



Det juridiske fakultet

Statsløses rett til opphold i Norge

Oppfyller norsk rett de minimumskrav som internasjonal rett setter når det gjelder rett til opphold for statsløse personer?

Mariann Ryvold

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, mai 2021

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Avhandlingens tema og problemstilling	1
1.2	Aktualitet.....	2
1.3	Definisjon av statsborgerskap	4
1.4	Statsløse.....	5
1.4.1	Manglende definisjon i norsk rett.....	5
1.4.2	Definisjon som følge av internasjonal rett	5
1.4.3	Årsaker til statsløshet	7
1.4.4	Konsekvenser av statsløshet.....	9
1.5	Den videre fremstilling.....	10
2	Metode	11
2.1	Innledning.....	11
2.2	Folkeretten og dens betydning for norsk rett	12
2.3	Inkorporerte menneskerettsinstrumenter	13
2.4	Ikke inkorporerte menneskerettighetsinstrumenter	14
2.5	Utlendingsloven § 3	16
2.6	Tolking av internasjonale konvensjoner	18
3	Retten til opphold i Norge etter norsk rett	19
3.1	Lovlig opphold i Norge gjelder i utgangspunktet ubetinget for norske statsborgere 19	
3.2	Lovlig opphold som grunnlag for erverv av statsborgerskap.....	19
3.3	Retten til opphold i Norge for statsløse.....	21
3.3.1	Generelt	21
3.3.2	Kort om utlendingsloven.....	21
3.4	Mulige måter å oppnå oppholdstillatelse for statsløse	23
3.4.1	Generelt	23

3.4.2	Søknad på bakgrunn av asyl jf. utlendingsloven § 28.....	24
3.4.3	Søknad på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn jf. utlendingsloven § 3827	
3.4.4	Utlendingsforskriften § 8-7	30
3.5	Rettstilstanden for statsløse personer etter norsk rett og praksis	32
4	Statsløses rett til opphold etter internasjonal rett.....	34
4.1	Innledning.....	34
4.2	Konvensjoner av betydning for statsløses rettsstilling.....	35
4.2.1	FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954	35
4.2.2	FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961	36
4.3	Konvensjonen om statsløses stilling og begrensning av statsløshets rettskildemessige vekt i norsk rett.....	37
4.4	Statsløses rett til opphold som følge av FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954	39
4.4.1	Generelt	39
4.4.2	Ulike rettigheter basert på om en person er «stateless person», «lawfully in», «lawfully staying in» eller «habitualy resident»	40
4.5	Rettstilstanden for statsløse personer etter internasjonal rett.....	42
5	Avsluttende vurderinger.....	44
5.1	Oppfyller norsk rett de minimumskrav som internasjonal rett setter når det gjelder retten til opphold for statsløse personer?.....	44
5.2	Hva skal til for at en statsløs person kan effektivere sine rettigheter etter konvensjonen?.....	45
	Referanseliste.....	47

1 Innledning

1.1 Avhandlingens tema og problemstilling

Temaet for masteroppgaven er statsløses rett til opphold i Norge. I denne oppgaven skal jeg undersøke statsløses rett til opphold etter norsk rett og internasjonal rett, og deretter sammenligne og analysere norsk rett opp mot folkeretten. Jeg skal undersøke om Norge oppfyller sine folkerettslige forpliktelser gjennom norsk lov og praksis. Nærmere bestemt er spørsmålet om det menneskerettslige vernet for statsløses rett til opphold etter den internasjonale retten er ivaretatt i norsk rett.

Statsløs er den som ikke har statsborgerskap i noe land.¹ Retten til et statsborgerskap er en grunnleggende menneskerettighet. Det følger av FNs verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 15, som på engelsk har følgende ordlyd:

“Article 15

1. Everyone has the right to a nationality.
2. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality or denied the right to change his nationality.”

Et statsborgerskap danner i første rekke grunnlag for rettigheter og plikter for det enkelte individ overfor staten.² Statsborgerskap innebærer at man har rett til opphold i riket, rett til å ta arbeid i riket, rett til pass og rett til å stemme ved valg. Dersom en statsløs person ønsker å bli norsk statsborger, er et av vilkårene at søkeren må ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholdstillatelse av minst ett års varighet, jf. statsborgerloven § 16 andre ledd. Lovlig opphold i Norge er derfor avgjørende for å bli norsk statsborger.

I norsk rett foreligger det ikke et særskilt grunnlag for oppholdstillatelse for statsløse, og de statsløse må i praksis kvalifisere for opphold på andre grunnlag enn statsløshet for å regulere sitt opphold i Norge.³ Lovlig oppholdstillatelse betinger således viktige rettigheter – som rett til arbeid, utdanning og helsetjenester.

¹ Fliflet, Norsk Lovkommentar: *Statsborgerloven*, note 66.

² NOU 2000:32 avsnitt 2.3.1.

³ Linha, *Statsløse i norsk rettspraksis*, (2020) s. 6.

Statsløse personer kan søke om oppholdstillatelse på to grunnlag i norsk rett: utlendingsloven § 28 og § 38 jf. utlendingsforskriften § 8-7.⁴ Utlendingsloven § 28 regulerer oppholdstillatelse på bakgrunn av asyl. Utlendingsloven § 38 jf. utlendingsforskriften § 8-7 regulerer oppholdstillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

Det prinsipielle utgangspunktet i folkeretten er at enhver stat har rett til å bestemme hvilke utlendinger som skal få reise inn og oppholde seg på deres territorium.⁵ Statene har et legitimt behov for å kontrollere sine grenser og bestemme hvem som skal reise inn og ut av landet.⁶ Dette er en viktig del av suverenitetsprinsippet.

Norge har ratifisert FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961, som etter sitt formål tar sikte på å beskytte og å gi rettigheter til statsløse personer. Det tvilen knytter seg til er om konvensjonene fastslår en rett til opphold for statsløse personer i den stat de befinner seg i, og eventuelt hvilken betydning retten til opphold har for etterlevelsen av konvensjonens bestemmelser i norsk rett. Det kan også stilles spørsmål til om retten til opphold etter de internasjonale reglene kan gjøres gjeldende mot en enkelt stat, eller om det gjelder noen kriterier for hvilken stat den statsløse naturlig bør fremme sitt krav om rett til opphold i.

Dersom adgangen til å få innvilget opphold etter norsk rett skulle vise seg å være snevrere enn det som følger av internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til gjennom ratifikasjon, vil dette gi en uklar rettsstilling for personer uten statsborgerskap.

1.2 Aktualitet

Det er et historisk faktum at folk flytter, og utveksling av ideer og arbeidskraft gjennom folkeforflytning har preget de fleste epoker i verdenshistorien. Likevel ser vi at både kriger, konflikter og katastrofer i større grad presser mennesker ut fra sine hjemmeområder slik at de tvinges til å søke beskyttelse på fremmed territorium.⁷

Den generelle utviklingen i Norge fra 1950 til i dag har ført til at utlendinger med bosted i Norge gradvis blir stilt på en mer lik linje med innbyggerne i Norge på en rekke områder. I

⁴ Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her og Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

⁵ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2018) s. 24.

⁶ Sml. EMD storkammer, Saadi mot Italia (2008) avsnitt 124 og F.G. mot Sverige (2016) avsnitt 111.

⁷ Brochmann, *Utlendingsloven, kommentarutgave* (2010) s. 21.

tillegg til dette har Norge, som mange andre land blitt internasjonalisert gjennom økonomiske, kulturelle og politiske utvekslinger siden 1950. Det norske samfunnet har vært preget av økende grad av mobilitet, med at folk drar til utlandet for studier, jobb eller bare for å leve.⁸ Med en historisk sett restriktiv innvandrings-, flyktning- og asylpolitikk, er retten til opphold i Norge kanskje den viktigste konsekvensen av statsborgerskap for mange grupper i dag.⁹

Ved inngangen av 2016 var det 2 425 statsløse personer i Norge.¹⁰ I verden er det omtrent 10 millioner statsløse ifølge FNs høykommissær for flyktninger.¹¹ Nesten alle statsløse i Norge er flyktninger eller familiemedlemmer av flyktninger. Bare 4 prosent av de statsløse har andre innvandringsgrunner, som arbeid og utdanning. De siste årene har det vært en tydelig økning i statsløse født i Palestina, Norge, Irak og Libanon.¹²

Statsløshet er et stort globalt problem. Krieger, konflikter og katastrofer i verdenssamfunnet den dag i dag tyder på at det kan bli et enda større problem i fremtiden. Statsløshet er et tema som vekker stort engasjement i internasjonal rett. Statsløshet er i første rekke et problem for den enkelte person som har denne statusen, men statsløshet er også et problem for det internasjonale samfunnet. Dersom for mange personer oppnår en status som statsløs, vil enkeltpersoner bli en kasteball mellom stater og dermed skape spenning og konflikt. Hvis en enkelt stat får for mange personer med denne statusen på sitt territorium, vil det over tid gå på bekostning av styringsdyktigheten, ettersom myndighetene vil være avskåret fra å returnere, samt ellers utøve og iverksette tvangstiltak for utvisning i tilfeller hvor identiteten er ukjent.

Statsløse personer er en gruppe mennesker man ikke hører mye om, og antallet statsløse er vanskelig å stadfeste ettersom det er høye mørketall. Det foreligger flere utfordringer tilknyttet et økende antall statsløse på verdensbasis, samtidig som det i norsk rett ikke foreligger et rettsgrunnlag for lovlig opphold i riket på grunnlag av en status som statsløs. Disse utfordringene berører menneskers adgang til helt grunnleggende rettigheter som arbeid, utdanning og rett til legehjelp. Utfordringene berører menneskets identitet som sådan, og vil spille en stor rolle for deres mulighet til å forme seg et liv i Norge.

⁸ Brochmann, Country Report: Norway, s. 9.

⁹ NOU 2000:32 avsnitt 2.2.4.

¹⁰ Brunborg, «Statsløse: mange i verden, få i Norge» (SSB).

¹¹ UNHCR (2017) kapittel 6.

¹² Brunborg, «Statsløse: mange i verden, få i Norge» (SSB).

1.3 Definisjon av statsborgerskap

I Norge betegnes den juridiske forbindelse mellom et individ og en stat som «statsborgerskap». Den norske definisjonen anvendes som en juridisk status, med tilhørende rettigheter og plikter. Begrepet oversettes ofte til «citizenship» eller «nationality» på engelsk, selv om disse begrepene kan ha tendenser til å være mindre spesifikke ved bruk.¹³

Selv i de mest primitive samfunn blir det spørsmål om å trekke opp grenser for den personkrets som skal nyte av de fordeler og være underkastet de forpliktelser som flyter av det organiserte fellesskap. Ikke minst av hensyn til fordelene vil det være av betydning å trekke skarpe grenser. For å oppnå dette må man benytte kriterier som er lett påviselige, og som etter en undersøkelse ikke etterlater store muligheter for tvil.¹⁴

Statsborgerskap danner i første rekke grunnlag for rettigheter og plikter for det enkelte individ overfor staten. Det kan trekkes paralleller til metaforen om samfunnskontrakten, der det må være avklart hvem som er berettiget og forpliktet etter kontrakten. Det er viktig å ha oversikt over statens borgere på bakgrunn av hensynet til ro og stabilitet. Den enkelte stat må derfor gjennom sin nasjonale lovgivning bestemme hvem den regner som sine statsborgere.¹⁵

Den någjeldende statsborgerloven trådte i kraft 1. september 2006.¹⁶ Selv om statsborgerloven har blitt endret opptil flere ganger de siste tiårene, er den siste loven den største revisjonen siden 1950.¹⁷ Retten til norsk statsborgerskap bygger på nedstammingsprinsippet. Barn som har norsk mor eller far blir automatisk norske statsborgere, jf. statsborgerloven § 4. Det samme vil gjelde for barn som blir adoptert, jf. § 5. For de som ikke er født automatisk norsk statsborger, er det visse krav og vilkår som stilles for å kunne få innvilget norsk statsborgerskap. I norsk rett er det formell lov, nærmere bestemt statsborgerloven som regulerer tap og erverv av norsk statsborgerskap. Statsborgerens enkelte rettigheter følger av annen lovgivning, som Grunnlov, passloven¹⁸ og valgloven¹⁹. Dersom man får innvilget norsk statsborgerskap er du norsk, med alle de rettighetene som følger med. Rett til opphold i riket,

¹³ Brochmann, Country Report: Norway, s. 1.

¹⁴ Dons, *Norsk Statsborgerrett* (1947) s. 8.

¹⁵ NOU 2000:32 avsnitt 2.3.1.

¹⁶ Lov 10. juni 2005 s. 51 om norsk statsborgerskap.

¹⁷ Brochmann, Country Report: Norway, s. 1.

¹⁸ Lov 19. juni 1997 nr. 83, Lov om pass.

¹⁹ Lov 28. juni 2002 nr. 57 Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre

rett til arbeid i riket, rett til pass og rett til å stemme til valg er noen av de rettighetene som medfølger det norske statsborgerskap.

1.4 Statsløse

1.4.1 Manglende definisjon i norsk rett

I norsk intern rett foreligger det ingen definisjon av statsløshet. Det kan imidlertid legges til grunn at statsløshet er negativt definert, ved at en statsløs person er en person som ikke er statsborger av Norge eller av en annen stat.

Mangelen på definisjon og en egen prosedyre for å fastsette hvem som er statsløs kan forårsake problemer ved beskyttelsen og begrensningen av statsløse personer i Norge. Det kan oppstå usikkerhet om hva som skal til for å få status som statsløs – 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?²⁰

Det kan også pekes på om det er en forskjell mellom en person som er statsløs og ikke har tilgang til identitetsdokumenter – og en person som i realiteten ikke er statsløs, men likevel har store utfordringer med å skaffe identitetsdokumenter på grunn av hjemlandets manglende vilje til medvirkning. Selv om det er likhetstrekk mellom tilfellene, kan det fastslås at det er noe absolutt særegent ved det å være statsløs i seg selv, se mer om dette i punkt 1.4.4.

Uten en klar definisjon i norsk rett er det vanskelig å fastslå hvem som kan utlede rettigheter av FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961. En person uten status som statsløs vil ikke kunne påberope de rettigheter som tilfaller statsløse personer etter internasjonal rett. Det å definere en persons stilling som statsløs i norsk rett har derfor betydning for rettsvirkningen av de internasjonale rettighetene som tilfaller statsløse.

1.4.2 Definisjon som følge av internasjonal rett

Definisjonen av statsløshet fremgår av FN-konvensjon om statsløse personers stilling av 1954 artikkel 1(1) som Norge har ratifisert:

²⁰ Linha, *Statsløse i norsk rettspraksis*, (2020) s. 4.

“A person who is not considered as a national by any State under the operation of its law”

Folkerettskommisjonen har konkludert med at definisjonen av en statsløs person i artikkel 1(1) er en del av folkeretten og skal anses som jus cogens.²¹ Den uoffisielle norske oversettelsen av konvensjonen er ikke nødvendigvis korrekt. Oversettelsen til norsk er følgende: «en person som ikke er borger av noen stat etter denne stats lov».

