

**NÅR ULYKKEN ER UTENLANDS**  
**Forholdet mellom rettskrav, veldedighet og**  
**likebehandlingsprinsippet i konsulærbistanden**



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 221  
Leveringsfrist: 1. juni 2011

Til sammen 35 150 ord

31.05.2011



## Sammendrag

Avhandlingen gir et bilde av rettstilstanden på det konsulære feltet ved å foreta en grundig gjennomgang av rettskildene på området. I tillegg drøftes det om den enkelte borgers rettskrav på konsulær bistand kan øke over tid som følge av en raus praksis i mange saker. Et eget kapittel er viet fire særlig utfordrende undertema på det konsulære feltet, nemlig 1) erstatning til staten som følge av bistand utløst ved egen grov uaktsomhet; 2) mulig straffeansvar for utenriktjenestens ansatte i forbindelse med bestemte typer bistand; 3) situasjonen for norske barn i utlandet med svak tilknytning til Norge og 4) norske myndigheters særlige ansvar for egne borgere som utsettes for grove menneskerettighetskrenkelser. Avslutningsvis foretar jeg en del betraktninger *de lege ferenda*, blant annet ved et komparativt blikk til rettsbildet i Sverige.

Min konklusjon er at det bør igangsettes et arbeid for å regelfeste større deler av konsulærbistanden, gjerne i form av en generell lov eller forskrift med klare øvre og nedre grenser for bistanden.



## Forord

Min særlige fascinasjon innen jussen er forholdet mellom stat og borger. Hva staten som fellesskap kan kreve av den enkelte, og hva den enkelte kan forvente å få tilbake for sitt bidrag og sin rolle i fellesskapet. Ingen steder settes dette mer på spissen enn i de tilfeller hvor borgeren oppholder seg utenfor staten.

Jeg har med åpne øyne valgt et tema som favner over mange ulike rettskildefaktorer. Mitt mål har vært, på et område som er juridisk uoversiktlig, å sy disse sammen for slik å kunne skape et klarere bilde av rettstilstanden på området enn det som pr. i dag er tilgjengelig i eksisterende kilder. Dette inkluderer også Meld. St. 12 (2010 – 2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*, som har kommet til under arbeidet med denne avhandlingen. Stortingsmeldingen har imidlertid vært en nyttig kilde for tall og eksempler.

I arbeidet med avhandlingen har jeg hatt stor nytte av gode råd og innspill fra ulike miljøer. Jeg vil få takke for kyndig veiledning fra fakultetet, for nyttige innspill fra advokat Carl Bore (advokatfirmaet Dalan D/A), utenriksråd Bjørn T. Grydeland, avdelingsdirektør Sjur Larsen, underdirektør Torunn Skard og seniorrådgiver Cecilie Willoch (Utenriksdepartementet), og for god bistand og korrektur fra Magnus Eldøy (M.A.), stud.jur. Frederik Nordby, stud.jur. Halvard Saue, Lars Unar Størdal Vegstein (M.A.) og Eirik Winsnes (M.A.) Takk også til kvm. Kristen Faukstad og stud.jur. Mats Hennem, som sørger for at ånden fra Dunkerque aldri forsvinner fra lesesalen.

Alle gjenstående feil og mangler i oppgaven er mitt eget fulle ansvar.

Den største takken går til Jenny, for alt ovenfor, men mest for alt annet.



# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>1.1</b>	<b>Problemstilling</b>	<b>2</b>
<b>1.2</b>	<b>Avgrensning</b>	<b>3</b>
1.2.1	Begrepet konsulær bistand	4
<b>1.3</b>	<b>Metode, kilde- og begrepsbruk</b>	<b>5</b>
1.3.1	Forvaltningspraksis	5
1.3.2	Likebehandlingsprinsippet	7
1.3.3	Rettskrav	8
1.3.4	Øvrig innhenting av kildemateriale	9
1.3.5	Deltagelse i Utenriksdepartementets krisestab	9
<b><u>2</u></b>	<b><u>BAKGRUNN</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b>2.1</b>	<b>Tidlig utvikling i Norge</b>	<b>11</b>
<b>2.2</b>	<b>Rettslig grunnlag for konsulær bistand</b>	<b>12</b>
<b><u>3</u></b>	<b><u>RAMMEVILKÅR</u></b>	<b><u>15</u></b>
<b>3.1</b>	<b>Forholdet til folkerettens grunnprinsipper og internasjonale avtaler</b>	<b>15</b>
3.1.1	Suverenitetsprinsippet	16
3.1.2	Territorialprinsippet	17
3.1.3	Wienkonvensjonen om konsulært samkvem	18
3.1.3.1	LaGrand-saken	18
3.1.4	Bilaterale avtaler	19
<b>3.2</b>	<b>Forholdet til fremmed rett</b>	<b>20</b>
3.2.1	Forholdet til fremmed rett som følge av traktater	21
3.2.2	Særlig om forholdet til rettsvesenet i fremmede stater	22

