

# Fremmede stater og regjeringer i norsk rett

Sammendrag:

Mange lovbestemmelser har ordlyden «fremmed stat» eller lignende, uten å forklare hvordan dette skal tolkes. Denne artikkelen handler om hva som skal regnes som en stat, og hvilken regjering som kan representere staten i tilfeller der dette er omstridt. De aktuelle lovbestemmelsene kan tolkes på iallfall to måter, i lys av folkerettens regler om stater og regjeringer, eller slik at norske myndigheters anerkjennelse av en stat eller regjering er avgjørende. Norske domstoler har valgt den siste løsningen. Denne løsningen er også den vanligste i utenlandske domstoler. I norsk rett har likevel ikke-ankjente stater visse muligheter for å sidestilles med anerkjente stater, gjennom en potensiell regel om «offisielle forbindelser», eller der noe annet ville være i strid med folkeretten.

Nøkkelord:

statsdannelse, anerkjennelse, Palestina, Taiwan, Kosovo

## Innhold

<b>1 Innledning</b> .....	<b>2</b>
<b>2 To alternative tolkninger</b> .....	<b>4</b>
2.1 Første alternativ: folkerettens regler.....	4
2.2 Andre alternativ: norsk anerkjennelse .....	6
<b>3 Fremmede stater i norsk rett</b> .....	<b>7</b>
3.1 Anerkjennelse som hovedregel .....	8
3.2 Et mulig unntak for «offisielle forbindelser».....	10
3.3 En folkerettslig plikt til anerkjennelse – <i>Namibia</i> -unntaket .....	11
<b>4 Fremmede regjeringer i norsk rett</b> .....	<b>14</b>
<b>5 Et komparativt overblikk</b> .....	<b>15</b>
<b>6 Konklusjon</b> .....	<b>17</b>

# 1 INNLEDNING

Denne artikkelen handler om fremmede stater og regjeringer i norsk rett. Artikkelen undersøker to spørsmål: Hva som regnes som en fremmed stat, og hvilken regjering som kan representere en fremmed stat. Disse spørsmålene aktualiseres ved tolkningen av lovbestemmelser som har ordlyden «fremmed stat» eller lignende. Slike bestemmelser finnes i en rekke lover. De gjelder for eksempel adgangen til å bruke biler «som er registrert eller hjemmehørende i fremmed stat», i Norge, jf. veitrafikkloven<sup>1</sup> § 20. Plikten til medlemskap i folketrygden omfatter ikke «utenlandsk statsborger som er arbeidstaker hos en fremmed stat», jf. folketrygdloven<sup>2</sup> § 2-11. Straffeprosessloven § 242 første ledd begrenser mistenktes innsyn i saksdokumenter på etterforskningsstadiet av en straffesak når dette «bør» gjøres «av hensyn til [...] forhold til fremmed stat».<sup>3</sup> En prinsipielt viktig bestemmelse er tvisteloven<sup>4</sup> § 2-1(1)(b). Denne angir hvem som har «partsevne» for norske domstoler, altså hvilke personer og organer som kan være part i en rettssak.<sup>5</sup> Bestemmelsen sier blant annet at «Stat» har partsevne. Dette innebærer naturligvis at den norske stat har partsevne. Ordlyden tilsier dessuten at fremmede stater har partsevne, og dette bekreftes i forarbeidene.<sup>6</sup>

Disse lovbestemmelsene sier imidlertid ikke hva som skal til for å regnes som en «fremmed stat» i lovens forstand. Det gjør heller ikke lovenes forarbeider. Temaet har heller ikke blitt behandlet i juridisk litteratur. Målet med denne artikkelen er å klargjøre hvordan slike bestemmelser skal tolkes. Lovbestemmelsene kan tolkes på iallfall to ulike måter. Det første alternativet som omtales i denne artikkelen, er å lese bestemmelsene i lys av folkerettens regler. Det andre alternativet er å la anerkjennelse fra norske myndigheter være avgjørende. Den rettslige rammen for disse to alternativene gis i kapittel 2 nedenfor.<sup>7</sup>

Spørsmål om hva som er en stat og hvilken regjering som representerer en stat, kan dukke opp i ulike sammenhenger. De kan oppstå i forbindelse med rettssaker, både sivile saker og straffesaker. De kan også oppstå utenfor domstolene, for eksempel i forbindelse med et forvaltningsvedtak, oppfyllelsen av en kontrakt eller et inngrep fra politiet. Dersom en domstol gjør en juridisk vurdering av om noe er en stat, eller hvilken regjering som kan representere en stat, for å kunne avgjøre en sak, er det snakk om en prejudisiell avgjørelse, som ikke har rettskraft.<sup>8</sup>

Ved avgjørelsen av en konkret sak må man enten undersøke om den aktuelle staten eller regjeringen er anerkjent av norske myndigheter, eller om staten eller regjeringen oppfyller folkerettens vilkår for statsdannelse eller for å representere en stat. Om en stat eller regjering er anerkjent, er et rent faktisk spørsmål. Om folkerettens vilkår er oppfylt i det enkelte tilfelle, er en juridisk vurdering, som i så fall kommer i tillegg til tolkningen av den norske lovbestemmelsen. Denne juridiske vurderingen må gjøres på grunnlag av folkerettslige regler og ved bruk av folkerettslig metode.

<sup>1</sup> Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk.

<sup>2</sup> Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

<sup>3</sup> Lov 22. juni 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

<sup>4</sup> Lov 17. juni nr. 90 om meklings og rettergang i sivile tvister.

<sup>5</sup> Tore Schei mfl., *Tvisteloven: Kommentartutgave*, bind I, 2. utgave, Universitetsforlaget 2013, § 2-1.

<sup>6</sup> NOU 2001: 32 Rett på sak – Lov om tvisteløsning (tvisteloven), s. 658.

<sup>7</sup> Man kan se for seg andre tolkninger. For eksempel kan hva som er en «fremmed stat», bero på en form for helhetsvurdering der norsk og eventuelt andre staters anerkjennelse og folkerettens regler blir elementer i en samlet helhetsvurdering, der også reelle hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak, kan inngå. Det finnes imidlertid ikke eksempler på at noen slik løsning har vært aktuell i norsk eller utenlandsk rettspraksis. En slik løsning vil være vanskelig å anvende konsekvent og er dermed lite forutsigbar.

<sup>8</sup> *Tvisteloven* § 19-15 begrenser rettskraft til avgjorte «krav».

Kapittel 3 handler om fremmede stater i norsk rett. Det overordnede målet med kapitlet er å avgjøre hvilket av de to alternativene i kapittel 2 som er gjeldende rett når det gjelder *stater*. *Regjeringer* behandles i kapittel 4. Kapitlet gjennomgår først norsk rettspraksis. Høyesterett har avsagt én avgjørelse om temaet, der norske myndigheters anerkjennelse var avgjørende, altså det andre av alternativene som omtales i kapittel 2. Lagmannsretten valgte samme løsning i den eneste lagmannsrettsavgjørelsen om temaet. Dette bør anses som en hovedregel i norsk rett. Kapitlet behandler deretter et mulig unntak for ikke-ankjente stater som Norge har «offisielle forbindelser» med. Dessuten behandles fremgangsmåten i situasjoner der det vil være et brudd på folkeretten ikke å anerkjenne visse rettsakter fra ikke-ankjente stater.

Kapittel 4 handler om fremmede regjeringer i norsk rett. En regjering representerer en stat, som er en juridisk person. I norsk sivilprosess representeres juridiske personer av en «stedfortreder», jf. tvisteloven § 2-5(1). Domstolloven § 191 sier at «statsministeren» eller en «departementschef» er stedfortreder for den norske staten. Bestemmelsen sier ikke hvem som representerer fremmede stater. I folkeretten er det statsoverhodet, regjeringssjefen, utenriksministeren og den enkelte ambassadør som kan inngå avtaler på vegne av staten uten foregående delegasjon.<sup>9</sup> I mangel av andre holdepunkter virker denne folkerettslige reguleringen velegnet for å avgjøre hvem som er stedfortreder for en fremmed stat i norsk rett. I noen tilfeller er det imidlertid uenighet om *hvilken regjering* som kan representere en stat. Noen stater har to selverklærte regjeringer, som begge hevder å representere staten. Da har staten to statsoverhoder, to regjeringssjefer og to utenriksministere, og kanskje også to ambassadører i samme stat. Det er dette problemet kapittel 4 handler om. Hvis en slik uenighet oppstår i norsk rett, har rettsanvenderen de samme to alternativene som gjelder for stater. Det kan være avgjørende hvilken av regjeringene norske myndigheter anerkjenner, eller man kan gjøre en folkerettslig vurdering av hvilken regjering som har rett til å representere staten.

