the individual's personal circumstances and evidence concerning the laws and other circumstances in the country in question.»⁷⁶

Håndbokens avsnitt 37 tar opp såkalte automatiske systemer, der statsborgerskap normalt automatisk følger direkte av loven, og advarer om at det også i slike saker må foretas en forsiktig, individuell vurdering, spesielt når det gjelder relevante myndigheters stilling til vedkommende i den konkrete saken:

«Where the competent authorities treat an individual as a non-national even though he or she would appear to meet the criteria for automatic acquisition of nationality under the operation of a country's laws, it is their position rather than the letter of the law that is determinative in concluding that a State does not consider such an individual as a national. This scenario frequently arises where discrimination against a particular group is widespread in government departments or where, in practice, the law governing automatic acquisition at birth is systematically ignored and individuals are required instead to prove additional ties to a State.⁷⁵ [Where a State's laws provides for automatic acquisition of nationality, but in practice a State places additional requirements on individuals to acquire nationality, this does not negate the automatic nature of the nationality law. Rather, it indicates that the State in practice does not consider those who do not satisfy the extra-legal requirements as nationals, potentially rendering them stateless under the Article 1(1) definition.]»⁷⁷

75 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 12–13, avsnitt 23–24, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

76 Ibid., s. 32, avsnitt 83.

77 Ibid., s. 16, avsnitt 37.

Prosesen, regler og krav kan være mer kompliserte når man er født i utlandet, og føre til at erverv av statsborgerskap i praksis allikevel ikke blir automatisk. Håndbokens avsnitt 39 tar i denne forbindelse spesielt opp rollen av konsulære tjenester:

«The role of consular authorities merits particular consideration. A consulate may be the competent authority responsible for conducting the necessary step in a non-automatic mechanism. This occurs, for example, where a country's laws require children born to their nationals overseas to register with a consulate as a prerequisite for acquiring the nationality of the parents. As such, the consulate in the country of such a child's birth will be the competent authority and its position on his or her nationality will be decisive, assuming no subsequent mechanism has also to be considered. If an individual is refused such registration or is prevented from applying for it, he or she is not considered as a national for the purposes of Article 1(1).»⁷⁸

Det å være statsborger «a national» av en stat i konvensjonens forstand innebærer som et minimum at man gis rett til å returnere og bosette seg i landet. Det fremkommer i «Prato Conclusions» fra en konferanse organisert av UNHCR i 2010, hvor folkerettsekspertene i spørsmål om statsløshet gav uttrykk for følgende:

«For the purposes of the 1954 Convention, 'national' is to be understood by reference to whether the State in question regards holders of a particular status as persons over whom it has jurisdiction on the basis of a link of nationality. Several participants were of the view that in practice it is difficult to differentiate between the possession of a nationality and its effects, including, at a minimum, the right to enter and reside in the State of nationality and to return to it from abroad, as well as the right of the State to exercise diplomatic protection. Otherwise, according to this view, nationality is emptied of any content.»⁷⁹

Det kan etter dette legges til grunn at den sedvanerettslige definisjonen av statsløshet ikke handler om hvorvidt en person objektivt sett er statsborger i en stat etter statens lovgivning, men om personen anses for å være statsborger av den aktuelle statens myndigheter. Dette krever at kontraherende parter til statsløshetskonvensjonen foretar en nåtidsvurdering.

2.1.2 Nåtidsvurdering

Det følger av ordlyden i artikkel 1(1) i statsløshetskonvensjonen at vurderingen av om en person er statsløs må være en nåtidsvurdering, og ikke en vurdering bakover eller fremover i tid. Det engelske ordet «is» oversettes naturlig med «er», ikke med «har vært, er eller kan bli». Av bruken av ordet «is» følger det altså at vurderingen er en nåtidsvurdering. Denne tolkningen bekreftes i avsnitt 50 i UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse, hvor følgende fremgår:

«An individual's nationality is to be assessed as at the time of determination of eligibility under the 1954 Convention. It is neither a historic nor a predictive exercise. The question to be answered is whether, at the point of making an Article 1(1) determination, an individual is a national of the country or countries in question. Therefore, if an individual is partway through a

78 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 17 avsnitt 39, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

79 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Expert Meeting – The Concept of Stateless Persons under International Law (Prato Conclusions)*, mai 2010, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html>.

process for acquiring nationality but those procedures are yet to be completed, he or she cannot be considered as a national for the purposes of Article 1(1) of the 1954 Convention. Similarly, where requirements or procedures for loss, deprivation or renunciation of nationality have only been partially fulfilled or completed, the individual is still a national for the purposes of the stateless person definition.»⁸⁰

Spørsmålet om en person etter en nåtidsvurdering er statsløs i statsløshetskonvensjonens forstand er folkerettslig et separat spørsmål fra spørsmålet om personen kan henvises til et bestemt land i samsvar med konvensjonens gjenstand og formål. Det sistnevnte spørsmålet oppstår ved anvendelse av subsidiaritetsprinsippet, som drøftet i avsnitt 2.2.1 ytterligere nedenfor.

2.1.3 Bevisbyrde og beviskrav

I asylretten har det lenge vært etablert praksis at selv om bevisbyrden i prinsippet påligger søkeren, er plikten til å stadfeste og evaluere alle relevante fakta delt mellom søkeren og saksbehandleren. Ifølge UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse bør det samme også gjelde ved vurdering av statsløshet etter statsløshetskonvensjonen:

«The burden of proof in legal proceedings refers to the question of which party bears the responsibility of proving a claim or allegation. Typically in administrative or judicial proceedings, a claimant bears an initial responsibility in substantiating his or her claim. In the case of statelessness determination, the burden of proof is in principle shared, in that both the applicant and examiner must cooperate to obtain evidence and to establish the facts. The procedure is a collaborative one aimed at clarifying whether an individual comes within the scope of the 1954 Convention. Thus, the applicant has a duty to be truthful, provide as full an account of his or her position as possible and to submit all evidence reasonably available. Similarly, the determination authority is required to obtain and present all relevant evidence reasonably available to it, enabling an objective determination of the applicant's status. This nonadversarial approach can be found in the practice of a number of States that already operate statelessness determination procedures.»⁸¹

I forbindelse med bevisbyrden påpekes det i håndboken at statsløse sjelden er i stand til å skaffe seg dokumentasjon for å avklare identitet:

«90. Given the nature of statelessness, applicants for statelessness status are often unable to substantiate the claim with much, if any, documentary evidence. Statelessness determination authorities need to take this into account, where appropriate giving sympathetic consideration to testimonial explanations regarding the absence of certain kinds of evidence.»⁸²

Om beviskravet fremkommer det i håndboken at altfor høyt beviskrav kan undergrave statsløshetskonvensjonens gjenstand og formål:

⁸⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 20, avsnitt 50, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

⁸¹ Ibid., s. 34, avsnitt 89.

⁸² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 34 avsnitt 90, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

«91 As with the burden of proof, the standard of proof or threshold of evidence necessary to determine statelessness must take into consideration the difficulties inherent in proving statelessness, particularly in light of the consequences of incorrectly rejecting an application. Requiring a high standard of proof of statelessness would undermine the object and purpose of the 1954 Convention. States are therefore advised to adopt the same standard of proof as that required in refugee status determination, namely, a finding of statelessness would be warranted where it is established to a 'reasonable degree' that an individual is not considered as a national by any State under the operation of its law.»⁸³

Beviskravet for at noen skal anses som statsløs i statsløshetskonvensjonens forstand, bør altså være det samme som etter flyktningkonvensjonen. Ett av elementene som skal vektlegges i en helhetlig bevisbedømmelse er troverdigheten av utlendingens forklaring. Det innebærer en kontekstsensitiv vektlegging av flere relevante momenter, herunder om forklaringen er tilstrekkelig konkret og detaljert, om den er konsistent og plausibel og om den ikke strider mot allment kjente fakta.⁸⁴

2.2 Statsløses rettslige stilling etter statsløshetskonvensjonen

FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 (statsløshetskonvensjonen) er i oppbygning svært lik flyktningkonvensjonen.⁸⁵ Begge konvensjonene definerer hvem som skal ha en status som henholdsvis flyktning eller statsløs i artikkel 1. Videre følger eksklusjonsbestemmelser, og deretter rettigheter gradert etter personens tilknytning til landet.

Statsløshetskonvensjonen inneholder nesten identisk katalog av rettigheter som flyktningkonvensjonen, fra juridisk status (artikkel 12–16), ervervsmessig beskjeftigelse (artikkel 17–19) til velferd (artikkel 20–24) og administrative tiltak (artikkel 25–34), herunder rett til identitetspapirer (artikkel 27) og reisedokumenter (artikkel 28). Både artikkel 32 i statsløshetskonvensjonen og artikkel 34 i flyktningkonvensjonen forplikter de kontraherende stater til å tilrettelegge for integrering og naturalisering av henholdsvis statsløse og flyktninger.

Graderingen av konvensjonsrettighetene er nærmere forklart i håndboken slik:

«The rights provided for in the 1954 Convention are extended to stateless persons based on their degree of attachment to the State. Some provisions are applicable to any individual who satisfies the definition of «stateless person» in the 1954 Convention and are either subject to the jurisdiction of a State party or present in its territory. Other rights, however, are conferred on stateless persons, conditional upon whether an individual is «lawfully in», «lawfully staying in» or «habitually resident» in the territory of a State party. States may thus grant individuals determined to be stateless more comprehensive rights than those guaranteed to individuals awaiting a determination. Nevertheless, the latter are entitled to many of the 1954 Convention rights. This is similar to the treatment of asylum-seekers under the 1951 Convention.»⁸⁶

83 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 34–35, avsnitt 91, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

84 Ibid., s. 37–39, avsnitt 101–107.

85 Ibid., s. 45–46, avsnitt 125–128.

86 Ibid., s. 47, avsnitt 132.

På samme måte som flyktningkonvensjonen inneholder statsløshetskonvensjonen altså følgende kategorier av rettigheter: **a)** rettighetene som gjelder alle statsløse under kontraherende stats jurisdiksjon;⁸⁷ **b)** såkalte «lawfully in» rettighetene, som gjelder de som har registrert søknaden og har sin sak under vurdering;⁸⁸ **c)** såkalte «lawfully staying» rettighetene, som gjelder de som har blitt anerkjent som statsløse og har fått innvilget en oppholdstillatelse;⁸⁹ og **d)** såkalte «habitually resident» rettighetene som gjelder personer som har bodd på kontraherende stats territorium sammenhengende i en lengre periode, både uten og med en oppholdstillatelse.⁹⁰

Det fremgår av avsnitt 147 i UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse at FN-konvensjonen om statsløses stilling ikke «eksplisitt» krever at stater innvilger oppholdstillatelse til statsløse personer. Det påpekes imidlertid at dette ville oppfylle konvensjonens gjenstand og formål:

«Although the 1954 Convention does not explicitly require States to grant a person determined to be stateless a right of residence, granting such permission would fulfil the object and purpose of the treaty. This is reflected in the practice of States with determination procedures. Without a right to remain, the individual is at risk of continuing insecurity and prevented from enjoying the rights guaranteed by the 1954 Convention and international human rights law.»⁹¹

Det som fremkommer i den siste setningen i avsnittet sitert ovenfor er viktig og bør understrekes: statsløse uten lovlig opphold er forhindret fra å nytte godt av de rettighetene som konvensjonen skal sikre.

Å bli anerkjent som statsløs etter FN-konvensjonen om statsløses stilling innebærer at staten må sikre at personen det gjelder, kan benytte seg av blant annet rettighetene som forutsetter formell anerkjennelse som statsløs sammen med oppholdstillatelse. I denne forbindelse påpekes følgende i UNHCRs håndbok:

«Recognition of an individual as a stateless person under the 1954 Convention also triggers the «lawfully staying» rights, in addition to a right to residence. Thus the right to work, access to healthcare and social assistance, as well as a travel document must accompany a residence permit».⁹²

I et *amicus*-skriv som UNHCR har fremlagt i forbindelse med flere saker til norske domstoler, understrekes det at oppholdstillatelse til statsløse migranter både er en logisk og nødvendig forutsetning for oppfyllelse av forpliktelsene som konvensjonen krever:

<iv. Are Contracting Parties required under the 1954 Convention to grant residence permits to persons who qualify for the status of a stateless person?

87 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 47, avsnitt 133, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>. De relevante bestemmelsene er artikkel 4, 12, 13, 16(1), 20, 22, 25, 27 og 32.

88 Ibid., s. 47–48, avsnitt 134–135. De relevante bestemmelsene er artikkel 18, 26 og 31.

89 Ibid., s. 49, avsnitt 136–137. De relevante bestemmelsene er artikkel 15, 17, 19, 21, 23, 24 og 28.

90 Ibid., s. 49, avsnitt 138–139. De relevante bestemmelsene er artikkel 14 og 16(2).

91 Ibid., s. 52, avsnitt 147.

92 Ibid., s. 53, avsnitt 150.

22. Granting stateless persons the right of residence is a logical and necessary prerequisite to the granting of the other rights contained in the 1954 Convention. The UNHCR Handbook confirms that granting the right of residence is an implicit obligation in the 1954 Convention, in line with the object and purpose of the treaty. The granting of a residence permit facilitates, and is indeed necessary, to the realisation of the rights set out in the 1954 Convention such as the right to work, access to health care and social assistance, and the issuance of identity papers and a travel document.

23. Thus, UNHCR recommends “that States grant persons recognised as stateless a residence permit valid for at least two years, although permits for a longer duration, such as five years, are preferable in the interests of stability. Such permits are to be renewable, providing the possibility of facilitated naturalization as prescribed by Article 32 of the 1954 Convention.”

24. Granting such a right is also reflected in current State practice, where statelessness determination procedures have been established. Currently, all States with statelessness determination procedures grant residence rights to recognized stateless persons,⁴⁸ unless the person is excluded from the 1954 Convention as set out in Article 1(2).

25. Thus, a correct interpretation of the 1954 Convention, would require Contracting Parties to grant residence permits to stateless persons so as to enable the fulfilment of the obligations contained in the Convention.»⁹³

En undersøkelse av statspraksis gjort av European Network on Statelessness (ENS), sitert i deres eget *amicus*-skriv til Borgarting lagmannsrett, viser at statsløshet i seg selv danner grunnlag for oppholdstillatelse i de statene som har ratifisert statsløshetskonvensjonen og innført særskilte ordninger for å identifisere og beskytte statsløse. Under avsnitt «III. Consistent State Practice» i ENS' *amicus*-skriv fremgår det følgende:

«After decades of neglect, several countries have introduced legal regimes specifically designed to identify and protect stateless persons in recent years. Especially since 2010, an accelerating proliferation of so-called statelessness-specific protection regimes can be witnessed, in particular in Europe and the Americas. These states consistently and without exception introduced an automatic grant of a residence permit to those found to be stateless through a dedicated statelessness determination procedure (SDP), as shown by the following table: [...]».⁹⁴

Det at statsløshetskonvensjonen ikke uttrykkelig krever at statsløse innvilges en oppholdstillatelse, er ikke nødvendigvis avgjørende. Som påpekt i *amicus*-skriv fra ENS, har flyktningkonvensjonen heller ikke noen bestemmelse som uttrykkelig krever at flyktninger innvilges en oppholdstillatelse.⁹⁵ Likevel har ingen stat hevdet at flyktninger av den grunn ikke skal gis lovlig opphold. Ulike land har ofte en rekke ulike kategorier av oppholdstillatelser som gir ulike rettigheter til ulike grupper. Både flyktningkonvensjonen og statsløshetskonvensjonen er globale konvensjoner med formålet å regulere

93 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Amicus curiae of the United Nations High Commissioner for Refugees regarding the interpretation of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons before the Borgarting Court of Appeal of Norway*, 03.09.2018, s. 9, tilgjengelig fra <https://www.refworld.org/docid/5b9272b74.html>.

94 European Network on Statelessness (ENS), *Amicus curiae submitted by the European Network on Statelessness to the Borgarting Court of Appeal in Norway*, in case number 17-073503ASD-BORG/01, 25.05.2018, available at: <https://www.refworld.org/docid/5b361e374.html>.

95 Ibid.

flyktnings og statsløses rettslige stilling slik at de sikres adgang til de grunnleggende rettighetene som konvensjonene lister opp. Statsløshetskonvensjonen inneholder en nærmest identisk katalog av rettigheter som flyktningkonvensjonen, formulert som konkrete folkerettslige forpliktelser. Dessuten gjelder ikke statsløshetskonvensjonen kun statsløse i en migrasjonssammenheng, men også såkalte *in situ* statsløse, det vil si statsløse som har bodd i sitt opprinnelsesland i mange generasjoner uten at de har migrert. Som påpekt i UNHCRs håndbok, er den foretrukne løsningen i slike tilfeller direkte anerkjennelse av opprinnelseslandets statsborgerskap, ikke innvilgelse av en oppholdstillatelse.⁹⁶

2.2.1 Særskilt om subsidiaritetsprinsippet

Subsidiaritetsprinsippet er godt kjent i asylretten, og det fremkommer klart at UNHCR anser dette prinsippet som relevant også etter statsløshetskonvensjonen. Subsidiaritetsprinsippet tilsier at kontraherende stater kan begrense eller nekte internasjonal beskyttelse dersom beskyttelse er tilgjengelig i hjemlandet. Subsidiaritetsprinsippet bør imidlertid utøves med forsiktighet.

En altfor vid anvendelse av subsidiaritetsprinsippet kan lett komme i strid med statsløshetskonvensjonens gjenstand og formål og den traktatrettslige forpliktelsen om lojal anvendelse av folkerettslige traktater «in good faith», uttrykt i artikkel 26 i Wien-konvensjonen om traktatretten.⁹⁷ Denne tilnærmingen finner støtte i UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse i avsnitt 153–155 i håndboken:

«153. Where an individual recognised as stateless has a realistic prospect, in the near future, of obtaining protection consistent with the standards of the 1954 Convention in another State, the host State has discretion to provide a status that is more transitional in nature than that described in paragraphs 148–152 above. Separate considerations apply for those who voluntarily renounce their nationality as a matter of convenience or choice.