I TOSLO-2017-182937 viste domstolene til FN-konvensjonens definisjon av statsløse i artikkel 1(1), og la til grunn at det er klart at Norge er bundet til denne definisjonen. Retten ville «bemerke at det etter rettens syn ikke kan være i tvil om at definisjonen i statsløshetskonvensjonen artikkel 1(1) må legges til grunn som styrende i norsk rett, og begrunne hvorfor». Det er imidlertid ikke helt avklart i norsk rettspraksis i hvilken grad Norge er bundet til denne definisjonen, ettersom FN konvensjonen om statsløses stilling er ratifisert konvensjonstekst, og ikke inkorporert konvensjonstekst. Likevel vil presumsjonsprinsippet tale for at Norge bør vektlegge definisjonen i artikkel 1(1) av FN konvensjonen om statsløses stilling. Statsløshetskonvensjonens rettskildemessige vekt blir ytterligere behandlet i punkt 2.5 og 4.3.

FN konvensjonen om statsløses stilling tillater ikke at statene tar forbehold mot artikkel 1(1), og definisjonen er bindende for konvensjonsstatene.²² FN har i handboken om beskyttelse av statsløse personer (UNHCR Handbook of protection of Stateless persons), gitt anbefalinger for hvordan statene skal tolke definisjonen av en statsløs person i artikkel 1(1).

Ordlyden av «national» viser til en formell kobling mellom en person og en stat, men “[t]here is no requirement of a “genuine” or an “effective” link implicit the concept of “national” in Article 1(1).”²³ Nasjonalitet gjenspeiler i sin natur en kobling mellom staten og individet, ofte på grunnlag av fødsel på territorium eller et statsborgerskap. En person kan fremdeles være «national» i henhold til artikkel 1(1), selv om det ikke kan påvises at han er født eller fast bosatt i staten med en påstått nasjonalitet.²⁴ Rent språklig vil det være naturlig å oversette

²¹ Se International Law Commission, Articles on Diplomatic Protection with commentaries, 2006, s. 49 (“This definition can no doubt be considered as having acquired as a customary nature”).

²² UNHCR (2014) avsnitt 513.

²³ UNHCR (2014) avsnitt 54.

²⁴ UNHCR (2014) avsnitt 54.

«national» til «statsborger», til tross for at den norske oversettelsen benytter det mindre presise ordet «borger».

Ordet «law» i artikkel 1(1) bør tolkes bredt for å ikke bare omfatte lovgivning, men også forskrifter og rettspraksis.²⁵ Definisjonen av «state» bygger på hvordan begrepet har utviklet seg i folkeretten. Kriteriene for en stat i Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933 (Montevideo-konvensjonen) er relevant for denne forståelsen fordi den er uttrykk for folkeretten som anses som jus cogens. I henhold til Montevideo-konvensjonen er en stat konstituert når en enhet har permanent befolkning, definert territorium, regjering og kapasitet til å inngå forbindelser med andre stater.²⁶

Det å fastslå om et individ «is not considered as a national under the operation of its law», krever en grundig analyse av hvordan en stat bruker nasjonal lov i praksis, når det gjelder saker som omhandler spørsmål om individets status. Analysen vil bestå av en sammensetning av spørsmål om faktum og lov på området.²⁷

1.4.3 Årsaker til statsløshet

I FNs kartlegging av statsløse personer i Norge (UNHCR-Mapping Statelessness in Norway) har de lagt til grunn at statsløshet kan skyldes flere faktorer og kan oppstå ved flere anledninger. Noen av faktorene er av juridisk karakter, der statsløshet er forårsaket av mangler eller konflikter innad de nasjonale lovgivningene fra opprinnelseslandet. Innenfor visse begrensninger som følger av internasjonale menneskerettigheter, bestemmer statene selv hvordan de vil utforme de lovene som omhandler nasjonalitet og statsborgerskap.²⁸ Statenes selvbestemmelsesrett kan dermed føre til den konsekvens at enkelte personer ender opp som statsløse.

Lover som bygger på nedstammingsprinsippet (jus sanguinis) – bygger på et prinsipp som innebærer at et barn automatisk får samme statsborgerskap som sine foreldre. Etter territorialprinsippet (jus soli) får et barn statsborgerskap i det land hvor det er født.²⁹

Konflikter mellom ulike lands lover, men også lovkonflikter innenfor ett og samme land kan

²⁵ UNHCR (2014) avsnitt 22.

²⁶ UNHCR (2014) avsnitt 19.

²⁷ UNHCR (2014) avsnitt 23.

²⁸ UNHCR (2015) avsnitt 1.2.2.

²⁹ NOU 2000:32 avsnitt 3.2.1.

føre til at et barn blir født statsløs.³⁰ Hvis for eksempel et barn blir født på territoriet til en jus sanguinis-stat med foreldre med en nasjonalitet der jus soli regulerer deres nasjonalitet, vil barnet støte på problemer dersom lovgivningen i de to relevante statene ikke inneholder bestemmelser som gir et slikt barn rett til et statsborgerskap.

Noen rettssystemer inneholder mekanismer som fører til automatisk tap av nasjonalitet, for eksempel etter et langt fravær fra territoriet.³¹ Dersom en person har flyktet fra sitt opprinnelsesland på grunn av krig, kan personen risikere å miste statsborgerskapet etter en bestemt tidsperiode. Med mindre personen har bygget seg opp rettigheter i en annen stat i mellomtiden, kan personen risikere å bli statsløs. Noen stater krever at en person gir avkall på dens nasjonalitet før de skaffer seg et nytt statsborgerskap. I de tilfeller der staten har tilbakekalt et statsborgerskap før nytt statsborgerskap er oppnådd, kan personen stå i fare for å bli statsløs dersom det ikke foreligger tilstrekkelig sikkerhet for å unngå dette.³²

En annen viktig og betydelig årsak til statsløshet er oppløsning og separasjon av stater, uenigheter om grenser mellom stater, overføring av territorium mellom stater, samt opprettelse av nye stater. I perioden med avkolonisering i siste halvdel av 1900-tallet, ble mange mennesker utelatt fra det opprinnelige innbyggertallet under nasjonalitetslovgivningen i de nye og uavhengige statene. Dette kunne skje ved at enkelte folkegrupper ikke ble identifisert med de nye og uavhengige statene, og heller ikke følte tilstrekkelig tilknytning til en bestemt stat etter avkolonialiseringen. I Europa ble blant annet mange mennesker statsløse etter oppløsningen av Sovjetunionen i 1990-1991 og den sosialistiske føderale republikken Jugoslavia i 1992.³³

Diskriminering i statenes nasjonalitetslovgivning eller i praksis – samt vilkårlig fratagelse av nasjonalitet bidrar til statsløshet. I noen stater kan bestemte folkegrupper basert på etnisitet eller religiøs tro bli fratatt eller nektet en nasjonalitet. Eksempler på folkegrupper som er utsatt for diskriminering er Rohingya i Myanmar, Bidoon i de arabiske gulfstater og deler av romanifolket i Europa.³⁴

³⁰ UNHCR (2015) avsnitt 1.2.2.

³¹ UNHCR (2015) avsnitt 1.2.2.

³² UNHCR (2015) avsnitt 1.2.2.

³³ UNHCR (2015) avsnitt 1.2.2.

³⁴ UNHCR (2015) avsnitt 1.2.2.

Diskriminering på bakgrunn av kjønn kan også være en årsak til statsløshet. Kvinner kan miste sin nasjonalitet som følge av ekteskap eller oppløsning av ekteskapet. Dette kan skje ved at kvinnen overtar mannens nasjonalitet ved inngåelsen av ekteskapet, eller eventuelt mister nasjonaliteten ved et brudd. I noen nasjonalitetslover har ikke kvinner mulighet til å overføre sin egen nasjonalitet til barna sine. Der barn blir født utenfor ekteskap, eller i tilfeller der faren er ukjent, er død, eller er statsløs vil overføringen av nasjonaliteten bli svært problematisk for barnet. Den dag i dag er det 27 stater som fortsatt diskriminerer kvinner i sine lover med hensyn til overføring av nasjonalitet til sine barn. Flertallet av disse statene er i Afrika, Asia og Midtøsten.³⁵

1.4.4 Konsekvenser av statsløshet

De fleste statsløse mennesker støter på mange bekymringer i det daglige. Statsløse foreldre kan oppleve vanskeligheter med å skaffe fødselsattest for barna sine, som igjen kan føre til at barna ikke får et statsborgerskap. Statsløse personer har generelt vanskeligheter med å skaffe personlige identifikasjonsdokumenter. Uten identifikasjonsdokumenter vil de få problemer med å tilegne seg de grunnleggende rettigheter som andre personer i samfunnet har. De kan møte hindringer når det gjelder tilgang til utdanning, helsetjenester – og ikke minst ved søknad om oppholdstillatelse i riket.³⁶

Siden mange statsløse opplever vanskeligheter med å skaffe seg en jobb lovlig, tyr mange personer til å arbeide på det svarte markedet – som videre kan bli et større problem for samfunnet og på tvers av landegrensene. Statsløse vil også kunne få problemer med å reise til utlandet eller å kjøpe eiendom. Statsløse personer har ikke muligheten til å åpne en bankkonto, arve formue eller bli lovlig gift.³⁷ Dette er helt grunnleggende rettigheter som er en selvfølge for mange. Statsløse kan bli arrestert over tid eller gjentatte ganger fordi de ikke har identitetsdokumenter eller lovlig oppholdstillatelse i landet de befinner seg i. Dersom en statsløs person blir arrestert, vil det likevel ikke være noe land som de kan returneres til, ettersom de ikke kan identifiseres.³⁸

³⁵ UNHCR, (2014a).

³⁶ UNHCR (2015) avsnitt 1.2.3.

³⁷ UNHCR (2015) avsnitt 1.2.3.

³⁸ UNHCR (2015) avsnitt 1.2.3.

Statsløse blir i liten grad beskyttet av grunnleggende menneskerettigheter. Selv om retten til grunnleggende menneskerettigheter ikke er formelt avhengig av et statsborgerskap, er det mange stater som i hovedsak retter utøvelsen av menneskerettighetene mot sine egne statsborgere. Her må det imidlertid skilles mellom retten til å være i fred fra statlig tilstedeværelse – negativt vern, og det å ta del i positive goder som staten ser som en del av sin forpliktelse til å aktivt ivareta menneskerettighetene – positivt vern.

Retten til å få være i fred uten inngrep fra statlige myndigheter, gjelder enhver uavhengig av statsborgerskap. Retten til positiv beskyttelse, for eksempel retten til å bli beskyttet av lovgivning mot overgrep, gjelder også enhver. Det vil kunne stille seg annerledes med hensyn til goder der staten er pliktsubjekter. Retten til å kreve en sunn forvaltning av naturressursene – slik som klimasøksmålet, kan neppe gjøres gjeldende av en statsløs.

Statsløse møter mye motgang når det gjelder det sosiale og det økonomiske. De statsløse er ofte utsatt for overgrep og er særlig sårbar når det gjelder psykologiske problemer, og følelser av håpløshet og depresjon. Statsløse står derfor ofte overfor tilfeller av nød, og mange statsløse personer tilhører de mest sårbare gruppene over hele verden.³⁹

1.5 Den videre fremstilling

I den videre fremstilling skal jeg behandle statsløses rett til opphold i Norge etter norsk rett i kapittel 3. Innledningsvis skal det kort redegjøres for hvilken betydning opphold har for erverv av norsk statsborgerskap. Deretter skal jeg legge til grunn for hvilke mulige måter en statsløs person kan oppnå rett til opphold i Norge.

I kapittel 4 tar jeg for meg den internasjonale retten. Jeg skal vurdere om FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 regulerer retten til opphold for statsløse i den enkelte stat – og eventuelt hvilken innvirkning dette har for den enkelte stat som har ratifisert konvensjonene.

Avslutningsvis skal jeg i kapittel 5 vurdere om norsk rett oppfyller de minimumskrav som internasjonal rett setter når det gjelder retten til opphold for statsløse personer. Jeg skal også

³⁹ UNHCR (2015) avsnitt 1.2.3.

behandle spørsmålet om hva som skal til for at en statsløs person kan effektivere sine rettigheter som følger av konvensjonen.

2 Metode

2.1 Innledning

For å vurdere om Norge oppfyller sine folkerettslige forpliktelser gjennom norsk lov og praksis⁴⁰, er det viktig å redegjøre for rettskildebildet, samt den rettskildemessige vekt og status for de internasjonale instrumentene som behandles i oppgaven.

I en rekke høyesterettsavgjørelser de første årene etter grunnlovsreformen i 2014 er det slått fast at de nye rettighetene i Grunnloven⁴¹ skal tolkes i lys av sine internasjonale forbilder.⁴² I Rt. 2015 s. 93 (Maria-saken) fastslo Høyesterett at Grunnloven § 102 om privatlivets fred som saken gjaldt, skal tolkes i lys av de internasjonale forbildene. Tolkningen skal likevel bare gjelde slik at prejudikateffekten av de internasjonale håndhevingsorganene er mindre enn prejudikateffekten fra Høyesterett.⁴³

I den grad konvensjoner er inkorporert i norsk rett, skal de folkerettslige instrumentene anses som en del av norsk rett. Folkeretten må tolkes for å klarlegge hvorvidt det foreligger motstrid mellom folkeretten og norsk rett. I den grad det foreligger motstrid, må motstriden søkes løst ved tolkning. Dersom dette ikke lar seg gjøre, må norsk rett klarlegges i tråd med lex-prinsippene. Spørsmålet blir da om den folkerettslige forpliktelsen må gå foran norsk rett eller bli satt til side. Svaret beror på hvilken rettskildemessig vekt den folkerettslige forpliktelsen har i norsk rett, og herunder hvorvidt den er inkorporert eller ratifisert i den interne retten.

⁴⁰ Når det gjelder forvaltningspraksis på området har jeg levert inn søknad om tilgang til personopplysninger til forskningsformål – og innsyn og tilgang til data til Utenriksdirektoratet (UDI). Jeg fikk avslag på innsyn med begrunnelse i ressurs hensyn samt hensyn til søkerens interesse.

⁴¹ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

⁴² Høgberg, Sunde og Øyrehagen, *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 255.

⁴³ Se dommens avsnitt 57. Det blir videre fastslått at 2014 utgjør et skjæringstidspunkt for vekten av de internasjonale kilder, i den forstand at avgjørelser avsagt av internasjonale håndhevingsorganer etter reformen kan få mindre betydning for tolkningen av Grunnloven enn avgjørelser truffet forut reformen.

2.2 Folkeretten og dens betydning for norsk rett

Folkeretten regulerer rettsforholdet mellom stater,⁴⁴ og bygger på en forutsetning om at folkeretten er et eget selvstendig rettssystem som er atskilt fra de enkelte lands interne rettssystemer.⁴⁵ Det kan skilles mellom folkeretten – som er rettsreglene som gjelder mellom stater – og forpliktelser som stater påtar seg i avtale med andre stater eller organisasjoner overfor egne borgere.