Kapittel 5 gir en komparativ oversikt over praksis i andre rettssystemer enn det norske. Kapittel 6 er en konklusjon. Artikkelen argumenterer for at det finnes en hovedregel i norsk rett om at norsk anerkjennelse er avgjørende i saker om fremmede stater og regjeringer, selv om foreliggende rettspraksis på langt nær dekker alle mulige typetilfeller.

Denne artikkelen handler om tolkningen av norske lovbestemmelser. Spørsmålene om hva som er en stat og hvilken regjering som kan representere en stat, kan også dukke opp ved anvendelsen av folkerettslige regler. Norske rettsanvendere kan måtte anvende folkerettslige regler gjennom bestemmelser om sektormonisme. Tvisteloven § 2 og straffeprosessloven § 4(1) er to eksempler på slike bestemmelser, som sier at de aktuelle lovene skal anvendes med de begrensninger som følger av folkeretten. Et viktig eksempel på en slik begrensning er folkerettens regler om statsimmunitet. Statsimmunitet beskytter bare stater og deres regjeringer. Derfor kan spørsmålet om noe er en stat, eller om en bestemt regjering representerer en stat, være avgjørende for om reglene om statsimmunitet begrenser en lov som tvisteloven eller straffeprosessloven. Dette er imidlertid ikke tema for denne artikkelen.

Norsk rettspraksis er uansett ikke en tungtveiende rettskilde ved fastleggelsen av folkerettslige regler. Da er norsk rettspraksis kun ett av mange sett med nasjonal rettspraksis, som dessuten har mindre vekt enn praksis fra internasjonale domstoler.<sup>10</sup> I sakene der

<sup>9</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, 23. mai 1969, 1155 UNTS 331 artikkel 7(2).

<sup>10</sup> Alain Pellet, Article 60, i Andreas Zimmermann mfl. (red.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*, 2. utgave, Oxford University Press 2019, s. 731, på s. 862.

Høyesterett anvender folkerett, kan man ikke bruke Høyesteretts avgjørelser som grunnlag for å konkludere med at Høyesteretts fremgangsmåte reflekterer gjeldende rett.<sup>11</sup> Dette i motsetning til sakene om norsk rett, som denne artikkelen handler om, der Høyesteretts praksis gir grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om gjeldende rett.

## 2 TO ALTERNATIVE TOLKNINGER

### 2.1 Første alternativ: folkerettens regler

Det første av de tolkningsalternativene som beskrives i dette kapitlet, går ut på å tolke en norsk lovbestemmelse i lys av folkerettens regler om hva som er en stat, og hvilken regjering som representerer en stat. Dette punktet redegjør for innholdet i folkerettens regler, og forklarer deretter hvordan de kan komme inn i norsk rett.

De folkerettslige reglene om statsdannelse er et langt på vei kodifisert i Montevideo-konvensjonen.<sup>12</sup> Denne traktaten er ratifisert av kun 17 stater, og Norge er ikke blant dem. Reglene om statsdannelse kan uansett ikke bygges kun på en traktat som er inngått av en gruppe selverklærte stater. Reglene kan bare følge av sedvanerett.<sup>13</sup> Det er en viss usikkerhet rundt hva denne sedvaneretten går ut på. Montevideo-konvensjonen er et nyttig utgangspunkt, men den kan ikke anses som uttømmende.<sup>14</sup>

Ifølge Montevideo-konvensjonen må en stat ha en permanent befolkning og et territorium, jf. artikkel 1 bokstav a og b. Her oppstilles det i praksis ikke noe minstekrav.<sup>15</sup> Man har alt fra Vatikanstaten, med mindre enn én kvadratkilometer og under 1000 innbyggere, til Russland med 17 millioner kvadratkilometer og Folkerepublikken Kina med godt over én milliard innbyggere. Montevideo-konvensjonen forutsetter videre, i artikkel 1 bokstav c, at staten har «government». Staten må ha en form for regjering, og denne regjeringen må ha en viss grad av kontroll over befolkningen og territoriet. Her stilles det ikke høye krav i praksis.<sup>16</sup> Mange stater har betydelig indre uro, uten å miste stillingen som stat. Kravene for å danne en *ny* stat er imidlertid høyere enn det man krever for at en *eksisterende* stat skal bestå.<sup>17</sup> Det siste vilkåret i Montevideo-konvensjonen er evnen til å inngå diplomatiske relasjoner med andre stater. Dette utelukker delstater i føderale stater fra status som selvstendige stater.

I tillegg til vilkårene i Montevideo-konvensjonen må nok en stat ha en viss grad av uavhengighet fra andre stater.<sup>18</sup> Hvis en stats eksistens er helt avhengig av konstant tilstedeværelse av en annen stats militære styrker, oppfyller ikke staten kravet til uavhengighet. Dette er et argument som brukes mot Nord-Kypros.<sup>19</sup> Nord-Kypros er avhengig av Tyrkias militære styrker for å bevare status quo overfor Republikken Kypros, som gjør krav på Nord-Kypros' territorium. Mikrostater som San Marino og Monaco anses

---

<sup>11</sup> Sondre Torp Helmersen, «Folkerettslig immunitet i norsk sivilprosess», *Jussens Venner*, 2021, s. 488, på s. 512.

<sup>12</sup> Convention on Rights and Duties of States, 26. desember 1933, 165 LNTS 19, jf. James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. utgave, Oxford University Press 2019, s. 118.

<sup>13</sup> Crawford 2019, s. 105.

<sup>14</sup> Crawford 2019, s. 118.

<sup>15</sup> Crawford 2019, s. 118. Ibid.

<sup>16</sup> Crawford 2019, s. 119.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Crawford 2019, s. 133.

imidlertid å oppfylle kravet til uavhengighet. Disse statene er i praksis avhengige av gode relasjoner med sine langt større nabostater, men de står ikke overfor noen umiddelbar ytre trussel. Andre vilkår som har blitt foreslått i litteraturen, som permanens eller vilje til å overholde folkeretten, er ikke egnet for å skille stater fra ikke-stater, og bør ikke anses som del av gjeldende rett.<sup>20</sup>

Montevideo-konvensjonen artikkel 3 og 6 sier at anerkjennelse fra andre stater ikke har betydning for om noe er en stat. Den historiske debatten mellom den «konstituerende teori» (at anerkjennelse skaper stater) og den «deklarative teori» (at statsdannelse er uavhengig av anerkjennelse) har blitt løst til fordel for sistnevnte.<sup>21</sup> Norske eller andre myndigheters anerkjennelse er derfor ikke avgjørende for hva som anses som en stat ifølge folkeretten.

Folkerettens regler om hvilken regjering som kan representere en stat, følger også av folkerettslig sedvanerett. Reglene aktualiseres dersom mer enn én regjering hevder å representere samme stat. Dette kan for eksempel skje under en borgerkrig der staten i praksis er delt og hver del har sin regjering. Én regjering kan også være en eksilregjering med en ambisjon om å ta tilbake kontrollen over staten. Hvilken regjering som folkerettslig har rett til å representere en stat, reguleres av folkerettslig sedvanerett. Det avgjørende er hvilken regjering som har effektiv kontroll over befolkningen og territoriet.<sup>22</sup> Dette er en skjønnsmessig vurdering.

I Venezuela hevder både Nicolás Maduro og Juan Guaidó å være landets president. I Syria leder president Bashar al-Assad én regjering, samtidig som Nasjonalkoalisjonen av syriske revolusjons- og opposisjonskrefter også hevder å være landets regjering. Konflikten mellom Folkerepublikken Kina («Kina») og Republikken Kina («Taiwan») gir ytterligere et eksempel. Republikken Kina har ikke erklært uavhengighet, men hevder i stedet å være staten Kinas regjering.<sup>23</sup> Det hevder også Folkerepublikken Kina. Folkerepublikken Kina kontrollerer det meste av den kinesiske statens samlede territorium og befolkning, og er derfor, folkerettslig sett, dens regjering.