<b>4.1</b>	<b>Utenriktjenesteloven</b>	<b>27</b>
4.1.1	Forskrift om gebyrtariff for Norges utenriksstasjoner	30
<b>4.2</b>	<b>Rettslig krav etter utenriktjenesteloven – rettspraksis</b>	<b>31</b>
<b>4.3</b>	<b>Krav til bistand med hjemmel i særlovgivning</b>	<b>34</b>
4.3.1	Passloven	34
4.3.2	Ekteskapsloven og lov om brudvigjing i utlandet	36
4.3.3	Valgloven	37
4.3.4	Lov om notarius publicus	37
4.3.5	Rettshjelploven	38
<b>4.4</b>	<b>Instruks for utenriktjenesten</b>	<b>39</b>
4.4.1	§ 1. Person- og familierettslige saker	41
4.4.2	§ 2. Notarialforretninger, inkl. registrering av partnerskap	41
4.4.3	§ 3. Vigselse ved utenriksstasjon	42
4.4.4	§ 4. Adopsjon	43
4.4.5	§ 5. Testament	43
4.4.6	§ 6. Dødsfall og arveoppgjør	44
4.4.7	§ 8. Retts hjelp til norsk borger i straffesaker	45
4.4.8	§ 9. Politipass	46
4.4.9	§ 13. Valg. Mottakelse av forhåndsstemmer	47
4.4.10	§ 14. Ulykke og sykdom	47
4.4.11	§ 15. Nødlidenshetslån	48
4.4.12	§ 18. Tvangsekteskap	49
4.4.13	§ 19. Barnebortføring	49
<b>4.5</b>	<b>Rettsområder hvor det ikke foreligger krav på bistand</b>	<b>50</b>
<b>4.6</b>	<b>Betydningen av statsborgerskap, oppholdstillatelse, bosted mv.</b>	<b>51</b>
<b>4.7</b>	<b>Foreløpig oppsummering: rettskrav på bistand</b>	<b>52</b>
4.7.1	Pass	52
4.7.2	Rett til å avlegge stemme	52
4.7.3	Gebyrbelagt bistand	52
4.7.4	Annen bistand hjemlet i særlovgivningen	52



<b><u>5</u></b>	<b><u>BISTAND SOM YTES UTEN AT DET FORELIGGER EN RETT FOR DEN ENKELTE</u></b>	<b>53</b>
<b>5.1</b>	<b>Bistand i akutte situasjoner</b>	<b>53</b>
5.1.1	Sykdom og ulykke	53
5.1.2	Nordmenn som ofre for kriminalitet i utlandet	54
5.1.3	Nordmenn som anklages for kriminalitet i utlandet	56
5.1.4	Bistand til utsatte grupper	57
5.1.4.1	Umyndige	57
5.1.4.2	Psykisk syke	58
<b>5.2</b>	<b>”Forvaltningsmessig” bistand</b>	<b>59</b>
<b>5.3</b>	<b>Bistand ved krise- og katastrofesituasjoner</b>	<b>60</b>
<b>5.4</b>	<b>Likebehandlingsprinsippet</b>	<b>61</b>
5.4.1	Betydningen av forvaltningspraksis som rettskildefaktor	61
5.4.1.1	Betydningen av forvaltningsorgan – Utenriksdepartementet – utenriksstasjon – utenriksstjenesten	63
5.4.2	Omfang og hyppighet – betydning for virkningen av likebehandlingsprinsippet	65
5.4.2.1	Akutte situasjoner	65
5.4.2.2	Ikke-akutte, ”forvaltningsmessige” situasjoner	65
5.4.2.3	Krise- og katastrofesituasjoner	66
5.4.3	Like saker	67
<b>5.5</b>	<b>Foreløpig oppsummering – bistand som ytes ut over rettskravene i kap. 5</b>	<b>75</b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>SÆRLIGE JURIDISKE UTFORDRINGER VED KONSULÆRBISTAND TIL NORDMENN I UTLANDET</u></b>	<b>79</b>
<b>6.1</b>	<b>Erstatning og regress for statlige utgifter der de involverte selv har utsatt seg for uakseptabel risiko</b>	<b>79</b>
6.1.1	Sakstyper hvor refusjon kan være aktuelt	83
6.1.1.1	Refsdal-saken	85
6.1.1.2	Jarle Trå-saken	86

<b>6.2</b>	<b>Straffeansvar for utenrikstjenestens ansatte i forbindelse med særlige typer konsulære saker</b>	<b>87</b>
6.2.1	Surrogati	87
6.2.2	Kjønnslemlestelse	89
<b>6.3</b>	<b>Norske barn i utlandet med svak eller ingen tilknytning til Norge</b>	<b>90</b>
<b>6.4</b>	<b>Norske myndigheters ansvar for å bistå borgere som utsettes for grove menneskerettighetskrenkelser i utlandet</b>	<b>91</b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>DE LEGE FERENDA</u></b>	<b><u>95</u></b>
<b>7.1</b>	<b>Minstestandard for rett til bistand i særlige tilfeller</b>	<b>95</b>
7.1.1	Menneskerettighetskrenkelser	96
7.1.1.1	Dødsstraff, tortur mv.	96
7.1.2	Mindreårige	97
7.1.2.1	Tvangsekteskap – kjønnslemlestelse – barnebortføringer	97
<b>7.2</b>	<b>Streng praksis, tydelig regelverk</b>	<b>98</b>
<b><u>8</u></b>	<b><u>VURDERINGER OG KONKLUSJON</u></b>	<b><u>101</u></b>
<b><u>9</u></b>	<b><u>KILDELISTE</u></b>	<b><u>A</u></b>
<b>9.1</b>	<b>Litteratur</b>	<b>A</b>
<b>9.2</b>	<b>Lov- og domsregister</b>	<b>E</b>
<b>9.3</b>	<b>Konvensjoner og traktater</b>	<b>G</b>
<b>9.4</b>	<b>Stortingsdokumenter</b>	<b>I</b>
<b>9.5</b>	<b>Instrukser, rundskriv, uttalelser, veiledninger, brev, o.a.</b>	<b>K</b>
<b>9.6</b>	<b>Nettsider til bakgrunnsinformasjon</b>	<b>M</b>