Som et alminnelig utgangspunkt er folkerettsregler ikke en del av norsk rett.⁴⁶ Norsk rett bygger på prinsippet om dualisme. Prinsippet innebærer at folkeretten må gjøres til del av norsk rett for at den skal kunne få direkte anvendelse for norske domstoler. Dette gjøres enten ved transformasjon eller inkorporasjon av konvensjoner og traktater. En konsekvens av dette er at norske domstoler skal anvende norsk rett, og at folkeretten må vike ved motstrid.⁴⁷

Presumsjonsprinsippet innebærer at norsk rett skal formodes å være i samsvar med folkeretten.⁴⁸ Som utgangspunkt skal domstoler, offentlig forvaltning og andre rettsanvendere forsøke å tolke nasjonale rettsregler på en slik måte at de ikke kommer i strid med folkeretten.⁴⁹ Selv om presumsjonsprinsippet legger til grunn en formodning om at norsk rett er i overenstemmelse med folkeretten, kan det forekomme tilfeller der det oppstår motstrid mellom norsk rett og folkeretten. Det er imidlertid ikke helt klart hvor langt presumsjonsprinsippet strekker seg, men i mange tilfeller vil prinsippet være et argument for å foreta en innskrenkende fortolkning av en norsk rettsregel.⁵⁰ Presumsjonsprinsippet har en grense i en forutsetning om at det skal være tale om tolkning, og ikke om endring eller opphevelse av den aktuelle regelen.⁵¹

Suverenitetsprinsippet har viktig betydning i folkeretten. Prinsippet innebærer at alle stater er suverene og at de ikke kan underkastes noen annen vilje enn sin egen. Det følger også av suverenitetsprinsippet at statene selv står fritt til å velge å la seg underkaste bindende rettslige

⁴⁴ Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkeretten* (2018) s. 18.

⁴⁵ Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkeretten* (2018) s. 55.

⁴⁶ Bernt og Mæhle, *Rett, Samfunn og Demokrati* (2014) s. 134.

⁴⁷ Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkeretten* (2018) s. 55.

⁴⁸ Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkeretten* (2018) s. 68

⁴⁹ Smith, *Konstitusjonelt demokrati* (2016) s. 156.

⁵⁰ Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkeretten* (2018) s. 68

⁵¹ Smith, *Konstitusjonelt demokrati* (2016) s. 156.

ordninger gjennom traktater, både når det gjelder lovgivningen og doms- og tvangsmyndighet.⁵²

Staters suverenitet er et statsrettslig grunnprinsipp som tilsier at binding av staters lovgivningsmyndighet må skje i form av vedtak i nasjonalforsamlingen. For Norges del kan Stortinget med tre fjerdedels flertall samtykke i at «en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller er slutter seg til, på et saklig begrenset område skal ha rett til å utøve beføyelser som etter denne Grunnlov ellers tilligger statens myndigheter, dog ikke beføyelse til å forandre denne Grunnlov.» jf. Grunnloven § 115. Bestemmelsen regulerer adgangen til å overdra myndighet til internasjonale organisasjoner med overnasjonal myndighet. Det vil tilsi at de internasjonale organisasjonene kan få myndighet til å treffe bestemmelser som får umiddelbar virkning for norske borgere.⁵³

2.3 Inkorporerte menneskerettsinstrumenter

Når internasjonale rettsregler er inkorporert i nasjonal rett, får de status som nasjonal lovgivning.⁵⁴ Grunnloven § 92 fastslår at «[s]tatens myndigheter skal respektere og sikre de menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Formuleringen er inspirert av SP artikkel 2.1 og EMK artikkel 1.⁵⁵ Bestemmelsen er rettet mot statens myndigheter og innebærer både en passiv og aktiv forpliktelse for Norge som stat.⁵⁶

Gjennom Menneskerettsloven⁵⁷ § 2 har en rekke menneskerettighetskonvensjoner med protokoller blitt inkorporert i norsk rett. Dette gjelder Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 1950 (EMK), FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP), FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966 (ØSK), Barnekonvensjonen av 1989 (BK) og FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner av 1979.⁵⁸ Disse konvensjonene «skal ved motstrid gå foran bestemmelsene i annen lovgivning», jf. menneskerettsloven § 3.

⁵² Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkeretten* (2018) s. 21.

⁵³ Fliflet, *Norsk lovkommentar*, note 206, Kongeriket Norges Grunnlov – Grunnloven.

⁵⁴ Arnesen og Stenvik, *Internasjonalisering og juridisk metode* (2015) s. 54.

⁵⁵ Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter* (2018) s. 50.

⁵⁶ Kierulf, *Norsk lovkommentar*, Grunnloven, Note 197A2.

⁵⁷ Menneskerettsloven, lov 21.mai 1999 nr. 30.

⁵⁸ Vevstad, *Utlendingsloven, kommentarutgave* (2010) s. 41.

FNs menneskerettskonvensjoner er folkerettslige traktater der stater forplikter seg overfor hverandre. Konvensjonene omhandler ikke staters rettigheter og forpliktelser overfor hverandre i deres egenskap som stater, men forplikter statene overfor hverandre til å sikre individenes friheter og rettigheter. Folkeretten brukes dermed som et middel til å sikre universelle individrettigheter.⁵⁹

Som følge av en ny § 92 i Grunnloven etter grunnlovsreformen i 2014, var det noe uklarhet med hensyn til om de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene faktisk var inkorporert på grunnlovs nivå.⁶⁰ I HR-2016-2554-P (Holship) slår en enstemmig Høyesterett fast i plenum at dette ikke er tilfellet.

2.4 Ikke inkorporerte menneskerettighetsinstrumenter

Dersom de internasjonale reglene ikke er gjennomført i norsk rett, vil de tradisjonelt sett ikke ha direkte virkning i norsk rett.⁶¹ I norsk rett er det nødvendig med en særskilt gjennomføringsakt for at en folkerettslig forpliktelse skal bli en del av den interne retten.⁶²

Når det gjelder konvensjoner som er ratifisert av Norge, men ikke inkorporert i norsk rett – vil de individene som konvensjonen retter seg mot som regel ikke ha individ klageadgang.⁶³

Suverenitetsprinsippet innebærer at en stat ikke kan bli bundet til forpliktende internasjonalt samarbeid mot sin vilje. Suverenitetsprinsippet er imidlertid ikke til hinder for at konvensjoner Norge ikke har sluttet seg til, eller ikke har innarbeidet kan benyttes som rettsgrunnlag i Norge. Konvensjoner eller konvensjonsbestemmelser som Norge ikke har ratifisert og ikke er bundet av, kan være uttrykk for folkerettslig sedvanerett.⁶⁴

Den rettslige og faktiske betydningen til den enkelte konvensjon avgjøres først og fremst gjennom konkrete innholdsmessige vurderinger av konvensjonstekst og relevant håndhevingspraksis, ikke av formelle forskjeller knyttet til hvordan en ratifisert konvensjon er innarbeidet i nasjonal rett.⁶⁵ Spørsmålet om hvilken rettskildemessig vekt en ikke inkorporert

⁵⁹ Høgberg, Sunde og Øyrehagen, *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 420.

⁶⁰ Høgberg, Sunde og Øyrehagen, *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 255.

⁶¹ Arnesen og Stenvik, *Internasjonalisering og juridisk metode* (2015) s. 54.

⁶² Høgberg, Sunde og Øyrehagen, *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 426.

⁶³ Høgberg, Sunde og Øyrehagen, *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 429.

⁶⁴ Mæhle og Aarli, *Fra lov til rett* (2017) s. 282.

⁶⁵ Her kan man vise til torturkomiteens konklusjon i saken *Eftekhary mot Norge*, Communication no. 312/2007, 25. november 2011. Her ble det i en individklagesak på utlendingsfeltet konkludert med at Norge hadde brutt torturkonvensjonen. I etterkant ga norske myndigheter midlertidig opphold til klageren, jf. brev fra

konvensjon har i norsk rett, kommer på spissen der man ser at norsk rett ikke er i overensstemmelse med konvensjonens innhold. Som følge av en alminnelig presumsjon for at norsk rett er i samsvar med landets folkerettslige forpliktelser, vil konvensjonsbestemmelser i ikke inkorporerte konvensjoner likevel være et viktig og tungtveiende tolkningsmiddel ved anvendelse av den interne rett.⁶⁶

Dersom norsk rett ikke er i overensstemmelse med ikke-ratifiserte konvensjonsbestemmelser må utgangspunktet være at norsk rett skal legges til grunn. På området for de universale menneskerettighetene kan dette stille seg annerledes, slik Høyesterett også har gitt uttrykk for i Rt. 1994 s. 1244. Selv om en internasjonal konvensjon ikke er gjort om til norsk lov, vil menneskerettskonvensjoner ha en sterk stilling i norsk rett som følge av presumsjonsprinsippet.⁶⁷ På andre områder hvor det ikke foreligger en like sterk presumsjon for konformitet, vil nok domstolene være mer tilbakeholdne.

I Rt. 2000 s. 1811 (Finanger I) uttalte Høyesterett at domstolene i en viss utstrekning har kompetanse til å anvende internasjonal rett som ikke er gjennomført ved norsk lovgivning.⁶⁸ I HR-2020-1167-A behandlet Høyesterett spørsmålet om en pasient som led av alvorlige spiseforstyrrelser kunne begjære opphør av tvungent psykisk helsevern. Ved tolkning av vergemålsloven viste Høyesterett til FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).⁶⁹ Høyesterett la til grunn at selv om «konvensjonen ikke er inkorporert i norsk rett, er det klart at presumsjonsprinsippet får anvendelse, med den følge av at psykisk helsevernloven § 3-3 nr. 4 «så vidt mulig» skal tolkes i samsvar med konvensjonen».⁷⁰ Et vesentlig poeng i dette tilfellet var at spørsmålet gjaldt statens rett til å

Justisdepartementet til United Nations High Commissioner of Human Rights datert 12. april 2014. Torturkonvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett. Likevel førte komiteens konklusjon til at norske myndigheter endret sin konklusjon i spørsmålet om opphold.

⁶⁶ Se uttalelsene til Høyesterett om ikke inkorporerte konvensjoner i Rt. 1994 s. 1244 s. 1250 (før EMK og SP var inkorporert i norsk rett). HR la til grunn at selv om EMK og SP ikke var inkorporert i norsk rett, ville konvensjonsbestemmelsene være et «viktig og 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».

⁶⁷ Skoghøy, *Rett og Rettsanvendelse* (2018) s. 113.

⁶⁸ Det er viktig å poengtere at dommen omhandlet lojalitetsplikten etter EØS-avtalen. EØS-retten er således folkerett, men vil ha en litt annen rettsstilling enn folkeretten som sådan. EØS-retten har domstoler og andre instrumenter, og har med dette mulighet til å sanksjonere medlemsstatene ved eventuelle brudd.

⁶⁹ Konvensjonen ble vedtatt i 13. desember 2006 og ratifisert av Norge 3. juli 2013.

⁷⁰ HR-2016-1286-A avsnitt 27.

gjøre inngrep i den personlige integritet, som er et område i kjernen av legalitetsprinsippets anvendelsesområde.

Av betydning for vurderingen om rett til opphold for statsløse etter internasjonal rett er FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961. Begge konvensjonene er ratifisert av Norge, men de er ikke inkorporert i norsk rett. I hvilken grad Norge er forpliktet til konvensjonene beror derfor på en nærmere tolkning av den enkelte rettighet, samt hvor langt presumsjonsprinsippet strekker seg på det bestemte området.

Internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter har stor betydning som tolkningsfaktor når gjeldende rett søkes fastlagt. FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 vil også få betydning ved at de spiller inn i samfunnsdebatten og kan utgjøre peilepunkter for nasjonal politikkutforming.⁷¹ Vurderingen av konvensjonenes rettskildemessige vekt i Norge blir behandlet i punkt 2.5 og punkt 4.3.

2.5 Utlendingsloven § 3

På utlendingsrettens område fastslår utlendingsloven § 3 at loven skal «anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling». Bestemmelsen oppstiller en spesialregel om sektormonisme på utlendingsrettens område.⁷² Sektormonisme er et positivt avgrenset rettsområde innenfor et dualistisk system som bygger på et monistisk prinsipp.⁷³ 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».⁷⁴

Folkerettslige regler som gir borgerne rettigheter overfor hverandre, vil på sektormonistiske områder fungere som «lex specialis», mens de overfor det offentlige vil ha forrang i den utstrekning de gir bedre beskyttelse enn det som følger av annen norsk rett.⁷⁵ I HR-2017-2078-A kan man se at Høyesterett konkluderte med at flyktningkonvensjonen artikkel 28

⁷¹ Høgberg, Sunde og Øyrehagen, *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 422.

⁷² Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2018) s. 32-33.

⁷³ Ravlo, Grunnlovens § 110c, presumsjonsprinsippet og motstridslæren, *jussens venner*.

⁷⁴ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 401.

⁷⁵ Skoghøy, *Rettsanvendelse* (2018) s. 113.

utvilsomt var en regel som hadde til formål å styrke individets stilling på utlendingsrettens område, og viste deretter til utlendingsloven § 3 og dens forarbeid.⁷⁶ Høyesterett la dermed til grunn at den videre vurderingen i saken måtte ta sikte på å fastslå om norsk rett kunne anses å være i samsvar med artikkelen i flyktningkonvensjonen når det gjaldt sakens spørsmål.

Det kan stilles spørsmål til hvilken grad Norge må være «bundet av» den internasjonale regelen før det får gjennomslagskraft etter bestemmelsen. Forarbeidene til bestemmelsen legger til grunn at internasjonale regler som Norge er bundet av er «[n]orges internasjonale forpliktelser etter folkeretten. Også folkerettslige soft law-prinsipper vil kunne få betydning når norsk rett skal tolkes i lys av folkeretten.»⁷⁷ Det må derfor kunne legges til grunn at ratifiserte konvensjoner vil omfatte «internasjonale forpliktelser for Norge», og at utlendingsloven skal anvendes i samsvar med FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen.

Her er det tvilsomt om FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 skal ha forrang etter utlendingsloven.

I LB-2020-11150 la lagmannsretten til grunn at FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 i utgangspunktet har 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».⁷⁸ Domstolene mente at lovgiver var klar over at regelen kunne gi forrang til konvensjoner man ikke kjenner innholdet av, og med dette aksepterte at norsk lov vedtas uten tilstrekkelig kjennskap til konvensjonsforpliktelsene.⁷⁹ «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», jf. LB-2020-11150.

Dommen fra lagmannsretten taler for at konvensjonene skal ha forrang på utlendingsrettens område. Denne forståelsen har således støtte i juridisk teori ved at konvensjoner som har til hensikt å gi bedre beskyttelse enn norsk rett i utgangspunktet skal ha forrang. På den annen

⁷⁶ Ot.prp.nr.75 (2006-2007) og HR-2017-2078-A avsnitt 51-54.

⁷⁷ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 401.