Folkerettens regler om hva som er en stat og hvilken regjering som representerer staten, kan komme inn i norsk rett gjennom en tolkning av norske lovbestemmelser. Norsk rett bygger på et dualistisk prinsipp.<sup>24</sup> Det betyr at folkerettslige regler som utgangspunkt må gjennomføres før de blir del av norsk rett. Dette er imidlertid ikke til hinder for at en norsk lovbestemmelse tolkes i lys av den folkerettslige definisjonen av det samme begrepet. Dette vil ikke innebære at folkeretten blir del av norsk rett, eller at den går foran norsk rett. Alle lovbestemmelser må tolkes, og når en norsk lovtekst bruker et begrep som har en relativt avklart folkerettslig betydning, og lovgiver ikke har gitt noen nærmere definisjon av begrepet, kan det være naturlig å se hen til folkeretten for å tolke den norske lovgivningen. Dette kan gjøres uten å fravike det dualistiske prinsipp.

---

<sup>20</sup> Crawford 2019, s. 123–124.

<sup>21</sup> Crawford 2019, s. 135–136.

<sup>22</sup> Siegfried Magiera, «Government», i Anne Peters (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press 2007, avsnitt 24.

<sup>23</sup> F.eks. James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2. utgave, Oxford University Press 2007, s. 219; Björn Ahl, «Taiwan», i Anne Peters (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press 2008, avsnitt 8.

<sup>24</sup> For eksempel Geir Ulfstein og Morten Ruud, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018, s. 59.

Folkerettens regler om stater og regjeringer kommer derimot ikke inn i norsk rett gjennom lovbestemmelser om sektormonisme. Disse bestemmelsene innebærer at den aktuelle loven skal anvendes med de begrensninger som følger av folkeretten, som nevnt i kapittel 1. Det er bare noen av lovene som viser til «fremmed stat», som har slike bestemmelser. Uansett vil ikke folkerettens regler om stater og regjeringer utgjøre en «begrensning» av den norske lovgivningen, fordi de ikke utgjør noen folkerettslig forpliktelse som sådan. Hvis norske myndigheter anerkjenner en stat eller regjering som ikke oppfyller folkerettens vilkår, vil ikke dette være et folkerettsbrudd. Bestemmelser om sektormonisme påvirker derfor ikke tolkningen av begrepet «fremmed stat» i andre bestemmelser i samme lov.

Sektormonismereglene kan riktignok omfatte folkerettslige regler som i seg selv nødvendiggjør en vurdering av om noe er en stat eller regjering, for eksempel reglene om statsimmunitet, som forklart i kapittel 1. Dette blir imidlertid noe annet enn om sektormonismereglene omfatter reglene om stater og regjeringer som sådanne.

Folkerettens regler kommer heller ikke inn gjennom presumsjonsprinsippet. Dette prinsippet sier at «norsk lov så vidt mulig skal tolkes i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser».<sup>25</sup> Dette prinsippet omfatter alle «forpliktelser» Norge har ifølge traktater og folkerettslig sedvanerett. De folkerettslige reglene om stater og regjeringer er folkerettslig sedvanerett, men de utgjør ikke «forpliktelser», som nevnt i avsnittet ovenfor.

Det finnes også et effektivitetsprinsipp i norsk rett, som går ut på at nasjonale regler «bør tolkes slik at formålet med og virkningen av de internasjonale regler oppnås på nasjonalt nivå», og at «borgerne skal ha tilgang til de rettslige virkemidler som er nødvendige for å få prøvd, og eventuelt gjennomført, sine rettsposisjoner etter folkeretten».<sup>26</sup> Formålet med reglene om stater og regjeringer vil ikke oppnås noe bedre eller dårligere av at norske rettsanvendere tolker norske lovbestemmelser på den ene eller andre måten som beskrives i dette kapitlet. Folkerettens system bygger på at anerkjennelse og statsdannelse er adskilt, jf. omtalen av Montevideo-konvensjonen artikkel 3 og 6 ovenfor. Stater står fritt til å anerkjenne fremmede stater og regjeringer uavhengig av reglene om statsdannelse.

Effektivitetsprinsippet gir derfor ikke noe bidrag til en overordnet diskusjon av hvilket av de to tolkningsalternativene som bør foretrekkes i norsk rett. Prinsippet kan likevel gi et bidrag i enkeltsaker, hvis man tolker en norsk regel som bygger på en internasjonal regel som forutsetter den ene eller den andre løsningen. Et eksempel på en slik sak er Rt. 2002 s. 618, som omtales nærmere i punkt 3.1 nedenfor.

## 2.2 Andre alternativ: norsk anerkjennelse

Den andre mulige tolkningen av «fremmed stat» er at begrepet viser til stater og regjeringer som norske myndigheter har anerkjent. Slik anerkjennelse reguleres av Grunnloven § 26(1). Bestemmelsen gir «Kongen», i praksis Regjeringen, myndighet til å «sende og motta sendemenn», altså å etablere diplomatiske forbindelser med fremmede staters regjeringer. Det er dermed den norske regjeringen som avgjør hvilke fremmede stater og regjeringer Norge skal anerkjenne. Myndighetene behøver ikke å erklære offentlig at den ene eller andre fremmede staten eller regjeringen anerkjennes. Å etablere diplomatiske relasjoner med en stats regjering, eller én av flere selverklærte regjeringer, vil være en implisitt anerkjennelse av staten og den aktuelle regjeringen.

---

<sup>25</sup> Rt. 2000 s. 1811, på s. 1826.

<sup>26</sup> Finn Arnesen og Are Stenvik, *Internasjonalisering og juridisk metode*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2015, s. 59.

Stoltenberg II-regjeringen valgte å anerkjenne Kosovo i 2008. Kosovo er per 2022 anerkjent av 97 FN-medlemmer, men det er omdiskutert om Kosovo er en stat etter folkerettens regler.<sup>27</sup> Derimot har ingen norsk regjering valgt å anerkjenne Palestina, som per 2022 er anerkjent av 138 FN-medlemmer, og som også har en uavklart folkerettslig stilling.<sup>28</sup> Norske myndigheter anerkjenner heller ikke selverklærte stater som Den saharawiske arabiske demokratiske republikk («Vest-Sahara»), Nord-Kypros, Sør-Ossetia, Abkhazia, Transnistria, Artsakh («Nagorno-Karabakh») og Somaliland.

Når det gjelder regjeringer, har norske myndigheter valgt å anerkjenne Assads regjering som Syrias regjering.<sup>29</sup> Myndighetene anerkjenner dessuten Maduros regjering i Venezuela,<sup>30</sup> og regjeringen i Folkerepublikken Kina som staten Kinas regjering.

Ordlyden i Grunnloven § 26(1) har ingen rettslige vilkår for å «sende og motta sendemenn». Norske myndigheter kan dermed etablere diplomatiske forbindelser uten å ta stilling til om den fremmede staten oppfyller folkerettens vilkår for statsdannelse, eller om den aktuelle regjeringen er statens regjering ifølge folkeretten. Myndighetene kan velge å anerkjenne eller ikke anerkjenne på grunnlag av rent politiske betraktninger.

Det er også mulig å spørre om Grunnloven § 26(1) legger begrensninger på tolkningen av norske regler om fremmede stater. Det er bare Regjeringen som har myndighet til å etablere formelle diplomatiske relasjoner med fremmede stater eller regjeringer. Å tolke en norsk lov i lys av folkerettens regler om stater og regjeringer kan innebære at en stat eller regjering som norske myndigheter ikke anerkjenner, må behandles som fremmed stat eller regjering i forbindelse med en konkret sak. En slik lovtolkning vil ikke i seg selv innebære en formell anerkjennelse eller etablering av formelle relasjoner med den fremmede staten eller regjeringen. Derfor vil nok ikke tolkningen være i strid med Grunnloven § 26(1). Samtidig er det grunn til å tro at domstoler eller andre rettsanvendere vil forsøke å unngå en slik situasjon. Da blir Grunnlovens maktfordeling et reelt hensyn i favør av å tolke lovbestemmelser slik at norsk anerkjennelse er avgjørende, jf. punkt 3.1 nedenfor.