**10 VEDLEGG O**

---

**10.1 Vedlegg I: Wienkonvensjonen om konsulært samkvem artikkel 5 (Norsk oversettelse, UDs traktatregister). O**

**10.2 Vedlegg II: Svensk lov om konsulær bistand Q**

**10.3 Vedlegg III: Svensk lov om konsulær katastrofeinnsats U**

## Forkortelser

ASIL	American Society of International Law
BLD	Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet
CETO	Council of Europe Treaty Office
CETS	Council of Europe Treaty Series
CCI	Common Consular Instructions
ETS	European Treaty Series
FNO	Finansnæringens fellesorganisasjon
Forhandl.	Forhandlinger i Stortinget
HccH	Hague Conference on Private International Law
HR	Høyesterett
ICJ-CIJ	International Court of Justice – Cour Internationale de Justice
IPM	Instrumentum Pacis Monasteriensis
IPO	Instrumentum Pacis Osnabrugensis
JD	Justisdepartementet
JV	Jussens Venner
LNTS	League of Nations Treaty Series
O	Overenskomster med fremmede stater
R	Recueil des Traités de la Norvège
Rt.	Rettstidene
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap
UD	Utenriksdepartementet
UD-OPS	Utenriksdepartementets operative senter
UNTC	United Nations Treaty Collection
US SC	United States Supreme Court
VCCR	Vienna Convention on Consular Relations
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties

## 1 Innledning

14. mars 2006 ble følgende skriftlige spørsmål oversendt fra Stortinget til Utenriksdepartementet:

En norsk uføretrygdet statsborger som er bosatt i Kristiansand, ligger på sykehus i Thailand og klarer ikke på egen hånd å komme seg hjem til Norge. Han er ved dårlig helse og trenger kontinuerlig medisinsk oppfølging, han har ikke gyldig forsikring og hans visum til Thailand har gått ut. Hans situasjon vil kunne bli kritisk hvis han ikke får nødvendig behandling. Hvordan kan den norske ambassaden i Bangkok være behjelpelig for å få den norske pensjonisten trygt hjem?<sup>1</sup>

Spørsmålet er ikke unikt, situasjonen er det langt mindre. De siste ti årene har det vært en markant økning<sup>2</sup> i antallet saker hvor norske borgere i utlandet trenger bistand fra norske myndigheter, på fagspråket såkalte konsulære saker. Stor medieoppmerksomhet om enkeltsaker, voksende saksmengde og flere kompliserte saker har lagt økende press på norske myndigheter for å yte bistand.<sup>3</sup> Av særlige eksempler kan nevnes Kongo-saken,<sup>4</sup> Jarle Trå-saken<sup>5</sup> og Refsdal-saken.<sup>6</sup>

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*, bad Stortinget regjeringen om ”klarere å definere hvilket konsulært tjenestenivå norske borgere kan forvente av

---

<sup>1</sup> Dok. 15:600 (2005-2006) Skriftlig spørsmål fra representanten Morten Høglund (FrP) OP, til Utenriksdepartementet. Antallet saker i Utenriksdepartementets sakregister er i 2009 på ca. 110 000 – 120 000 saker, en økning fra om lag 80 000 saker for fem år siden. (Utenriksministerens redegjørelse på Utenriksdepartementets lederkonferanse. 23. august 2010). I løpet av sitt første år (april 2010 – april 2011) har Utenriksdepartementets operative senter (døgnaåpen servicetelefon, jf. note 236) tatt imot ca. 20 000 henvendelser, hvorav de fleste gjelder konsulære saker.

<sup>2</sup> Meld. St. 12 (2010-2011) s. 5.

<sup>3</sup> To norske borgere ble i mai 2009 pågrepet i det østlige Kongo, og senere dømt til døden for drap i to militære rettsinstanser. De to mennene er fremdeles fengslet i Kongo, dødsstraffen er ikke fullbyrdet. Saken omtales flere steder i avhandlingen.

<sup>4</sup> En norsk borger forsøkte i mai 2009 å bestige Mount Everest alene og uten kunstig tilførsel av oksygen, han mislyktes, og var ute av stand til å ta seg ned fra fjellet på egen hånd. Redningsaksjonen involverte en rekke sherpaer, 3 norske klatrere, 2 ambassader og 1 yak-okse. Nordmannen måtte i etterkant av hendelsen amputere samtlige fingre og tær som følge av frostskafer.