⁷⁸ Forarbeidene det vises til er NOU 1993:18 side 29 punkt 2.3 og side 31 punkt 2.3.2, nr.22.

⁷⁹ Ot.prp.nr.46 (1986-1987) s. 46 og 189-190.

side følger det ikke direkte av ordlyden i utlendingsloven § 3 at utlendingsloven skal gjelde med de begrensninger som folkeretten setter. Dette kan tale for at bestemmelsen ikke har hatt til hensikt å vike for folkeretten helt uavhengig av presumsjonsprinsippet.

Det avgjørende vil være om den folkerettslige konvensjonen har «til formål å styrke individets stilling», og herunder om FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 gir et bedre vern for statsløse enn norsk rett. Dette blir videre vurdert i punkt 4.3.

2.6 Tolking av internasjonale konvensjoner

Konvensjoner og traktater er grunnlaget for juridiske forpliktende samarbeid mellom stater, og kan også betegnes som en folkerettslig bindende avtale inngått mellom folkerettssubjekter som har rettslig kompetanse til dette.⁸⁰ Traktater og konvensjoner er ansett som sentrale rettskilder i folkeretten jf. Statuttene for den internasjonale domstol (ICJ) art. 38(1) bokstav a.

Utgangspunktet er at en konvensjon må tolkes etter de internasjonale normer som gjelder for vedkommende konvensjon.⁸¹ Formålet med tolkning av traktater er å bestemme partenes gjensidige rettigheter og plikter slik de fremgår av traktaten.⁸² For at samarbeidet og avtalene skal kunne bli realisert og fungere etter sitt formål, må medlemsstatene tolke avtalene ved hjelp av samme tolkningsmetode. Wien-konvensjonen om traktatretten 1969 inneholder regler som skal sikre ensartet tolkning av tekster som skaper juridiske forpliktelser i det folkerettslige rettssystemet.⁸³ Norge har ikke ratifisert konvensjonen, og er formelt sett uforpliktet av Wien-konvensjonen. Wien-konvensjonen kodifiserer tolkningsregler for traktater som anses for folkerettslig sedvanerett, og Norge er dermed folkerettslig forpliktet av de rettsreglene som kommer til uttrykk i konvensjonen.⁸⁴ Artikkel 31-32 fastslår tolkningsprinsippene i det folkerettslige rettssystemet.

Høyesterett har oppsummert tolkningsreglene i Wien-konvensjonen i HR-2017-569-A avsnitt 44 og 50: «Konvensjonen skal tolkes etter prinsippene i Wien-konvensjonen av 23. mai 1969. Utgangspunktet er den naturlige forståelsen av ordlyden, lest i denne sammenheng den inngår

⁸⁰ Ruud, og Ulfstein, *Innføring i folkerett* (2018) s. 73.

⁸¹ Lødrup, *Luffart og ansvar* (1966) s. 87.

⁸² Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkeretten* (2018) s. 93.

⁸³ Mæhle og Aarli, *Fra lov til rett* (2017) s. 304.

⁸⁴ Mæhle og Aarli, *Fra lov til rett* (2017) s. 282.

og i lys av konvensjonens formål, jf. Rt. 2012-494 avsnitt 33. Det går fram av artikkel 31 og 32 i konvensjonen at andre kilder vil ha begrenset plass ved tolkningen. Dette innebærer at det er lite rom for dynamisk tolkning» jf. avsnitt 44. Høyesterett la videre til grunn at det er konvensjonsteksten på ett av de autentiske språkene som skal tolkes, her teksten på engelsk, fransk eller spansk, jf. Wien-konvensjonen artikkel 33.

3 Retten til opphold i Norge etter norsk rett

3.1 Lovlig opphold i Norge gjelder i utgangspunktet ubetinget for norske statsborgere

Den grunnleggende retten til adgang og opphold i riket tilkommer bare norske statsborgere.⁸⁵ Som norsk statsborger har man etter Grunnloven en ubetinget rett til opphold i Norge som følge av § 106 annet ledd annet punktum: «Norske statsborgere kan ikke nektes adgang til riket». Bestemmelsen fastslår en av de viktigste rettighetene som knyttes til det norske statsborgerskapet, som tilsier at norske statsborgere ikke kan utvises fra Norge. I tillegg til Grunnloven § 106 annet ledd annet punktum, forbyr utlendingsloven § 69 og EMK protokoll 4 artikkel 3 utvisning av egne statsborgere.⁸⁶

3.2 Lovlig opphold som grunnlag for erverv av statsborgerskap

Statsborgerloven regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap, jf. § 1. Norsk statsborgerskap kan erverves på fire måter: ved fødsel, ved erverv, etter søknad og ved melding i henhold til nordisk avtale. For statsløse personer vil retten til opphold være en «inngangsbillett», men også det avgjørende for erverv av norsk statsborgerskap.

Hovedregelen om erverv etter søknad fremgår av statsborgerloven § 7. Søkere må blant annet ha klarlagt sin identitet, jf. bokstav a, være over 12 år, jf. bokstav b, være og ha til hensikt å forbli bosatt i Norge, jf. bokstav c, fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62, jf. bokstav d, ha til sammen syv års opphold i Norge i løpet av de siste årene, jf. bokstav e.

⁸⁵ Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter* (2018) s. 409.

⁸⁶ HR-2015-206-A avsnitt 21.

For statsløse personer gjelder statsborgerloven § 16. Første ledd fastslår: «For søkere som er statsløse gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b og e. Statsløs søker som på søknadstidspunktet har fylt 18 år, må likevel ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholdstillatelse av minst ett års varighet. Oppholdstid eller flere søknadsperioder medregnes i treårsperioden».

For statsløse personer vil dermed vilkåret om å være over 12 år etter bokstav b, og vilkåret om å ha til sammen syv års opphold i Norge etter bokstav e § 7 ikke gjelde ved søknad om statsborgerskap. En statsløs person må likevel ha klarlagt sin identitet og oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholdstillatelse av minst ett års varighet.

Statsborgerloven § 16 andre ledd inneholder en viktig presisering: «[s]økere som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, omfattes ikke av denne paragrafen». Arne Fliflet har i norsk lovkommentar lagt til grunn at hensynet bak gunstigere ervervsregler for statsløse er belastningen ved å være statsløs. Det innebærer at den som frivillig har valgt å være statsløs, ikke har noe rettskrav på lempeligere behandling enn andre søkere.⁸⁷

Ordlyden i § 16 annet ledd gir ikke veiledning på hva som skal til for at en person selv har valgt å være statsløs, eller hvilke vilkår som stilles for at en person «på en enkel måte» kan bli statsborger av et annet land.

I Prop.90 L (2015-2016) kom justis- og beredskapsdepartementet med merknader til endringer i statsborgerloven § 16. Den tidligere formuleringen «[s]om statsløs regnes ikke den som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land», ble da endret til «[s]økere som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, omfattes ikke av denne paragrafen». Det fremkommer videre at endringen ikke skulle ha praktisk betydning, men at endringen tok sikte på å rette opp en uheldig formulering i lovteksten. Det kunne fremstå som at den tidligere formuleringen fastslo at de som selv har valgt å være statsløs ikke er statsløse.⁸⁸ Den tidligere formuleringen kunne dermed føre til at enkelte personer falt utenfor en definisjon av statsløshet. Departementet viste deretter til at

⁸⁷ Fliflet, Norsk lovkommentar, *Statsborgerloven*, note 66.

⁸⁸ Prop. 90 L (2015-2016) s. 195.

definisjonen av statsløshet «går frem av FNs konvensjon om statsløse personers stilling av 1954: I denne konvensjon betyr «statsløs» en person som ikke er borger av noen stat etter denne stats lov». Hensikten bak endringen av formuleringen i § 16 var at det ikke skulle skapes forvirring om definisjonen av statsløse.⁸⁹

3.3 Retten til opphold i Norge for statsløse

3.3.1 Generelt

Grunnloven har ingen særskilt regulering av retten til opphold for personer uten norsk statsborgerskap. Flere av de prinsippene som er nedfelt i grunnlovsbestemmelsene er likevel relevante på utlendingsfeltet i kraft av at de beskytter sentrale rettigheter for enkeltindivider, enten de er norske borgere eller utlendinger med eller uten oppholdstillatelse.⁹⁰ De bestemmelsene som er mest sentral i Grunnloven er forbudet mot dødsstraff og umenneskelig behandling jf. § 93, retten til rettferdig rettergang jf. § 95, retten til frihet jf. § 94, det strafferettslige legalitetsprinsippet § 96, forbudet mot tilbakevirkende lover jf. § 97, diskrimineringsforbudet jf. § 98, retten til privatliv og familieliv jf. § 102, bevegelsesfriheten jf. § 106 og det forvaltningsrettslige legalitetsprinsipp jf. § 113.

Umiddelbart kan det være vanskelig å se hvordan disse grunnleggende rettighetene kan ha særlig betydning for den som er statsløs. Selv om retten til statsborgerskap er en grunnleggende menneskerettighet, jf. FNs verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 15 – kan det stilles spørsmål til om en enkelt stat kan forpliktes til å gi en person uten forhåndstilknytning til denne staten en mulighet til å opparbeide seg statsborgerrettigheter.

For alle personer med et annet statsborgerskap enn norsk statsborgerskap, vil retten til oppholdstillatelse reguleres nærmere av formell lov, herunder utlendingsloven.

3.3.2 Kort om utlendingsloven

Retten til opphold for utlendinger reguleres nærmere bestemt i Utlendingsloven. Loven gjelder utlendingers adgang til riket og deres opphold her, jf. § 2. Utlendingsforskriften av 2009 inneholder detaljerte regler om rett til innreise og opphold. Forskriften trådte i kraft samtidig med utlendingsloven av 2008, og utfyller dens bestemmelser.

⁸⁹ Prop. 90 L (2015-2016) s. 195.

⁹⁰ Baklund, Bordvik og Røyneberg, *Utvising, tvangsmidler og straff* (2019) kapittel 1.3.

Hvem som er «utlending» fremgår av utlendingsloven § 5 første ledd. Det er enhver som ikke er norsk statsborger. Rent språklig vil begrepet «utlending» ha mange betydninger, og ordbøker vil vise til at en utlending ikke er en nordmann.⁹¹ Utlendingsloven gjelder for statsløse personer, ettersom en statsløs person er en «utlending» som ikke er norsk statsborger, jf. § 5.

Utlendingsloven skal gi «grunnlag for regulering av kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser», jf. § 1 første ledd. Videre skal loven «legge til rette for lovlig bevegelse over landegrensene, og ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn eller ut av riket, som oppholder seg her, eller som søker en tillatelse etter loven. Loven skal gi grunnlag for vern for utlendinger som har krav på beskyttelse etter alminnelig folkerett eller internasjonale avtaler som Norge er bundet av.»

Formålsparagrafen § 1 i utlendingsloven skal ivareta mange ulike og ofte motstridende hensyn. Departementet presiserte i Ot.prp.nr. 46 (1986-1987) at formålsbestemmelsen ikke var uttømmende, men at hensikten var å angi lovens viktigste formål.⁹² Så vidtfavnende formål indikerer således at utlendingsloven med tilhørende forskrifter er ment å dekke et stort, samfunnsmessig viktig og sammensatt rettsområde.⁹³

Et av de klareste samfunnsmessige målene er å gi myndighetene en viss mulighet til å føre kontroll med hvem som er innbyggere i staten og hvem som til enhver tid oppholder seg på territoriet – så fremt retten til opphold ikke følger av Schengen-samarbeidet⁹⁴ eller øvrige avtaler om fri bevegelse over landegrensene, slik som for eksempel det nordiske samarbeidet.

Utlendl. § 4 fastslår utlendingers rettsstilling. Utlendinger skal ha samme rettigheter og plikter som norske statsborgere under sitt lovlige opphold i riket, med mindre noe annet følger av gjeldende rettsregler. Bestemmelsen gir uttrykk for en prinsipperklæring om rettslig

⁹¹ Bunæs, Kvigne og Vandvik, *Utlendingsrett* (2004) s. 36.

⁹² Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 42.

⁹³ Einarsen, Norsk lovkommentar, *Utlendingsloven*, note 1.

⁹⁴ Schengen-samarbeidet er en ordning for nedbygging og forenkling av grensekontroller samt felles visum som omfatter alle land i EU og EØS, samt Sveits, med unntak av Irland, Storbritannia, Kypros, Bulgaria og Romania. Samarbeidet er basert på Schengen-avtalen som ble inngått 14. juni 1985.

likestilling. Det finnes imidlertid en rekke regler som innebærer at utlendinger og norske statsborgere ikke har like rettigheter og plikter på ethvert område.⁹⁵

Det kan knyttes tvil til om det er en forutsetning om lovlig opphold for å oppnå likebehandling etter utlendingsloven. Det rettslige spørsmålet er om det etter utlendingsloven er fysisk eller formelt opphold som er avgjørende for denne statusvurderingen. Bestemmelsen gir ikke veiledning på sontringen mellom utlendinger med lovlig og ikke lovlig oppholdstillatelse. Etter en antitetisk tolkning av bestemmelsen vil utlendinger uten lovlig opphold i riket ikke ha samme rettigheter og plikter som norske statsborgere.

3.4 Mulige måter å oppnå oppholdstillatelse for statsløse

3.4.1 Generelt

Hensikten bak denne fremstillende delen av avhandlingen er å klarlegge statsløses rett til opphold etter norsk rett, ettersom lovlig opphold er avgjørende for en senere mulighet til å erverve et statsborgerskap.

Vilkårene for å oppnå oppholdstillatelse fremkommer av utlendingsloven. En utlending jf. § 5 som blir gitt oppholds- eller arbeidstillatelse har rett til opphold i hele riket.⁹⁶ Enhver oppholdstillatelse innebærer en rett til å ta opphold, ta arbeid og drive ervervsvirksomhet hvor som helst i riket, og en rett til gjentatte innreiser i riket. En førstegangs oppholdstillatelse danner også grunnlaget for permanent oppholdstillatelse, jf. utlendl. 60 § tredje ledd.

Statsløse personer som kommer til Norge vil som regel ikke kunne betinge oppholdstillatelse på bakgrunn av visum, arbeids- og studieinnvandring eller familieinnvandring. Som nevnt innledningsvis må statsløse kvalifisere opphold på andre grunnlag enn statsløshet i norsk rett. Statsløse personer kan kvalifisere for opphold på bakgrunn av utlendl. § 28 som regulerer asylrett i form av midlertidig oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse, eller utlendl. § 38 som åpner for oppholdstillatelse ved sterke menneskelige hensyn.

⁹⁵ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 401.

⁹⁶ Bunæs, Kvigne og Vandvik, *Utlendingsrett* (2004) s. 127.

3.4.2 Søknad på bakgrunn av asyl jf. utlendingsloven § 28

Utlendingsloven § 28 regulerer vilkårene for oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse – asyl. En utlending som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen:

- «a) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967, eller
- b) uten å falle inn under bokstav a likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet.»