154. In these cases, care must be taken to ensure that the criteria for determining whether an individual has a realistic prospect of obtaining protection elsewhere are narrowly construed. In UNHCR's view protection can only be considered available in another country when a stateless person:

- is able to acquire or reacquire nationality through a simple, rapid, and non-discretionary procedure, which is a mere formality; or
- enjoys permanent residence status in a country of previous habitual residence to which immediate return is possible.

155. With respect to acquisition or reacquisition of nationality, individuals must be able to avail themselves of a procedure that is easily accessible, both physically and financially, as well as one that is simple in terms of procedural steps and evidentiary requirements. Moreover, the acquisition/ reacquisition procedure must be swift and the outcome guaranteed because it is non-discretionary where prescribed requirements are met.»⁹⁸

96 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 25–25, avsnitt 58, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

97 Se avsnitt 1.2.1 ovenfor.

98 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 54, avsnitt 153–155, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

Statsløse med permanent oppholdstillatelse i et annet land og personer som kan erverve eller gjennerverve statsborgerskap etter en enkel, rask og ikke skjønnsmessig prosedyre har ifølge UNHCR altså ikke samme krav på beskyttelse etter statsløshetskonvensjonen som andre statsløse.

2.3 Relevans av statsløses rett til privatliv etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har slått fast at den usikkerhet og de vanskeligheter som statsløshet i en konkret sak medfører i visse tilfeller kan være av slik alvorlighetsgrad at det medfører brudd på retten til privatliv etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8.

Avgjørelsen *Hoti mot Kroatia*, avsagt i 2018, omhandler en statsløs person, som bodde i Kroatia uten stabil rett til lovlig opphold i nesten førti år. Domstolen påpekte blant annet at Kroatia manglet effektive prosedyrer som han kunne benytte seg av for å regularisere sitt opphold, og konstaterte brudd på EMK artikkel 8:

«Having regard to all the above procedures and circumstances cumulatively, the Court does not consider that, in the particular circumstances of the applicant's case, the respondent State complied with its positive obligation to provide an effective and accessible procedure or a combination of procedures enabling the applicant to have the issues of his further stay and status in Croatia determined with due regard to his private-life interests under Article 8 of the Convention (compare *Kurić and Others*, cited above, § 359; and contrast *Abuhmaid*, cited above, § 126).

[...]

It also finds that there has been a violation of Article 8 of the Convention.»⁹⁹

Det er sjelden at EMD overprøver nasjonale myndigheters vurdering av hva som legges til grunn som faktum. I denne saken uttrykte EMD imidlertid en veldig klar uenighet i statens påstand om at vedkommende ikke var statsløs. Retten fant det «slående» (striking) at kroatisk myndigheter insisterte på at han var statsborger av Kosovo til tross for at det i hans fødselsattester utstedt ved flere anledninger av kosovarske myndigheter fremkom at han ikke var statsborger av Kosovo:

«Furthermore, the Court finds it striking that despite being aware that the applicant does not have any nationality, as is evident from his birth certificates issued by the authorities in Kosovo in 1987 and 2009, when extending the applicant's residence status on humanitarian grounds the Croatian authorities insisted that the applicant was a national of Kosovo (see paragraphs 53 and 55–56 above). As there was no suggestion that the applicant had ever had Kosovo nationality, it is difficult to understand the Croatian authorities' insistence on the fact that the applicant should obtain a travel document from the authorities in Kosovo (see paragraph 53 above). It is also noted in this connection that despite the applicant's statelessness, which was apparent from the relevant documents available to the Croatian authorities, they never considered taking the relevant measures, such as providing administrative assistance to facilitate the applicant's

99 The European Court of Human Rights, *Hoti v. Croatia* (63311/14), avsnitt 141–143, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-182448>.

contact with the authorities of another country, to resolve the applicant's situation, as provided in the international documents to which Croatia is a party (see paragraph 65 above; see also paragraph 63 above).»¹⁰⁰

En ny avgjørelse fra EMD i saken *Sudita Keita mot Ungarn*,¹⁰¹ avsagt i mai 2020, omhandler en statsløs person, som har bodd i Ungarn uten rett til et stabilt lovlig opphold i nesten 15 år. *Forfatningsdomstolen i Ungarn konkluderte i 2015 med at kravet om lovlig opphold for å kunne søke om status som statsløs gjennom en dedikert statsløshetsvurderingsprosedyre var i strid med Ungarns grunnlov. Vedkommende fikk i 2017 innvilget statsløshetsstatus, det vil si en spesiell oppholdstillatelse for statsløse. EMD konkluderte likevel med at den lange perioden da vedkommende ikke hadde mulighet til å regularisere sitt opphold medførte brudd på EMK artikkel 8. I denne saken avklarte EMD hvorvidt EMK artikkel 8 pålegger stater å innføre prosedyrer med effektiv mulighet for regularisering av opphold, slik at en statsløs person kan leve et normalt privatliv:*

«The Court considers it important to note several aspects of the proceedings related to the applicant's status in Hungary. It cannot subscribe to the Government's arguments revolving around the consideration that Article 8 of the Convention cannot be interpreted as requiring the State to grant stateless status to a person (see paragraph 29 above). The applicant's complaint does not concern the impossibility for him to obtain stateless status as such, but the general impossibility of regularising his status in Hungary for a fifteen-year-long period. The Court is therefore not called upon to examine whether the applicant should have been granted stateless status (which was ultimately granted on 11 October 2017 – see paragraph 20 above), but rather to examine whether he had an effective possibility of regularising his status, allowing him to lead a normal private life in Hungary (see, *mutatis mutandis*, *Hoti*, cited above, § 131).»¹⁰²

Norge mangler en spesifikk prosedyre for å formelt identifisere statsløse innenfor sin jurisdiksjon, og det gis heller ikke oppholdstillatelse på grunn av statsløshet, som nærmere drøftet i avsnitt 3.1 nedenfor.

¹⁰⁰ The European Court of Human Rights, *Hoti v. Croatia* (63311/14), avsnitt 138, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-182448>.

¹⁰¹ The European Court of Human Rights (ECHR), *Sudita Keita mot Ungarn* (søknadsnummer 42321/15), avsagt 12.05.2020, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-202433>

¹⁰² *Ibid.*, avsnitt 36.

3 Rettslige rammer for beskyttelse av statsløse i norsk rett

Følgende avsnitt undersøker i hvilken grad FN-konvensjonen om statsløses stilling er implementert i norsk rett. Avsnitt 3.1 viser at Norge mangler tiltak for identifisering og beskyttelse av statsløse. Avsnitt 3.2 drøfter om statsløshetskonvensjonen likevel har selvkraft på utlendingslovens område. Avsnitt 3.3 ser nærmere på muligheter for statsløse til å regularisere opphold i Norge etter utlendingsloven § 38. Avsnitt 3.4 ser nærmere på rettslige anførsler som staten ved Utlendingsnemnda (UNE) representert av Regjeringsadvokaten har kommet med i forbindelse med rettslig prøving av sakene gjennomgått i denne rapporten i avsnitt 4 nedenfor.

3.1 Manglende tiltak for identifisering og beskyttelse av statsløse

Norge ratifiserte FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 ved enstemmig vedtak i Stortinget torsdag 11 oktober 1956.¹⁰³ I proposisjonen til Stortinget om ratifisering av konvensjonen konkluderte Utenriksdepartementet:

«Konvensjonen gir således i store trekk statsløse personer de samme rettigheter og den samme beskyttelse som innrømmes flyktninger i henhold til konvensjonen av 1951 angående flyktninger stilling.»¹⁰⁴

Norsk rett mangler definisjonen av statsløshet, men det fremkommer i ulike forarbeider at definisjonen finnes i artikkel 1(1) i FN-konvensjonen om statsløses stilling, og at denne definisjonen er bindende for staten.¹⁰⁵

Det mangler også særskilte ordninger for å identifisere og beskytte statsløse. I motsetning til anerkjennelse som flyktning etter flyktningkonvensjonen, gir ikke statsløshet i statsløshetskonvensjonens forstand rett til oppholdstillatelse i Norge. Utlendingsloven fastsetter ikke særskilte oppholdstillatelser for statsløse, som betyr at de må kvalifisere for opphold på andre grunnlag enn statsløshet. Statsløse har altså en svakere stilling i norsk rett enn personer som ekskluderes fra flyktningstatus på grunn av krigsforbrytelser og andre alvorlige forbrytelser, siden den sistnevnte gruppen faller under en særskilt bestemmelse i utlendingsloven,¹⁰⁶ som sikrer deres juridiske status og grunnleggende behov, med en begrenset oppholdstillatelse som gir rett til arbeid.

¹⁰³ Stortinget, *Stortingstidende inneholdende 100. ordentlige Stortings forhandlinger* 1956, sak nr. 3 på side 2754-2755, tilgjengelig fra: <https://bit.ly/2GYA1bf>.

¹⁰⁴ St.prp.nr.75 (1956), s. 4.

¹⁰⁵ Se for eksempel Prop. 90 L (2015–2016), punkt 8.9.4.2, s. 146, der det vises til følgende: «Det fremgår i dag av § 16 [i statsborgerloven] at de som frivillig er statsløse ikke skal anses statsløse. Setningen foreslås endret fordi den fremstår som en definisjon på statsløshet. Dette har ikke vært hensikten, og endringen som foreslås er ment å rette opp i denne forståelsen. Definisjonen av statsløshet går frem av FNs konvensjon om statsløse personers stilling av 1954 artikkel 1: I denne konvensjon betyr «statsløs» en person som ikke er borger av noen stat etter denne stats lov.»

¹⁰⁶ Utlendingsloven § 74.

Statsløshetskonsvensjonen ble nevnt i forarbeidene til den gamle utlendingsloven, men ikke særskilt behandlet.¹⁰⁷ I forarbeidene til den nye utlendingsloven ble behovet for å gi «oppholdstillatelse når det foreligger praktiske returhindringer» særskilt drøftet under avsnittet som omtaler oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn.¹⁰⁸ I denne forbindelse nevnes det flere eksempler på situasjoner hvor det kan foreligge praktiske hindringer for *frivillig* retur, herunder der utlendingen «er statsløs og aksepteres ikke for retur til det landet hvor vedkommende tidligere har vært bosatt.»¹⁰⁹ Statsløshetskonsvensjonen ble imidlertid ikke nevnt blant relevante internasjonale forpliktelser.¹¹⁰

I UNHCRs undersøkelse av situasjonen for statsløse i Norge fra oktober 2015 finnes blant annet følgende bemerkninger og anbefalinger:

«There exists no statelessness determination procedure in Norway leading to the formal grant of the status of stateless. Likewise, under current Norwegian law, a person's statelessness cannot serve as the sole basis for the protections guaranteed by the 1954 Convention.

[...]

In view of the above, UNHCR recommends that the definition of a stateless person set forth in Article 1 of the 1954 Convention be expressly incorporate into national law, that the authorities that register persons as stateless in the course of establishing their identity for purposes of immigration procedures develop clear and harmonized guidelines for the evaluation of nationality to ensure accuracy and consistency in registration. In this regard, it is specifically recommended that the authorities adopt the standard of proof of "to a reasonable degree," in recognition of the difficulties inherent to statelessness and that fact that statelessness, by its very nature, cannot ordinarily be proved.

Further, it is recommended that a formal procedure for the determination of a person's status as stateless be established. In this regard, UNHCR would recommend that the Norwegian authorities consider placing such a procedure within the framework of the asylum procedure. If authorities were thus able to build upon existing structures and experiences, additional resources would generally be limited to the development of specialized competence for the determination of statelessness, and to the introduction of the procedural standards and safeguards set out in the UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons.»¹¹¹

Det er klart at Norge ikke oppfyller sine forpliktelser etter statsløshetskonsvensjonen. Som eksempler kan nevnes konsvensjonens artikkel 27 og artikkel 32. Som nærmere forklart i avsnitt 2.2 ovenfor, gjelder begge bestemmelsene for alle statsløse under kontraherende staters territorium. Den første bestemmelsen lyder som følger:

¹⁰⁷ NOU 1983:47, kapittel VII, punkt 2.3.6.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), avsnitt 7.7, s. 160-166. Den gjeldende bestemmelsen, utlendingsloven § 38, er i denne rapporten nærmere drøftet i avsnitt 3.3 nedenfor.

¹⁰⁹ Ibid., s. 161. Se også: NOU 2004: 20, avsnitt 9.6.2.2, s. 267.

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), avsnitt 7.7.4, s. 162-163.

¹¹¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015, s. 33-34, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>.

«Article 27

Identity papers

The Contracting States shall issue identity papers to any stateless person in their territory who does not possess a valid travel document.»

Ordlyden i denne bestemmelsen er identisk med ordlyden i artikkel 27 i flyktningkonvensjonen. Den eneste forskjellen er at flyktningkonvensjonen bruker begrepet «any refugee» *istedenfor* «any stateless person».

Høyesterett påpekte i en avgjørelse av 31. oktober 2017 (HR-2017-2078-A) at krav som følger av artikkel 27 i flyktningkonvensjonen, oppfylles i Norge ved utstedelse av Schengen-standardisert oppholdskort etter utlendingsloven § 64a:

«Jeg nevner at alle ankemotpartene har fått Schengen-standardisert oppholdskort etter utlendingsloven § 64a. Dermed har de fått «identity papers» som oppfyller kravene i flyktningkonvensjonen artikkel 27. Men dette dokumentet godtas gjennomgående ikke som noe mer enn bevis for at innehaveren har lovlig opphold i Norge.»¹¹²

Som sagt mangler Norge både en statsløshetsvurderingsprosedyre og ordninger for innvilgelse av oppholdstillatelse for personer anerkjent som statsløse. I motsetning til personer som anerkjennes som flyktninger, får statsløse ikke utstedt noen Schengen-standardisert oppholdskort.

Artikkel 32 i statsløshetskonvensjonen lyder som følger:

«Article 32

Naturalization

The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of stateless persons. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.»

Uten oppholdstillatelse har statsløse verken adgang til tilrettelagt assimilering (et mer moderne begrep hadde vært «integrering») eller naturalisering (dvs. erverv av statsborgerskap), slik artikkel 32 i statsløshetskonvensjonen forutsetter. Oppholdstillatelse er en grunnleggende forutsetning for muligheten til erverv av statsborgerskap. Å nekte oppholdstillatelse kan åpenbart ikke anses som «*tilrettelegging*» for erverv av statsborgerskap i bestemmelsens forstand, men utgjør tvert imot brudd på bestemmelsen.

Manglende statsløshetsvurderingsprosedyre og oppholdstillatelse for statsløse medfører at «lawfully statying» *rettighetene heller ikke oppfylles*, herunder artikkel 17 (adgangen til å ta lønnet arbeid), artikkel 23 (offentlig forsorg på samme vilkår som statsborgere), artikkel 24 (sosialtrygd på samme vilkår som statsborgere) og artikkel 28 (rett til reisedokumenter med mindre tvingende hensyn til nasjonal sikkerhet og offentlig orden er til hinder for det).

Siden Norge ikke har implementert statsløshetskonvensjonen, reises det spørsmålet om konvensjonen likevel får anvendelse i Norges interne rett. Dette spørsmålet drøftes i det neste avsnittet nedenfor.

¹¹² HR-2017-2078-A, avsnitt 48.

3.2 Statsløshetskonsvensjonens selvkraft på utlendingslovens område

Det er lite som tilsier at FN-konsvensjonen om statsløses stilling av 1954 ikke får direkte anvendelse etter utlendingsloven § 3. Denne bestemmelsen etablerer sektormonisme på utlendingslovens område, og det fremkommer klart i forarbeidene at menneskerettighetskonsvensjoner vil omfattes av bestemmelsen.¹¹³

Statsløshetskonsvensjonen var én av 25 konsvensjoner som i forbindelse med vedtakelsen av menneskerettsloven uttrykkelig ble betegnet som menneskerettskonsvensjon. I menneskerettighetsutvalgets utredning er statsløshetskonsvensjonen nevnt som konsvensjon nummer 22 under avsnitt «2.3 Kort oversikt over konsvensjoner som anses som menneskerettighetskonsvensjoner», med følgende kommentar:

«Konsvensjonen skal trygge statsløses rettigheter, i hovedsak ved å foreskrive likestilling, dels med andre utlendinger, og dels med statsborgere av det land den statsløse oppholder seg i.»¹¹⁴

Statsløshetskonsvensjonen ble ikke inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven, men i forbindelse med vedtakelsen av menneskerettsloven ble det påpekt at vern etter konsvensjonene som ikke ble inkorporert ikke skulle svekkes:

«En ulempe ved å inkorporere en eller flere navngitte konsvensjoner er imidlertid at det skapes et skille mellom menneskerettskonsvensjonene. Departementet finner i denne sammenheng grunn til å understreke at inkorporering av navngitte konsvensjoner ikke er ment å skulle føre til at andre menneskerettskonsvensjoner får en svakere stilling enn de har i dag.»¹¹⁵

Det følger uansett av Høyesteretts avgjørelse Rt-1994-1244 at alminnelig presumsjon for at norsk rett er i samsvar med landets folkerettslige forpliktelser gjelder også for konsvensjoner som ikke er inkorporert:

«EMK og SP er ikke inkorporert i norsk rett, men konsvensjonsbestemmelsene vil være et viktig å tungtveiende tolkningsmiddel ved anvendelse av den interne rett, idet det foreligger en alminnelig presumsjon for at norsk rett er i samsvar med landets folkerettslige forpliktelser.»¹¹⁶

Det kan etter dette konkluderes at enkeltindivider bør kunne påberope seg statsløshetskonsvensjonen i norske domstoler i like stor grad som inkorporerte konsvensjoner. På utlendingslovens område sikres sektormonisme gjennom utlendingsloven § 3, som etter forarbeidene uten tvil omfatter menneskerettighetskonsvensjoner, og statsløshetskonsvensjonen ble uttrykkelig ansett som menneskerettighetskonsvensjon.