<sup>5</sup> En norsk borger ble i november 2009 kidnappet av en Taliban-tilknyttet gruppe i Kunarprovinsen i Afghanistan. Se omtale særlig under punkt 6.1 om mulig refusjon av statens utgifter til bistand.

utenriktstjenesten.”<sup>7</sup> Regjeringen har delvis besvart denne henstillingen ved Meld. St. 12 (2010-2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*, (godkjent i Statsråd 1. april 2011), som gir et lettfattelig overblikk over mange sider ved konsulær bistand. Min fremstilling skiller seg særlig fra stortingsmeldingen ved at den gjennomgår konsulærbistanden fra et juridisk utgangspunkt, og ved at den går betraktelig dypere inn i temaet enn hva Stortingsmeldingen gjør.

Fra et rettslig ståsted er det konsulære feltet utfordrende fordi det i hovedsak er lite detaljregulert, og fordi tildelingen av bistand i svært stor grad er overlatt til myndighetenes utøvelse av skjønn. Forvaltningspraksis blir dermed lett den avgjørende faktoren for forvaltningen i avgjørelsen av mange typer av konsulær bistand. På tross av den delvise klargjøring som kom med Meld. St. 12 (2010-2011), bidrar dette til uklarhet hos publikum så vel som hos forvaltningen om hvilken bistand som må ytes, hvilken bistand som kan ytes, og hvilken bistand det ikke er anledning til å yte. Særlig gjelder nok dette for publikums oppfatning av rettstilstanden, som innebærer et syn på langt mer omfattende ”rettigheter” enn det rettslig sett er grunnlag for.<sup>8</sup>

## 1.1 Problemstilling

I tillegg til å gi et bilde av rettstilstanden på det konsulære området, vil jeg i denne avhandlingen drøfte om utstrakt forvaltningspraksis på det konsulære feltet kan gi grunnlag for større, eller flere, rettskrav i forholdet mellom norske borgere og norske myndigheter i utlandet.

Det konsulære saksfeltet er komplekst, og tidvis uoversiktlig. Ikke bare den bistandssøkende, men også lovanvender og lovgiver vil kunne møte utfordringer dersom de skulle ønske å danne seg et helhetlig bilde av konsulærbistanden. Mitt hovedformål med denne avhandlingen er derfor å beskrive rettstilstanden innenfor den mest aktuelle delen av konsulærbistanden, nemlig den som dreier seg om bistand til den enkelte reisende.

---

<sup>7</sup> Innst. S. nr. 306 (2008-2009) s.7

<sup>8</sup> Se blant annet, til støtte for dette: Hvoslef (2008): *Kari og Knut – første par ut. Evakuering fra krisesituasjoner*.

Jeg vil først legge opp rammeverket for konsulær bistand, før jeg kartlegger rettstilstanden ut fra gjeldende rett og gjeldende praksis. Min tese er at praksis for bistand til norske borgere i utlandet i mange tilfeller går langt ut over den bistand den enkelte har krav på, og jeg vil derfor gi en vurdering av om langvarig forvaltningspraksis som strekker seg ut over det nivået borgerne har krav på kan bidra til å utvide borgernes rettslige posisjon. Med andre ord vil jeg drøfte om en ”raus” praksis over tid vil kunne gi økte rettigheter for senere, tilsvarende tilfeller. Dernest vil jeg gå i dybden på en del viktige uavklarte juridiske utfordringer som preger det konsulære feltet, og som er særegne nettopp for konsulærbistanden. Avslutningsvis vil jeg trekke noen linjer *de lege ferenda*, på bakgrunn av de utfordringer som kommer frem i kartleggingen av rettstilstanden.

## 1.2 Avgrensning

Avhandlingen tar for seg bistand til norske borgere som oppholder seg i utlandet. Utgangspunktet for dette er bistand som gis i medhold av utenriktjenesteloven, men fremstillingen behandler også bistand som ytes i medhold av andre lover, i tilsvarende situasjoner. Jeg avgrenser mot bistand til særlige grupper (for eksempel sjømenn), og mot rene trygde- og pensjonsutbetalinger som ytes til en del norske borgere som er fast bosatt i utlandet. Jeg vil heller ikke behandle den rett til helsehjelp i utlandet som følger av pasientrettighetsloven § 2-1, altså rett til helsehjelp som følger av manglende tilbud eller overskredne frister i den norske spesialisthelsetjenesten.<sup>9</sup>

Uttrykket konsulær bistand omfatter vanligvis også bistand til fremmede borgere som ønsker innreise, opphold eller statsborgerskap i Norge. Oppgavens tema, bistand til norske borgere i utlandet, er ment å avgrense mot disse – og andre typer – utlendingssaker. Til konsulærbistand regnes også de oppgaver norske myndigheter utfører i sin egen interesse, men som berører nordmenn som er bosatt eller oppholder seg i utlandet (blant annet forkynnelser, rettsanmodninger, konsulrett, avhør, rulleføring av vernepliktige bosatt i utenriksstasjonens embetsdistrikt m.v.). Jeg avgrenser også mot

---

<sup>9</sup> Dette temaet er for øvrig behandlet i Kristin Bjugstads avhandling *Rett til helsehjelp i utlandet etter pasientrettighetsloven – utenlandspasientenes rettsstilling*, fra 2009.

disse oppgavene, da de som sådan ikke kan regnes som ”bistand”. For øvrig omfattes det meste av bistand som ytes til nordmenn i utlandet, uten at avhandlingen med det er ment å være noen uttømmende fremstilling av slik bistand.