### 3 FREMMEDE STATER I NORSK RETT

---

<sup>27</sup> For eksempel James Crawford, «Kosovo and the Criteria for Statehood in International Law», i Marko Milanovic og Michael Wood (red.), *The Law and Politics of the Kosovo Advisory Opinion*, Oxford University Press 2015, s. 280, på s. 290; Milena Sterio, «The Case of Kosovo: Self-Determination, Secession, and Statehood Under International Law», *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 2010, s. 361, på s. 364.

<sup>28</sup> John Quigley, *The Statehood of Palestine: International Law in the Middle East Conflict*, Cambridge University Press 2010, s. 252; Jasmine Moussa, «Atrocities, Accountability and the Politics of Palestinian Statehood», *Palestine Yearbook of International Law*, 2016, s. 42, på s. 94.

<sup>29</sup> NTB, «Norge anerkjenner Assad-regimet som Syrias representant», 30. mars 2017, <nrk.no/norge/norge-ankjenner-assadregimet-som-syrias-representant-1.13451642>. Nasjonalkoalisjonen anses kun som «den legitime representanten for det syriske folket», jf. Amund Aune Nilsen, «Norge: Opposisjon i Syria er legitim representant for folket», 9. desember 2012, <nrk.no/urix/-syrias-opposisjonen-er-legitim-1.10342976>.

<sup>30</sup> Kenneth Lund, «Norge anerkjenner fortsatt Maduro som president i Venezuela», 26. februar 2019, <dn.no/politikk/venezuela/colombia/juan-guaido/norge-ankjenner-fortsatt-maduro-som-president-i-venezuela/2-1-552022>.

### 3.1 Anerkjennelse som hovedregel

Dette kapitlet handler om fremmede stater i norsk rett. Rettspraksis er en viktig kilde, i mangel av andre kilder, jf. kapittel 1. Det finnes én klar avgjørelse fra Høyesterett, Rt. 2002 s. 618.

Saken gjaldt en praksisendring med hjemmel i plantesjukdomslova av 1964<sup>31</sup> og planteinnførselsforskriften av 1983.<sup>32</sup> Begge disse regelverkene har senere blitt erstattet med nytt regelverk. Praksisendringen gjaldt import av landbruksprodukter fra Nord-Kypros, og gikk ut på at sertifikater utstedt av myndighetene i Nord-Kypros ikke lenger ble godkjent for import til Norge. Et importfirma gikk til sak mot staten og hevdet at loven ikke ga hjemmel for endringen. Plantesjukdomslova § 2 ga «Kongen» adgang til å gi forskrifter om blant annet «kontroll med innførsel av planter». Planteinnførselsforskriften var en slik forskrift, der § 4(A)(7) krevde at innførte planter skulle være «undersøkt av eksportlandets offisielle planteinspeksjon» og utstyrt med et «sertifikat» fra samme inspeksjon.

I Rt. 2002 s. 618 drøftet førstvoterende hvorvidt bestemmelsen «innebærer at det stilles folkerettslige krav til avsenderlandet».<sup>33</sup> Han mente at «ordlyden ikke gir noen direkte veiledning»,<sup>34</sup> selv om den kunne «sies å gi en viss støtte for at det må være en ‘stat’ som er anerkjent av Norge».<sup>35</sup> Loven måtte imidlertid leses i lys av det internasjonale samarbeidet som lå bak regelverket. Førstvoterende viste til lovens forarbeider, som sa at formålet med loven var «å følge opp Norges internasjonale forpliktelser».<sup>36</sup> Disse forpliktelsene var først og fremst konvensjonen om opprettelsen av Den europeiske plantevernorganisasjon av 18. april 1951 og Den internasjonale plantevernkonvensjon av 6. desember 1951. Den sistnevnte konvensjonens formål og system tilsa at dens begrep «offentlig plantevernorganisasjon» måtte «bety en organisasjon opprettet av en folkerettslig anerkjent stat, det vil si av en regjering som kan forplikte staten folkerettslig, og som vil kunne bli akseptert som traktatpart».<sup>37</sup> Loven og forskriften bygget altså på en traktat som forutsatte internasjonalt samarbeid, og dette samarbeidet ville ikke fungert dersom ikke-ankjente stater skulle omfattes av bestemmelsen. Høyesterett konkluderte med at Nord-Kypros, som norske myndigheter ikke anerkjente, ikke var et «eksportland» i planteinnførselsforskriften § 4(A)(7). Høyesteretts fremgangsmåte, der den norske regelen ble tolket i lys av en traktat som regelen var ment å gjennomføre, kan ses som et utslag av effektivitetsprinsippet, jf. kapittel 2.1.<sup>38</sup>

Førstvoterende fant støtte i en sak fra EU-domstolen, som nettopp gikk ut på å avvise sertifikater for landbruksimport fra Nord-Kypros, med hjemmel i et EU-direktiv som var tatt inn i «assosieringsavtalen mellom EF og republikken Kypros». Direktivet krevde, på samme måte som den norske forskriften, at sertifikater var utstedt av visse «myndigheter».<sup>39</sup> EF-domstolen kom til at nord-kypriotiske myndigheter på grunn av «manglende kontroll- og samarbeidsmulighet» ikke var omfattet av direktivet.<sup>40</sup> EF-domstolen valgte altså samme

<sup>31</sup> Lov 14. mars 1964 nr. 1 om tiltak mot plantesjukdommar og skadedyr på planter.

<sup>32</sup> Forskrift 10. september nr. 883 for innførsel av planter og plantedeler m.v. til Norge.

<sup>33</sup> Rt. 2002 s. 618, på s. 624.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Rt. 2002 s. 618, på s. 625.

<sup>36</sup> Ibid., med henvisning til Ot.prp. nr. 6 (1963–1964) s. 1.

<sup>37</sup> Rt. 2002 s. 618, på s. 626.

<sup>38</sup> Arnesen og Stenvik 2015 s. 60; Anders Narvestad, *Høyesterett og fokeretten*, Universitet i Oslo 2022, s. 131–132.

<sup>39</sup> C-432/92 *Anastasiou mfl.*, 5. juli 1994, avsnitt 65.

<sup>40</sup> Rt. 2002 s. 618, på s. 627.



løsning som Høyesterett i en sak som hadde likhetstrekk med Rt. 2002 s. 618, og Høyesterett brukte dette som et støtteargument.

LB-2009-164038 fra Borgarting lagmannsrett er også relevant. Dette var en sak om utlevering til Kosovo. Utleveringsloven<sup>41</sup> § 1 sier at personer «som i fremmed stat er siktet, tiltalt eller domfelt for straffbar handling», kan utleveres. Norske myndigheter anerkjente Kosovo 23. mars 2008. Sakens kjennelse om utlevering var datert 25. september, altså etter anerkjennelsen. Tiltalte hevdet at «norske domstoler [må] vise tilbakeholdenhet» så lenge en sak om Kosovos uavhengighet verserte for Den internasjonale domstolen. Den internasjonale domstolen ga en rådgivende uttalelse 22. juli 2010, etter at den norske rettsprosessen var over.

Lagmannsretten konkluderte med at «Norges anerkjennelse av Kosovo må være førende for domstolenes vurdering» av hva som var en «fremmed stat», og at prosessen i Den internasjonale domstolen ikke kunne endret rettens konklusjon. Dette var riktig fremgangsmåte, også av grunner som retten ikke nevner: For det første var uttalelsen fra Den internasjonale domstolen rådgivende, ikke bindende. For det andre gjaldt saken kun lovligheten av Kosovos uavhengighetserklæring. Dette er et annet spørsmål enn om Kosovo har blitt en selvstendig stat. Domstolen fant ikke noe forbud som kunne ramme Kosovos uavhengighetserklæring, og konkluderte derfor med at erklæringen «did not violate international law».<sup>42</sup> Det betyr imidlertid ikke at Kosovo er eller var en stat. Lagmannsrettens avgjørelse ble anket til Høyesterett og avgjort i HR-2010-106-A, men argumentet om Kosovos stilling ble frafalt for Høyesterett.<sup>43</sup> Siktetes anførsel om at Kosovos status ville bli avgjort av Den internasjonale domstolen, var altså ikke holdbar, og dette bidro nok til at anførselen ble frafalt for Høyesterett.