113 Ot.prp.nr.75 (2006–2007), punkt 3.4.4, s. 47. Se nærmere drøftelse i avsnitt 1.2.3 ovenfor.

114 NOU 1993:18, avsnitt 2.3.1, s. 29.

115 Ot.prp.nr.3 (1998–99), avsnitt 7.2.

116 Rt-1994-1244, s. 1250.

3.3 Sterke menneskelige hensyn og praktiske hindringer for retur

Da utlendingslovutvalget i 2004 utredet og utarbeidet forslag til ny utlendingslov, påpekte utvalget behovet for en bestemmelse som gir adgang til å innvilge opphold etter en rimelighetsvurdering «utenfor de tilfeller hvor utlendingen har et rettskrav på beskyttelse».¹¹⁷ Lovgiver har fulgt dette opp gjennom utlendingsloven § 38, som gir utlendingsforvaltningen myndighet til å innvilge oppholdstillatelse «dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket.» Utlendingsloven § 38 er altså en skjønnsbestemmelse, siden forvaltningen i slike tilfeller «kan», men ikke må, innvilge en oppholdstillatelse. I praksis brukes bestemmelsen likevel ofte som en sikkerhetsventil for å unngå brudd på Norges folkerettslige forpliktelser, særlig etter barnekonvensjonen eller EMK artikkel 8.

Forarbeidene til utlendingsloven § 38 drøfter særskilt «oppholdstillatelse når det foreligger praktiske returhindringer.»¹¹⁸ I denne forbindelse nevnes det flere eksempler på situasjoner hvor det kan foreligge praktiske hindringer for *frivillig* retur.¹¹⁹ Ifølge utlendingslovsutvalget er dette en situasjon hvor «utlendingen selv har gjort det som kan forventes i forhold til å medvirke til en retur, men hvor slik retur likevel ikke er mulig å gjennomføre.»¹²⁰ I denne forbindelse nevnes det i forarbeidene blant annet en situasjon der utlendingen er statsløs og ikke aksepteres for retur til det landet hvor vedkommende tidligere har vært bosatt.¹²¹

Utlendingsloven § 38 er nærmere regulert i en rekke bestemmelser i utlendingsforskriften, herunder § 8-7. Denne forskriftsbestemmelsen åpner for oppholdstillatelse «ved praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke selv rår over.» Bestemmelsen betegnes av UNE som «en streng unntaksregel», og praksis viser at det kun i under 10 saker siden 2008 er gitt opphold i medhold av denne forskriftsbestemmelsen (inkludert etter gammel utlendingsforskrift § 21C).¹²² Utlendingsforskriften § 8-7 lyder som følger:

«Utlendingsnemnda kan etter anmodning om omgjøring gi oppholdstillatelse etter lovens § 38 til en asylsøker som har fått endelig avslag. Det er en forutsetning for tillatelse at følgende vilkår er oppfylt:

- a. Det har gått tre år siden saksopprettelse uten at avslaget er iverksatt, og det er heller ikke sannsynlig at iverksettelse vil kunne la seg gjennomføre.
- b. Det er ikke tvil om søkerens identitet. Som hovedregel må søkeren ha medvirket til å avklare sin identitet under perioden som asylsøker, jf. § 17-7.
- c. Søkeren har bidratt til å muliggjøre retur, herunder bidratt til å skaffe seg hjemlandets reisedokument.

¹¹⁷ NOU 2004: 20, punkt 9.6.2.2, s. 265.

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), avsnitt 7,7, s. 160–166.

¹¹⁹ Ibid., s. 161.

¹²⁰ NOU 2004: 20, avsnitt 9.6.2.2, s. 267.

¹²¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), avsnitt 7,7, s. 161. Se også: NOU 2004: 20, avsnitt 9.6.2.2, s. 267.

¹²² Epost fra UNE til NOAS datert 24.10.2019; eksplisitt nevnt også i TOSLO-2018-173661, s. 13.

Dersom det er reist sak om utvisning etter lovens § 66, bortsett fra der utvisningsgrunnen er oversittelse av utreisefristen, kan det ikke gis tillatelse før spørsmålet om utvisning er avklart.

Med mindre særlige grunner taler for det, skal tillatelse etter første ledd ikke gis før det har gått ett år siden endelig avslag og prosessene med avklaring av identitet og utstedelse av reisedokument er avsluttet.

Før det gis tillatelse skal det innhentes uttalelse fra politiet. Slik uttalelse skal inneholde en vurdering av om søkeren har medvirket til å avklare sin identitet og bidratt til å muliggjøre retur, samt hvorvidt prosessen med avklaring av identitet og utstedelse av reisedokumenter er avsluttet.

Tillatelse etter første ledd kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.»

Denne bestemmelsen er lite egnet til å løse statsløses situasjon. Personer som ikke frykter retur, må likevel først søke om asyl og få endelig avslag for at hindringer for retur kan vurderes av forvaltningen. Denne problemstillingen vurderes kun av UNE, så man får ikke reell to-instans-behandling av eventuelle kompliserte rettslige og faktiske spørsmål knyttet til statsløshet. På dette tidspunktet har man verken rett til advokat eller til å oppholde seg lovlig i landet mens spørsmålet er under vurdering, noe som blant annet innebærer risiko for pågrepelse og potensielt langvarig internering med sikte på tvangsretur, som ikke nødvendigvis vil kunne bli effektivt. *Det er videre uklart hvem som må innhente uttalelsen fra politiet nevnt i bestemmelsens fjerde ledd og om slik uttalelse kun skal innhentes når saken ligger an til innvilgelse, eller om den alltid er nødvendig for vurdering av returutsiktene i den konkrete saken.*

Det er videre noe uklart om oppholdstillatelse kan innvilges etter utlendingsloven § 38 på grunn av praktiske hindringer for retur uten at tillatelsen hjemles i utlendingsforskriften § 8-7. I praksis har NOAS aldri sett en slik innvilgelse, verken fra UDI eller UNE. I prinsippet er det imidlertid ingenting som forhindrer slik praktisering, og UNEs redegjørelse av egen praksis viser uttrykkelig at slike eksempler finnes:

«I praksis har man også eksempler på at UNE kan gi tillatelse etter § 38 i slike tilfeller hvor det foreligger praktiske hindringer for retur, uten at den midlertidige tillatelsen ble hjemlet i utlendingsforskriften § 8-7. En sak gjaldt en palestinsk familie fra Emiratene, hvor far var varig utvist fra sitt eget hjemland.»¹²³

Et separat spørsmål er om, og i så fall i hvilken grad, forvaltningens anvendelse av utlendingsforskriften § 8-7 kan etterprøves i domstolene. Lagmannsretten har i sin avgjørelse LB-2020-11150 i denne forbindelse uttalt følgende:

«Bestemmelsen er en unntaksregel som har til formål å regulere oppholdet for utlendinger som ufrivillig hindres i å etterleve et avslagsvedtak i asylsaken og av den grunn har vært i landet i lang tid. Domstolen kan prøve utlendingsmyndighetens rettsanvendelse, herunder forholdet til Grunnloven § 104 og Norges menneskerettslige forpliktelser som bestemmelser i

¹²³ Utlendingsnemnda (UNE), Notat: *Redegjørelse for anvendelsen av utlendingsforskriften § 8-7 – praktiske hindringer for retur*, 29.05.2018. Notatet ble fremlagt av UNE som bilag 8 til prosesskriv av 30.05.2018 for Borgarting lagmannsrett i forbindelse med saken LB-2017-73503. Notatet er tilgjengelig på NOAS' server fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/10/UNEs-redegjorelse-for-anvendelsen-av-utf-8-7.pdf>

statsløshetskonvensjonen. Domstolen kan også prøve saksbehandlingen og om vedtaket bygger på riktig faktum. Det konkrete skjønnet kan ikke prøves utover en kontroll av om skjønnet er tilstrekkelig bredt og saklig og at resultatet ikke framstår som åpenbart urimelig, i strid med læren om myndighetsmisbruk.»¹²⁴

Relevant rettspraksis er nærmere drøftet i avsnitt 4 ytterligere nedenfor. Det kan imidlertid være av rettslig interesse å først se nærmere på relevante rettslige anførsler fra staten ved UNE representert av Regjeringsadvokaten.

3.4 Rettslige anførsler fra Staten ved Utlendingsnemnda representert av Regjeringsadvokaten

Staten ved UNE er i enkelte saker representert av Regjeringsadvokaten, som har i anketilsvar til Høyesterett blant annet anført at UNHCR ikke har mandat til å uttale seg om det rettslige innholdet i statsløshetskonvensjonen:

«I juni 2014 publiserte UNHCR en Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention relating to Stateless Persons. Denne håndboken, som ankende parter legger stor vekt på og som står sentralt i alle søksmålene for norske domstoler, inneholder uttalelser om hvordan UNHCR oppfatter innholdet i FNs statsløshetskonvensjon. UNHCR har ikke mandat til å uttale seg om det rettslige innholdet i denne konvensjonen. Norske myndigheter har som syn at uttalelsene utelukkende er av politisk art. Håndboken er imidlertid ikledt en rettslig språkdrakt, og den skaper inntrykk av statsforpliktelser og individrettigheter iht. FNs statsløshetskonvensjon. Synspunktene som fremmes i håndboken avviker fra kjent folkerettslig kildemateriale om konvensjonen.»¹²⁵

Tilsvarende om UNHCRs håndbok fremkommer i statens tidligere anketilsvar til Høyesterett i en annen sak (statens utheving):

«Staten bestrider for øvrig at det kan trekkes en parallell fra Høyesteretts uttalelser om rettskildeverdien av UNHCRs håndbok om flyktninger til UNCHR's håndbok om statsløse. UNHCR er gitt et visst, om enn begrenset, mandat, for så vidt gjelder praktisk arbeid med oppfølging av FNs flyktningkonvensjon. Dette kan forklare uttalelsene i forarbeidene til utlendingsloven om rettskildebetydningen av håndboken om **flyktninger**. Staten legger til grunn at det er uttalelsene i utlendingslovens forarbeider som har foranlediget Høyesteretts synspunkter på dette dokumentets rettskildeverdi. Et tilsvarende mandat har UNCHR ikke for statsløshetskonvensjonen, og det finnes ikke uttalelser i norske lovforarbeider som skulle tilsi at håndboken for **statsløse** har rettskildeverdi.»¹²⁶

Til ovennevnte kan det påpekes at UNHCRs mandat til å uttale seg om tolkning og anvendelse av statsløshetskonvensjonen er forankret i flere resolusjoner fra UNHCRs Eksekutivkomité (der statene,

124 LB-2020-11150, s. 10.

125 Staten ved Utlendingsnemnda (UNE) representert av Regjeringsadvokaten, Anketilsvar til Høyesterett i saken LB-2017-73503, 19.09.2019, s. 4.

126 Staten ved Utlendingsnemnda (UNE) representert av Regjeringsadvokaten, Anketilsvar til Høyesterett i saken LB-2018-85719, 11.08.2019, s. 5.

inkludert Norge, har sine representanter) og FNs generalforsamling.¹²⁷ Hva norske eller andre lands forarbeider til nasjonale lover sier eller ikke sier om UNHCRs mandat har ikke betydning for hva som er UNHCRs mandat. Norges Høyesterett har lagt til grunn at UNHCRs håndbok om beskyttelse av flyktninger «generelt sett bør tillegges atskillig vekt»,¹²⁸ og det er vanskelig å se hvorfor tilsvarende ikke bør gjelde for UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse.¹²⁹

Når det gjelder definisjonen av statsløshet, uttalte staten i forbindelse med anke til Høyesterett over lagmannsrettens avgjørelse LB-2018-85719 følgende:

«Ankende parter gjør for det første gjeldende at UNE og lagmannsretten feilaktig har unnlatt å ta utgangspunkt i FNs statsløshetskonvensjons definisjon av statsløshet ved avgjørelsen av det faktiske spørsmålet om statstilhørighet, se anken punkt 4.3. Det hevdes at dette får betydning for gyldigheten av UNEs vedtak og senere beslutninger fordi statsløse visstnok har krav på en rekke individuelle rettigheter i oppholdsstaten.

Ankende parter ser ikke ut til å ta til etterretning at lagmannsretten i nest siste avsnitt på side 8 i dommen faktisk forholder seg til definisjonen av statsløshet i FNs statsløshetskonvensjon. Lagmannsretten har imidlertid – og korrekt nok – ikke lagt til grunn ankende parters feilaktige forståelse av definisjonen. Det er ikke i samsvar med det folkerettslige kildematerialet at «det avgjørende må være hvordan myndighetene i det aktuelle landet vurderer og anvender de nasjonale reglene om statsborgerskap i praksis, og ikke hvordan reglene formelt fremstår», slik ankende parter hevder øverst på side 5 i anken. UNCHR har i sin Håndbok fra 2014 og i innlegget til opplysning av allmenne interesser iht. tvisteloven § 15-8 i saken riktignok uttalt seg i tråd med ankende parters syn. Som nevnt over, savner UNCHR dekning i rettskildene for sine synspunkter.

En statsløs person er iht. artikkel 1 nr. 1 «a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law». Når iransk rett utvetydig anser ankende parter som iranske statsborgere, faller de allerede av den grunn utenfor definisjonen av statsløs person. Det er uriktig, slik ankende parter antyder, at Iran i sin praktisering av statsborgerskapslovgivningen ikke anerkjenner statsborgerskap for personer som er statsborgere ex lege. Det siste er et bevissspørsmål som også ble behørig behandlet i ankeforhandlingen i lagmannsretten.»¹³⁰

Til ovennevnte kan det påpekes at staten, på samme måte som lagmannsretten i LB-2018-85719, ikke baserer sin forståelse av statsløshetsdefinisjonen på en tolkning etter Wien-konvensjonens tolkningsregler.¹³¹ Lagmannsretten verken viste til eller tolket definisjonen av statsløshet i den konkrete avgjørelsen. Retten viste riktignok til FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 på

127 Se blant annet: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Extracts relating to UNHCR's supervisory responsibility for the statelessness conventions*, 05.06.2010, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/4f5cdo692.html>. Se også: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Amicus curiae of the United Nations High Commissioner for Refugees regarding the interpretation of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons before the Borgarting Court of Appeal of Norway*, 3 September 2018, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5b9272b74.html>. Statens anførsel om at sistnevnte amicus fra UNHCR skulle tilbakevises ble ikke tatt til følge av Høyesterett i HR-2018-1887-U, avgjørelsen er tilgjengelig på Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2018-1887-u?q=HR-2018-1887-U>

128 Se blant annet: Rt. 2010 s. 858 avsnitt 44 og Rt. 2012 s. 139 avsnitt 50.

129 Se avsnitt 1.2.2 ovenfor.

130 Staten ved Utlendingsnemnda (UNE) representert av Regjeringsadvokaten, Anketilsvar til Høyesterett i saken LB-2018-85719, 11.08.2019, s. 4.

131 Avgjørelsen LB-2018-85719 er nærmere omtalt i avsnitt 4.1.2 nedenfor.

side 8 i dommen, men definisjonen av statsløshet siteres ikke. Retten viste heller ikke til artikkel 1(1) i konvensjonen, der definisjonen av statsløshet fremkommer. Følgelig er statsløshetsdefinisjonen ikke tolket i dommen i lys av sedvanerettslige regler for tolkning av traktater (gjenspeilet i Wien-konvensjonen om traktatretten), som heller ikke vises til i dommen. Dette var særlig uheldig siden tingretten i samme sak konkluderte med at saksøkere var statsløse på grunn av anførte hindringer ved registrering, etter å ha uttrykkelig tolket statsløshetsdefinisjonen etter Wien-konvensjonens tolkningsregler.¹³² Uten noe ytterligere folkerettslig drøftelse konkluderte lagmannsretten derimot med at brødrene var iranske statsborgere «i henhold til iransk lov» og dermed ikke statsløse «verken etter FN-konvensjonen eller etter norsk utlendingsrett.»¹³³ Lagmannsrettens rettslige tilnærming i denne saken var uttrykkelig basert på lagmannsrettens tidligere vurdering i LB-2018-5606. Den sistnevnte saken var imidlertid preget av at partene ikke fikk anledning til å prosedere spørsmålet om tolkning og anvendelse av definisjonen fordi hovedforhandlingen i retten ble avskåret etter første rettsdag, jf. tvisteloven § 29-18 tredje ledd.¹³⁴

Når det gjelder spørsmålet om statsløses adgang til å påberope seg statsløshetskonvensjonen i norske domstoler, uttalte staten at «konvensjonen er ingen menneskerettighetskonvensjon»,¹³⁵ samt at de konkrete forpliktelsene etter konvensjonen ikke representerer individuelle og håndhevbar rettigheter for den enkelte:

«Det som skaper forpliktelser for staten etter konvensjonen, er de operative bestemmelser i de påfølgende bestemmelsene i konvensjonen. Disse pålegger staten enkelte forpliktelser som gjennomføres ved lovgivning når det er behov for det, men heller ikke de er individuelle og håndhevbar rettigheter for den enkelte.»¹³⁶

Staten har i denne konteksten konkret nevnt artikkel 32 (plikt om tilrettelagt integrering og naturalisering) og artikkel 27 (plikt til å utstede identitetsdokumenter) i konvensjonen:

«Artikkel 32 er allerede etter ordlyden utformet slik at den ikke kan gi grunnlag for individuelle og håndhevbar rettigheter for domstolene. Den bærer preg av en målsetting. Heller ikke artikkel 27 gir uttrykk for individuelle og håndhevbar rettigheter, som er en forutsetning for «umiddelbar anvendelse» i norsk rett. Det vises til Rt-2001-1006 på side 1015. Statens syn følger med sikkerhet ved å lese ordlyden i lys av dens kontekst, traktatens og bestemmelsenes formål, traktatens forarbeider og juridisk litteratur.»¹³⁷

Staten underbygger ikke påstanden om at statens syn «med sikkerhet» følger «ved å lese ordlyden i lys av dens kontekst, traktatens og bestemmelsenes formål, traktatens forarbeider og juridisk litteratur». Påstandene fra staten samsvarer dårlig med det faktum at konvensjonen uttrykkelig ble

¹³² TOSLO-2017-182937, se særlig s. 8-13 (Wien-konvensjonens tolkningsregler nevnes eksplisitt på s. 10–11). Avgjørelsen er nærmere omtalt i avsnitt 4.1.2 nedenfor.