### 1.2.1 Begrepet konsulær bistand

Uttrykket ”konsulær bistand” viser til bistand som staten yter til egne borgere i utlandet, som oftest gjennom, eller ved hjelp av, en ambassade eller konsulær stasjon.

Konsulatvesenet var tidligere i større grad adskilt fra diplomatiet,<sup>10</sup> men konsulære oppgaver er nå en integrert del av arbeidet ved de norske ambassadene. I tillegg eksisterer det fremdeles egne generalkonsulater<sup>11</sup> og honorære konsulater.<sup>12</sup>

Meld St. 12 (2010-2011) definerer konsulær bistand på følgende måte:

Konsulære tjenester defineres gjerne som de tjenester et lands myndigheter tilbyr sine borgere i utlandet. Fra unionsoppløsningen i 1905 og frem til slutten av 1950-årene var denne bistanden i hovedsak konsentrert om sjøfolk og næringsdrivende.

I dag kommer langt de fleste anmodninger om bistand fra turister og andre reisende, samt fra norske borgere som har valgt å bosette seg i utlandet for kortere eller lengre tid.

De mest vanlige konsulære tjenester i dag er bistand til nordmenn som er rammet av tyveri, sykdom eller ulykker, samt søknader om pass, legalisering av dokumenter og sjøfartssaker. De konsulære sakene spenner imidlertid over et vidt spektrum, både hva gjelder kompleksitet og ressursbruk – fra enkle spørsmål om visumplikt og videreformidling av søknadspapirer som normalt

---

<sup>10</sup> I Norge ble konsulatvesenet slått sammen med diplomatiet ved lov av 7. juli 1922 om utenriksvesenet, etter langvarig påtrykk særlig fra Wollert Konow (V) HE. (Neumann, Iver B. og Halvard Leira (2005): *Aktiv og avventende – utenriks tjenestens liv 1905-2005*. Oslo, Pax, s. 52). Dette var en prosess som mange stater gjennomførte i første halvdel av det 20. århundre, til ulik grad av begeistring fra de ansatte i tjenestene. Se for eksempel også Platt, D.C.M.(1971): *The Cinderella Service*, London, Longman, om sammenslåingen av det britiske konsulatvesenet og diplomatiet.

<sup>11</sup> Disse er bemannet med norsk utsendt personell, og befinner seg typisk i større byer som ikke er hovedsteder, men hvor det likevel er behov for å ivareta norske interesser. For eksempel: Guangzhou, Houston, Murmansk, New York, Rio de Janeiro, Shanghai og St. Petersburg.

<sup>12</sup> Disse er ikke-lønnede enkeltpersoner som på grunn av sitt nære (som regel foretningmessige) forhold til Norge har påtatt seg å representere norske interesser, enten i et land som ikke har norsk ambassade (som for eksempel Abdul Wase Hayel Saeed i Middle East Shipping Company Ltd, som er Norges honorære konsul i Sana'a, Jemen), eller i en annen by eller område enn der ambassaden ligger (som Gry Rustad i fergeselskapet Fred.Olsen, som er Norges honorære konsul på Las Palmas de Gran Canaria i Spania). (Begge pr. 10. mars 2011). Honorære konsulater omtales tidvis som valgte konsulater, eller valgkonsulater.



bare tar få minutter, til arrestasjons- og barne bortføringsaker som kan ta flere årsverk å følge opp.

En slik typetilfeldefinisjon, som i det siste avsnittet, synes vid, noe som nok er et utslag av at et så omfattende saksfelt som konsulære saker vanskelig kan la seg beskrive gjennom én enkelt definisjon. For en nærmere oversikt over bestemte konsulære oppgaver, slik de er beskrevet i Wienkonvensjonen om konsulært samkvem, se omtalen i punkt 3.1.3.<sup>13</sup>

### 1.3 Metode, kilde- og begrepsbruk

Oppgaven er basert på alminnelig juridisk metode. En innførende fremstilling finnes i Mads Henry Andenæs *Rettskildelære*<sup>14</sup> fra 1997, og en mer inngående fremstilling finnes i Torstein Eckhoffs *Rettskildelære*<sup>15</sup> fra 2001. Det forutsettes at den generelle delen av metoden er kjent for leseren og jeg vil derfor ikke gå i detaljer om denne. Et sentralt punkt i deler av denne avhandlingen er imidlertid forståelsen av hvordan forvaltningspraksis kan påvirke innholdet i gjeldende rett. Jeg vil derfor allerede her redegjøre for noen sentrale sider ved forvaltningspraksis, og kravet i forvaltningsretten til vektlegging av likebehandlingshensyn. Senere i fremstillingen vil jeg vende tilbake til den særlige rolle forvaltningspraksis kan ha som rettskildefaktor, altså som kilde for å avgjøre innholdet i en bestemt rettsregel.