Man har dermed to relevante norske rettsavgjørelser, som begge går i samme retning, og lar norsk anerkjennelse være avgjørende for hva som regnes som en «fremmed stat». Det er ikke dermed gitt at dette er en generell regel i norsk rett. Høyesteretts la i Rt. 2002 s. 618 vekt på at formålet med den konkrete loven som ble tolket, var «å følge opp Norges internasjonale forpliktelser». Disse internasjonale forpliktelsene la opp til et internasjonalt samarbeid, og Høyesterett mente at dette samarbeidet forutsatte at motparten var «en folkerettslig anerkjent stat». Høyesteretts resonnement kan forstås slik at det først og fremst er denne typen lovbestemmelser som skal tolkes slik at norsk anerkjennelse er avgjørende. Det vil i så fall være snakk om lovbestemmelser som gjennomfører internasjonale forpliktelser som forutsetter internasjonalt samarbeid mellom stater som anerkjenner hverandre. Da kan det være adgang til å tolke andre typer lovbestemmelser på en annen måte.

Det er imidlertid flere reelle hensyn som taler for å tolke alle lovbestemmelser slik at norsk anerkjennelse er avgjørende.

Grunnloven § 26(1) gir regjeringen myndighet til å etablere diplomatiske forbindelser med fremmede stater. At domstolene overlater spørsmål om statsdannelse til regjeringen, er dermed i samsvar med Grunnlovens maktfordeling, jf. punkt 2.2.

---

<sup>41</sup> Lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrytere m.v.

<sup>42</sup> *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 2010*, s. 403, 453.

<sup>43</sup> HR-2010-106-A, på avsnitt 10.

Statsdannelse er dessuten et politisk viktig spørsmål, og domstolene er lite egnet til å løse slike spørsmål. Dette ble fremhevet av lagmannsretten i LB-2009-164038, der retten skrev at «anerkjennelse av en ny stat i stor grad beror på politiske hensyn som Norges regjering vil være best egnet til å foreta». I folkeretten beror statsdannelse på en juridisk vurdering, men stater har en klar politisk interesse i hvilke andre stater de ønsker å ha offisielle forbindelser med.

Et ytterligere hensyn er at det er enkelt for domstolene å legge norsk anerkjennelse til grunn. Rettstilstanden i folkeretten er ikke fullstendig klar, jf. punkt 2.1, og selv erfarne folkerettsjurister kan ha problemer med å vurdere stillingen til Palestina, Republikken Kina eller Kosovo. Norsk dommere er generalister, og tvister om statsdannelse er sjelden oppe for norske domstoler. Hvis en dommer møter et slikt spørsmål, er det sannsynligvis for første og siste gang i karrieren. Da er det en fordel å ha en løsning som er enkel å anvende. Dette gir også økt forutberegnelighet, for partene i den konkrete saken og i fremtidige saker.

Domstolene har lagt til grunn anerkjennelse som avgjørende for statsdannelse, i (den opphevede) planteinnførselsforskriften og i utleveringsloven. Hensynene som taler for denne tolkningen, gjør seg også gjeldende for andre lover som viser til «fremmed stat» eller lignende. Det eneste som kan tilsi noen annen løsning, er at Høyesterett i Rt. 2002 s. 618 la vekt på det internasjonale samarbeidet som lå bak lovbestemmelsen som ble tolket, noe som kunne bety at andre typer lovbestemmelser ikke nødvendigvis skal behandles på samme måte. Hensynene som taler for å la anerkjennelse være avgjørende, er imidlertid tungtveiende. Derfor bør det være grunnlag for å konkludere med at hovedregelen i norsk rett er at norsk anerkjennelse er avgjørende for hva som er en stat, med mindre det finnes spesielle forhold ved den enkelte lov som skulle tilsi en annen løsning.

### 3.2 Et mulig unntak for «offisielle forbindelser»

Selv om norske myndigheter ikke anerkjenner en bestemt stat, kan myndighetene i praksis ha ulike former for forbindelser med staten. I stedet for å etablere vanlige diplomatiske relasjoner kan man opprette representasjonskontorer uten formell diplomatisk status, eller inngå avtaler som ikke regnes som traktater mellom stater.

Ifølge Rt. 2002 s. 618 kan det være adgang til å likebehandle stater som norske myndigheter bare har «offisielle forbindelser med», med stater som myndighetene anerkjenner. Høyesterett nevnte dette som en mulighet, men tok ikke endelig stilling til om gjeldende rett åpnet for dette. Det var ikke nødvendig, fordi det uansett ikke fantes offisielle forbindelser mellom norske myndigheter og Nord-Kypros, som saken handlet om. Det finnes ingen andre rettskilder som kan klargjøre om gjeldende rett tillater slik likebehandling. Hva som er gjeldende rett, er derfor usikkert.

Ifølge førstvoterende i Rt. 2002 s. 618 måtte man i en eventuell vurdering av om en ikke-ankjent stat skulle likebehandles med en anerkjent stat, «legge betydelig vekt på Utenriksdepartementets vurderinger». Hvis det skulle bli satt på spissen i en fremtidig sak, vil det nok i praksis bli avgjort av en politisk avgjørelse i Utenriksdepartementet snarere enn en rettslig vurdering i domstolene. Hvis Utenriksdepartementets syn er at en bestemt ikke-ankjent stat bør behandles som om den var anerkjent, vil nok domstolene rette seg etter det.

Norske myndigheter har ingen «offisielle forbindelser» med de aller fleste ikke-ankjente stater. De eneste eksemplene som kan by på tvil, er Palestina og Republikken Kina. Førstvoterende i Rt. 2002 s. 618 nevnte nettopp «Taiwan og de palestinske

selvstyreområdene» som kandidater for likebehandling med anerkjente stater.<sup>44</sup> Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom Norges forbindelser med Palestina og Republikken Kina.

Norge har ikke offisielle forbindelser med Republikken Kina. Norge har en bilateral avtale med Danmark, der Danmark har ansvaret for å motta søknader om visum og arbeidstillatelse i Taiwan, noe som uansett ikke innebærer myndighetsutøvelse. Norges Eksportråd hadde frem til 2002 et eksportkontor i Taipei som ivaretok de samme oppgavene, men det ble nedlagt av kommersielle grunner.<sup>45</sup> Norge og Republikken Kina har aldri inngått noen folkerettslig bindende avtale.<sup>46</sup> Republikken Kina har etablert et «Taipei Representative Office» i Oslo, men dette kontoret har ingen formell diplomatisk status. Palestina, på sin side, representeres i Norge av Palestinas frigjøringsorganisasjon (PLO). Norske myndigheter har anerkjent PLO som representant for det palestinske folk, og har inngått en bilateral avtale som gir PLO rett til en form for diplomatisk representasjon og immunitet i Norge.<sup>47</sup> Det vil derfor være mulig å regne PLO som tilsvarende en stat i lovgivning med ordlyden «fremmed stat», på grunnlag av «offisielle forbindelser». Det ser ikke ut til å være adgang til å gjøre det samme med Republikken Kina.

De politiske sidene ved en eventuell likebehandling av Republikken Kina og PLO er dessuten svært ulike. Israel og Palestina er uenige om mye, men de har et felles mål om fremtidig sameksistens. Israel vil nok reagere negativt på en norsk anerkjennelse av Palestina, men de diplomatiske relasjonene vil bestå. At Sverige har anerkjent Palestina og fortsatt har relasjoner med Israel, illustrerer dette. En anerkjennelse av Republikken Kina innebærer derimot et absolutt diplomatisk brudd med Folkerepublikken Kina. Utenriksdepartementet vil nok derfor ønske å unngå å gi Republikken Kina noe som kan minne om en formell status i norsk rett.

Den nevnte bilaterale avtalen mellom Norge og PLO kan bare få virkning i norsk rett dersom man sidestiller PLO med en anerkjent stat. Avtalen gir PLOs representanter diplomatisk immunitet. Dette vil blant annet ha betydning ved anvendelsen av straffeprosessloven og tvisteloven. Disse lovene har bestemmelser som sier at de skal anvendes med de begrensninger som følger av «overenskomst med fremmed stat». Punkt 4.1 konkluderte med at «fremmed stat» som hovedregel betyr «stat som norske myndigheter har anerkjent». Norske myndigheter har ikke anerkjent Palestina. Da blir ikke den bilaterale avtalen en «overenskomst med fremmed stat» med mindre PLO sidestilles med en anerkjent stat.