¹³³ LB-2018-85719, s. 8.

¹³⁴ LB-2018-5606, s. 3. Saken ble prosedert av Regjeringsadvokaten, som overtok rollen som UNEs representant i saken. Avgjørelsen er nærmere omtalt i avsnitt 4.1.1 nedenfor.

¹³⁵ Staten ved Utlendingsnemnda (UNE) representert av Regjeringsadvokaten, Anketilsvar til Høyesterett i saken LB-2017-73503, 19.09.2019, s. 3.

¹³⁶ Staten ved Utlendingsnemnda (UNE) representert av Regjeringsadvokaten, Anketilsvar til Høyesterett i saken LB-2018-85719, 11.08.2019, s. 4.

¹³⁷ Staten ved Utlendingsnemnda (UNE) representert av Regjeringsadvokaten, Anketilsvar til Høyesterett i saken LB-2017-73503, 19.09.2019, s. 6.

ansett som menneskerettskonvensjon i forbindelse med vedtakelsen av menneskerettsloven, som nevnt i avsnitt 3 ovenfor.¹³⁸ Påstandene samsvarer videre dårlig med Utenriksdepartementets uttalelse ved innhentning av Stortingets samtykke til ratifisering av konvensjonen om at den i store trekk gir statsløse «de samme rettigheter og den samme beskyttelse» som innrømmes flyktninger i henhold til flyktningkonvensjonen.¹³⁹ Spørsmålet om, og i så fall i hvilken grad, statsløse kan påberope seg statsløshetskonvensjonen i norske domstoler er fortsatt uavklart i norsk rettspraksis, som drøftet i avsnitt 4.3 nedenfor.

¹³⁸ NOU 1993:18, s. 29 (Konvensjonen om statsløses stilling er listet som konvensjon nummer 22 på side 31).

¹³⁹ St.prp.nr.75 (1956), s. 4.

4 Norsk rettspraksis i statsløshetsaker

Følgende avsnitt beskriver Norges rettspraksis i saker fremmet gjennom domstolsprosjektet for rettslig prøving, hvor saksøkere har anført å være statsløse og påberopt seg FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954. I disse sakene er det per oktober 2020 avsagt syv avgjørelser av Oslo tingrett¹⁴⁰ og seks av Borgarting lagmannsrett.¹⁴¹ Høyesteretts ankeutvalg nektet fremmet fire klager,¹⁴² og Høyesterett har ikke behandlet noen av sakene.

Beskrivelsen nedenfor fokuserer ikke på detaljer i faktum, men på fellestrekk i domstolenes rettslige tilnærming til sentrale prinsipielle spørsmål. Avsnitt 4.1 drøfter domstolenes tolkning og anvendelse av statsløshetsdefinisjonen. Avsnitt 4.2 ser nærmere på hvilken bevisbyrde og beviskrav domstolene legger til grunn når de vurderer om en person er statsløs. Til slutt drøfter avsnitt 4.3 domstolenes rettslige tilnærming til spørsmålet om i hvilken grad enkeltindivider i Norge kan påberope seg rettigheter etter statsløshetskonvensjonen. Våre kritiske synspunkter drøftes separat i konkluderende avsnitt 5.

¹⁴⁰ TOSLO-2016-136814, avsagt 13.02.2017, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/TRSIV/avgjorelse/toslo-2016-136814>;

TOSLO-2017-47261, avsagt 31.10.2017, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/TRSIV/avgjorelse/toslo-2017-47261>;

TOSLO-2017-182937, avsagt 06.04.2018, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/TRSIV/avgjorelse/toslo-2017-182937>;

TOSLO-2017-202575 (17-202575TVI-OTIR/05), avsagt 08.05.2018, upublisert;

TOSLO-2018-173661 (18-173661TVI-OTIR/01), avsagt 18.10.2019, upublisert;

TOSLO-2019-57996 (19-057996TVI-OTIR/03), avsagt 04.11.2019; upublisert (avgjørelsen er anket);

TOSLO-2019-64702 (19-064702TVI-OTIR/03), avsagt 15.11.2019, upublisert.

¹⁴¹ LB-2018-5606, avsagt 24.01.2019, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2018-5606>;

LB-2018-85719, avsagt 29.05.2019, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2018-85719>;

LB-2017-73503, avsagt 18.06.2019, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2017-73503>;

LB-2018-106182, avsagt 27.11.2019, tilgjengelig på Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/LBSIV/avgjorelse/lb-2018-106182>;

LB-2020-11150, avsagt 14.09.2020, tilgjengelig på Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/LBSIV/avgjorelse/lb-2020-11150>;

LB-2019-183809, avsagt 15.09.2020, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2019-183809>

¹⁴² HR-2019-524-U, avsagt 15.03.2019, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/HRU/avgjorelse/hr-2019-524-u>;

HR-2019-1632-U, avsagt 27.08.2019, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/HRU/avgjorelse/hr-2019-1632-u>;

HR-2019-2178-U, avsagt 26.11.2019, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/HRU/avgjorelse/hr-2019-2178-u>;

HR-2020-420-U, avsagt 20.02.2020, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/HRU/avgjorelse/hr-2020-420-u>.

4.1 Tolkning og anvendelse av statsløshetsdefinisjonen

I saker fremmet gjennom domstolsprosjektet nevnes definisjonen av statsløshet i artikkel 1(1) i statsløshetskonvensjonen i seks tingrettsavgjørelser¹⁴³ (av syv) og to lagmannsretts avgjørelser¹⁴⁴ (av seks). I de avgjørelsene der definisjonen nevnes under rettens vurdering, er folkerettslige regler om traktattolkning gjennomgående ikke anvendt for å tolke definisjonens ordlyd. Unntaket er to tingrettsavgjørelser, hvor retten har kommet til at saksøkerne var statsløse etter en detaljert tolkningsanalyse,¹⁴⁵ og én lagmannsrettsavgjørelse, hvor artikkel 1(1) i statsløshetskonvensjonen nevnes sammen med artikkel 31 i Wien-konvensjonen om traktatretten, men uten at selve tolkningen er særlig drøftet.¹⁴⁶ Norske domstolars manglende henvisning til definisjonen av statsløshet, særlig i avgjørelser fra lagmannsretten, begrenser i en viss grad muligheten for å trekke klare konklusjoner om domstolenes anvendelse og tolkning av definisjonen.

Det kan likevel trekkes frem fire hovedobservasjoner. For det første, tar norske domstoler ikke konsekvent utgangspunkt i statsløshetsdefinisjonen når de vurderer spørsmålet om en person er statsløs eller ikke, som drøftet i avsnitt 4.1.1 nedenfor.

For det andre, skiller norske domstoler kategorisk mellom rettslige krav til statsborgerskap på den ene siden og dokumentasjonskrav på den andre. Personer som opplever vanskeligheter med å dokumentere sitt statsborgerskap overfor opprinnelseslandets myndigheter anses ikke uten videre som statsløse, selv om vedkommende aldri har blitt verken fødsel- eller folkeregistrert, som drøftet i avsnitt 4.1.2.

For det tredje, tar domstolene sjelden stilling til spørsmålet om slike dokumentasjonsproblemer medfører statsløshet. I de fleste sakene er dette begrunnet i at vedkommende uansett ikke har gjort tilstrekkelige anstrengelser for å dokumentere sitt statsborgerskap overfor opprinnelseslandets myndigheter, som drøftet i avsnitt 4.1.3.

For det fjerde, har domstolene satt terskelen for hva som kan anses som tilstrekkelige anstrengelser høyt. Blant mulige alternative fremgangsmåter har domstolene gitt uttrykk for at det kan være nødvendig å engasjere en advokat i saksøkers antatte opprinnelsesland, som drøftet i avsnitt 4.1.4.

143 TOSLO-2017-47261, s. 23; TOSLO-2017-182937, s. 7; TOSLO-2017-202575, s. 12; TOSLO-2018-173661, s. 6; TOSLO-2019-57996, s. 19; TOSLO-2019-64702, s. 14.

144 LB-2017-73503, s. 7; LB-2019-183809, s. 8; LB-2020-11150, s. 9.

145 TOSLO-2017-182937, s. 8–14 (konklusjonen om statsløshet er ikke opprettholdt i LB-2018-85719) og TOSLO-2017-202575, s. 11–13 (konklusjonen om statsløshet er ikke opprettholdt i LB-2018-106182).

146 LB-2019-183809, s. 12–13.

4.1.1 Det tas ikke konsekvent utgangspunkt i statsløshetskonvensjonen

For å avgjøre spørsmålet om en konkret person er statsløs eller ikke har norske domstoler i flere saker tatt utgangspunkt i statsborgerloven i de relevante statene, istedenfor å ta utgangspunkt i statsløshetsdefinisjonen i artikkel 1(1) i FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954. Problemstillingen om hva som er korrekt utgangspunkt ble særskilt bemerket av tingretten i TOSLO-2017-182937 (ikke opprettholdt av lagmannsretten i LB-2018-85719), hvor UNE ikke fikk medhold i sin påstand om at saksøkeren ikke var statsløs:

«Som retten konkluderte med under forrige punkt, er staten forpliktet til å legge definisjonen i statsløshetskonvensjonen til grunn der statsløshet kan være av betydning for å fastlegge individuelle rettigheter. Følgelig er det brødrenes innfallsvinkel – å ta utgangspunkt i konvensjonsteksten – og ikke statens innfallsvinkel – å ta utgangspunkt i iransk lov – som er den riktige dersom valget av innfallsvinkel kan få betydning for deres rettigheter.»¹⁴⁷

I motsetning til tingrettens tilnærming sitert ovenfor, har lagmannsretten i flere saker tatt utgangspunkt i statsborgerlovgivningen i de relevante statene. Lagmannsrettens praksis er imidlertid ikke konsekvent, som drøftet nedenfor.

Den første lagmannsrettsavgjørelsen i saker valgt for rettslig prøving var LB-2018-5606, avsagt 24. januar 2019.¹⁴⁸ Denne avgjørelsen nevnes i alle etterfølgende avgjørelser fra tingretten¹⁴⁹ og lagmannsretten¹⁵⁰ i disse sakene. Avgjørelsen var preget av at hovedforhandlingen i retten ble avskåret etter første rettsdag med hjemmel i tvisteloven § 29-18 tredje ledd.¹⁵¹ Dette førte til at partene ikke fikk anledning til å prosedere spørsmålet om tolkning og anvendelse av statsløshetsdefinisjonen. I avgjørelsen kom lagmannsretten til at den iranske sivillovboken artikkel 976 var «det klare utgangspunkt», som «må være avgjørende også etter FNs statsløshetskonvensjon»:

«På samme måte som tingretten finner lagmannsretten det mest hensiktsmessig først å ta stilling om A er statsløs eller ikke.

Det er uomstridt at As far, som etter det opplyste døde i november 2015, var iransk statsborger. Etter den iranske sivillovboken artikkel 976 – om statsborgerskap – er barn av iranske fedre uten videre å anse som iranske statsborgere, uansett om barnet er født utenfor iransk territorium (art. 976 nr. 2).

Lagmannsretten er enig med tingretten i at dette – i hvert fall som det klare utgangspunkt – må være avgjørende også etter FNs statsløshetskonvensjon.»¹⁵²

Det samme gjelder lagmannsrettens avgjørelse LB-2018-85719, avsagt 29. mai 2019, der retten uttalte følgende:

¹⁴⁷ TOSLO-2017-182937, s. 9.

¹⁴⁸ LB-2018-5606.

¹⁴⁹ TOSLO-2018-173661, s. 9; TOSLO-2019-57996, s. 20; og TOSLO-2019-64702, s. 15.

¹⁵⁰ LB-2018-85719, s. 8; LB-2018-106182, s. 7 og 9; LB-2020-11150, s. 9; LB-2019-183809, s. 12.

¹⁵¹ LB-2018-5606, s. 3. Saken ble prosedert av Regjeringsadvokaten.

¹⁵² LB-2018-5606, s. 5.

«Slik lagmannsretten ser det, innebærer det faktum at begge de to ankemotpartene er iranske statsborgere i henhold til iransk lov, at de ikke faller inn under begrepet «statsløse» verken etter FN-konvensjonen eller etter norsk utlendingsrett.»¹⁵³

I lagmannsrettens avgjørelse LB-2018-106182, avsagt 27. november 2019, er det også tatt samme utgangspunkt:

«Det sentrale spørsmålet i saken er om A er iransk statsborger.

I den iranske sivilboken artikkel 976 om statsborgerskap oversatt til engelsk, heter det blant annet:

The following persons are considered to be Iranian subjects(...) 2 – Those born (in) Iran or outside whose fathers are Iranian.

Det følger av bestemmelsens ordlyd at alle som har iransk far, er iranske statsborgere fra fødselen av, selv om de er født utenfor Iran. De som oppfyller vilkårene anses som borgere av Iran i kraft av loven (jus sanguinis). Barn som er født utenfor Iran av iranske foreldre eller iransk far kan søke om iransk statsborgerskap etter fylte 18 år. Barna må bevise at faren var iransk. Det følger av dokumentasjon om iranske statsborgerskapsregler fra Landinfo (utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon) utgitt i 9. mars 2017 side 6 og 7, at dette regelverket også følges opp i praksis. Dette er også lagt til grunn i flere nyere avgjørelser fra domstolene, se lagmannsrettens avgjørelser LB-2017-73503, LB-2018-85719 og LB-2018-5606.»¹⁵⁴

Lagmannsrettsavgjørelsen sitert ovenfor henviser til LB-2017-73503, men den rettslige tilnærmingen i den sistnevnte avgjørelsen skiller seg ut på to vesentlige punkter. For det første tok retten i den sistnevnte avgjørelsen utgangspunkt i artikkel 1(1) i FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954. For det andre uttrykte retten sin forståelse av bestemmelsen, der det fremkommer at man må anses som statsborger «både i rettslig og praktisk forstand» for ikke å anses som statsløs:

«I FNs konvensjon om statsløse er «statsløs» definert slik:

For the purpose of this Convention, the term «stateless person» means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.

Lagmannsretten forstår denne definisjonen slik at en person, for ikke å anses som statsløs, må anses som borger av et land både i rettslig og praktisk forstand.»¹⁵⁵

Selv om lagmannsretten i saken sitert ovenfor fant at statsborgerskapet følger direkte av den iranske loven, undersøkte retten om vedkommende «i praksis likevel nektes statsborgerskap av iranske myndigheter»:

«Lagmannsretten finner det bevist at det følger av iransk rett at en utenlandsk kvinne som gifter seg med en iransk borger, automatisk blir iransk statsborger. Det samme gjelder et

¹⁵³ LB-2018-85719, s. 8.

¹⁵⁴ LB-2018-106182, s. 7.

¹⁵⁵ LB-2017-73503, s. 7.

barn som hadde en iransk statsborger som far da vedkommende ble født. A og B har forklart at de aldri har hatt shenasnameh. Etter lagmannsrettens syn er dette ikke avgjørende siden statsborgerskapet følger direkte av loven.

Spørsmålet er om A og B i praksis likevel nektes statsborgerskap av iranske myndigheter til tross for at de etter lovens ordlyd er iranske borgere.»¹⁵⁶

I lagmannsrettens avgjørelse LB-2020-11150, avsagt 14. september 2020, tas det også utgangspunkt i definisjonen av statsløshet i artikkel 1(1) i statsløshetskonvensjonen (rettens egen understreking):

«Statsløshetskonvensjonen artikkel 1 definerer en statsløs person som «a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law». Lagmannsretten ser ikke bort fra at en person som er statsborger av et land, men som til tross for alle mulige anstrengelser ikke klarer å dokumentere dette overfor landets myndigheter, kan bli å sidestille med en statsløs person, jf. uttrykket «operation of its law». Som Borgarting lagmannsrett pekte på i LB-2018-5606 vil imidlertid slike situasjoner i all hovedsak bli fanget opp av utlendingsforskriften § 8-7. I tillegg kommer at statsløshetskonvensjonen ikke inneholder bestemmelser om rett til opphold. De fleste, men ikke alle, bestemmelsene i konvensjonen bygger på at den statsløse har lovlig opphold «i bunn».

Med dette utgangspunktet går lagmannsretten over til å vurdere spørsmålet om oppholds-tillatelse etter utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-7.»¹⁵⁷

I avgjørelsen sitert ovenfor kom retten til at UNEs vurdering om at det var mulig for vedkommende å returnere til Iran var uriktig. Som nærmere drøftet i avsnitt 4.1.3 nedenfor, tok retten imidlertid ikke uttrykkelig stilling til om vedkommende var statsløs.

I lagmannsrettens avgjørelse LB-2019-183809, avsagt 15. september 2020, tas det også utgangspunkt i statsløshetsdefinisjonen. Under overskriften «definisjon av statsløshet» tolket retten definisjonens to sentrale begreper:

«Det er særlig to uttrykk i definisjonen som har betydning for forståelsen, for det første kriteriet «considered», og for det andre hva som ligger i «under the operation of its law». Lagmannsretten kommer tilbake til begrepet «considered» nedenfor ved vurderingen av om en utlendings utfordringer med å dokumentere sitt statsborgerskap kan føre til at han må anses som statsløs. Utgangspunktet er imidlertid at det er uomtvistet at irakisk statsborgerskap oppstår direkte (ex lege) ved fødsel, dersom de materielle vilkår er oppfylt, uten at det er nødvendig med noen konkret anerkjennelse av statsborgerskapet fra myndighetene. Begrepet «considered» medfører ikke da – slik ankende part har anført- et generelt krav om at statsborgerskapet er konkret anerkjent av Irak.»¹⁵⁸

Midt i avsnittet sitert ovenfor, hvor retten innledet sin tolkning av statsløshetsdefinisjonens sentrale begreper, fremkommer altså rettens forståelse av irakisk regelverk. Retten uttaler at det er «uomtvistet» at irakisk statsborgerskap oppstår *ex lege* ved fødsel «uten at det er nødvendig med noen konkret anerkjennelse av statsborgerskapet fra myndighetene». Under dommens etterfølgende

¹⁵⁶ LB-2017-73503, s. 10.