#### 1.3.1 Forvaltningspraksis

Med forvaltningspraksis forstås i denne fremstillingen den myndighet som forvaltningen utøver over tid, og hvor utøvelsen av myndighet er så likeartet i tilstrekkelig mange saker at den benyttes som utgangspunkt for senere avgjørelser. Hvorvidt forvaltningen selv omtaler en slik konsekvent utøvelse over tid som en ”praksis” er ikke avgjørende. Det må være tilstrekkelig at ”praksisen”, uavhengig av navn, danner grunnlaget for senere avgjørelser av tilsvarende saker. Det er imidlertid

---

<sup>13</sup> Kfr. også vedlegg I.

<sup>14</sup> Andenæs, Mads Henry (1997): *Rettskildelære*, Grafisk Hus a.s., Bergen.

<sup>15</sup> Eckhoff, Torstein (2001): *Rettskildelære*, 5.utg. v/Jan E. Helgesen, Oslo, Universitetsforlaget.

naturlig å anta at det kreves en viss saksmengde for at man skal kunne tale om en ”praksis”.

I Frihagens forvaltningsrett<sup>16</sup> omtales dette som et spørsmål om presedens, og det blir satt i sammenheng med likhetsprinsippet.<sup>17</sup> For at tilsynelatende like saker skal kunne behandles ulikt kreves saklig begrunnelse. Unntaket er i de tilfeller hvor det er snakk om en villet omlegging av praksis for fremtiden, noe det er full adgang til.

Forvaltningspraksis legger føringer som sammen med likhetsprinsippet utelukker den ”tilsynelatende tilfeldige vingling”.<sup>18</sup>

Forvaltningspraksis har imidlertid også en selvstendig rolle som rettskildefaktor,<sup>19</sup> uavhengig av likebehandlingsprinsippet. Forvaltningspraksis kan bygge videre på skrevne rettskilder, og gi rettsreglene et videre innhold enn hva det er grunnlag for dersom man bare skulle tatt utgangspunkt i de skrevne rettskildene. I slike tilfeller kan det oppstå problemer blant annet dersom praksis ikke er i overensstemmelse med de øvrige rettskildefaktorene. Meland beskriver dette slik:

”Dette rettskildemessige problemet kommer på spissen der det tolkningsalternativet som følger av forvaltningspraksis, er i strid med tolkningsalternativene som følger av de øvrige relevante rettskildefaktorene. Prinsipielt sett kan man si at det i disse tilfellene foreligger et spenningsforhold mellom de motstridende tolkningsalternativene. Spenningsforholdet vil selvsagt gjøre seg gjeldende med ulik styrke (være mer eller mindre reelt) avhengig av blant annet momenter ved forvaltningspraksisen som sådan, hvordan rettskildebildet for øvrig ser ut, på hvilket rettsområde man befinner seg på og karakteren av rettsspørsmålet det skal tas stilling til.”<sup>20</sup>

Jeg vil behandle spørsmålet om en utvidelse av rettsreglene som følge av forvaltningspraksis i punkt 5.4.1.

---

<sup>16</sup> Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003): *Frihagens forvaltningsrett*, Bind I, Bergen, Fagbokforlaget, s. 78.

<sup>17</sup> Også omtalt som forbudet mot usaklig forskjellsbehandling. *Ibid.* Se også definisjonen i punkt 2.4.2.

<sup>18</sup> Bernt, J. F. og Ø.Rasmussen (2003): *Op.cit.*: 88

<sup>19</sup> Eckhoff (2001): *Op.cit.*: 233-241, og Meland, Jan Mikael (2007): ”Et rettsteoretisk blikk på forvaltningspraksis som rettskildefaktor” i: *Retfærd* nr. 117 s. 4.

<sup>20</sup> Meland (2007): *Op.cit.*: 4f

### 1.3.2 Likebehandlingsprinsippet

Likebehandlingsprinsippet, eller likhetsprinsippet, er et krav om at like tilfeller i forvaltningen skal behandles likt.<sup>21</sup> Eckhoff og Smith<sup>22</sup> presenterer dette som at alle som dekkes av samme regel skal behandles likt, med mindre gode grunner taler for noe annet. Høyesterett har anvendt likhetsprinsippet siden 1911.<sup>23</sup> Spørsmålet om hva som er likt er delvis et rettslig spørsmål, det er rettsreglene som avgjør hva som skal regnes som likt.

Det er med et slikt utgangspunkt at det er naturlig å se likhetsprinsippet som et speilbilde av forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.<sup>24</sup> En tilsynelatende tilfeldig forskjellsbehandling legger bevisbyrden for at saksbehandlingen har vært forsvarlig på forvaltningen. Forvaltningen må dermed kunne dokumentere saklig (det vil si lovlig) grunn til å behandle tilsynelatende like tilfeller ulikt.<sup>25</sup> Det er i slike tilfeller forvaltningens oppgave å avkrefte formodningen om mangelfull skjønnsutøvelse som oppstår ved det som fremstår som en umotivert forskjellsbehandling.