Begrepet «asyl» stammer fra det greske ordet «asylon» som betyr fristed eller tilfluktssted. Forarbeidene til utlendingsloven fastslår at asyl betyr «fristed (mot forfølgelse)».⁹⁷ Etter en naturlig språklig forståelse vil man kunne bruke begrepet «flyktning» om alle mennesker på flukt, uavhengig av årsak eller bakgrunn. Den juridiske definisjonen er imidlertid snevrere enn den allmenne forståelsen av begrepet. Utlendl. § 28 viser til flyktningkonvensjonen som inneholder en definisjon av hva som betegnes som en «flyktning». Konvensjonen fastslår at statsløse personer (“not having a nationality”), også kan betegnes som en flyktning. Definisjonen i § 28 skal tolkes på samme måte som i art. 1 A (2)⁹⁸, jf. utlendingsloven § 3.

Forskjellen mellom begrepene flyktning og asylsøker er at en flyktning har krysset en grense til et annet land, og en asylsøker er en person som ankommer et annet land på egen hånd og søker om asylstatus og beskyttelse som flyktning.⁹⁹ Statsløse personer kan være en flyktning eller asylsøker, men det er ikke alle flyktninger og asylsøkere som er statsløse.

Formuleringen «velbegrunnet frykt» peker primært mot den fremtidige risikoen for forfølgelse. I norsk asylpraksis har den klare hovedregelen vært at det er den fremtidige objektive risikoen på vedtakstidspunktet som er det avgjørende. Begrepet «forfølgelse» må

⁹⁷ Ot.prp.nr. 75 s. 414.

⁹⁸ HR-2021-203-A avsnitt 36.

⁹⁹ Definisjonen er hentet fra Amnesty International sine nettsider: <https://amnesty.no/asylsøkere-og-flyktninger>.

forstås i lys av internasjonale menneskerettigheter. Det må være handlinger som enten enkeltvis eller sett i sammenheng med andre krenkelses utgjør en alvorlig krenkelse av menneskerettighetene. Det kan også forutsettes at hjemstatens myndigheter er uvillige eller ute av stand til å gi søkeren adekvat beskyttelse mot de aktuelle krenkelses.¹⁰⁰

Enhver har rett til å forlate hjemlandet og søke om asyl i et annet. Dette er en grunnleggende menneskerett som er nedfelt i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948 art. 14. Retten til å søke asyl regnes i dag som folkerettslig sedvanerett.¹⁰¹ Alle statsløse har rett til å søke asyl, selv om det er opp til hver stat å avgjøre om man får det. I Norge trenger du ikke lovlig opphold eller innreise. Det eneste vilkåret er at du befinner deg i Norge eller på norsk grense, jf. § 28 første ledd.

En søknad om beskyttelse etter § 28 skal fremsettes for politiet «uten ugrunnet opphold» jf. utlendingsloven § 93. Det er med dette ingen frist for når en person må søke om asyl etter at personen har kommet til Norge. Ordlyden i bestemmelsen taler for at søknaden bør fremsettes så fort som mulig, med mindre det er en grunn som hindrer fremsettelsen av søknaden. Forarbeidene til utlendingsloven fastslår at bestemmelsen er utformet med bakgrunn i erfaringer med at langt flere asylsøkere er i besittelse av identitetsdokumenter ved grensenære kontroller enn når søknaden fremsettes lengre tid etter grensepassering.¹⁰² En søknad kan likevel ikke avvises på bakgrunn av at den ikke er fremsatt «uten ugrunnet opphold», jf. § 93. Det kan være flere grunner til at en person velger å vente med å fremsette søknaden. Enkelte vil kanskje ønske å komme seg i sikkerhet eller rådføre seg med en advokat før de tar videre skritt.

Dersom man får asyl får man en midlertidig oppholdstillatelse i Norge, normalt for inntil fem år, jf. utlendl. § 60 og uf. § 10-13. Den maksimale varigheten av førstegangs oppholdstillatelse er hevet fra tre til fem år i den nye utlendingsloven.¹⁰³ Tillatelsen skal gis for minst ett år, jf. utlendl. § 60, men uf. § 10-13 legger til grunn at tillatelsen kan gis for ett år eller kortere dersom hensynet til fortsatt identitetskontroll eller andre særlige grunner tilsier det.

¹⁰⁰ Vevstad, *Utlendingsloven, kommentarutgave* (2010) s. 178-179.

¹⁰¹ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2018) s.175.

¹⁰² Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 443.

¹⁰³ Prop.90 L (2015-2016) s. 191.

Det kan gis oppholdstillatelse for fem år selv om det måtte være mangler ved asylsøkerens dokumentasjon av identitet, så lenge det ikke er tvil om identiteten. At det gis oppholdstillatelse hindrer ikke utlendingsmyndighetene i å gjøre etterfølgende verifiseringsarbeid eller eventuelt å tilbakekalle tillatelsen etter utlendl. § 63.¹⁰⁴ Kravet til dokumentasjon vil dermed fortsatt være helt avgjørende for søknad om asyl for statsløse personer, og spesielt der det er tvil om identiteten til den statsløse personen.

Statsløse personer mangler som regel de identitetsdokumenter som kreves for at søknad om asyl skal innvilges. Mangel på tidlig fremsettelse av søknad samt medvirkning ved innhenting av identitetsdokumenter, vil etter forarbeidene kunne svekke søkerens troverdighet, og forhindre sakens opplysning og muligheten til å foreta adekvate undersøkelser.¹⁰⁵

Asylinstituttet betinger stort sett at søkeren i en viss grad kan definere og dokumentere hva man søker tilflukt fra, og på den måten kan det være vanskelig å oppnå asyl som statsløs.

Dersom en statsløs person får innvilget oppholdstillatelse på bakgrunn av flyktningstatusen som vedkommende har oppnådd etter en asylprosedyre, vil det i realiteten ha liten betydning for vurderingen om personen er statsløs. Det kan likevel påstås at også statsløse nyter en viss beskyttelse, selv om oppholdstillatelse i dette tilfellet ikke oppnås på grunn av at personen er statsløs.

Hvis utlendingsmyndighetene er i tvil om den statsløse personens opplysninger om identitet er riktige, vil dette kunne føre til at en søknad om oppholdstillatelse etter § 28 ikke blir innvilget.¹⁰⁶ Dersom en statsløs person ikke blir anerkjent som flyktning etter utlendl. § 28, har han ikke rett til asyl under noen omstendigheter.¹⁰⁷ Ved avslag på søknad om asyl, skal myndighetene videre vurdere om personen i stedet bør få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendl. § 38, jf. § 28 sjuende ledd. Utlendingsloven § 38 er en unntaksbestemmelse i asylsaker, og gir noe svakere rettigheter enn § 28.

¹⁰⁴ Vevstad, *Utlendingsloven, kommentarutgave* (2010) s. 391.

¹⁰⁵ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 443.

¹⁰⁶ Einarsen, Norsk lovkommentar, *utlendingsloven*, note 229.

¹⁰⁷ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2018) s.178.

3.4.3 Søknad på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn jf. utlendingsloven § 38

Hvis en statsløs person ikke får innvilget opphold på bakgrunn av asyl, jf. utlendingsloven § 28, blir spørsmålet om man skal innvilge opphold på humanitært grunnlag etter utlendl. § 38. Utlendingsdirektoratet (UDI) og utlendingsnemnda (UNE) har en selvstendig plikt til å vurdere om det skal innvilges tillatelse i alle saker der det ikke innvilges asyl, jf. utlendl. § 28 syvende ledd. Uttrykket «opphold på humanitært grunnlag» er ikke å finne i loven, men anvendes i forarbeidene og praksis.

Det fremkommer av utlendingsloven § 38 første ledd at «[d]et kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket». Som følge av bestemmelsens fjerde ledd kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn ved vurderingen av om tillatelse skal gis.

Bestemmelsen er en generell og skjønnsmessig unntaksbestemmelse.¹⁰⁸ Det er i prinsippet en todelt vurdering, der det først må tas stilling til om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket, og deretter om tillatelse bør innvilges.¹⁰⁹ Selv om begrepene ofte vil overlappe hverandre kan de også ha selvstendig betydning i forhold til hverandre.¹¹⁰ Ettersom bestemmelsen innebærer at det «kan» innvilges opphold, har ikke den enkelte søker et rettskrav på tillatelse selv om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.¹¹¹

Hvorvidt det foreligger «sterke menneskelige hensyn» fordrer anvendelse av skjønn.¹¹² I utgangspunktet kan alle humanitære hensyn tillegges vekt. Momentene kan deles i to hovedkategorier: individuelle forhold ved søkeren, og generelle forhold i hjemlandet.¹¹³ Individuelle forhold kan innebære søkeres alder, kjønn, sykdom, traumer, uførhet, sårbarhet, manglede familie og nettverk i det påberopte hjemlandet og tilknytning til Norge.¹¹⁴ Det at en person ikke er innehaver av noe statsborgerskap faller også inn under individuelle forhold ved

¹⁰⁸ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2018) s. 301.

¹⁰⁹ Vevstad, *Utlendingsloven kommentarutgave* (2010) s. 307.

¹¹⁰ Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 421.

¹¹¹ Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 421.

¹¹² Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 421.

¹¹³ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2018) s. 304.

¹¹⁴ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2018) s. 304.

søkeren. For statsløse personer vil generelle forhold i hjemlandet være vanskelig å vektlegge, ettersom problemet med statsløshet bygger på at en person ikke anerkjennes som borger i et land. Bestemmelsen favner et bredt spekter av hensyn, og det er knapt grenser for hvilke momenter som kan være relevante.¹¹⁵ Forvaltningen må derfor foreta en «totalvurdering» for å avgjøre om det foreligger slike hensyn.¹¹⁶

Det er som hovedregel et krav for oppholdstillatelse at utlendingen fremskaffer dokumentasjon på sin identitet etter § 38, med mindre dette av ulike grunner ikke er mulig, jf. utlendingsforskriften § 8-12.¹¹⁷ «Som vilkår for oppholdstillatelse etter lovens § 38 kreves det som hovedregel at utlendingen fremskaffer dokumentasjon på sin identitet, jf. lovens § 83 tredje ledd, med mindre det er mest sannsynlig at den oppgitte identiteten er riktig» jf. utlendingsforskriften § 8-12. Videre fremkommer det av forskriften at hovedregelen kan fravikes dersom det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller annen tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet.

I forarbeidene til § 38 blir det fastslått at det må foretas en helhetsvurdering i saker hvor det ikke er mulig for utlendingen å dokumentere sin identitet.¹¹⁸ Det fremkommer videre av forarbeidene at det særlig er de sakene som skaper store utfordringer i praksis som gjør det nødvendig å foreta en samlet vurdering av flere forskjellige menneskelige hensyn.¹¹⁹

Statsløse personer som søker om oppholdstillatelse, byr på store utfordringer i praksis ved at de vanskelig kan bevise og dokumentere for deres identitet. Statsløse har således ikke en tilknytning til et opprinnelsesland og dets myndigheter eller administrasjon som følge av mangel på et statsborgerskap. I de tilfellene der statsløse ikke har mulighet til å fremskaffe tilfredsstillende dokumentasjon, må myndighetene etter en skjønnsutøvelse selv bestemme hvor stor grad av tvil om identitet det kan være aktuelt å akseptere. Forarbeidene og utlendingsforskriften § 8-12 taler likevel for at myndighetene i større grad kan vektlegge menneskelige hensyn der kravet til identifikasjon ikke er mulig å oppfylle rent praktisk – og dermed sette kravet om sikker identifikasjon til side.

¹¹⁵ Vevstad, *Utlendingsloven kommentarutgave* (2010) s. 307.

¹¹⁶ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2018) s. 304.

¹¹⁷ HR-2019-2344-A avsnitt 42.

¹¹⁸ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 14.

¹¹⁹ Innst.O.nr 42 (2007-2008) s. 24.

Dersom søkeren har særlig tilknytning til Norge, vil det normalt foreligge sterke menneskelige hensyn.¹²⁰ Dette gjelder for eksempel når søkeren har oppholdt seg lenge i Norge uten vedtak eller når retur er umulig til tross for søkerens medvirkning.¹²¹ Særlige spørsmål kan oppstå i relasjon til statsløse personer som opparbeider faktisk tilknytning til riket gjennom ulovlig opphold i Norge. Rettstilstanden ved opparbeidelse av tilknytning gjennom ulovlig opphold er ikke regulert i lovens § 38 eller i utlendingsforskriften.¹²² Forarbeidene sier heller ikke hvor lenge man må være i Norge for å få tillatelse.¹²³

Her er Maria Amelie-saken illustrerende.¹²⁴ I omgjøringsvedtaket la UNE til grunn at selv om klageren hadde opparbeidet faktisk tilknytning til Norge som følge av 9 års opphold i Norge, «taler innvandringsregulerende hensyn med tyngde for at tillatelse ikke bør gis, jf. § 38 fjerde ledd». Det ble videre vist til at klageren aldri hadde oppholdstillatelse i Norge og at «[p]raksis viser at langvarig opphold i seg selv ikke danner grunnlag for tillatelse i Norge».¹²⁵

Konsekvensen av denne praksisen er at sterk tilknytning opparbeidet helt eller delvis gjennom ulovlig opphold i praksis ikke får noen betydning etter § 38, og at det avgjørende i disse tilfellene vil være innvandringsregulerende hensyn, samt identitetstvil som taler mot at tillatelse skal gis.

Etter utlendingsloven § 38 femte ledd kan en statsløs person oppnå begrenset oppholdstillatelse «[n]år det er tvil om utlendingens identitet, når behovet er midlertidig, eller når andre særlige grunner tilsier det». Midlertidig oppholdstillatelse kan i nærmere bestemte tilfeller beregnes til å ikke danne grunnlag for permanent opphold i landet, og gis med kortere varighet enn et år. For statsløse personer vil bestemmelsens femte ledd være mest aktuell, fordi det ved statsløshet ofte vil være tvil om utlendingens identitet.

I forarbeidene til utlendingsloven blir det lagt til grunn at problematikken knyttet til identitetstvil og dokumentløse innvandrere er en utfordring for alle land som er åpen for asylsøkere, og det finnes ingen enkel løsning. «Selv om det alltid vil være mulig å sette av mer ressurser til å verifisere identitetsopplysninger, er det så problematisk og ressurskrevende

¹²⁰ Vevstad, *Utlendingsloven kommentarutgave* (2010) s. 306.

¹²¹ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 158.

¹²² Einarsen, Norsk Lovkommentar, *utlendingsloven*, note 118.

¹²³ Øyen, *Lærebok i utlendingsrett* (2018) s. 309.

¹²⁴ Maria Amelie-saken var et omgjøringsvedtak fra UNE datert 12. januar 2011.

¹²⁵ Einarsen, Norsk lovkommentar, *utlendingsloven*, note (118).