¹⁵⁷ LB-2020-11150, s. 9.

¹⁵⁸ LB-2019-183809, s. 9.

overskrift «irakisk statsborgerlovgivning» fremkommer imidlertid at det «i henhold til praksis» ikke er tilstrekkelig å ha irakisk mor til å oppnå irakisk statsborgerskap, og at irakiske myndigheter krever en rekke dokumenter for å få statsborgerskapet «anerkjent eller dokumentert»:

«Lagmannsretten finner etter dette at irakisk statsborgerskap følger direkte og automatisk av å ha irakisk far, og at det i henhold til praksis ikke er tilstrekkelig til å oppnå irakisk statsborgerskap å ha irakisk mor. Det er videre sannsynliggjort at det er nødvendig for å få anerkjent eller dokumentert statsborgerskapet at det legges frem et fødselsdokument, dokumentasjon på farens irakiske statsborgerskap og en ekteskapsattest for foreldrene.»¹⁵⁹

Det er viktig å understreke at lagmannsretten i den sistnevnte saken merket seg UNEs uttalelse (som ikke fremkommer i UNEs avgjørelser i andre statsløshetsaker NOAS kjenner til), samt UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse,¹⁶⁰ der det fremkommer at det ikke er tilstrekkelig å se på den formelle ordlyden i statsborgerregelverket alene:

«Lagmannsretten finner likevel, i likhet med UNE, at det følger av «under the operation of its law» at det må tas hensyn til hvordan den aktuelle stat praktiserer sin statsborgerskapslovgivning; det er ikke tilstrekkelig å se hen til formell ordlyd alene. Denne forståelsen støttes også av UNHCRs håndbok avsnitt 23 og 24:

«Establishing whether an individual is not considered as a national under the operation of its law requires a careful analysis of how a State applies its nationality laws in an individual's case in practice and any review/appeal decisions that may have had an impact on the individual's status. This is a mixed question of fact and law.

Applying this approach of examining an individual's position in practice may lead to a different conclusion than one derived from a purely formalistic analysis of the application of nationality laws of a country to an individual's case.»

Det må dermed gjøres en konkret vurdering av hvordan irakiske myndigheter praktiserer sin statsborgerskapslovgivning. Dette omfatter både rettslige og faktiske vurderinger. Lagmannsretten vil midlertid presisere at det må skilles mellom hva som gir grunnlag for å fastslå statsborgerskap og selve dokumentasjonsprosessen.»¹⁶¹

Når det gjelder den ovennevnte «dokumentasjonsprosessen», konkluderte lagmannsretten at man vil være statsløs der man har fremlagt all dokumentasjon som man med rimelighet kan ventes å fremskaffe for kompetente myndigheter, og myndighetene likevel nekter å anerkjenne statsborgerskapet:

«Lagmannsretten finner at utlendingens medvirkning i spesielle tilfeller også kan være nødvendig å drøfte i sammenheng med spørsmålet om statsløshet. Lagmannsretten finner at et slikt unntak kan utledes av ordlyden i traktatsbestemmelsen og statsløshetskonvensjonens formål om beskytte personer som står uten beskyttelse fra en nasjonalstat, jf reglene om traktatsfortolkning i Wien-konvensjonen artikkel 31. En person vil etter bestemmelsen

159 LB-2019-183809, s. 11.

160 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 12-13, avsnitt 23-24, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

161 LB-2019-183809, s. 9.

være statsløs om myndighetene ikke «considers» (anser) utlendingen som statsborger, jf. konvensjonens artikkel 1 (1). Det vil være tilfelle der en utlending har fremlagt all dokumentasjon som han med rimelighet kan ventes å fremskaffe for kompetente myndigheter, og myndighetene likevel nekter å anerkjenne statsborgerskapet.»¹⁶²

Hvordan tolkningsresultatet i det sistnevnte sitatet egentlig følger av statsløshetsdefinisjonens ordlyd og statsløshetskonvensjonens formål etter reglene om traktatsfortolkning fremkommer ikke i dommen, bortsett fra at det konstateres. Det fremkommer imidlertid uttrykkelig at kravet om medvirkning følger av norsk intern rett, nemlig utlendingsforskriften § 8-7 første ledd bokstav c, og lagmannsrettens tidligere rettspraksis, hvor det skilles mellom formelt statsborgerskap og dokumentasjon.¹⁶³ Dette skillet drøftes nærmere nedenfor i avsnitt 4.1.2 og medvirkningsplikten i siste avsnitt 4.1.4.

4.1.2 Det skilles mellom formelt statsborgerskap og dokumentasjon

I avgjørelsen LB-2018-5606 foretok lagmannsretten for første gang et kategorisk skille mellom formelt statsborgerskap og dokumentasjon, og dette skillet ble etterfulgt i senere rettspraksis. Lagmannsretten formulerte da dette skillet slikt (lagmannsrettens egen utheving):

«I likhet med tingretten ser lagmannsretten det følgelig slik at A er iransk statsborger, uansett om det kan by på vansker å **dokumentere** dette overfor iranske myndigheter. Dette er imidlertid to forskjellige problemstillinger. Lagmannsretten viser til tingrettens drøftelse i dommen på s. 23-24.»¹⁶⁴

I det ovennevnte sitatet fra LB-2018-5606 henvises det til side 23-24 i tingrettens avgjørelse i samme sak (TOSLO-2017-47261), der begrunnelse for dette kategoriske skillet fremkommer. Tingrettens drøftelse henviser til definisjonen av statsløshet i artikkel 1(1) i statsløshetskonvensjonen, men uten at ordlyden uttrykkelig tolkes etter folkerettslige tolkningsregler. Tingretten tok utgangspunkt i at saksøker var iraner fordi faren hans var iraner og la til følgende:

«Det A pr. i dag derimot mangler, er en verifisering av sitt iranske statsborgerskap i form av dokumenter eller andre bevis for dette. Denne verifisering vil ha betydning for utøvelse av sider av et statsborgerskap – eksempelvis utstedelse av reisedokumenter, delaktighet i de offentlige tjenester som måtte tilbys i Iran (hvis disse forutsetter statsborgerskap) m.v. Men retten kan ikke se at dette fratar A status som iransk statsborger.

Retten finner det ikke tvilsomt at det er situasjoner av mangel av det grunnleggende statsborgerskap, og ikke mangelen av dokumentasjon for et tross alt eksisterende statsborgerskap, Statsløshetskonvensjonens artikkel 1(1) etter sin ordlyd tar sikte på å regulere. Også reelle hensyn taler for denne tolkning: Innhenting av dokumentasjon for sitt statsborgerskap vil i større eller mindre grad kreve utlendingens medvirkning. Ikke alle vil være interessert i å returnere til statsborgerlandet hvis en fremtid i det nåværende oppholdslandet fremstår som mer fristende. Hvis As tolkning skulle legges til grunn, vil en utlending effektivt kunne forhindre en av han uønsket retur til statsborgerlandet ved ikke å yte den nødvendige

¹⁶² LB-2019-183809, s. 12–13.

¹⁶³ Ibid., s. 11–12 (punkt 5 i dommen).

¹⁶⁴ LB-2018-5606, s. 5.

medvirkning i form av dokumentasjonsinnhenting. Retten kan ikke se at dette er en mulighet som konvensjonen har ment å åpne for. Retten kan riktignok se for seg situasjoner der en innhenting av dokumentasjon på sikt, og til tross for utlendingens forsøk på dette, fremstår som nytteløst. Situasjoner av denne art må imidlertid anses regulert gjennom utlendingsforskriften § 8-7, tilknyttet utlendingsloven § 38.»¹⁶⁵

Det kategoriske skillet er igjen nevnt i LB-2018-106182, der retten uttalte følgende:

«Lagmannsretten finner på denne bakgrunn, i motsetning til tingretten, at A er iransk statsborger ettersom hans far er iransk statsborger. At det kan være vanskelig å dokumentere dette for iranske myndigheter kan ikke føre til et annet resultat. Lagmannsretten mener videre at A ikke har gjort tilstrekkelige tiltak for å dokumentere at han er iransk statsborger. [...]»¹⁶⁶

I motsetning til avgjørelsene nevnt ovenfor påpekte tingretten i TOSLO-2017-182937 (ikke opprettholdt av lagmannsretten i LB-2018-85719) at det ikke oppstår noe rettslige bånd mellom en person og staten før myndighetene aksepterer personen som statsborger og utsteder dokumenter:

«En person er ikke iransk før personen kan bevise at personen har rett til statsborgerskap. Det oppstår ikke noe rettslige bånd mellom en person og staten – et statsborgerskap i statsløshetskonvensjonens forstand – før iranske myndigheter aksepterer personen som statsborger og utsteder dokumenter.

[...]

Retten bemerker at staten har anført at det er forskjell på å ikke være statsborger i noen stat og å ikke kunne dokumentere at man har rett til statsborgerskap. Slik retten forstår statsløshetsdefinisjonen i statsløshetskonvensjonen er ikke det nødvendigvis riktig.»¹⁶⁷

I den ovennevnte avgjørelsen kom tingretten til at to brødre fra den irakiske flyktingleiren Al-Tash var statsløse i statsløshetskonvensjonens forstand etter å ha tolket definisjonen av statsløshet i lys av folkerettslige tolkningsregler.¹⁶⁸ Tingretten påpekte videre at spørsmålet ikke handlet om hvorvidt personen alltid vil være statsløs, men om personen er statsløs på vedtakstidspunktet, og at det må skilles mellom om en person er statsløs, og hvilke krav på beskyttelse den statsløse personen har.¹⁶⁹ I denne forbindelse viste tingretten til side 54 i UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse, der det fremkommer at statsløse med permanent oppholdstillatelse i et annet land og personer som kan erverve eller gjennerverve statsborgerskap etter en enkel, rask og ikke skjønnsmessig prosedyre ikke har samme krav på beskyttelse etter statsløshetskonvensjonen som andre statsløse.¹⁷⁰ Som nevnt ble denne rettslige tilnærmingen ikke opprettholdt av lagmannsretten i LB-2018-85719, der det ble konkludert at vedkommende ikke var statsløse.

I en annen tingrettsavgjørelse, TOSLO-2017-202575 (ikke opprettholdt i LB-2018-106182), fant

¹⁶⁵ TOSLO-2017-47261, s. 23–24.

¹⁶⁶ LB-2018-106182, s. 8.

¹⁶⁷ TOSLO-2017-182937, s. 20–21.

¹⁶⁸ Ibid., se særlig s. 8–13.

¹⁶⁹ Ibid., s. 22.

¹⁷⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 54 (se særlig avsnitt 153–156), tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

tingretten ikke noen holdepunkter for at det eksisterer noe «kvasi-statsborgerskap» der myndighetene anser en person å være statsborger, men avventer bevis:

«Før statsborgerskapet er fastslått er man ikke iransk statsborger. Retten finner ingen holdepunkter i bevisene for at det eksisterer noe nivå mellom å ikke være statsborger i Iran og å være statsborger, altså et slags kvasi-statsborgerskap der iranske myndigheter anser en person for å være iransk, men avventer bevis for rett til statsborgerskap før det utstedes reisedokumenter, shenasnameh osv., slik staten synes å legge til grunn. Et slikt kvasi-statsborgerskap er uansett ikke et statsborgerskap i konvensjonens forstand [...]»¹⁷¹

Som nevnt ble den rettslige tilnærmingen i de to sistnevnte avgjørelsene fra tingretten ikke opprettholdt av lagmannsretten. I avgjørelsen LB-2018-85719 kom lagmannsretten uten videre folkerettslig drøftelse til at brødrene fra den irakiske flyktningleiren Al-Tash var statsborgere av Iran «i henhold til iransk lov» og dermed ikke statsløse «verken etter FN-konvensjonen eller etter norsk utlendingsrett.»¹⁷² Lagmannsrettens tilnærming ble eksplisitt basert på rettens tidligere avgjørelse LB-2018-5606.

Lagmannsretten har så langt konsekvent lagt til grunn at «vanskeligheter med å dokumentere» statsborgerskap i realiteten kan innebære hindringer ved førstegangsregistrering i opprinnelseslandet, og at dette i lys av konkrete omstendigheter i disse sakene ikke er ensbetydende med statsløshet. Et illustrerende eksempel på dette er tingrettens avgjørelse TOSLO-2017-47261 (opprettet av lagmannsretten i LB-2018-5606), der det siteres blant annet følgende fra UNEs vedtak i saken:

«Det er en kjent problemstilling for iranske myndigheter at irakiske borgere født og oppvokst i utlandet som aldri har blitt registrert i Iran, må dokumentere sin identitet overfor iranske myndigheter for å få utstedt reisedokumenter. Dette er en byråkratisk prosess som tar tid, koster penger, og der utlendingen må gjøre jobben selv med å dokumentere sin iranske identitet. Så vidt UNE kjenner til foreligger det ikke grunnlag for å tro at iranske utenriksstasjoner ikke vil behandle slike søknader på en ordentlig måte.»¹⁷³

I tingrettens avgjørelse TOSLO-2018-173661 (opprettet av lagmannsretten i LB-2019-183809) kom retten til at saksøkeren ikke var statsløs selv om han verken var fødsels- eller folkeregistrert og til tross for at prosessen for å få dette til i den konkrete saken av retten ble ansett som «tungrodd»:

«At det er en tungrodd prosess å få verifisert at man er irakisk statsborger i den situasjonen saksøker anfører at han befinner seg i, ble bekreftet av Gro Hasselknippe fra Landinfo og Jon Ole Martinsens fra NOAS i deres vitneforklaringer. Hasselknippe forklarte at det er avgjørende å bli registrert i familieboekene ved de lokale folkeregistreringskontorene i Irak for å få nasjonalt ID-kort. Dette kortet benyttes i all kontakt med offentlige myndigheter, helsevesen, sosiale velferdstjenester, skoler samt ved kjøp og salg av bolig og bil. I tillegg må ID-kortet legges frem ved søknad om andre offisielle dokumenter, som for eksempel pass. Det er med andre ord opplysningene i «familierregisteret» som ligger til grunn for verifiseringen av hvem man er, og at man er irakisk statsborger.

[...]

¹⁷¹ TOSLO-2017-202575, s. 16.

¹⁷² LB-2018-85719, s. 8.

¹⁷³ TOSLO-2017-47261, s. 32–33.

Hasselknippe forklarte videre at man trolig ikke kan bli registrert i familieregistrene uten fødselsattest. Hun forklarte at dersom man er født utenfor Irak, må det fremskaffes en fødselsattest fra det landet man er født i, i dette tilfellet Iran. Fødselsattesten må legaliseres av landets utlendingsmyndighet, og deretter tas med til irakisk ambassade, som lager en ny irakisk fødselsattest. Deretter må denne fødselsattesten tas med til det lokale familieregistreringskontoret på farssiden for registrering. Dersom far ikke lenger er i livet, som her, må man kontakte fars slektninger for bistand med registrering. Det må videre fremlegges en dødsattest for far.

En ytterligere kompliserende faktor i dette tilfellet er at ekteskapet mellom As foreldre, ifølge A, ble gjennomført i en religiøs seremoni. Dette innebærer at ekteskapet ikke er registrert på en egen side i familiebogen, og far står da fremdeles registrert under sin familie. Ettersom faren etter det opplyste er død, må det da, ifølge Hasselknippe, tas med vitner til registreringskontoret, som kan bekrefte ekteskapet mellom As foreldre.»¹⁷⁴

En nåtidsvurdering vil ikke nødvendigvis føre til et annet resultat, som nevnt i LB-2019-183809, der lagmannsretten opprettholdt den sistnevnte tingrettsavgjørelsen sitert ovenfor:

«Ankende part har også anført at statsløshetsvurderingen er en «nåtidsvurdering», slik at det ikke er avgjørende at en person har vært, eller kan bli statsborger i et land i fremtiden. Lagmannsretten kan ikke se at dette kommer på spissen i foreliggende sak. Som lagmannsretten gjør rede for nedenfor må det skilles mellom spørsmålet om en persons statsborgerskap og spørsmålet om vedkommende er i stand til å dokumentere sitt statsborgerskap. Der en person i henhold til et lands lovgivning er statsborger fra fødsel, uten noen konkret anerkjennelse, vil han være statsborger etter en nåtidsvurdering, selv om han skulle ha utfordringer med å dokumentere sitt statsborgerskap overfor hjemlandets myndigheter.»¹⁷⁵

I den sistnevnte avgjørelsen erkjente lagmannsretten imidlertid at skillet mellom formelt statsborgerskap og dokumentasjon «kan forårsake vanskelige grensedragninger»:

«Lagmannsretten erkjenner at dette skillet mellom formelt statsborgerskap og dokumentasjon kan forårsake vanskelige grensedragninger. På den ene siden skal norske myndigheter legge til grunn det mest sannsynlige statsborgerskapet. På den andre siden krever irakiske myndigheter at retten til statsborgerskap dokumenteres med helt spesifikke dokumenter, som kan være vanskelige å fremskaffe. Det er rimelig og naturlig at et land krever sikker dokumentasjon fra personer som pretenderer å være statsborgere.»¹⁷⁶

Spørsmålet om de såkalte dokumentasjonsproblemer, som i realiteten ofte innebærer hindringer for blant annet fødsel- og folkeregistrering, etter Norges rettspraksis kan medføre konstatering av statsløshet drøftes nærmere nedenfor.

174 TOSLO-2018-173661, s. 8–9.

175 LB-2019-183809, s. 9.

176 LB-2019-183809, s. 12.

4.1.3 Det tas sjelden stilling til om dokumentasjonsproblemer medfører statsløshet

I de første avgjørelsene fra lagmannsretten tok retten ikke stilling til det prinsipielle spørsmålet om problemer med dokumentering av statsborgerskap kan medføre statsløshet, men avklaring kom til slutt i to lagmannsrettsavgjørelser avsagt i september 2020, drøftet ytterligere nedenfor. Det er imidlertid fortsatt varierende rettspraksis når det gjelder spørsmålet om problemer knyttet til dokumentasjon kun skal drøftes i forbindelse med vurderingen av praktiske hindringer for retur etter utlendingsforskriften § 8-7, eller om dokumentasjonsproblemer også skal drøftes i forbindelse med spørsmålet om vedkommende er statsløs.