I en oversikt over europeiske prinsipper for forvaltingsrett beskrives likebehandling under overskriften ”Reliability and Predictability” som et kjernetrekk ved rettsstaten:

Public authorities make their decisions by following general rules or principles applied impartially to anyone who comes within their ambit of application. The stress is on the neutrality and generality of such application (principle of non-discrimination). Public administration should decide according to the rule laid down, and to the interpretative criteria produced by the courts, disregarding any other consideration.<sup>26</sup>

Erik Boe har i en drøftelse av flere fremstillinger av likhetsregler i moderne forvaltningsrett<sup>27</sup> fremstilt det som om at ”det skal noe til for å avvike fra en konsekvent

---

<sup>21</sup> Bernt, J. F. og Ø. Rasmussen (2003): *Op.cit.*: 87

<sup>22</sup> Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2006): *Forvaltningsrett*, Oslo, Universitetsforlaget s. 366ff

<sup>23</sup> Rt. 1911 s. 503, omtalt i Graver, Hans Petter (1999): *Alminnelig forvaltningsrett*, Oslo, Universitetsforlaget, s. 126

<sup>24</sup> Bernt, J. F. og Ø. Rasmussen (2003): *Op.cit.*: 88

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> OECD (1999): *European principles for public administration*. SIGMA papers: No. 27 (CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1)

<sup>27</sup> Boe, Erik (1989): ”Utviklingslinjer i forvaltningsretten” i *Lov og Rett* 1989 s. 51f

fordelingslinje”<sup>28</sup>, men at likhetsprinsippet også kan beskrives som ”likhet som skjønnsfaktor”, noe som tilsier at likebehandlingshensynet trer inn som en av flere faktorer i utøvelsen av et ellers fritt skjønn. Dette legger et noe mindre press på forvaltningen til å tilgodese likhetshensyn enn det Eckhoff (og senere Eckhoff/Smith) gjør gjennom sitt mer uttalte diskrimineringsforbud. Jeg vil i denne fremstillingen bruke ”likebehandling” i betydningen at like saker skal avgjøres på samme måte, med mindre det er saklige og gode grunner til å avgjøre dem på en annen måte. En slik definisjon må også få anvendelse på forståelsen av ”likebehandlingsprinsippet”.

### 1.3.3 Rettskrav

Eckhoff/Smith beskriver krav som et motstykke til plikt, på den måten at dersom A har et krav eller en rettighet overfor B, innebærer det at B har en plikt overfor A.<sup>29</sup> Med rettskrav eller rettslig krav menes i denne fremstillingen krav som den enkelte norske borger har mot norske myndigheter (som regel på bistand eller tjenester), og hvor forvaltningens utøvelse av myndighet ved tildelingen av det aktuelle godet er rettslig bundet og ikke basert på fritt skjønn. Det innebærer at dersom det ikke lengre skulle være mulig å rette opp en eventuell feil fra forvaltningens side, vil den enkelte kunne rette et erstatningskrav mot myndighetene. Dette i motsetning til tjenester som ytes etter forvaltningsvedtak basert på forvaltningens frie skjønn.

I denne fremstillingen er spørsmålet om rettskrav til ulike konsulære tjenester sentralt. Utgangspunktet er at mye av bistanden som ytes til nordmenn i utlandet er basert på forvaltningens frie skjønn. Særlig gjelder dette saker om økonomisk bistand. Jeg vil i punkt 4.7 gi en kortfattet oppsummering over hvilke typer bistand den enkelte borger har et rettslig krav på. Når jeg senere i oppgaven benytter ordet ”rettskrav” eller ”rettslig krav” mener jeg med det et krav som den enkelte vil kunne få fastlagt ved dom.

---

<sup>28</sup> Boe: *Op.cit.*: 63

<sup>29</sup> Eckhoff, T. og E. Smith (2006): *Op.cit.*: 32

#### 1.3.4 Øvrig innhenting av kildemateriale

I arbeidet med å skrive avhandlingen har jeg søkt om forskerinnsyn hos flere offentlige instanser, blant annet Utenriksdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barneombudet. Der slikt innsyn er gitt er dokumentene oppført i kildelisten på vanlig måte. Der jeg har hatt tilgang til taushetsbelagte opplysninger (se særlig punkt 1.3.5, nedenfor) er disse, i den grad de er benyttet, anonymisert på en måte som gjør at oppgaven ikke omfattes av noe krav til klausulering.

I tillegg til dette har jeg gjennomført et møte med Utenriksdepartementets seksjon for konsulære saker (4. oktober 2010), og intervjuet enkelte advokater som har erfaring med å bistå klienter med behov for konsulær bistand.<sup>30</sup> Jeg har også vært til stede ved utenriks- og forsvarskomiteens åpne høring om Meld. St. 12 (2010-2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*, den 9. mai 2011.