å gjennomføre verifisering i enkeltsaker i mange av de landområdene det kommer asylsøkere fra, at det alltid vil være et større antall saker hvor dette ikke er en aktuell mulighet». Videre fremkommer det at det må aksepteres at det i en del saker vil hefte en viss usikkerhet ved den identiteten utlendingen blir registrert med i Norge.¹²⁶

Her taler forarbeidene at myndighetene bør åpne opp for at statsløse kan ha en reell mulighet til å bli vurdert ved en søknad om oppholdstillatelse, selv om det er identitetstvil. Loven åpner således for å gjøre unntak ved identitetstvil som følge av § 38 femte ledd. Likevel er det klare utgangspunktet i forarbeidene at oppholdstillatelse skal nektes dersom myndighetene ikke fester lit til de opplysningene som den statsløse personen gir. Den statsløse personen «må kunne forklare hvorfor vedkommende ikke kan fremlegge pass, eventuelt annet identitetsdokument som gir tilstrekkelig sikkerhet for identitetsfastsettelse.» Videre må den statsløse personen «kunne forklare seg om sin bakgrunn, geografiske hjemmehørighet, familietilknytning og skolegang».¹²⁷ I de sakene hvor det innvilges oppholdstillatelse på tross av at det foreligger betydelig identitetstvil, har ikke UDI i dag noen praksis for å innvilge begrenset oppholdstillatelse som ikke kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.¹²⁸

3.4.4 Utlendingsforskriften § 8-7

Av betydning for statsløses rettsstilling ved opphold er utlendingsforskriften § 8-7. Dersom det ved vurderingen av utlendingsloven § 38 foreligger praktiske hindringer for retur som den statsløse personen ikke selv rår over, kan utlendingsloven § 8-7 komme til anvendelse.

«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.

¹²⁶ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 51.

¹²⁷ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 51-52.

¹²⁸ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 49.

- c) Søkeren har bidratt med å muliggjøre retur, herunder bidratt til å skaffe seg hjemlandets reisedokument.»

I LB-2020-11150 la retten til grunn at utlendingsforskriften § 8-7 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. Det følger klart av bestemmelsen og rettspraksis at utlendingsforskriften § 8-7 er en snever unntaksregel og at vilkårene i første ledd bokstavene a til c er kumulative. Det kan derfor legges til grunn at forskriftsbestemmelsen ikke gir grunnlag for å hevde en rett til opphold på bakgrunn av et selvvalgt langvarig ulovlig opphold.

I enkelte tilfeller kan det forekomme at en person er borger av en stat hvor myndighetene er satt så kraftig ut av spill at det byr på de samme utfordringer med å skaffe identitetsdokumenter som for statsløse personer. I TOLSO-2017-47261 la domstolene til grunn at «[r]etten 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.» Lagmannsretten støttet dette, men fant ikke grunn til å gå nærmere inn på denne problemstillingen jf. LB-2018-5606.

Domstolene anerkjenner problematikken som knytter seg til innhenting av dokumentasjon, men velger å ikke skille mellom personer som faktisk er statsløs og personer som har et statsborgerskap, men ikke klarer å dokumentere det påberopte statsborgerskapet. Utlendingsforskriften § 8-7 vil likevel kunne anvendes i de tilfeller der innhenting av dokumentasjon ikke er mulig – uavhengig av om personen er statsløs eller ikke.

De mest relevante vurderingene for statsløse personer følger av bokstav b og c. Det skal ikke være tvil om søkerens identitet, og søkeren må som hovedregel ha medvirket til å avklare sin identitet. Den statsløse må også ha bidratt til å muliggjøre retur, herunder bidratt til å skaffe seg hjemlandets reisedokument. Utlendingsforskriftens § 8-7 gir i liten grad veiledning med hensyn til den intensitet det forventes av den statsløses bestrebelser før det konstateres at han har bidratt og heller ikke hvor terskelen skal ligge i tid før det konstateres at en frembringelse av de nødvendige dokumenter ikke vil la seg gjøre jf. TOSLO-2018-47261.

I TOSLO-2018-47261 så retten en fare ved en liberal håndhevelse av utlendingsloven § 8-7: «Håpet om oppholdstillatelse begrunnet i mangel av reisedokumenter vil være et sterkt

intensiv til en søker som ønsker å forbli i oppholdslandet til en ikke eksisterende eller lav-intens innsats for å oppnåelse av slike dokumenter.» Retten mente derfor at sterke grunner taler for å stille høye krav til søkerens innsats.

I LB-2020-11150 har retten gjort rede for hvordan lagmannsrettspraksis har beskrevet kravet på ulike måter. I LB-2018-5606 brukes uttrykket «gjort alt som med rimelighet kan forlanges», mens det i LB-2018-106182 brukes uttrykket «i tilstrekkelig grad bidratt». Etter rettens syn i LB-2020-11150 innebærer «bidratt» i utlendingsforskriften § 8-7 at «utlending har gjort alt som med rimelighet kan forlanges». Det innebærer videre 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.

3.5 Rettstilstanden for statsløse personer etter norsk rett og praksis

UNE har uttalt at det «å være statsløs i seg selv ikke danner grunnlag for oppholdstillatelse i Norge».¹²⁹ Oppsummerende kan det fastslås at statsløse må kvalifisere opphold etter §§ 28, 38 eller utlendingsforskriften § 8-7. Identitetskravet i søknad om oppholdstillatelse i Norge vil kunne hindre innvilgelsen av oppholdstillatelse for statsløse personer.

Selv om innhenting av dokumentasjon kan være en utfordring for den som ikke er statsløs, men som etter omstendigheten mangler tilgang til den dokumentasjon som trengs for å kunne få lovlig opphold i en annen stat – vil det å ha status som statsløs i seg selv være særegent. Det er ingen stater som anerkjenner statsløse som deres borgere, og de kan derfor ikke påberope seg grunnleggende rettigheter hos en enkelt stat uten særskilt lovregulering.

Som følge av norsk lov og forarbeid har myndighetene en adgang til å utøve skjønn i de tilfeller der det er tvil om identitet ved søknad om oppholdstillatelse. Likevel er verken § 28 eller § 38 rettet mot statsløse personer som sådan. Bestemmelsene i utlendingsloven tar ikke tilstrekkelig hensyn til statsløses rettsstilling og er ikke utformet til å omfatte problematikken knyttet til identitetstvil, samt mangel på statsborgerskap og andre viktige dokumenter. Dette bidrar til å vanskeliggjøre myndighetenes arbeid i å vurdere om statsløse har rett til opphold i Norge etter utlendingslovens bestemmelser.

¹²⁹ Sitat fra UNEs kildesamling med sammendrag fra enkeltvedtak, referansenummer: N1727370703.

Etter utlendingsloven § 38 femte ledd kan statsløse personer oppnå midlertidig oppholdstillatelse i Norge. Den statsløse personen som får midlertidig oppholdstillatelse vil ikke ha rett eller plikt til opplæring i norsk eller samfunnskunnskap, og personens familiemedlemmer vil ikke ha rett til oppholdstillatelse.¹³⁰ Dersom statsløse personer i realiteten kun har mulighet til å oppnå midlertidig oppholdstillatelse i Norge, vil dette kunne medvirke til å svekke statsløses rettsstilling i norsk rett. En midlertidig oppholdstillatelse skaper usikkerhet omkring den statsløses fremtid i riket og svekker forutberegneligheten. En midlertidig oppholdstillatelse kan også virke svært integritetshemmende.

Vurderingen av om oppholdstillatelse skal innvilges baserer seg i stor grad på en skjønsmessig vurdering av ulike menneskelige hensyn. Et vidt rom for skjønn skulle kunne tilsi at reglene ikke er strenge og at myndighetene i større grad kan vektlegge menneskelige hensyn. Kravet til dokumentasjon og beviskravet overfor søkerens identitet står imidlertid sterkt i norsk rett som følge av lovens forarbeider, og utgangspunktet er at det ikke skal være tvil om søkerens identitet ved innvilgelse av en oppholdstillatelse.

Som følge av rettspraksis¹³¹ foreligger det ingen tilfeller der en statsløs person har fått permanent eller midlertidig oppholdstillatelse på bakgrunn av utlendingsloven §§ 28, 38 eller utlendingsforskriften § 8-7. Det taler for at myndighetene og domstolene setter strenge krav til identifikasjonsdokumenter og medvirkning fra den statsløse personen ved søknad om oppholdstillatelse i Norge.

Etter en gjennomgang av statsløses mulige måter å oppnå lovlig oppholdstillatelse i norsk rett og praksis, er konklusjonen at statsløse har svært dårlige utsikter til å opparbeide seg lovlig – og permanent oppholdstillatelse etter norsk rett.

Uten lovlig oppholdstillatelse i Norge avskjæres den statsløse personen fra tilgang til grunnleggende rettigheter som rett til utdanning, legehjelp, arbeid og bevegelsesfrihet.¹³² Uten lovlig oppholdstillatelse i Norge vil en statsløs person heller ikke oppfylle vilkårene for erverv av statsborgerskap etter statsborgerloven § 16, jf. § 7. Konsekvensen av å ikke oppnå

¹³⁰ Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) s. 52.

¹³¹ LB-2020-11150, LB-2019-183809, LB-2018-106182, LB-2018-85719, LB-2018-5606, LB-2017-73503, TOSLO-2017-47261, TOSLO-2017-182937, TOSLO-2016-136814.

¹³² Krav på legehjelp som øyeblikkelig hjelp har alle personer som befinner seg på Norges territorium.

oppholdstillatelse i Norge vil være at den statsløse ikke kan returneres til et hjemland, og dermed blir værende i Norge uten grunnleggende rettigheter.

4 Statsløses rett til opphold etter internasjonal rett

4.1 Innledning

Hensikten med denne delen av avhandlingen er å klarlegge statsløses rett til opphold etter internasjonal rett. Innledningsvis skal jeg gjøre rede for innholdet i og formålet bak FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961, og hvilken rettskildemessige vekt konvensjonene har i norsk rett. Deretter skal jeg se nærmere på hvilken betydning FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 har for retten til opphold for statsløse personer.

Det tvilen knytter seg til er om FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 gir statsløse rett til opphold i den stat de befinner seg i, og hvilken betydning retten til opphold har for etterlevelsen av konvensjonens rettigheter. Dersom konvensjonene ikke utleder en rett til opphold, blir spørsmålet hvordan en statsløs uten rett til noen form for opphold skal kunne komme i posisjon til å effektivt sine rettigheter etter konvensjonen.

Konvensjonene har en selvstendig betydning for statsløses rettsstilling i den internasjonale retten. Statsløshetskonvensjonen har til hensikt å gi statsløse rettigheter og retter seg mot de personer som har status som statsløs. Begrensning av statsløshet er mer et politisk imperativ, som retter seg mot statene og gjennomføring av den interne retten.

Konvensjonene må også kunne ses i sammenheng. Forbedring av statsløse personers stilling og eliminering av statsløshet på globalt nivå er to temaer med nær relasjon. Retten til oppholdstillatelse for statsløse kan fungere som en del av det langsiktige internasjonale målet som begge konvensjonene sikter til. Innvilgelse av retten til oppholdstillatelse for statsløse er et viktig punkt for å forbedre statsløses rettsstilling, og kan være et grep for å forhindre statsløshet.

Selv om det i utgangspunktet er FN-konvensjonen om statsløses stilling som er av størst betydning for problemstillingen, har jeg valgt å behandle FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet i korte trekk for å belyse statsløses rettsstilling etter internasjonal rett i sin helhet.

4.2 Konvensjoner av betydning for statsløses rettsstilling

4.2.1 FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954

FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954¹³³ ble vedtatt 28. september 1954 og trådte i kraft 6. juni 1960. Konvensjonen fastsetter et rammeverk for internasjonal beskyttelse av statsløse personer, og den er hittil den mest omfattende kodifiseringen som omhandler statsløse personers rettigheter på internasjonalt nivå. Det er 95 stater som har ratifisert konvensjonen om statsløses stilling av 1954. Norge ratifiserte konvensjonen 19. november 1956, uten reservasjoner.

I proposisjonen til Stortinget om ratifisering av konvensjonen la Utenriksdepartementet til grunn at «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 flyktnings stilling».¹³⁴ Videre fremkommer det at de statsløse skal behandles så gunstig som mulig og ikke dårligere enn fremmede statsborgere i sin alminnelighet.¹³⁵

Konvensjonens definisjon av en statsløs person i artikkel 1(1) er dens viktigste bidrag til folkeretten. Konvensjonen setter viktige minstekrav for behandling av statsløse personer. Konvensjonen legger til grunn at statsløse personer skal ha de samme rettighetene som statsborgere når det gjelder religionsfrihet og rett til utdanning for barn. Når det gjelder en rekke andre rettigheter – som rett til foreningsfrihet, arbeid og bolig, skal statsløse personer ha de samme rettighetene som de som ikke er statsborger i landet.¹³⁶

For å bidra til å løse de praktiske problemene som statsløse personer møter i hverdagen, opprettholder konvensjonen retten til fri bevegelse for statsløse personer som oppholder seg lovlig på territoriet. Konvensjonen krever at staten er behjelpelig med å legge til rette for at statsløse personer får identitets- og reisedokumenter. Videre forbyr konvensjonen utvisning av statsløse personer som oppholder seg lovlig på et territorium.

Konvensjonens artikkel 17 fastslår at «The Contracting States shall issue identity papers to any person in their territory who does not possess a valid travel document». Ettersom beskyttelse

¹³³ Convention Relating to the Status of Stateless Persons.

¹³⁴ Her må det kommenteres at i motsetning til anerkjennelse som flyktning etter flyktningkonvensjonen, gir ikke statsløshet i statsløshetskonvensjonens forstand rett til oppholdstillatelse i Norge.

¹³⁵ St.prp.nr.75 (1956) s.4.

¹³⁶ UNHCR, Introductory note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, May 2014 (Convention Relating to the Status of Stateless Persons).

og vern for statsløse personer ikke kan erstatte retten til et statsborgerskap, krever konvensjonen at statene utligner forskjeller og forenkler erverv av statsborgerskap for statsløse i samfunnet.¹³⁷ Det fremkommer av artikkel 32 i konvensjonen at statene skal «as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of stateless persons. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceeding and to reduce as far as possible the changes and costs of such proceedings».

4.2.2 FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961

FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 ble vedtatt 30. august 1961 og trådte i kraft 13. desember 1975. Konvensjonen utfyller konvensjonen om statsløses stilling av 1954, og var et resultat av over et tiår med internasjonale forhandlinger om hvordan man kan unngå statsløshet. Det er 75 stater som har ratifisert konvensjonen om begrensning av statsløshet. Norge har ratifisert konvensjonen 11. august 1971, men med en innsigelse som gjelder reservasjonen til Republikken Tunisia.¹³⁸

Konvensjonen om begrensning av statsløshet setter regler for tildeling og fratakelse av statsborgerskap, og er med dette det ledende internasjonale instrument for å hindre statsløshet. Intensjonen med konvensjonen er at selv om stater opprettholder deres rettigheter til å drøfte innholdet i statsborgerlovene, må det gjøres i samsvar med internasjonale normer. Dette inkluderer prinsippet om at statsløshet skal unngås. Konvensjonen søker å balansere rettighetene til individene og statenes interesser ved å fastslå regler for å forhindre statsløshet, men samtidig tillate unntaksregler.¹³⁹

Konvensjonen skal forhindre statsløshet på flere måter. Et sentralt fokus er å kreve at statene gir statsborgerskap til barn som er født på deres territorium. For å forhindre statsløshet i slike tilfeller kan statene enten gi statsborgerskap til barn automatisk ved fødsel, eller etterfulgt av en søknad i ettertid. Når det gjelder statsløshet senere i livet, ønsker konvensjonen å forby fratakelse av statsborgerskap fra statens borgere. Dette gjelder dersom tap, avkall eller fratakelse av statsborgerskap kan føre til statsløshet. Avslutningsvis pålegger konvensjonene statene å unngå statsløshet i forbindelse med overføring og endring av territorium.¹⁴⁰

¹³⁷ UNHCR, Introductory note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

¹³⁸ United Nations Treaty Collection, Convention on the Reduction of Statelessness.