I avgjørelsen LB-2018-5606 reiste lagmannsretten for første gang spørsmålet om det kan tenkes tilfeller der en person «til tross for alle mulige anstrengelser» ikke klarer å få dokumentert statsborgerskapet og om personen i slik situasjon «i visse henseender kan bli å likestille med en statsløs person i statsløshetskonvensjonens forstand». På bakgrunn av individuelle omstendigheter i den konkrete saken fant lagmannsretten imidlertid ikke grunn til å ta stilling til dette:

«Lagmannsretten finner ikke grunn til å gå inn på om det kan tenkes helt spesielle tilfeller, der en person er å anse som statsborger av et gitt land, men – til tross for alle mulige anstrengelser – ikke klarer å dokumentere dette overfor dette landets myndigheter, i visse henseender kan bli å likestille med en person som er statsløs. I all hovedsak vil imidlertid – som påpekt av tingretten – slike situasjoner bli fanget opp av utlendingsforskriften § 8-7, jf. nedenfor.

Lagmannsretten finner ikke grunn til å gå nærmere inn på denne problemstillingen, idet A klarligvis ikke kan sies å ha gjort alt som med rimelighet kan forlanges for å dokumentere sitt statsborgerskap overfor iranske myndigheter. [...].»¹⁷⁷

Det prinsipielle spørsmålet var igjen reist i LB-2018-106182, men lagmannsretten kom til at det heller ikke i denne saken var nødvendig å ta stilling til det:

«Slik saken ligger an for lagmannsretten er det ikke nødvendig å ta stilling til om det kan tenkes enkeltstående tilfeller der en person er statsborger av et land, men til tross for at alle mulige tiltak og anstrengelser for å få dette dokumentert, ikke klarer det, og derfor må anses for statsløs. Dette vil uansett være et spørsmål som har betydning for vurderingen av om det foreligger slike faktiske hindringer at opphold på humanitært grunnlag kan innvilges jf. utlendingsloven § 8-7 jf. § utlendingsloven § 38.»¹⁷⁸

Et svar fra lagmannsretten på det prinsipielle spørsmålet fremkommer i to nye avgjørelser LB-2020-11150 og LB-2019-183809, avsagt henholdsvis 14. og 15. september 2020. I den førstnevnte avgjørelsen uttalte retten at en person som til tross for alle mulige anstrengelser ikke klarer å dokumentere sitt statsborgerskap overfor opprinnelseslandets myndigheter «kan bli å sidestille med en statsløs person» i statsløshetskonvensjonens forstand (rettens egen understreking):

«Statsløshetskonvensjonen artikkel 1 definerer en statsløs person som «a person who is not

¹⁷⁷ LB-2018-5606, s. 5.

¹⁷⁸ LB-2018-106182, s. 8.

considered as a national by any State under the operation of its law». Lagmannsretten ser ikke bort fra at en person som er statsborger av et land, men som til tross for alle mulige anstrengelser ikke klarer å dokumentere dette overfor landets myndigheter, kan bli å sidestille med en statsløs person, jf. uttrykket «operation of its law». Som Borgarting lagmannsrett pekte på i LB-2018-5606 vil imidlertid slike situasjoner i all hovedsak bli fanget opp av utlendingsforskriften § 8-7. I tillegg kommer at statsløshetskonvensjonen ikke inneholder bestemmelser om rett til opphold. De fleste, men ikke alle, bestemmelsene i konvensjonen bygger på at den statsløse har lovlig opphold «i bunn».

Med dette utgangspunktet går lagmannsretten over til å vurdere spørsmålet om oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-7.¹⁷⁹

I avgjørelsen sitert ovenfor konkluderte lagmannsretten med at vedkommende «har gjort alt som med rimelighet kan kreves av ham for å reise til Iran.»¹⁸⁰ Ifølge lagmannsretten var UNEs vedtak basert på et uriktig faktum, og UNE la til grunn en for høy terskel etter utlendingsforskriften 8-7 første ledd bokstav c. Til tross for rettens konklusjon om at vedkommende har gjort alt som med rimelighet kunne kreves av ham, og til tross for rettens generelle uttalelse i den samme avgjørelsen om at personer i en slik situasjon «kan bli å sidestille med en statsløs person», tok lagmannsretten ikke uttrykkelig stilling til om vedkommende i den konkrete saken var statsløs eller ikke.

I avgjørelsen LB-2019-183809 kom lagmannsretten til at man vil være statsløs der man har fremlagt all dokumentasjon som man med rimelighet kan forventes å fremskaffe for kompetente myndigheter, og myndighetene likevel nekter å anerkjenne statsborgerskapet. I denne forbindelse bemerket lagmannsretten sprikende rettslig tilnærming i tidligere rettspraksis:

«De refererte dommene fra Borgarting lagmannsrett har skilt mellom formelt statsborgerskap og dokumentasjon av dette, men i LB-2018-106182 og LB-2018-5606 er likevel utlendingens anstrengelser for å dokumentere sitt statsborgerskap drøftet i tilknytning til spørsmålet om statsløshet. LB-2018-85719 synes å gi anvisning på at spørsmålet om dokumentasjon og medvirkning kun hører under vurderingen av utlendingsforskriften § 8-7.

Spørsmålet om en utlending har gjort tilstrekkelige anstrengelser for å dokumentere sitt statsborgerskap vil uansett i praksis ligge svært tett opp til spørsmålet om utlendingen har bidratt til å muliggjøre retur etter utlendingsforskriften § 8-7 første ledd bokstav c, som lagmannsretten drøfter nedenfor.

Lagmannsretten finner at utlendingens medvirkning i spesielle tilfeller også kan være nødvendig å drøfte i sammenheng med spørsmålet om statsløshet. Lagmannsretten finner at et slikt unntak kan utledes av ordlyden i traktatsbestemmelsen og statsløshetskonvensjonens formål om beskytte personer som står uten beskyttelse fra en nasjonalstat, jf reglene om traktatsfortolkning i Wienkonvensjonen artikkel 31. En person vil etter bestemmelsen være statsløs om myndighetene ikke «considers» (anser) utlendingen som statsborger, jf. konvensjonens artikkel 1 (1). Det vil være tilfelle der en utlending har fremlagt all dokumentasjon som han med rimelighet kan ventes å fremskaffe for kompetente myndigheter, og myndighetene likevel nekter å anerkjenne statsborgerskapet.

179 LB-2020-11150, s. 9.

180 Ibid., s. 16.

Slik saken ligger an kommer dette ikke på spissen, da det må forlanges at A hadde undersøkt familieøkene i Irak og gjort langt større anstrengelser for å avklare om han har et fødselsdokument fra Iran. Før han kan vise til slike undersøkelser, med en viss intensitet, målrettethet og notoritet, kan det ikke legges til grunn at irakiske myndigheter nekter å anse ham som irakisk statsborger. Lagmannsretten viser i denne sammenhengen til drøftelsen av utlendingsforskriften § 8-7 nedenfor.»¹⁸¹

Hva som skal til for at norske domstoler anser anstrengelser for å fremskaffe nødvendig dokumentasjon som tilstrekkelige, drøftes nærmere nedenfor.

4.1.4 Terskelen for «tilstrekkelige anstrengelser» ligger høyt

Lagmannsretten har avvist anførsler om statsløshet i alle saker valgt av NOAS for domstolsprøving med henvisning til at vedkommende ikke har gjort tilstrekkelige anstrengelser for å dokumentere sitt statsborgerskap overfor opprinnelseslandets myndigheter. Den eneste lagmannsrettsavgjørelsen hvor anstrengelsene ble ansett som tilstrekkelige er LB-2020-11150, men i denne avgjørelsen tok retten ikke stilling til om vedkommende var statsløs.¹⁸² Til tross for varierende rettspraksis når det gjelder spørsmålet om dokumentasjonsproblemer kun skal vurderes etter utlendingsforskriften § 8-7 eller også i forbindelse med statsløshet har lagmannsretten i alle saker konsekvent stilt krav om medvirkning ved begge typer vurderinger.

Hva som skal til for at anstrengelser for å dokumentere statsborgerskap kan anses som tilstrekkelige ble først indikert av lagmannsretten i LB-2018-5606. I denne avgjørelsen kom lagmannsretten til at vedkommende ikke var statsløs fordi han ikke har gjort «alt som med rimelighet kan forlanges»:

«Lagmannsretten finner ikke grunn til å gå nærmere inn på denne problemstillingen, idet A klarligvis ikke kan sies å ha gjort alt som med rimelighet kan forlanges for å dokumentere sitt statsborgerskap overfor iranske myndigheter. Som det fremgår av tingrettens dom på s. 33-34 har han kun henvendt seg én gang til den iranske ambassaden i Oslo, 27. august 2015. Lagmannsretten legger til grunn, i likhet med tingretten, at det i Iran finnes gode registre – herunder over As slekt. Lagmannsretten er enig med tingretten i at A kunne ha rettet en mer formalisert (skriftlig) henvendelse til ambassaden om å få undersøkt folkeregisteret i Iran. Ved en eventuell manglende medvirkning fra ambassaden etter en slik henvendelse legger lagmannsretten til grunn at A måtte kunne ha henvendt seg direkte til det iranske folkeregisteret – for eksempel gjennom slektninger i Iran eller ved å engasjere en advokat der.»¹⁸³

Avgjørelsen sitert ovenfor beskriver ikke nærmere det sistnevnte alternativet om å «engasjere en advokat» i opprinnelseslandet. Det drøftes heller ikke hvorvidt dette alternativet med rimelighet kan forventes i lys av den enkeltes økonomiske situasjon. Lagmannsretten henviste imidlertid til side 33-34 i tingrettens avgjørelse i samme sak, og på side 33 i tingrettsavgjørelsen siteres det blant annet følgende fra UNEs vedtak i saken:

¹⁸¹ LB-2019-183809, s. 12–13.

¹⁸² Se avsnitt 4.1.3 ovenfor.

¹⁸³ LB-2018-5606, s. 5–6.

«Dersom utlendingen ikke mener at han får tilstrekkelig bistand fra den iranske ambassaden i Oslo, så kan han enten gi fullmakt til en slektning for å hjelpe seg med å få tak i dokumenter fra Iran, eller engasjere en iransk advokat og be om domstolsbehandling for å få fastslått at han er iranske statsborger.»¹⁸⁴

I vedtaket fra UNE sitert ovenfor forventes det altså at vedkommende i ytterste fall ber om «domstolsbehandling for å få fastslått statsborgerskap». Et slikt krav fremkommer ikke uttrykkelig i tingrettens og lagmannsrettens vurderinger i samme sak.

I en annen avgjørelse fra lagmannsretten, LB-2017-73503, vises det til at det må være mulig å «fremskaffe dokumentasjon om personlige forhold» som ekteskap og slektskap via slektninger eller advokat:

«Det er opplyst, og lagmannsretten legger til grunn, at Iran må anses som et «dokumentsamfunn», det vil si et land der det er mulig å framskaffe dokumentasjon om personlige forhold som ekteskap, slektskap med videre. I helhetsvurderingen av A og Bs situasjon, har lagmannsretten derfor også tatt i betraktning at det ikke synes som om A og B har gjort noe forsøk på å framskaffe dokumentasjon fra Iran. Selv om de befinner seg i Norge, burde det være mulig å henvende seg til iranske myndigheter i Iran, via slektninger eller advokat.»¹⁸⁵

I en annen avgjørelse, LB-2018-106182, kom lagmannsretten til at vedkommende ikke var statsløs fordi han ikke har «gjort tilstrekkelige tiltak for å dokumentere at han er iransk statsborger».¹⁸⁶ I forbindelse med vurderingen av praktiske hindringer for retur etter utlendingsforskriften § 8-7, kom retten videre til at han «ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til å skaffe seg iranske reisedokumenter for å muliggjøre retur til Iran.»¹⁸⁷ I denne forbindelse bemerket retten at det kan være kostbart å engasjere en advokat i opprinnelseslandet, men dette kunne ikke tillegges avgjørende vekt i den konkrete saken:

«[...] Lagmannsretten finner det mest sannsynlig at A har familie i Iran og at familien kan bistå ham om han ønsker det. [...]

[...]

A har anført at det er kostbart å få bistand av advokat i Iran. Lagmannsretten mener dette ikke kan tillegges avgjørende vekt. As situasjon skiller seg ikke fra de fleste andre som søker asyl eller opphold i Norge. Selv om lagmannsretten ikke betviler at A har svak økonomi har det heller ikke vært noen bevisførsel rundt dette. Lagmannsretten mener det må legges betydelig vekt på at A har en rekke alternativer for å skaffe seg identitetsdokumenter, uten at disse har vært forsøkt.»¹⁸⁸

Sitatet fra lagmannsretten ovenfor bør ses i sammenheng med tingrettens avgjørelse TOSLO-2017-202575 i samme sak, der tingretten understreket at det må tas hensyn til søkerens subjektive forhold. Tingretten bemerket videre at kostnader knyttet til undersøkelse av relevant

¹⁸⁴ TOSLO-2017-47261, s. 33.

¹⁸⁵ LB-2017-73503, s. 11.

¹⁸⁶ LB-2018-106182, s. 8.

¹⁸⁷ Ibid., s. 12.

¹⁸⁸ Ibid., s. 10.

register i Iran ikke kan være «særlig store», og det samme gjaldt kostnader ved en eventuell reise mellom Norge og Danmark, slik at vedkommende kunne møte på en iransk ambassade sammen med sin far:

«UNE har videre lagt til grunn at A vil være i stand til å engasjere advokat i hjemlandet, og få bistand til å fremskaffe dokumentasjon på farens identitet, eventuelt be om domstolsbehandling i familiedomstolen for å fastslå farens statsborgerskap. I tillegg kommer at det må gjennomføres en DNA-prøve og far må komme til Norge (eller motsatt). Slik retten forstår det mener UNE at denne vurderingen er objektiv, altså at det ikke spiller noen rolle om søkeren f.eks. har råd til å innhente de dokumenter som UNE mener han kan innhente. Det er åpenbart ikke riktig. Vurderingen må ta innover seg søkerens subjektive forhold. Dersom søkeren ikke har midler til å innhente de relevante dokumentene foreligger det en objektiv praktisk returhindring uavhengig av om søkere generelt har midler til å innhente dokumenter. Retten har kommet til at det ikke foreligger feil ved UNEs faktumvurdering i denne saken. A har svært begrenset økonomi. I første omgang ville det imidlertid etter rettens syn være naturlig å undersøke om far er registrert i Iran og om det dermed [er] mulig å skaffe hans shenasnameh. Kostnadene ved dette kan ikke være særlig store. Dersom far er registrert, slik retten mener at er det mest sannsynlige, vil enten A måtte reise til Danmark og møte på ambassaden der med sin far, eller så må far komme til Norge. Kostnadene med dette er heller ikke store. Dersom A må betale for DNA-prøve er heller ikke dette spesielt kostbart.»¹⁸⁹

At det i forbindelse med medvirkningsplikten må tas hensyn til individuelle forhold er også understreket av lagmannsretten i LB-2019-183809. I denne avgjørelsen tok retten utgangspunkt i forarbeidene¹⁹⁰ og la til følgende:

«Hvilke tiltak som kan forventes må avgjøres etter en konkret vurdering. Det kan i det minste tas hensyn til utlendingens alder, utdanning, finansielle ressurser og hvilken hjelp han kan motta fra familie og nettverk. Særlig det siste er av betydning i foreliggende sak. Det har videre betydning at A ikke anfører at han er i konflikt med irakiske myndigheter. Spørsmålet om hvor langt plikten går kommer ikke på spissen i foreliggende sak, da lagmannsretten finner at det gjensstår forholdsvis enkle undersøkelser som klart ligger innenfor det som kan forventes.»¹⁹¹

I avgjørelsen LB-2020-11150 tok lagmannsretten utgangspunkt i tidligere rettspraksis og et rundskriv fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som omtaler en gammel bestemmelse tilsvarende dagens § 8-7 i utlendingsforskriften.¹⁹² Lagmannsretten uttalte at det i forbindelse med medvirkningsplikten ikke kan kreves at utlendingen gjennomfører tiltak «med små utsikter til å føre til målet»:

«[...]. I rundskriv A-2007-25 av 31. mai 2007 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til den tilsvarende bestemmelsen i forskrift til 1988-loven står det blant annet at «utlendingen må forventes å starte et konkret samarbeid om selve hjemreisen». I lagmannsrettspraksis er

189 TOSLO-2017-202575, s. 23.

190 Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), s. 130-131. Merk at lagmannsretten på side 15 i avgjørelsen viser til «forarbeidene til utlendingsforskriften § 8-7», men siterer forarbeidene til utlendingsloven, hvor departementet omtaler utvalgets lovforslag § 104 fjerde ledd (siteret i forarbeidene på side 127), som er dagens § 93 fjerde ledd i utlendingsloven. Utlendingsforskriften § 8-7 viser ikke til denne bestemmelsen. Utlendingsforskriften § 8-7 første ledd bokstav b viser til utlendingsforskriften § 17-7 (utlendingens opplysningsplikt), som er knyttet til utlendingsloven § 83 annet ledd (omtalt av departementet i forarbeidene på side 342-343). Utlendingsloven § 83 første ledd henviser imidlertid til utlendingsloven § 93 fjerde ledd.