### 3.3 En folkerettslig plikt til anerkjennelse – *Namibia*-unntaket

Punkt 4.1 viste at norske domstoler har lagt til grunn at norske myndigheters anerkjennelse er avgjørende for hva som regnes som en fremmed stat i norsk rett. I visse tilfeller kan imidlertid en slik fremgangsmåte være i strid med folkeretten. Dette kapitlet redegjør for folkerettens krav, forklarer hvordan dette påvirker norsk rett, og vurderer til slutt om Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2002 s. 618 og norsk forvaltningspraksis om godkjenning av utenlandsk utdanning er i samsvar med folkeretten.

---

<sup>44</sup> Rt. 2002 s. 618, på s. 627.

<sup>45</sup> Stortinget.no, «Skriftlig spørsmål fra Ivar Kristiansen (H) til utenriksministeren», 3. mars 2009 <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=42756>>.

<sup>46</sup> Utenriksdepartementets traktatregister inneholder ingen traktat med Republikken Kina.

<sup>47</sup> Lovdata.no, «Avtale mellom Norge og Den palestinske frigjøringsorganisasjon PLO», 18. juli 2011, <[lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-07-18-27](http://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-07-18-27)>.

Den sentrale folkerettslige regelen i denne sammenhengen er en plikt til å anerkjenne visse rettsakter fra ikke-ankjente stater. Denne regelen følger av folkerettslig sedvanerett. Den ble stadfestet i Den internasjonale domstolens *Namibia*-uttalelse fra 1971. Der kom Den internasjonale domstolen først til at alle stater hadde en plikt til å anerkjenne at Sør-Afrikas kontroll over Sørvest-Afrika (i dag Namibia) var ulovlig, og til ikke å anerkjenne vedtak som Sør-Afrika måtte treffe på Namibias vegne.<sup>48</sup> Domstolen tok imidlertid et forbehold, som gikk ut på at andre stater ikke måtte frata Namibias befolkning fordelene ved internasjonalt samarbeid.<sup>49</sup> Derfor pliktet alle stater å anerkjenne vedtak som bare kan ignoreres «to the detriment of the inhabitants».<sup>50</sup> Domstolen nevnte som eksempler «the registration of births, deaths and marriages».<sup>51</sup>

Man kan spørre hvilke andre rettsakter som omfattes av *Namibia*-unntaket, i tillegg til fødsel, dødsfall og ekteskap. Det sentrale i Den internasjonale domstolens formulering av unntaket er at befolkningen i ikke-ankjente stater ikke skal fratras fordelene ved internasjonalt samarbeid. Hvis dette tas bokstavelig, kan det omfatte svært mye. Regelen kan etter sin ordlyd ramme alt som begrenser handel med ikke-ankjente stater, siden internasjonal handel er en av fordelene med internasjonalt samarbeid. Regelen bør imidlertid ikke strekkes så langt. En fornuftig tolkning av regelen er at den handler om «acts [...] of a wholly internal and private law character».<sup>52</sup> Denne tolkningen innebærer at typiske offentlige oppgaver faller utenfor *Namibia*-unntaket.

*Namibia*-uttalelsen gjaldt en sak der en ankjent stat hadde en ikke-ankjent koloni, men prinsippet bør også gjelde for ikke-ankjente stater i sin alminnelighet.<sup>53</sup> Regelen har blitt bekreftet i tre senere saker fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).<sup>54</sup>

Den internasjonale domstolens uttalelse i *Namibia* var rådgivende. Domstolens rettspraksis, herunder rådgivende uttalelser, har stor vekt i folkeretten.<sup>55</sup> I dette tilfellet støttes uttalelsen også av praksis fra EMD og fra nasjonale domstoler. Da må man legge til grunn at den gir uttrykk for gjeldende folkerettslig sedvanerett. Denne sedvaneretten er folkerettslig bindende for Norge. Den innebærer en folkerettslig forpliktelse til å anerkjenne visse rettsakter. Norge vil bryte folkeretten dersom norske domstoler eller andre myndigheter ikke anerkjenner rettsakter som er omfattet av *Namibia*-unntaket.

*Namibia*-unntaket er dermed omfattet av presumsjonsprinsippet, som ble nevnt i punkt 2.1. Dermed må norske rettsanvendere «så vidt mulig» tolke aktuelle norske lovbestemmelser i

---

<sup>48</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1971*, s. 16, på s. 58.

<sup>49</sup> *Ibid.*, s. 56.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> James Crawford, *State Responsibility: The General Part*, Cambridge University Press 2013, s. 384.

<sup>53</sup> Anthony Cullen og Steven Wheatley, «The Human Rights of Individuals in *De Facto* Regimes under the European Convention on Human Rights», *Human Rights Law Review*, 2013, s. 691, på s. 708; Jochen A. Frowein, «Non-Recognition», i Anne Peters (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2011) avsnitt 6.

<sup>54</sup> *Loizidou mot Tyrkia*, 18. desember 1996, 15318/89; *Kypros mot Tyrkia*, 10. mai 2001, 25781/94; *Demopoulos og andre mot Tyrkia*, 1. mars 2010, 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 & 21819/04. De to første sakene omtales i Yaël Ronen, «Non-Recognition, Jurisdiction and the TRNC before the European Court of Human Rights» (2003), 62, *The Cambridge Law Journal*, s. 534.

<sup>55</sup> Crawford 2019, s. 38.

tråd med unntaket, så lenge man er innenfor «det som med rimelighet kan anses som tolkning av bestemmelsen».<sup>56</sup>

Ekteskapsloven<sup>57</sup> illustrerer dette. Ekteskap nevnes i *Namibia*-uttalelsen som noe som skal anerkjennes også fra ikke-ankjente stater. Ekteskapsloven § 7 handler blant annet om dokumentasjon fra «hjemland» om at man ikke er gift tidligere, at man er skilt i utlandet, eller at tidligere ektefelle er død. Paragraf § 18a handler om anerkjennelse av «ekteskap som er inngått i utlandet». Også § 5a, § 30b, § 30d og § 111 bruker begrepet «land» i ulike former. Et spørsmål blir da om dette omfatter land som Norge ikke anerkjenner som stater. Presumsjonsprinsippet taler for en slik tolkning ettersom Norge har en folkerettslig plikt til å anerkjenne ekteskap i ikke-ankjente stater. Ordlyden «land» er dessuten noe annet enn «stat». «Land» kan gis en videre og mer pragmatisk tolkning enn det formelle statsbegrepet. Den internasjonale domstolen og EMD bygger sine resonnementer på et reelt hensyn, nemlig hensynet til befolkningen i ikke-ankjente stater. Dette reelle hensynet er også relevant i norsk rett. Et mothensyn kan være at stater som er i konflikt med en ikke-ankjent stat, kan reagere diplomatisk overfor Norge. Da kan man svare med å vise til at det er snakk om et folkerettslig krav. Begrepet «land» i ekteskapsloven bør tolkes slik at det inkluderer land som Norge ikke anerkjenner som stater, slik at ekteskap fra slike land anerkjennes i Norge, og norske statsborgere kan gifte seg med borgere fra slike land.

Ekteskapsloven § 30b og § 97 handler derimot om «overenskomst med fremmed stat». Loven åpner for at slike overenskomster (traktater) kan gjøre unntak i lovens normalordning for prosedyren ved skiftebehandling og verneting for ekteskapsaker. Dette påvirker ikke anerkjennelsen av selve ekteskapet og statsborgernes rett til å gifte seg, som er det sentrale i *Namibia*-uttalelsen. Derfor har ikke *Namibia*-unntaket betydning for tolkningen av § 30b og § 97.

I Rt. 2002 s. 618 godtok ikke Høyesterett importsertifikater for poteter fra Nord-Kypros. Dette er en type vedtak som kan tenkes å omfattes av *Namibia*-unntaket. Som nevnt ovenfor vil unntaket omfatte internasjonal handel dersom man tar Den internasjonale domstolens uttalelse bokstavelig. Som nevnt ovenfor bør regelen i stedet forstås slik at den skiller mellom «acts [...] of a wholly internal and private law character» og typiske offentlige oppgaver. Salg av poteter bygger på en privatrettslig kontrakt, men utstedelsen av importsertifikater er en typisk offentlig oppgave. Bruken av sertifikatene forutsetter aktivt samarbeid mellom myndighetene i ulike land, noe Høyesterett også fremhevet i sin avgjørelse. Det er derfor snakk om noe annet enn anerkjennelse av dødsfall, fødsler og ekteskap. Høyesteretts avgjørelse var ikke i strid med *Namibia*-unntaket.