¹³⁹ UNHCR (2015) avsnitt 4.1.

¹⁴⁰ UNHCR (2015) avsnitt 4.1.

4.3 Konvensjonen om statsløses stilling og begrensning av statsløshets rettskildemessige vekt i norsk rett

FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 er ratifisert, men ikke inkorporert i norsk rett. Ettersom norsk rett bygger på en dualistisk tilnærming til forholdet mellom intern rett og folkeretten, må det foretas en særskilt gjennomføringsakt for at en konvensjon skal bli en del av den interne rett.¹⁴¹

Utlendingsloven § 3 oppstiller likevel en spesialregel om sektormonisme på utlendingsrettens område, men det er usikkert om bestemmelsen åpner for at konvensjonene skal ha forrang.

For å vurdere om minimumsvernet for statsløses rett til opphold er tilstrekkelig ivarettatt i norsk rett, er det nødvendig å redegjøre for hvilken rettskildemessige vekt konvensjonene har i norsk rett. Spørsmålet er således om FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 har «til formål å styrke individets stilling», og med dette skal ha forrang etter utlendingsloven § 3.

På den ene side må det legges til grunn at konvensjonen ikke er inkorporert i norsk rett. Resultatet av dette er i utgangspunktet at konvensjonene må vike for norsk rett ved eventuell motstrid.

På den annen side ble det påpekt i forbindelse med vedtakelsen av menneskerettsloven, at vern etter konvensjonene som ikke ble inkorporert i menneskerettsloven ikke skulle svekkes: «En ulempe med å inkorporere en eller flere navngitte konvensjoner er imidlertid at det skapes et skille mellom menneskerettskonvensjonene. Departementet finner i denne sammenheng grunn til å understreke at inkorporeringen av navngitte konvensjoner ikke er ment å skulle føre til at andre menneskerettskonvensjoner får en svakere stilling enn de har i dag».¹⁴²

Presumsjonsprinsippet tilsier at Norge skal respektere de konvensjoner som Norge har ratifisert. Presumsjonsprinsippet er også ansett å ha en særlig betydning på

¹⁴¹ Høgberg og Sunde, *Juridisk metode og tenkemåte* (2019) s. 424.

¹⁴² Ot.prp.nr.3 (1998-99) avsnitt 7.2.

menneskerettsområdet og etter Grunnloven § 92 skal Norge sikre og respektere menneskerettighetene som følger av bindende traktater for Norge.¹⁴³

Statsløshetskonvensjonen og konvensjonen om begrensning av statsløshet var to av 25 konvensjoner som i forbindelse med vedtakelsen av menneskerettsloven uttrykkelig ble betegnet som en menneskerettskonvensjon. I menneskerettighetsutvalgets utredning ble statsløshetskonvensjonen nevnt med følgende kommentar: «[k]onvensjonen skal trygge statsløses rettigheter, i hovedsak ved å forskrive likestilling, dels med andre utlendinger, og dels med statsborgere av det land den statsløse oppholder seg i.» Konvensjonen om begrensning av statsløshet ble nevnt med følgende kommentar: «[f]or å hindre at noen blir statsløs, skal statsborgerrett bl.a gis enten fra fødselen eller etter søknad når man er født på territoriet, eller en av foreldrene har statsborgerrett, og et statsborgerskap ska ikke gå tapt uten ved erverv av nytt».¹⁴⁴

Det at begge konvensjonene faller inn under betegnelsen som en menneskerettskonvensjon, taler også for at konvensjonene skal ha betydning på utlendingsrettens område, jf. utlendingsloven § 3, jf. Grunnloven § 92. Uttalelsene fra menneskerettsutvalget viser også at konvensjonene har til formål å styrke statsløses rettsstilling.

Høyesterett har ikke behandlet verken statsløshetskonvensjonen eller konvensjonen om begrensning av statsløshet. Som nevnt i punkt 2.5, har lagmannsretten likevel kommet med et utsagn når det gjelder FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954. Lagmannsretten la til grunn at konvensjonen i utgangspunktet skal ha forrang etter utlendingsloven § 3, jf. LB-2020-11150, og at det er klart at konvensjonene har til formål å styrke individets stilling i utlendingsretten.

Det kan med dette konkluderes med at FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshets av 1961 har til formål å styrke statsløses rettsstilling – og at konvensjonene skal ha forrang for utlendingslovens bestemmelser, jf. utlendingsloven § 3.

Konvensjonene er imidlertid svært lite anvendt i norsk praksis – og i de tilfeller der norske myndigheter og domstoler nevner konvensjonen, er uttalelsene både vage og sprikende i

¹⁴³ Se Rt. 2000 S. 1811 Finanger I s. 1829.

¹⁴⁴ NOU 1993:18, avsnitt 2.3.1 s. 31.

forhold til hverandre. Tekstene i konvensjonene er relativt vidt utformet og gir i seg selv lite svar på hvilken betydning konvensjonene har i møte med enkeltspørsmål. En svakhet med konvensjoner som er inngått med mange tilsluttende stater er at de blir så vidt vagt formulert at de ikke gir noen særlige kriterier eller føringer som gjør dem nyttige for løsningen av nasjonale rettsspørsmål. Konsekvensen av dette er dermed at konvensjonene blir lite brukt og lite påaktet, selv om utlendingsloven § 3 tar sikte på å gi konvensjonene forrang.

4.4 Statsløses rett til opphold som følge av FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954

4.4.1 Generelt

Ettersom det er FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 som angir rettigheter til statsløse personer, skal det redegjøres for hvilken betydning konvensjonen har for spørsmålet om oppholdstillatelse for statsløse personer i internasjonal rett.

Hvem som er en statsløs person defineres i artikkel 1(1), og statsløsbegrepet angir hvem som er omfattet av konvensjonen. Det er mangelen på nasjonalitet som gjør at en statsløs person er å anse som ubeskyttet. En statsløs person kan i utgangspunktet ikke rette krav om statsborgerskap eller andre grunnleggende rettigheter mot en enkelt stat. De statsløses behov for internasjonal beskyttelse oppstår fordi nasjonal beskyttelse ikke er mulig.¹⁴⁵

Konvensjonen gir ikke uttrykkelig rett til oppholdstillatelse, men lovlig opphold er en logisk og nødvendig forutsetning for at statsløse skal få sine rettigheter etter konvensjonen i Norge. Det er opp til statene selv å regulere retten til oppholdstillatelse i hver enkelt stat som følge av suverenitetsprinsippet. Konvensjonen inneholder ingen direkte eller utvetydelige uttalelser i teksten som kan gi uttrykk for at en statsløs person har en rett til å forbli på statens territorium. Hensikten og formålet med konvensjonen vil kunne oppfylles dersom statsløse får en rett til oppholdstillatelse etter norsk rett, og UNCHR understreker at retten til oppholdstillatelse for statsløse kan sies å eksistere uavhengig av konvensjonens ordlyd:

¹⁴⁵ Edwards, *Nationality and Statelessness under International Law* (2014) s. 72.

«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.»¹⁴⁶

Det blir presisert av UNHCR at rettsstillingen til de statsløse vil være svært usikker dersom de ikke får en reell mulighet til å kunne oppnå rett til opphold i riket. Det kan også være vanskelig å fastslå hvilke rettigheter statsløse personer uten oppholdstillatelse har som følge av konvensjonen.¹⁴⁷ De rettighetene som utledes av konvensjonen er mer eller mindre avhengig av at statsløse personer har en rett til opphold. I FNs håndbok blir det lagt til grunn at det anbefales at statene gir personer som anses som statsløse en oppholdstillatelse som er gyldig i minst to år. Av hensyn til stabilitet vil en oppholdstillatelse på for eksempel fem år være foretrukket.¹⁴⁸

4.4.2 Ulike rettigheter basert på om en person er «stateless person», «lawfully in», «lawfully staying in» eller «habitually resident»

FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 deler inn rettighetene etter hvilken grad av tilknytning eller rett til opphold personen har. Enkelte av rettighetene i konvensjonen gjelder for enhver person som oppfyller kravet om å være en statsløs person etter artikkel 1(1). De øvrige rettighetene er imidlertid betinget av at personen er «lawfully in», «lawfully staying in» eller «habitually resident» på territoriet til en stat.¹⁴⁹

Graderingen av rettighetene etter konvensjonen er forklart nærmere i håndboken:

«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

¹⁴⁶ UNHCR (2014) avsnitt. 147.

¹⁴⁷ UNHCR (2014) avsnitt 147.

¹⁴⁸ UNHCR (2014) avsnitt 148.

¹⁴⁹ UNHCR (2014) avsnitt 132.

Convention rights. This is similar to the treatment of asylum-seekers under the 1951 Convention.»¹⁵⁰

De rettigheter som tilkommer statsløse personer som befinner seg på en stats territorium omhandler personlig status jf. art 12, rettigheter som knytter seg til løsøre og fast eiendom jf. art 13, adgang til domstolene jf. art 16(1), rett til å være en del av et eventuelt rasjoneringsystem av mangelvarer jf. art 20, offentlig utdanning jf. art 22, administrativ bistand jf. art 25. Religionsfrihet jf. art 4 og retten til identitetspapirer jf. art 27 gjelder også for statsløse som befinner seg på statens territorium.

De rettighetene som knytter seg til om en statsløs person er «lawfully in» en stat, knytter seg til retten til å være selvstendig næringsdrivende jf. artikkel 18, bevegelsesfrihet jf. artikkel 26 og beskyttelse mot utvisning jf. artikkel 31.¹⁵¹ Som følge av FNs håndbok må oppholdet være autorisert av staten som den statsløse personen befinner seg i for at personen skal være «lawfully in» en stat. Varigheten av oppholdstillatelsen kan være midlertidig. Denne tolkningen av vilkårene i konvensjonen er i tråd med dens hensikt og formål – som er å sikre statsløses rettigheter i størst grad.¹⁵²

For personer som «lawfully staying» i en stat, åpner konvensjonen for foreningsfrihet jf. art 15, rett til arbeid jf. art 17, practice og (liberal professions) jf. art 19, tilgang til offentlig bolig jf. art 21, rett til sosialhjelp jf. art 23, arbeids- og trygderettigheter jf. art. 24, og til sist rett til reisedokumenter jf. art 28. Kravet om «lawfully staying» forutsetter lengre varighet av tilstedeværelse på et territorium. Det behøver ikke være rett til permanent opphold. Statsløse personer som har fått oppholdstillatelse faller under denne kategorien.¹⁵³

Til sist opererer konvensjonen med rettigheter som baserer seg på om personen er «habitually resident» eller «residing» (fast bosatt) i staten. De to artiklene som tilfaller denne kategorien er beskyttelse av kunstneriske rettigheter og immateriell eiendom jf. art 14 og rettigheter som omhandler tilgangen til domstoler, herunder juridisk bistand samt bistand jf. art 16(2). Betingelsen om at en person er «habitually resident» eller «residing» beror på om personens

¹⁵⁰ UNHCR (2014) avsnitt 132.

¹⁵¹ UNHCR (2014) avsnitt 134.

¹⁵² UNHCR (2014) avsnitt 135.

¹⁵³ UNHCR (2014) avsnitt 136-137.

opphold regnes som stabil og kontinuerlig.¹⁵⁴ Statsløse personer som har fått permanent opphold vil dermed falle under denne kategorien.

4.5 Rettstilstanden for statsløse personer etter internasjonal rett

FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 er i stor grad en oppregning av rettigheter som skal tilfalle de statsløse personer som omfattes av definisjonen i artikkel 1(1). Hvilke konvensjonsrettigheter som blir tilgjengelig for en person med status som statsløs, avhenger av graden av tilknytning til vertsstaten – og herunder om den statsløse personen har oppholdstillatelse. Det at konvensjonen ikke uttrykkelig regulerer rett til oppholdstillatelse kompliserer den praktiske anvendelsen av konvensjonen.

Det fremkommer av avsnitt 147 i UNHCRs håndbok om beskyttelse av statsløse at FN-konvensjonen om statsløses stilling ikke «eksplisitt» krever at statene innvilger oppholdstillatelse til statsløse personer. Det påpekes likevel at dette ville oppfylle konvensjonens hensikt 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.»¹⁵⁵

Det første tvilen knytter seg til er hvordan konvensjonen skal fungere i praksis uten å inneholde en rett til å oppholde seg på et territorium. For at statsløse personer skal kunne oppnå full beskyttelse for sine rettigheter etter konvensjonen, må de ha rett til oppholdstillatelse. Det at konvensjonen ikke inneholder klare retningslinjer for retten til oppholdstillatelse for statsløse, fører til en vanskelig etterlevelse av konvensjonen for statene. Når rettighetene som følge av konvensjonene betinges av oppholdstillatelse som statene selv regulerer – kan det oppstå et tomrom som ikke anses regulert av konvensjonen.

Det kan stilles spørsmål om retten til oppholdstillatelse kan leses ut av konvensjonen som helhet, selv om retten ikke følger direkte av teksten. Det kan argumenteres for at en slik

¹⁵⁴ UNHCR (2014) avsnitt 139.

¹⁵⁵ UNCHR (2014) avsnitt 147.

forståelse vil belage seg på å tolke innholdet i konvensjonen utover dens klare ordlyd, og at dette er å trekke det for langt. Som følge av suverenitetsprinsippet er alle statene i utgangspunktet suverene, og konvensjonens manglende regulering av rett til opphold kan tale for at konvensjonen med hensikt legger til rette for at statene selv skal regulere opphold etter intern rett. Når en rett til opphold ikke fremkommer uttrykkelig eller eksplisitt av teksten må man derfor være forsiktig med å innfortolke plikter for en stat.

Det vil oppstå store utfordringer med den praktiske gjennomføringen av konvensjonen dersom innholdet skal være avskåret fra en tolkning utover ordlyden. Statsløse personer kan ikke tilegne seg de rettigheter som følger av konvensjonen uten en rett til opphold i staten. I realiteten kan konsekvensen av at statene ikke pålegges å gi oppholdstillatelse til statsløse personer, være at konvensjonen får liten eller ingen praktisk betydning.