191 LB-2019-183809, s. 15.

192 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Rundskriv A-2007-25, punkt 3, tilgjengelig på Lovdata Pro: <https://lovdata.no/pro/#document/RDEP/rundskriv/a-2007-25>

kravet beskrevet på ulike måter. I LB-2018-5606 brukes uttrykket «gjort alt som med rimelig kan forlanges», mens det i LB-2018-106182 brukes uttrykket «i tilstrekkelig grad bidratt». Etter denne lagmannsrettens vurdering innebærer «bidratt» at utlendingen har gjort alt som med rimelighet kan forlanges. Det innebærer at det ikke kan kreves at utlendingen gjennomfører tiltak med små utsikter til å føre til målet, i hvert fall når slike tiltak er krevende og/eller kostbare. [...]»¹⁹³

Lagmannsretten kunne ikke se at det var flere «realistiske fremgangsmåter» i denne saken for å skaffe reisedokumenter, og konkluderte med følgende:

«Lagmannsrettens konklusjon er at A har gjort alt som med rimelighet kan kreves av ham for å reise til Iran. Utlendingsnemnda har basert avgjørelsene på et uriktig faktum og lagt til grunn en for høy terskel etter utlendingsforskriften § 8-7 første ledd bokstav c. Saken skiller seg fra andre lignende saker i de siste årene for lagmannsretten, ved at utlendingen i de andre sakene hadde fått anvist flere framgangsmåter som ikke var forsøkt, se blant annet LB-2018-106182 og LB-2017-73503.

Ettersom det ikke ser ut til å være flere realistiske framgangsmåter for å oppnå reisedokumenter, kan iverksetting av avslaget mest sannsynlig ikke la seg gjennomføre innenfor et tidsperspektiv på ett år, jf. § 8-7 første ledd bokstav a.»¹⁹⁴

Som nevnt er saken sitert ovenfor den eneste blant sakene valgt for domstolsprøving, hvor anstrengelser for å dokumentere statsborgerskap ble ansett av lagmannsretten som tilstrekkelige. Rettens oppsummering av ulike framstøt overfor iranske myndigheter i denne saken var følgende:

«[...] As ulike framstøt kan oppsummeres slik:

- Kontakt med den iranske ambassaden i Oslo per telefon og ved fysisk frammøte.
- Kontakt med det iranske folkeregisteret via en fetter på farssiden med fullmakt til å representere A.
- Kontakt med det iranske folkeregisteret via en lokal advokat.
- Søksmål for iranske domstoler via en lokal advokat.

I tiden etter den siste beslutningen i mars 2019 har A vært i enda et møte med den iranske ambassaden i Oslo, denne gangen ledsaget av privat engasjert advokat og to politibetjenter fra Politiets utlendingsenhet. Til møtet hadde han med kopi av en onkels shenasnameh. Møtet fant sted i januar 2020, og det ble fulgt opp med et brev 24. januar 2020 fra Politiets utlendingsenhet til ambassaden. Ambassadens svarbrev 4. februar 2020 ga ingen løsning eller anvisning på hvordan A, i den situasjonen han er i, kan gå fram for å godtgjøre at han er sønn av en mannlig iransk borger og dermed statsborger med rett til å få utstedt reisedokumenter. A har videre forsøkt ytterligere et søksmål i Iran, med samme utfall som det første søksmålet.»¹⁹⁵

¹⁹³ LB-2020-11150, s. 10.

¹⁹⁴ LB-2020-11150, s. 16.

¹⁹⁵ Ibid., s. 11.

I forbindelse med søksmål for iranske domstoler i saken sitert ovenfor ble det blant annet påpekt at det kreves «personlig fremmøte av hovedpersonen, som det tas fingeravtrykk av», ellers blir saken avslått på formelt grunnlag uten at det tas stilling til selve sakskomplekset.¹⁹⁶ Alternativet nevnt av UNE om at vedkommende kan «engasjere en iransk advokat og be om domstolsbehandling for å få fastslått at han er iransk statsborger»¹⁹⁷ viste seg altså å være urealistisk.

Avgjørelsene sitert ovenfor viser at norske domstoler anser det som uproblematisk å kreve at en person som anfører statsløshet i ytterste fall engasjerer en advokat i et antatt opprinnelsesland for å få bistand med innhentning av nødvendig dokumentasjon, særlig dersom dette ikke anses som spesielt kostbart. Kravet om at personer igangsetter en rettssak i et land som av norske myndigheter anses å være deres opprinnelsesland for å få fastslått statsborgerskap finner imidlertid ikke støtte i norsk rettspraksis.

4.2 Bevisbyrde og beviskrav

I statsløshets sakene gjennomgått i denne rapporten har UNE i retten konsekvent anført at det er den enkelte som anfører statsløshet som har bevisbyrden for at statsløshet blir bevist. Som drøftet i avsnitt 4.1.4 ovenfor, har domstolene lagt til grunn et krav om at personer som opplever vanskeligheter i forbindelse med registrering eller verifisering av sitt statsborgerskap må bevise at de har gjort tilstrekkelige anstrengelser overfor relevante myndigheter av det antatte opprinnelseslandet. Domstolsavgjørelser i disse sakene har imidlertid ikke spesielt drøftet forholdet mellom utlendingens «plikt til å medvirke til å avklare sin identitet»¹⁹⁸ og utlendingsmyndighetenes selvstendige «ansvar for å innhente nødvendige og tilgjengelige opplysninger før avgjørelsen blir truffet».¹⁹⁹

I lagmannsrettens avgjørelse LB-2019-183809 fant retten ikke holdepunkter for at det gjelder «omvendt bevisbyrde», hvor forvaltningen har bevisbyrden for at utlendingen ikke er statsløs:

«Hva gjelder bevisbyrde er det heller ikke holdepunkter i gjeldende rett for at det gjelder en omvendt bevisbyrde for saker om statsløshet. Forvaltningen har en plikt til å legge frem tilgjengelige dokumenter som kan støtte utlendingens sak og til på visse vilkår å opplyse saken. Dette er imidlertid noe annet enn at forvaltningen har bevisbyrden for at utlendingen ikke er statsløs. Forvaltningens opplysningsplikt og spørsmålet om denne er oppfylt behandles nedenfor.»²⁰⁰

I avgjørelsen sitert ovenfor er dessverre «forvaltningens opplysningsplikt» ikke uttrykkelig drøftet nærmere. Forvaltningens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17 første ledd, nevnt også i utlendingsloven § 93 fjerde ledd siste punktum, nevnes ikke i avgjørelsen.

I lagmannsrettens avgjørelse LB-2017-73503 bemerket lagmannsretten at vedkommende anmodet staten om å foreta undersøkelser overfor iranske myndigheter:

196 LB-2020-11150, s. 13.

197 Ibid.

198 Utlendingsloven § 83 annet ledd (se også utlendingsforskriften § 17-7). Se videre utlendingsloven § 93 fjerde ledd første punktum.

199 Utlendingsloven § 93 fjerde ledd siste punktum, som henviser til forvaltningsloven § 17 første ledd.

200 LB-2019-183809, s. 7.

«B og A har pekt på at norske myndigheter kunne foretatt undersøkelser overfor iranske myndigheter. Utlendingsnemnda har imidlertid opplyst at norske myndigheter ikke tar kontakt med det landets myndigheter som en asylsøker krever beskyttelse fra.»²⁰¹

Heller ikke i denne saken ble statens utredningsplikt drøftet nærmere. Saken gjaldt mor og datter, som anførte at de var statsløse feily-kurdere opprinnelig fra Irak med beskyttelsesbehov kun ved retur til Irak, og selv der kun i forbindelse med den generelle sikkerhetssituasjon for enslige kvinner uten nettverk. I sitt prosesskriv til lagmannsretten og tidligere skriftlig kommunikasjon til UNE har de uttrykkelig anført at de ikke hadde beskyttelsesbehov ved retur til Iran, og at problemet var at det var umulig for dem å returnere til Iran på grunn av utløpt oppholdstillatelse (flyktningsstatus) der. De har videre anmodet UNE om å ta kontakt med iranske myndigheter for å avklare deres statsborgerskap og returutsikter til Iran eller be Norges utenriksstasjoner om å oppsøke relevante lokale folkeregistre i begge landene.²⁰² Lagmannsretten antydte ikke at UNEs manglende oppfølging av dette var problematisk.

I en annen avgjørelse fra lagmannsretten, LB-2020-11150, fremkommer det at UNE kan be norsk ambassade i det relevante landet om verifisering av fremlagte dokumenter.²⁰³ Det fremkommer videre i den samme avgjørelsen at man i forbindelse med avklaring av returutsikter også kan be Politiets utlendingsenhet om å være med på møte med den relevante ambassaden i Norge.²⁰⁴

Når det gjelder beviskrav, uttalte lagmannsretten i LB-2018-106182 at det må legges til grunn alminnelig sannsynlighetsovervekt.²⁰⁵ Det samme gjelder lagmannsrettens avgjørelse LB-2019-183809, hvor retten uttalte at det ikke var grunnlag for å fastsette et lavere beviskrav enn sannsynlighetsovervekt. Anbefalingen om lavere beviskrav i håndboken fra UNHCR,²⁰⁶ alene eller i kombinasjon med statsløshetskonvensjonens formålsbetraktninger, var av retten i den sistnevnte avgjørelsen ikke ansett som tilstrekkelig for å fastsette et lavere beviskrav:

«Ankende part anfører ikke å oppfylle kravene til asyl etter utlendingsloven § 28, men at tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende i saker om statsløshet, og har vist til FNs høykommissær for flykningers (UNHCRs) håndbok for beskyttelse av statsløse avsnitt 91:

«States are therefore advised to adopt the same standard of proof as that required in refugee status determination, namely, a finding of statelessness would be warranted where it is established to a «reasonable degree» that an individual is not considered as a national by any State under the operation of its law.»

Det siterte er formulert som en anbefaling til konvensjonsstatene, og kan ikke tas til inntekt for at et slikt lavere beviskrav følger av konvensjonen eller folkeretten for øvrig. Lagmannsretten mener at det ikke er grunnlag for å fastsette et lavere beviskrav basert på en slik anbefaling alene eller i kombinasjon med formålsbetraktninger, uten holdepunkter i norske forarbeider

201 LB-2017-73503, s. 10.

202 Prosesskriv av 12.06.2017 til Borgarting lagmannsrett i saken LB-2017-73503, s. 19, punkt 3 «Behov for ytterligere dokumentbevis».

203 LB-2020-11150, s. 13.

204 Ibid., s. 11.

205 LB-2018-106182, s. 6.

206 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 34, avsnitt 91, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

eller rettspraksis. Lagmannsretten kan dermed ikke se at det gjelder et annet beviskrav i saker hvor statsløshet er påberopt enn ordinær sannsynlighetsovervekt, som er hovedregelen i norsk sivilprosess.»²⁰⁷

I avgjørelsen sitert ovenfor er det ikke foretatt en vurdering av om slik beviskrav kan tilfredsstillere kravet om lojal anvendelse og tolkning av definisjonen av statsløshet etter sedvanerettslige regler om anvendelse og tolkning av traktater i henholdsvis artikkel 26 og 31 i Wien-konvensjonen om traktatretten.

I avgjørelsen LB-2017-73503 uttrykte lagmannsretten at det ikke var nødvendig å ta stilling til spørsmålet om hvilket beviskrav som gjelder. Retten mente at vedkommende ikke kunne anses som statsløs, selv om det skulle legges til grunn et lempeligere beviskrav enn sannsynlighetsovervekt:

«Siden spørsmålet om A og Bs statsborgerskap har betydning for vurderingen av deres beskyttelsesbehov, kan det være grunn til å lempe noe på det alminnelige sivilrettslige beviskravet fordi konsekvensen av en uriktig vurdering kan være alvorlig. Det vises til de avgjørelsene som er nevnt ovenfor der Høyesterett uttaler at en asylsøkers forklaring om forfølgelsesfare skal legges til grunn dersom den er noenlunde sannsynlig og søkeren generelt framstår som troverdig. Slik lagmannsretten vurderer vår sak er det imidlertid ikke nødvendig å ta nærmere stilling til spørsmålet om hvilket krav som stilles til bevis for statsborgerskap eller statsløshet fordi lagmannsretten er enig med Utlendingsnemnda at det ikke er noenlunde sannsynlig at A og B er statsløse.»²⁰⁸

I forbindelse med en annen sak uttrykte lagmannsretten i LB-2018-85719 at det heller ikke i denne saken var nødvendig å ta stilling til spørsmålet om hvilket beviskrav som gjelder:

«Lagmannsretten finner det heller ikke nødvendig å gå inn på hvilket beviskrav som gjelder, idet beviskravet uansett er oppfylt selv om det stilles lempeligere krav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt, slik brødrene har anført.»²⁰⁹

I avgjørelsen LB-2018-5606, der lagmannsretten avskar hovedforhandlingen etter første rettsdag med hjemmel i tvisteloven § 29-18, er spørsmålet om beviskravet ikke nevnt.

Det kan konkluderes med at det gjenstår en uttrykkelig avklaring av forholdet mellom utlendingens plikt til å medvirke til å avklare sin identitet og forvaltningsorganets utredningsplikt i saker hvor det anføres statsløshet. Dette gjelder særlig spørsmålet om, og i så fall i hvilken grad, norsk utlendingsforvaltning må foreta egne undersøkelser i relevante registre i det landet som den enkelte anses å tilhøre, spesielt når vedkommende mangler ressurser og nettverk til å ordne dette selv. Spørsmålet om hvilket beviskrav som skal gjelde i vurderingen om en person er statsløs eller ikke er kun besvart i to lagmannsrettsavgjørelser, der alminnelig sannsynlighetsovervekt legges til grunn. Det gjenstår å se om det samme beviskravet blir etterfulgt i senere rettspraksis.

207 LB-2019-183809, s. 7.

208 LB-2017-73503, s. 11.

209 LB-2018-85719, s. 8.

4.3 Statsløses adgang til rettigheter etter statsløshetskonvensjonen

Om og i så fall i hvilken grad statsløse kan påberope seg rettigheter etter FN-konvensjonen om statsløses stilling har lagmannsretten så langt ikke tatt stilling til. De som har anført å være statsløse og påberopt seg rettigheter etter statsløshetskonvensjonen ble ikke ansett av lagmannsretten som statsløse, som drøftet i avsnitt 4.1 ovenfor.

I avgjørelsen LB-2020-11150 konkluderte lagmannsretten med at UNEs vurdering av saken etter utlendingsforskriften § 8-7 var uriktig, men retten tok ikke uttrykkelig stilling til spørsmålet om vedkommende var statsløs, som drøftet i avsnitt 4.1.3 ovenfor. I denne avgjørelsen kom retten likevel med en generell uttalelse om at personer som til tross for alle mulige anstrengelser ikke klarer å dokumentere sitt statsborgerskap overfor det aktuelle landets myndigheter «kan bli å sidestille med en statsløs person» i statsløshetskonvensjonens forstand.²¹⁰ Om konvensjonens betydning i norsk rett uttalte retten følgende:

«Etter lagmannsrettens vurdering har statsløshetskonvensjonen i utgangspunktet forrang etter utlendingsloven § 3. Formålet er å styrke statsløse individers stilling, og konvensjonen er i forarbeidene til menneskerettsloven listet opp i oversikten over konvensjoner som anses som menneskerettskonvensjoner og som Norge er bundet av. Det vises til NOU 1993: 18 side 29 (punkt. 2.3) og side 31 (punkt 2.3.2, nr. 22). Da bestemmelsen ble innført, var lovgiver klar over at man med denne regelen gir forrang til konvensjoner man ikke kjenner innholdet av og aksepterer at norsk lov vedtas uten tilstrekkelig kjennskap til konvensjonsforpliktelser, se Ot.prp. nr. 46 (1986-87) side 46 og 189-190. Det vil derfor kunne oppstå situasjoner der utlendingsloven må tolkes og anvendes i lys av konvensjoner som lovgiver ikke har vurdert under forberedelsen av utlendingsloven eller utlendingsforskriften.»²¹¹

I ovennevnte sak la vedkommende ned påstand om at det er umulig å sikre rettigheter etter statsløshetskonvensjonen uten oppholdstillatelse. I denne forbindelse bemerket retten at «statsløshetskonvensjonen ikke inneholder bestemmelser om rett til opphold» og at «de fleste, men ikke alle, bestemmelsene i konvensjonen bygger på at den statsløse har lovlig opphold «i bunn»». Vedkommende ba ikke retten om fastsettelsesdom for brudd på konkrete konvensjonsrettigheter, og spørsmålet om oppholdstillatelse ble da utelukkende vurdert etter utlendingsforskriften § 8-7.

Selv om det ikke foreligger flere rettskraftige avgjørelser som drøfter statsløses adgang til rettigheter etter statsløshetskonvensjonen, kan det være av interesse å se nærmere på fire avgjørelser hvor dette spørsmålet ble tatt opp av tingretten.

I tingrettsavgjørelse TOSLO-2017-182937 (ikke opprettholdt av lagmannsretten i LB-2018-85719) tok tingretten ikke stilling til spørsmålet om statsløshet utgjør et selvstendig grunnlag for opphold. Retten kom likevel til en løsning som var positiv for saksøkerne og som etter rettens vurdering lå innenfor utlendingslovens rammer:

«Hva gjelder punkt 4 i oppstillingen ovenfor, så har brødrene anført at statsløshetskonvensjonen utgjør et selvstendig grunnlag for opphold, slik retten forstår det i første omgang i hvert fall

210 LB-2020-11150, s. 9.

211 Ibid., s. 8-9.

for midlertidig opphold. Staten har anført at det ikke er riktig, og under enhver omstendighet at retten ikke kan prøve spørsmålet fordi dette i praksis vil være det samme som å be retten gi realitetsdom på rett til opphold. Retten er i tvil om statens syn er holdbart sett i lys av at retten har full kompetanse til å vurdere Norges folkerettslige forpliktelser, jf. Rt-2010-858 avsnitt 37. Retten har imidlertid kommet til at retten ikke prøver spørsmålet i denne saken, fordi spørsmålet ikke ble vurdert av forvaltningen som ledd i saksbehandlingen og fordi retten altså uansett finner at det foreligger feil ved både bevisvurderingen og rettsanvendelsen knyttet til UNEs vurdering av om brødrene kan ha rett til opphold etter utlendingsloven § 38 jf. utlendingsloven § 8-7.»²¹²

I tingrettsavgjørelse TOSLO-2017-202575 (ikke opprettholdt av lagmannsretten i LB-2018-106182) tok tingretten først stilling til spørsmålet om saksøker kunne påberope seg statsløshetskonvensjonen for norske domstoler, omtalt som spørsmålet om konvensjonen er «håndhevbar» og om den har «selvkraft». Etter en relativt omfattende rettslig analyse har retten konkludert med følgende:

«Retten konkluderer at A generelt kan påberope seg statsløshetskonvensjonen for norske domstoler. [...]. Retten går nå over til å vurdere om A er statsløs og om dette gir ham rett til midlertidig opphold i Norge.»²¹³

Tingretten vurderte vedkommende i den sistnevnte saken som statsløs, men konkluderte med at konvensjonen ikke utløste rett til opphold i Norge. Denne konklusjonen baserte tingretten på avsnitt 147 i UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse, der det blant annet fremkommer at konvensjonen ikke eksplisitt forplikter stater til å innvilge oppholdstillatelse til statsløse, men at dette ville oppfylle konvensjonens gjenstand og formål, samt at statsløse uten lovlig opphold er forhindret fra å nytte godt av de rettighetene som konvensjonen skal sikre.²¹⁴ I motsetning til UNE, understreket retten imidlertid i denne forbindelse at konvensjonen pålegger «en rekke håndhevbar plikter», men påpekte at ivaretagelse av forpliktelsene etter konvensjonen var «i første omgang en lovgiveroppgave»:

«[...] Retten er ikke enig med staten i at konvensjonen bare angir uforpliktende normer. Konvensjonen pålegger etter rettens syn tvert imot en rekke konkrete håndhevbar plikter i forhold til statsløse. To klare eksempler er rett til identifikasjonspapirer og forbudet mot å utvise statsløse, jf. artikkel 27 og artikkel 31. [...]