Godkjenning av utenlandsk utdanning er et praktisk viktig eksempel på vedtak som kan omfattes av *Namibia*-unntaket. Det å kunne ta med seg utdanningen sin over landegrensene er en fordel ved internasjonalt samarbeid, slik unntaket skal handle om. I norsk rett reguleres godkjenning av utenlandsk utdanning av universitets- og høyskoleloven<sup>58</sup> med tilhørende forskrifter. Lovens § 3-4 gjelder godkjenning fra NOKUT, mens § 3-5 gjelder godkjenning fra en bestemt utdanningsinstitusjon. Loven har ordlyden «utlandet». Klager på NOKUTs vedtak etter § 3-4 behandles av NOKUTs klagenemnd.<sup>59</sup> NOKUT har, med henvisning til

<sup>56</sup> Rt. 2000 s. 1811, på s. 1826 og 1831.

<sup>57</sup> Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap.

<sup>58</sup> Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.

<sup>59</sup> NOKUT, «Klagenemnd», udatert, <nokut.no/om-nokut/klagenemnd>.

Lisboakonvensjonen,<sup>60</sup> lagt til grunn at godkjenning forutsetter «en internasjonal anerkjent nasjonalstat [sic] og et internasjonalt anerkjent kvalitetssikringssystem».<sup>61</sup> Kravet om anerkjent nasjonalstat kan imidlertid fravikes, mens kravet om kvalitetssikringssystem anses som ufravikelig.<sup>62</sup>

NOKUT har behandlet søknader fra Palestina og Nord-Kypros, og har utviklet ulik praksis for disse to landene. Kravet om anerkjent nasjonalstat har blitt fraveket i saker om utdanning fra Palestina. Palestina har et tilstrekkelig kvalitetssikringssystem, og utdanning derfra kan godkjennes.<sup>63</sup> Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at dette kun gjelder for utdanning som er akkreditert av palestinske organer, ikke av israelske ettersom Israel bryter folkeretten i forbindelse med okkupasjonen av Palestina.<sup>64</sup> NOKUTs klagenemnd har derimot avslått søknader om godkjenning av utdanning fra Nord-Kypros.<sup>65</sup> Norske myndigheter anerkjenner ikke Nord-Kypros, og dessuten mangler Nord-Kypros et tilstrekkelig kvalitetssikringssystem.<sup>66</sup>

Kunnskapsdepartementet antar generelt at «okkupasjonsmakten eller annen ikke rettmessig myndighet på okkuperte og andre ikke-ankjente områder og territorier» per definisjon «ikke kan anses å ha offentlige ordninger for akkreditering eller godkjenning av høyere utdanning».<sup>67</sup> Dette rammer myndighetene i Nord-Kypros, som anses som okkupert av Tyrkia, og de israelske myndighetene i Palestina. Dette samsvarer med Den internasjonale domstolens utgangspunkt i *Namibia*-uttalelsen, der stater hadde en plikt til ikke å anerkjenne vedtak som Sør-Afrika måtte treffe på vegne av Namibia. Spørsmålet her er imidlertid om godkjenning av utdanning omfattes av uttalelsens unntak. Utdanning kan tilbys av både offentlige og private institusjoner. Godkjenning og akkreditering av utdanning er imidlertid en utpreget offentlig oppgave, på samme måte som utstedelse av importsertifikater. Det faller derfor utenfor *Namibia*-unntaket, hvis dette forstås slik at det omfatter «acts [...] of a wholly internal and private law character». Norske myndigheters praksis med ikke å anerkjenne utdanning fra Nord-Kypros og israelske myndigheter i Palestina er derfor ikke i strid med unntaket.

## 4 FREMMEDE REGJERINGER I NORSK RETT

Dette kapitlet handler om hvilken regjering som kan representere en fremmed stat i norsk rett. Også her blir rettspraksis en viktig kilde. Som nevnt i kapittel 3 har Høyesterett kun avsagt én klar avgjørelse. Avgjørelsen er Rt. 1938 s. 804, som ble avsagt under den spanske borgerkrigen, som ble utkjempet mellom Den spanske republikk og Francisco Francos nasjonalistiske opprørsbevegelse. Saken gjaldt et krav fra Den spanske republikks regjering om utlevering av arkivene i den spanske ambassaden. Ambassadens personale hadde gått over til Franco-regjeringen. For Høyesterett dreide saken seg om hvilken av de to

---

<sup>60</sup> Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, 11. april 1997, CETS 165.

<sup>61</sup> Prop. 59 L (2013–2014) Endringer i universitets- og høyskoleloven, s. 12.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Brev fra Det kongelige kunnskapsdepartement, «Behandling av søknader om godkjenning av utdanning fra ikke-ankjente områder – Vestbredden», 19. desember 2019.

<sup>65</sup> NOKUTs klagenemnd for høyere utdanning, vedtak 40/20; 77/20; 6/21; 35/21.

<sup>66</sup> Prop. 59 L (2013–2014) Endringer i universitets- og høyskoleloven, s. 12.

<sup>67</sup> Brev fra Det kongelige kunnskapsdepartement, «Behandling av søknader om godkjenning av utdanning fra ikke-ankjente områder – Vestbredden», 19. desember 2019.

regjeringene som kunne representere den spanske staten i norsk rett. Dette ville avgjøre hvem som var den juridiske eieren av arkivene. Det var også avgjørende for om ambassaden hadde rett i sin anførsel om at den var beskyttet av statsimmunitet. Ambassaden representerte Franco-regjeringen, og hvis dette måtte regnes som den spanske stats regjering, ville ambassaden ha krav på statsimmunitet. Da ville saken måtte avvises uten realitetsbehandling.

Høyesterett tok Den spanske republikks krav til følge. Dommen ble avsagt 2. november 1938. På dette tidspunktet kontrollerte opprørerne store deler av landet, men republikken hadde fremdeles kontroll over hovedstaden Madrid og dessuten de to nest største byene, Barcelona og Valencia. Norske myndigheter anerkjente Den spanske republikk da Høyesteretts dom ble avsagt. Førstvoterende mente at dette var «avgjørende». Saken ble avgjort på grunnlag av at den var «reist av den regjering som av Norge er anerkjent som Spanias – den spanske stats – regjering».<sup>68</sup> Spørsmålet om eierskap til arkivene ble dermed avgjort av at «den av de norske myndigheter anerkjente representant for Spania er berettiget til å ha og få besiddelsen av de gjenstande som tilhører Spania eller den spanske stat».<sup>69</sup> Fordi Francos regjering ikke ble regnet som den offisielle spanske regjeringen i norsk rett, hadde den heller ikke krav på statsimmunitet.

Spørsmålet om statsimmunitet var et spørsmål om innholdet av folkeretten, og ikke om tolkning av norske rettsregler. Akkurat dette spørsmålet ligger på siden av temaet for denne artikkelen, jf. kapittel 1. Spørsmålet om eierskap til arkivene ble derimot avgjort på grunnlag av norsk rett, så avgjørelsen i Rt. 1938 s. 804 har betydning for argumentet i denne artikkelen.

De samme hensynene som taler for at anerkjennelse er avgjørende for hva som er en stat, jf. kapittel 3.1, taler for at samme regel bør gjelde regjeringer. Hensynene trekker i samme retning som avgjørelsen i Rt. 1938 s. 804. Derfor bør konklusjonen være at norske myndigheters anerkjennelse også er avgjørende for hvilken regjering som kan representere en fremmed stat i norsk rett.

Et slikt spørsmål kan for eksempel aktualiseres dersom Venezuela eller Syria går til sak mot norske myndigheter om sanksjonene mot Assad-regjeringen og Maduro-regjeringen.<sup>70</sup> Norge anerkjenner begge disse regjeringene (jf. punkt 2.3). I en sak for EU-domstolen ble konklusjonen nettopp at Venezuela kunne gå til sak mot Rådet for Den europeiske union om EUs tilsvarende sanksjoner.<sup>71</sup>

## 5 ET KOMPARATIVT OVERBLIKK

Dette kapitlet viser hvordan saker om fremmede stater og regjeringer har blitt behandlet i enkelte andre lands domstoler. Denne undersøkelsen har to formål. Det ene er å illustrere at de norske domstolenes fremgangsmåte ikke er den eneste tenkelige. Det er rom for andre løsninger, og enkelte saker fra utenlandske domstoler viser at disse er gjennomførbare.<sup>72</sup> Det

---

<sup>68</sup> 1938, s. 804, på s. 807.