Dersom man tolker konvensjonens ordlyd – sett i sammenheng med dens formål og hensikt, kan man legge til grunn at retten til oppholdstillatelse for statsløse personer kan leses ut av konvensjonen som helhet. Det vil likevel være strengt å tolke dette som en plikt for medlemsstatene med hensyn til suverenitetsprinsippet. Det kan vanskelig ses at statene er bundet til å gi alle statsløse personer oppholdstillatelse, uten annen grunn. I det tilfellet kan det også stilles spørsmål til hvilken stat et slikt krav eventuelt skulle rettes mot. Det er således et faktum at det å ha status som statsløs er en stor negativ belastning i seg selv.

Konvensjonens formål og hensikt sikter på å gi en beskyttelse til de sårbare menneskene med denne statusen. Konvensjonen er således avhengig av at statene er behjelpelig med å bidra til dette.

Svaret på hvorfor konvensjonen ikke uttrykkelig regulerer retten til opphold for statsløse i den stat de befinner seg i, springer ut av suverenitetsprinsippet. Dersom konvensjonen hadde hatt klare regler om oppholdstillatelse, ville det nok vært oppfattet som et vel kraftig inngrep i statenes suverenitet. Konklusjonen er dermed at det må være opp til den enkelte stat å innvilge oppholdstillatelse til de statsløse personene som befinner seg på deres territorium.

5 Avsluttende vurderinger

5.1 Oppfyller norsk rett de minimumskrav som internasjonal rett setter når det gjelder retten til opphold for statsløse personer?

Som følge av en redegjørelse og klarlegging av statsløses rett til opphold etter norsk og internasjonal rett, oppstår det mange problemer som både er kompliserte og sammensatte. Etter norsk intern rett har statsløse store vanskeligheter å opparbeide seg lovlig oppholdstillatelse i Norge og den internasjonale retten gir ingen automatisk rett til opphold for statsløse i den stat de befinner seg i.

Det er enkelte rettigheter i FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 som tilfaller statsløse personer som befinner seg på en stats territorium, se punkt 4.4.2. Som følge av konvensjonen trenger personen kun å ha status som statsløs etter artikkel 1(1), samt befinne seg på statens territorium. I Norge må man imidlertid ha rett til opphold for å kunne påberope seg rettigheter som rett til utdanning og arbeid, se punkt 3.4. Det å ha status som statsløs innebærer således ikke en rett til lovlig opphold i Norge, se punkt 3.5. Det vil derfor bli problematisk for en statsløs person i Norge å påberope de rettighetene som konvensjonene gir til statsløse som kun befinner seg på en stats territorium uten lovlig opphold. På dette området kan vi se at norsk rett ikke oppfyller de minimumskrav som internasjonal rett stiller.

Når det gjelder statsløses rett til opphold i den stat de befinner seg i, vil saken stille seg noe annerledes. Når konvensjonene ikke oppstiller et minimumsvern som er effektivt uten at statene strekker seg lengre enn det de er forpliktet til, er det vanskelig å anse at statene ikke oppfyller deres forpliktelser i forhold til konvensjonene. Det kan konkluderes med at adgangen til å få innvilget opphold etter norsk rett ikke er snevrere enn det som følger av FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954.

Det kan likevel legges til grunn at norsk rett ikke er i overensstemmelse med konvensjonens formål og hensikt, ettersom statsløse ikke har en reell mulighet til å oppnå oppholdstillatelse i Norge. Spørsmålet blir da hvordan en statsløs uten rett til noen form for opphold skal kunne komme i posisjon til å effektivere sine rettigheter etter konvensjonene.

5.2 Hva skal til for at en statsløs person kan effektivere sine rettigheter etter konvensjonen?

Lovlig opphold, permanent eller midlertidig er en forutsetning etter FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954 for at statsløse skal kunne gjøre rettighetene gjeldende. Det store spørsmålet ved denne avhandlingen knytter seg til hvordan man som statsløs kan oppnå rettigheter og vern etter konvensjonen, når det er opp til statene selv å bestemme hvem som kan få oppholdstillatelse.

Må nasjonalstatene legge seg på strekk, slik Borgarting lagmannsrett gjorde i LB-2020-11150 der de ga uttrykk for sektormonisme på utlendingsrettens område? Eller er det folkerettslig rom for at det internasjonale fellesskapet kan legge et større press på nasjonalstatene til å liberalisere nasjonale regler for opphold – som ledd i et felles prosjekt om at de statsløse skal kunne få effektivert sine rettigheter etter konvensjonene om statsløse?

Begrensning av statsløshet er avhengig av at verdenssamfunnet står sammen om å finne en løsning på å forhindre at personer står helt uten tilknytning til en stat og uten en nasjonalitet. Det kan stilles spørsmål til om forpliktelsen til å ta imot statsløse skal fordeles mellom nasjonalstatene i verden, eller om det er en bedre løsning å la det bli opp til enhver enkelt stat å gå foran som et godt eksempel. Dersom man faller på den konklusjon at det er opp til hver enkelt stat å bestemme – mens det er i verdenssamfunnets interesse at færrest mulig mennesker blir stående uten tilknytning til en stat, vil det fort oppstå et dilemma dersom statene opererer med en streng innvandringspolitikk.

Det er ikke alltid et klart svar på hvordan man kan løse et sammensatt, komplisert, nasjonalt og globalt problem. Det knytter seg mange politiske og rettsfilosofiske diskusjoner til temaet om statsløse. Det at konvensjonene om statsløse ikke er inkorporert i norsk rett kan sies å være et politisk standpunkt, som blir utfordrende å avgjøre kun på et juridisk grunnlag. Statsløshet er således et stort, globalt problem som må løses i samarbeid mellom flere stater.

Et særlig spørsmål er hvilke tiltak som må iverksettes i norsk intern rett for å sikre at konvensjonens vern overfor statsløse blir mer effektivt i Norge.

«Statsløshet er et globalt problem som rammer millioner av mennesker, men kan løses med relativt enkle endringer i lov og praksis. UNHCR har satt et ambisiøst mål om å utrydde statsløshet innen 2024, men vi trenger staters økte innsats. Vi gleder oss over Norges forpliktelse i denne forbindelse og anbefaler Norge å innføre en definisjon av

statsløshet i norsk lovgivning og etablere en egen prosedyre for fastsettelse av statsløshet.» (Henrik M. Nordentoft, UNCHR's representant for Norden og Baltikum).

De argument som taler for å ikke inkorporere konvensjonen i norsk rett springer i bunn og grunn ut fra suverenitetsprinsippet, og det faktum at ingen kan pålegge en enkelt stat å åpne for at alle statsløse på deres territorium skal få oppholdstillatelse. Norge har ikke overdratt lovgivermyndighet på dette området jf. Grunnlovens § 115, og dette taler således for at staten har tatt et standpunkt til at konvensjonens rekkevidde skal være begrenset i norsk rett.

For å sikre konvensjonens gjennomslagskraft i norsk rett og herunder gi statsløse det menneskerettslige vernet som konvensjonen tar sikte på å beskytte – må lovgiver på banen. For det første bør det inntas en definisjon av statsløshet i norsk rett for å unngå usikkerhet rundt statusen. For det andre bør det åpnes for at statsløse på en eller annen måte får lempeligere krav til dokumentasjon ved søknad om oppholdstillatelse, eller at bestemmelsene i utlendingsloven åpner for tilfeller der personer står uten et statsborgerskap i større grad.

Lovgiver må ha forståelse for at det er mange personer i verden som rett og slett ikke har et statsborgerskap, og herunder ha et ønske om å forhindre dette. Sett i et større perspektiv bør norske myndigheter se på statsløshet som et stort globalt problem, som Norge vil bidra til å forhindre. Det er likevel viktig å signalisere at de statsløse må være sannferdige og medvirke til å innhente de dokumentene som rent praktisk er mulig å få tak i.

Ved at Norge tar slike grep i den interne retten, kan en statsløs person effektivt sine rettigheter etter FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954. Dersom Norge inntar en definisjon av statsløshet i den interne retten, samt er behjelpelig med å åpne opp for at statsløse kan få oppholdstillatelse, vil de statsløse i større grad kunne påberope de rettighetene som følger av konvensjonen. På bakgrunn av dette kan de statsløse også nyte det menneskerettslige vern som konvensjonen tar sikte på å oppnå, samtidig som de i større grad får en mulighet til å opparbeide seg rett til oppholdstillatelse, og senere en rett til et statsborgerskap.

Referanseliste

Lover og forskrifter

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

Lov 19. juni 1997 nr. 83 om pass (passloven)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

Lov 10. juni 2005 s. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften)

Lovforarbeid

St.prp.nr. 75 (1956), Innst.S.nr.193 (1956) Overenskomst om statsløses stilling

Ot.prp.nr.46 (1986-1987) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter

Ot.prp.nr.3 (1998-1999) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

NOU 2000:32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap, Statsborgerloven

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

Innst.O.nr. 42 (2007-2008) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Prop.90 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven mv.

Rettsavgjørelser

Avgjørelser fra Høyesterett

Rt. 1994 s. 1244

Rt. 2000 s. 1811 (Finanger I)

Rt. 2012 s. 494

Rt. 2015 s. 92 (Maria-saken)

HR-2015-206-A

HR-2016-1286-A

HR-2016-2554-P (Holship)

HR-2017-569-A

HR-2017-2078-A

HR-2020-1167-A

HR-2021-203-A

Avgjørelser fra lagmannsretten

LB-2017-73503

LB-2018-5606

LB-2018-85719

LB-2018-106182

LB-2019-183809

LB-2020-11150

Avgjørelser fra tingretten

TOSLO-2016-136814

TOSLO-2017-47261

TOSLO-2017-182937

Avgjørelser fra EMD

Saadi mot Italia [GC] 2008, no. 37201/06

F.G. mot Sverige [GC] 2016, no. 43611/11

Avgjørelser fra torturkomiteen (CAT)

Eftekhary mot Norge, Communication no. 312/2007

Internasjonale konvensjoner og avtaler

Statute of the International Court of Justice, 26. Juni 1945 (Statuttene for ICJ)

Universal Declaration of Human Rights, 10. desember 1948 (FNs verdenserklæring om menneskerettigheter)

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4. November 1950 (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen)

Convention relating to the Status of Refugees, 28. juli 1951 (Flyktningkonvensjonen)

Convention relating to the Status of Stateless Persons, 28. September 1954 (Konvensjonen om statsløses stilling)

Convention on the Reduction of Statelessness, 30. august 1961 (Konvensjonen om begrensnig av statsløshet)

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16. Desember 1966 (Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter)

International Covenant on Civil and Political rights, 16. Desember 1966 (Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter)

Vienna Convention on the Law of Treaties, 22. Mai 1969 (Wienkonvensjonen)

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18. Desember 1979 (Konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner)

The Schengen Agreement, 14. juni 1985 (Schengen-avtalen)

United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 26. Juni 1987 (Torturkonvensjonen)

Convention on the Rights of the Child, 20. November 1989 (Barnekonvensjonen)

The European Economic Area Agreement, 1. Januar 1994 (EØS-avtalen)

Convention of the Rights of Persons with Disabilities, 30. mars 2007 (Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, CRPD)

Litteratur

Bøker

Arnesen, Finn og Are Stenvik, *Internasjonalisering og juridisk metode, Særlig om EØS-rettens betydning i norsk rett*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2015

Baklund, Kenneth Adale, Sigurd Bordvik og Øyvind Røyneberg, *Utvisning, tvangsmidler og straff*, Gyldendal 2019

Bernt, Jan Fridthjof og Synne Sæther Mæhle, *Rett, samfunn og demokrati*, 1. utgave 2007, 5. opplag 2014, Gyldendal Norsk Forlag AS 2007

Bunæs, Runa, Kristin Ottesen Kvigne og Bjørn Vandvik (red.), *Utlendingsrett*, Universitetsforlaget 2004

Dons, Erik, *Norsk statsborgerrett*, Fredriksen & Sønns bokbinderi, Oslo 1947

Edwards, Alice og Waas, Laura van, *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge, 2014

Høgberg, Alf Petter og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, Universitetsforlaget 2019

Lødrup, Petter, *Luftfart og ansvar*, Oslo 1966

Mæhle, Synne Sæther og Ragna Aarli, *Fra lov til rett*, 2 utgave, Gyldendal 2017

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkeretten*, Utgave 5, Universitetsforlaget 2018

Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og Rettsanvendelse*, Universitetsforlaget AS 2018

Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati, Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 3. utgave 2015, 2. opplag 2016, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Vevstad, Vigdis (red.), *Utlendingsloven Kommentartutgave*, Universitetsforlaget 2010

Øyen, Øyvind Dybvik, *Lærebok i utlendingsrett*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2018

Aal, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utgave, Fagbokforlaget 2018

Artikler

Brochmann, Grete, «EUDO Citizenship Observatory, Country Report: Norway» November 2009, Revised May 2010, *European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2010/23

Brunborg, Helge, «Statsløse: mange i verden, få i Norge», SSB, Samfunnsspeilet 4/2016.

Hentet 9. februar 2021 fra https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/288193?_ts=158f7589ed0

Linha, Marek, «Statsløse i norsk rettspraksis – en analyse av statsløses stilling i Norge fem år etter FNs høykommissær for flyktningers kartlegging», Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) 2020

Ravlo, Line, «Grunnlovens § 110, presumsjonsprinsippet og motstridslæren» *Jussens venner* 1997 nr. 4 volum 32, side 195-208

FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR)

UNHCR, *Handbook on protection of Stateless Persons* (2014) Hentet 10. Januar 2021: <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>

UNCHR, *Background Note on Gender Equality, Natinality Laws and Statelessness* (2014a) Hentet 20. Januar 2021: <https://www.refworld.org/docid/532075964.html>

UNHCR, *Mapping of statelessness in Norway* (2015) Hentet 10. Januar 2021: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>

Andre FN-dokumenter

United Nations Treaty Collection, *Convention on the Reduction of Statelessness*, Hentet 27.01.2021: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&clang=_en

International Law Commission, *Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, 2006, s. 49, Hentet 27.01.2021: <https://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>

Annet

Asylsøkere Og flyktninger, hentet fra: <https://amnesty.no/asylsokere-og-flyktninger> (lest 01.05.2021)

Einarsen, Terje, Norsk lovkommentar: *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*, note 1, Rettsdata.no (lest 20.01.2021)

Einarsen, Terje, Norsk lovkommentar: *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*, note 229, Rettsdata.no (lest 20.01.2021)

Einarsen, Terje, Norsk lovkommentar: *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*, note 118, Rettsdata.no (lest 21.01.2021)

Fliflet, Arne, Norsk Lovkommentar: *Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*, note 66, Rettsdata.no (lest 15.01.2021)

Kierulf, Anine, Norsk lovkommentar: *Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)*, Note 197A2, Rettsdata.no (lest 23.04.2021)

Sitat fra UNEs kildesamling med sammendrag fra enkeltvedtak, referansenummer:
N1727370703

Statsløses rettigheter - På stedet hvil. (2020, November 19). Norsk organisasjon for
asylsøkere <https://www.noas.no/statsloses-rettigheter-pa-stedet-hvil/> (lest 20.04.2021)