[...]

Det følger altså direkte av håndboken utarbeidet av UNHCR, som har som oppgave å forvalte konvensjonen, at konvensjonen ikke gir statsløse rett til midlertidig opphold, men det anbefales at statene gir midlertidig opphold for å oppfylle sine forpliktelser etter konvensjonen. Retten kan ikke se at det er noen holdepunkter i konvensjonen eller i andre rettskilder for at UNHCRs tolkning av konvensjonen på dette punktet er feil.

Retten konkluderer at A er statsløs etter statsløshetskonvensjonen. At han er statsløs etter statsløshetskonvensjonen gir ham ikke rett til midlertidig opphold i Norge. Det foreligger

²¹² TOSLO-2017-182937, s. 4.

²¹³ TOSLO-2017-202575, s. 11.

²¹⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 52, avsnitt 147), tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

dermed ingen feil ved UNEs vurderinger som kan føre til ugyldighet. Hvordan staten skal gå frem for å ivareta forpliktelsene statsløshetskonvensjonen pålegger staten i saker som denne, er i første omgang en lovgiveroppgave.»²¹⁵

Tingrettens rettslige analyse i to senere avgjørelser TOSLO-2019-57996 (avgjørelsen er anket) og TOSLO-2019-64702 (ikke opprettholdt av lagmannsretten i LB-2020-11150) er delvis ikke forenlig med analysen i de to første tingrettsavgjørelsene og lagmannsrettsavgjørelsen nevnt ovenfor. Svaret på spørsmålet om statsløshetskonvensjonen kan danne et selvstendig grunnlag for opphold er imidlertid det samme:

«Basert på momentene ovenfor legger retten til grunn at statsløshetskonvensjonen ikke inneholder en regel om rett til opphold for statsløse, og følgelig heller ikke noen «selvkraftig» regel om rett til opphold. Det innebærer at en regel om rett til opphold for statsløse heller ikke er inkorporert i norsk rett gjennom utlendingsloven § 3.»²¹⁶

Det kan etter dette konkluderes med at norsk rettspraksis ikke gir noe støtte til påstanden om at statsløshetskonvensjonen utløser en selvstendig rett til oppholdstillatelse. I etterkant av tingrettens førstnevnte avgjørelser sitert ovenfor har flere saksøkere krevd en fastsettelsesdom for brudd på konkrete konvensjonsrettigheter. Spørsmål knyttet til dette gjenstår å bli avklart i rettspraksis fremover.

²¹⁵ TOSLO-2017-202575, s. 17–18.

²¹⁶ TOSLO-2019-57996, s. 16–17. Det samme er gjentatt i TOSLO-2019-64702, s. 12.

5 Konklusjon

I norsk rettspraksis er FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 i veldig liten grad drøftet i lys av folkerettslige tolkningsregler.²¹⁷ I saker hvor saksøkere anfører statsløshet skiller norske domstoler kategorisk mellom formelt statsborgerskap og dokumentasjon. Til og med manglende fødsels- og folkeregistrering betraktes av domstolene i utgangspunktet bare som et dokumentasjonsproblem, uten at det er drøftet om dette er folkerettslig holdbart etter Wien-konvensjonens tolkningsregler.²¹⁸ Personer som aldri har vært registrert i opprinnelseslandet anerkjennes altså ikke som statsløse i norske domstoler uten videre, men det forventes at de gjør «alle mulige anstrengelser» for å bli registrert.²¹⁹ Etter gjeldende forvaltnings- og rettspraksis ligger terskelen for oppfyllelse av plikten til å bidra til å muliggjøre retur høyt.²²⁰ Domstolene anvender denne medvirkningsplikten etter utlendingsforskriften § 8-7, som regel med henvisning til at slike situasjoner uansett blir «fanget opp» av denne bestemmelsen.²²¹ Domstolene har imidlertid ikke drøftet hvorvidt slik medvirkningsplikt kan utledes av statsløshetsdefinisjonen. Domstolene har heller ikke drøftet hvilke folkerettslige forpliktelser som følger av statsløshetskonvensjonen for staten.

Både i forvaltnings- og rettspraksis legges det til grunn at prosessen for å bli registrert som statsborger kan være «en byråkratisk prosess som tar tid og koster penger.»²²² En person som aldri har vært registrert av myndigheter i antatt opprinnelsesland blir ikke etter norsk rettspraksis ansett som statsløs med mindre personen sannsynliggjør, med en viss intensitet, målrettethet og notoritet, at det er *umulig* å bli registrert. Om registreringsprosessen er tungrodd, komplisert, kostbart, svært krevende og tar lang tid har etter dagens forvaltnings- og rettspraksis ikke en avgjørende betydning, verken for vurderingen om vedkommende er statsløs eller om det skal innvilges en oppholdstillatelse.

Når domstolene ikke utøver forsiktighet ved tolkningen av definisjonen av statsløshet i forbindelse med utlendingsaker, medfører dette risiko for at rettstilstanden påvirkes negativt også utenfor utlendingslovens område hvor definisjonen gjør seg gjeldende, herunder statsborgerloven og straffeloven. Et eksempel er rettsikkerhetsgarantien i statsborgerloven § 6 første ledd, som gjelder barn som erverver norsk statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon. Er det feilaktig lagt til grunn at vilkårene for automatisk erverv er oppfylt, anses barnet i utgangspunktet for aldri å ha vært norsk. Rettsikkerhetsgarantien innebærer at dette ikke gjelder dersom barnet dermed blir statsløst. I denne konteksten vil barnets situasjon åpenbart ikke bli fanget opp av utlendingsforskriften § 8-7. Formålet med den nevnte rettsikkerhetsgarantien i statsborgerloven er at barnet ved eventuell statsløshet ikke taper norsk statsborgerskap. Denne garantien kan altså ikke erstattes med innvilgelse av opphold på humanitært grunnlag etter forvaltningens skjønnsmessige vurdering. Det er videre vanskelig å se at det etter statsborgerloven § 6 kan utledes noen medvirkningsplikt ved vurdering av om barnet «blir statsløst». Det er absolutt ikke åpenbart at barnet, representert av sine foreldre eller en annen rettslig

²¹⁷ Se avsnitt 4.1 ovenfor.

²¹⁸ Se avsnitt 4.1.2 ovenfor.

²¹⁹ Se avsnitt 4.1.3 og 4.1.4 ovenfor.

²²⁰ Se avsnitt 3.2 og 4.1.4 ovenfor.

²²¹ Se avsnitt 4.1.3 ovenfor.

²²² Se referanser i avsnitt 4.1.2 og 4.1.4 ovenfor.

representant, etter denne bestemmelsen kan pålegges plikt til å gjøre «alle mulige anstrengelser» for å bli registrert i et relevant land som et krav for at barnet anerkjennes av norske myndigheter som statsløst. Skulle det i denne forbindelse legges til grunn den samme medvirkningsplikten og terskelen som domstolene har anvendt i sakene gjennomgått i denne rapporten, ville barnet risikere å stå uten norsk statsborgerskap i påvente av registrering i et annet land urimelig lenge, avhengig av relevante registreringsprosedyrer og praksis i det aktuelle landet. Samtidig ville det vært uholdbart å påstå at statsløshetsdefinisjonen skal tolkes ulikt avhengig av rettsområdet. Man kan ikke være statsløs i forhold til statsborgerloven og samtidig ikke statsløs i forhold til utlendingsloven. Domstolene må komme til én tolkning av statsløshetsdefinisjonen, som vil være forsvarlig på alle rettsområder hvor definisjonen gjør seg gjeldende.

Norsk rettspraksis står i kontrast til UNHCRs tilnærming, som tar utgangspunkt i en mer forsiktig tolkning av statsløshetsdefinisjonen. Uregistrerte personer anses av UNHCR som statsløse, men de statsløse som kan erverve eller gjennerverve statsborgerskap gjennom en enkel, rask og ikke skjønnsmessig prosedyre har etter deres syn ikke samme krav på beskyttelse etter statsløshetskonvensjonen som andre statsløse.²²³ Etter denne tilnærmingen er altså spørsmålet om en person er statsløs i statsløshetskonvensjonens forstand separert fra spørsmålet om personen kan henvises til et annet land i samsvar med konvensjonens gjenstand og formål. Folkerettslig er dette to separate problemstillinger. Ved vurderingen av henvisning til et bestemt land er spørsmålet om medvirkning ikke irrelevant, men hovedfokus er hvorvidt relevante registreringsprosedyrer i det aktuelle landet åpner for at vedkommende faktisk kan bli registrert som statsborger enkelt og raskt. Slik tilnærming forutsetter imidlertid at forvaltningen oppfyller sin utredningsplikt i tilstrekkelig grad.

Da utlendingslovutvalget i 2004 utredet og utarbeidet forslag til ny utlendingslov, antydte de at det kan være aktuelt å innvilge opphold etter en generell rimelighetsbestemmelse. Dette gjaldt blant annet i tilfeller der utlendingen er «statsløs uten returadgang til det land vedkommende er vokst opp i».²²⁴ Utlendingslovutvalget uttalte i denne forbindelse at «det kunne være nærliggende at det utarbeides nærmere retningslinjer tilpasset returbildet i forhold til de ulike returlandene hvor problemstillingen er særlig aktuell.»²²⁵ Det er kun UNE som kan innvilge oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-7. Men UNE har ikke utarbeidet noen retningslinjer på statsløshetsområdet, verken for konkrete returland eller generelle rettslige problemstillinger knyttet til tolkning og anvendelse av definisjonen av statsløshet eller statsløshetskonvensjonen før øvrig.

Det er viktig å påpeke at gjeldende norsk regelverk er utformet slik at praktiske hindringer for retur først kan vurderes etter at personen har fått endelig avslag på en asylsøknad.²²⁶ Dette betyr blant annet at potensielt statsløse personer som ikke frykter retur, men tvert om etter dagens rettspraksis skal streve for å få til retur, allikevel først må søke asyl og få endelig avslag for at hindringer for retur kan vurderes av forvaltningen. Denne problemstillingen vurderes kun av UNE. Dette betyr i praksis at klagerne ikke gis tilgang til en reell to-instans-behandling av eventuelle kompliserte rettslige og faktiske spørsmål knyttet til statsløshet. På dette tidspunktet har man verken rett til advokat eller til å oppholde seg lovlig i landet mens spørsmålet er under vurdering. Det innebærer blant annet

223 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 54, avsnitt 153-155, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>. Se særskilt om konsulære tjenesters rolle i håndboken s. 17, avsnitt 39. Se videre avsnitt 2.1 og 2.2.1 i rapporten.

224 NOU: 2004: 20, punkt. 9.6.2.2, s. 267.

225 Ibid.

226 Se avsnitt 3.3 ovenfor.

risiko for *pågrepelse og potensielt langvarig internering med sikte på tvangsretur*, som ikke nødvendigvis vil kunne bli effektivt.

Måten både forvaltningen og domstolene anvender medvirkningsplikten og bevisbyrden i disse sakene medfører at den enkelte må undersøke relevante registreringsprosedyrer, regler og praksis i det aktuelle landet selv.²²⁷ I praksis overlates vedkommende til å utprøve alle mulige fremgangsmåter, selv om utsiktene i mange tilfeller er svært usikre. Forvaltningen nøyer seg ofte i sine vedtak med vage formuleringer om at vedkommende må be sine slektninger eller en advokat i det antatte opprinnelseslandet om å «innhente nødvendig dokumentasjon», «henvende seg til relevante registre» eller til og med «be om domstolsbehandling for å få fastslått statsborgerskap».²²⁸ Det er sjelden at forvaltningen i denne forbindelse foretar en konkret vurdering av om slike forsøk realistisk sett vil kunne føre frem, og det er først i forbindelse med domstolsprøving at dette spørsmålet vurderes med tilstrekkelig grad av spesifisitet og detalj.

Konsekvensene av norsk regelverk og forvaltnings- og rettspraksis på statsløshetsområdet er etter NOAS' erfaring ofte alvorlige. I praksis ser vi at klagere sjelden har tilstrekkelige forutsetninger til å forstå hvordan de kan oppfylle kravene som opprinnelseslandets myndigheter stiller for at de kan registres og anerkjennes som statsborgere. De får ofte ingen eller veldig lite veiledning på ambassadene. Samtidig kan problemstillingene i enkelte saker være så kompliserte at selv erfarne jurister må konferere med andre landeksperter eller advokater fra det aktuelle landet, for å finne ut hva som er realistiske fremgangsmåter. Når vedkommende først forstår hva som kreves, som oftest etter flere års opphold i Norge uten oppholdstillatelse, mangler de ofte uansett kapasitet og ressurser til å igangsette og følge opp alle de nødvendige prosessene, både overfor opprinnelseslandets myndigheter og norsk forvaltning.

Det er viktig at FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 samt UNHCRs klare anbefalinger etterleveres av forvaltningen, domstolene og særlig lovgiver. Konvensjonen er folkerettslig bindende for Norge, og i forbindelse med utredningen av menneskerettighetsloven ble den identifisert som en menneskerettighetskonvensjon.²²⁹ Siden ikrafttredelse har statsløshetskonvensjonen dessverre fått lite oppmerksomhet i Norge. I de siste 20 årene har kontraherende stater i økende grad implementert konvensjonen ved å etablere særskilte ordninger for å identifisere og beskytte statsløse, særlig i Europa og Sør-Amerika,²³⁰ og Norge bør følge etter.

Rettstilstanden er i det vesentlige uendret²³¹ siden UNHCR publiserte sin kartlegging av statsløse

227 Se avsnitt 4.2 ovenfor.

228 Se referanser i avsnitt 4.1.4 ovenfor.

229 NOU 1993:18, s. 31.

230 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons*, juli 2020, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5f203doe4.html>. Se også: European Network on Statelessness (ENS), *Amicus curiae submitted by the European Network on Statelessness to the Borgating Court of Appeal in Norway*, in case number 17-073503ASD-BORG/01, 25.05.2018, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5b361e374.html>.

231 En viktig og positiv endring gjelder forebygging av statsløshet for personer født i Norge, som ikke er fokus i denne rapporten. I oktober 2016 utarbeidet justis- og beredskapsdepartementet en ny instruks G-08/2016 om tolkning av statsborgerloven for å sikre at personer født til statsløshet i Norge kan erverve norsk statsborgerskap i samsvar med FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961. Instruksen er tilgjengelig fra: <https://bit.ly/2Tlpha5>. Se også: Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), *Viktig seier for statsløse barn født i Norge*, 14.11.2016, tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/viktig-seier-for-statslose-barn-fodt-i-norge/>.

situasjon i Norge i oktober 2015.²³² Daværende anbefalinger fra UNHCR gjør seg derfor fortsatt gjeldende.²³³ Norge bør innføre definisjonen av statsløshet i norsk lovverk, slik den fremkommer i artikkel 1(1) i FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954. Norge bør videre etablere en særskilt prosedyre for identifisering av statsløse og innføre en oppholdstillatelse for statsløse som vil sikre at deres rettigheter etter statsløshetskonvensjonen blir oppfylt. Norge har siden mottatt tilsvarende anbefalinger også fra andre FN organer, herunder FNs barnekomité,²³⁴ FNs menneskerettighetskomité²³⁵ og i forbindelse med den siste periodiske landhøringen (UPR) av Norge i 2019 også fra FNs menneskerettighetsråd.²³⁶

232 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015, tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>. Se spesielt anbefalingene under overskriften «Determination of stateless persons and the rights attached to the status».

233 Ibid., s. 52–53.

234 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway*, 04.07.2018, CRC/C/NOR/CO/5-6, s. 4, avsnitt, 15, tilgjengelig fra: <https://bit.ly/3jlj1jZ>.

235 UN Human Rights Committee (HRC), *Concluding observations on the seventh periodic report of Norway*, 25.04.2018, CCPR/C/NOR/CO/7, s. 6, avsnitt 34-35, tilgjengelig fra: <https://bit.ly/31zzp3s>.

236 UN Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Norway*, 28.06.2019, s. 24, avsnitt 140.241, tilgjengelig fra: <https://bit.ly/3ko1diH>. Kun delvis godtatt av Norge, som har uttalt at staten «vil vurdere å ta inn en definisjon av statsløshet i norsk lov», se: Utenriksdepartementet, *Norges tillegg til rapporten til FNs menneskerettighetsråds arbeidsgruppe for de periodiske landhøringene (UPR)*, 26.08.2019, s. 9, punkt 241, tilgjengelig fra: <https://bit.ly/2TjgsgR>.

Norsk organisasjon for asylsøkere

Adresse: Torggata 22, 0183 Oslo

Telefon: 22 36 56 60, Telefaks: 22 36 56 61

E-post: noas@noas.org

www.noas.org

Norsk organisasjon
for asylsøkere

NOAS