<sup>69</sup> 1938, s. 804, på s. 810.

<sup>70</sup> Forskrift 15. desember nr. 2103 om restriktive tiltak vedrørende situasjonen i Venezuela; forskrift 2. september nr. 902 om restriktive tiltak mot Syria.

<sup>71</sup> Case C-872/19 P *Venezuela mot Rådet*, 22. juni 2021, avsnitt 74.

<sup>72</sup> International Law Association, *Recognition/Non-recognition in International Law, Second Interim Report*, 2018, s. 26.

andre formålet med undersøkelsen er å vise at den samme tendensen som man finner i norske domstoler, er utbredt i mange andre rettssystemer. Det tilsier at denne fremgangsmåten har gode grunner for seg. Undersøkelsen er langt fra universell, i den forstand at den bare dekker praksis fra visse land, basert på hva forfatteren har funnet gjennom arbeidet med artikkelen. Formålet med undersøkelsen er å vise forskjeller og likheter med norsk praksis, og dette kan oppnås uten å dekke alle land eller regioner.

Ifølge Crawford pleier også europeiske domstoler å la anerkjennelse avgjøre om noe er en stat.<sup>73</sup> En nederlandsk domstol har imidlertid fraveket dette. I *Fretilin* (1980) konkluderte tingretten i Amsterdam med at Øst-Timor ikke var en stat, og la til at statsdannelse «must be decided independently by a court of law, irrespective of the question of recognition».<sup>74</sup> Dette var en sak om Øst-Timor, som på det aktuelle tidspunktet ikke var en stat og dermed ikke hadde partsevne for nederlandske domstoler. International Law Associations oppsummering av praksis ved italienske domstoler sier at de «tend to maintain a high degree of independence towards the executive [...] including questions concerning recognition of a putative State».<sup>75</sup> Britiske domstoler har latt det være avgjørende om en stat er anerkjent av den britiske regjeringen.<sup>76</sup> Denne praksisen kan iallfall spores tilbake til *Taylor v. Barclay* (1828).<sup>77</sup> Saken gjaldt Den sentralamerikanske føderasjonen, som eksisterte fra 1823 til 1840, uten å bli anerkjent av den britiske regjeringen. Siden føderasjonen ikke var anerkjent, hadde den ikke partsevne i engelsk rett. En ordning med at domstolene ber regjeringen om råd når de ønsker å vite om noe er en stat, er lovfestet i Storbritannia, Canada og Australia.<sup>78</sup> En lignende regel, om enn noe mindre absolutt, gjelder i USAs domstoler.<sup>79</sup> Den viktige (men uoffisielle) oppsummeringen, *Restatement of the Law*, sier at «an entity not recognized as a state, or a regime not recognized as the government of a state, is ordinarily denied access to courts in the United States».<sup>80</sup>

De ovennevnte sakene og konklusjonene gjelder tolkning av nasjonal rett. Andre saker i utenlandske domstoler har i stedet dreid seg om tolkning av *folkerettsregler* som reiser spørsmål om noe er en stat, jf. kapittel 1. Et eksempel fra engelsk rett er *Duff Development Co* (1924). Der forklarte en av dommerne at britiske domstoler ber utenriksministeren om å uttale seg om hvorvidt en stat er anerkjent, og la til grunn at «when information is so obtained the Court does not permit it to be questioned by the parties».<sup>81</sup> Saken gjaldt Kelantan, som i dag er en delstat i Malaysia, som hevdet å ha krav på statsimmunitet. Domstolene i New Zealand følger samme ordning. I *Winebox* uttalte en dommer at «where the Crown recognises a foreign entity as sovereign, the Courts are bound to follow».<sup>82</sup> I den saken var det et spørsmål om Cookøyene var en stat, som var en forutsetning for å anvende reglene om statsimmunitet. Regjeringens anerkjennelse ble avgjørende. I en sak fra USA foretok derimot

---

<sup>73</sup> Crawford 2019, s. 152–153.

<sup>74</sup> *Democratic Republic of East Timor & Fretilin v. State of the Netherlands* (1980) 87 ILR s. 73, på s. 74.

<sup>75</sup> International Law Association 2018, s. 8.

<sup>76</sup> Crawford 2019, s. 148; Frederick Alexander Mann, «The Judicial Recognition of an Unrecognised State», *International & Comparative Law Quarterly*, 1987, s. 348, på 348; Campbell McLachlan, *Foreign Relations Law*, Cambridge University Press 2014, s. 379–390; International Law Association, *Recognition/Non-recognition in International Law, Second Interim Report*, 2018, s. 8.

<sup>77</sup> *Taylor v. Barclay* (1828) 57 ER 769; McLachlan 2014, s. 379.

<sup>78</sup> McLachlan 2014, s. 386.

<sup>79</sup> Crawford 2019, s. 151.

<sup>80</sup> *Restatement of the Law (Third) of the Foreign Relations Law of the United States* (American Law Institute 1987) avsnitt 205.

<sup>81</sup> *Duff Development Co Ltd v. Government of Kelantan* [1924] AC 797, 805–6, (1924) 2 ILR 124 (HL).

<sup>82</sup> *Winebox Case* (1996) 2 NZLR 278, 299.



en føderal ankedomstol en selvstendig vurdering av om Palestina var en stat.<sup>83</sup> Formålet var å avgjøre om folkerettens regler om statsimmunitet kom til anvendelse. Domstolen kom til at Palestina ikke var en stat.<sup>84</sup>

Saker om regjeringer er sjeldnere enn saker om stater. Et klart eksempel på en slik sak kommer fra Storbritannia. Maduro-regjeringen og Guaidó-regjeringen i Venezuela var uenige om hvem som hadde rett til visse gullreserver i Bank of England. Det var avgjørende for Storbritannias høyesterett at britiske myndigheter anerkjente Guaidós regjering.<sup>85</sup>

## 6 KONKLUSJON

Det har vært få saker for norske domstoler der fremmede stater eller regjeringer har vært et stridstema. Domstolenes praksis i disse sakene har imidlertid vært konsistent, ved at det avgjørende har vært om norske myndigheter anerkjenner den aktuelle staten eller regjeringen. Reelle hensyn støtter domstolenes praksis. Regjeringen har det primære ansvaret for utenrikspolitikken, og norske myndigheter bør tale med én stemme; relasjoner med andre stater er politiske viktig, og løsningen er enkel å anvende og gir forutberegnelighet. Artikkelen har dessuten vist at mange utenlandske domstoler har samme praksis som de norske, med enkelte unntak.

Denne artikkelen har argumentert for at domstolens praksis bør anses som uttrykk for en hovedregel som skal anvendes i saker om både fremmede stater og fremmede regjeringer i norsk rett. Noen slik konklusjon er derimot ikke aktuell når man anvender folkerettslige regler gjennom bestemmelser om sektormonisme. Dette skyldes at det ikke finnes noen tilsvarende avgjørelse fra en autoritativ domstol. Da er man i stedet henvist til å tolke hver enkelt folkerettsregel i lys av relevante kilder og tolkningsfaktorer.

Det er mulig at ikke-ankjente stater som norske myndigheter har offisielle forbindelser med, kan sidestilles med anerkjente stater. Dette er i praksis kun aktuelt for Palestina, og kun med politisk godkjenning fra Utenriksdepartementet. Unntaket som Den internasjonale domstolen formulerte i *Namibia*-uttalelsen, om at visse privatrettslige forhold i ikke-ankjente stater må respekteres av andre stater, må tolkes inn i visse norske lovbestemmelser, blant annet i ekteskapsloven.

---

<sup>83</sup> *Efrat Ungar et al. v. Palestine Liberation Org.* (1st Cir. 2005), s. 281.

<sup>84</sup> *Ibid.*, s. 292.

<sup>85</sup> “*Maduro Board*” of the Central Bank of Venezuela (Respondent/Cross-Appellant) v. “*Guaidó Board*” of the Central Bank of Venezuela (Appellant/Cross-Respondent) [2021] UKSC 57, avsnitt 110.