#### 1.3.5 Deltagelse i Utenriksdepartementets krisestab

Jeg finner det også naturlig å nevne her i metodekapitlet at jeg under arbeidet med denne oppgaven har deltatt<sup>31</sup> i Utenriksdepartementets krisestab i to perioder. Først i en kort periode under demonstrasjonene og revolusjonen i Egypt i februar 2011, og deretter, og i en lengre periode, etter jordskjelvet, flodbølgen og atomulykken i Japan i mars 2011. Deltakelsen har vært aktiv på et utøvende nivå, men har ikke påvirket strategiske eller politiske beslutninger i krisearbeidet. De andre aktørene i krisehåndteringen har som hovedregel ikke vært kjent med at arbeidet i krisestaben også

---

<sup>30</sup> Henvendelser ble sendt til adv. Carl Bore (Advokatfirmaet Dalan DA), adv. Hilde Guldbakke (Advokatfirmaet Angell, Guldbakke, Helstrøm og Storli AS), adv. Randi Hagen Spydevold (Advokatfirmaet Holmen & Co DA) og adv. Morten Furuholmen (Advokatfirmaet Furuholmen AS). **Bore** har bistått 1 norsk kvinne som ble arrestert i Bolivia og siktet for smugling av et meget betydelig kvantum kokain. Kvinnen er nå tilbake i Norge. **Guldbakke** har bistått en norsk kvinne som benyttet en "surrogat" i India til å fremskaffe to tvillinger. Den norske kvinnen har ikke genetisk tilknytning til barna, men fikk etter 15 måneder i India eskortere barna til Norge etter at de var gitt oppholdstillatelse i medhold av utl. § 76, 3.ledd. **Spydevold** ble i desember 2009 siktet for menneskesmugling etter å hjulpet en iransk kvinne tilbake til Norge. Kvinnen hadde mistet sin norske oppholdstillatelse etter å ha blitt holdt tilbake i Iran mot sin vilje. Spydevold har også bistått familien til en norsk borger som forsvant under en reise til Pakistan i 2009. **Furuholmen** har bistått de to norske borgerne som er involvert i den såkalte "Kongo-saken", jf. note 4.

ville bli brukt som kildemateriale for denne avhandlingen.<sup>31</sup> Denne deltakelsen har gitt godt innsyn i beslutningsprosessene i krisesituasjoner, og har slik sett vært et verdifullt supplement til arbeidet med avhandlingen.

En slik deltagelse kan muligens kritiseres fordi den minsker avstanden til det som skal studeres, men dette har jeg søkt å motvirke ved at hovedvekten av avhandlingen har en bredere tilnærming enn bare krisesituasjoner, og ved god faglig veiledning fra instituttets side.

---

<sup>31</sup> Forfatteren har et arbeidsforhold i Utenriksdepartementet, og har slik kunnet delta i krisearbeidet som en vanlig arbeidstaker. Utenriksråden og avdelingsdirektøren i seksjon for konsulære saker har vært kjent med at denne avhandlingen ble skrevet.

## 2 Bakgrunn

Bistand til egne borgere i utlandet har vært diskutert siden fenomenet med egne voldgiftsdommere blant handelsmenn i fremmede stater oppstod i området rundt det vestlige Middelhav ved forrige årtusenskifte.<sup>32</sup> Systemet ble videreført i form av konsulretter for vestlige borgere i forbindelse med økt samkvem med muslimske stater. Kristne borgere kunne ikke underlegges fremmede rettssystemer, og egne avtaler ble fremforhandlet, særlig med Det ottomanske riket, for å sikre både sivil og pønål jurisdiksjon over egne borgere i utlandet.<sup>33</sup> Denne fremveksten beskrives i en fremstilling av det britiske konsulatvesenet som at:

It was a natural development that merchants overseas, trading in alien and occasionally hostile cities, should band together, and that they should then appoint a spokesman or leader to conduct affairs of common interest with the local authorities. The local authorities, in turn, found it an advantage to delegate the detailed regulation and government of foreign merchants to their own leaders, often holding those leaders personally responsible for the good behavior of their nationals. While methods of justice remained primitive, as in medieval Europe, or while they depended on an entirely distinct system of religious beliefs, as in the Islamic Levant, it became convenient also to permit foreign merchants to live among themselves under their own laws, with their leader or his delegate as magistrate. Local leadership and magistracy, then, formed the basis on which the office of consul developed. It was an office which had already become familiar in the Mediterranean by the end of the fifteenth century, when traders specifically described as 'consuls' were first appointed under the English crown.<sup>34</sup>

### 2.1 Tidlig utvikling i Norge

Tradisjonelt sett har utenriktjenestene verden over vært tredelt, med et skille mellom utenriksdepartement, diplomati og konsulatvesen. På tross av at kjernen i den såkalte konsulatstriden<sup>35</sup> med Sverige var å få egne konsulater, var Norge relativt tidlig ute med å samordne de tre grenene til en enhetstjeneste.<sup>36</sup> Som juniorpartner i unionen med Sverige ønsket Norge et eget konsulatvesen allerede fra midten av 1800-tallet for å

---

<sup>32</sup> Neumann, I. B. og H. Leira: *Op.cit.*: 19

<sup>33</sup> For en inngående beskrivelse av fremveksten av (det britiske) konsulatvesenet, se Platt: *Op.cit.*

<sup>34</sup> Platt: *Op.cit.*: 5

<sup>35</sup> Striden pågikk særlig i perioden 1891-1905, og forårsaket ikke mindre enn tre regjeringsskifter i Norge og to utenriksministerskifter i Sverige, og ble i tillegg utredet av tre norske og en svensk-norsk konsulatkomité. (Neumann, I. B. og H. Leira: *Op.cit.*: 34).

<sup>36</sup> Ved lov av 7. juli 1922 om utenriksvesenet. Kfr. note 10

kunne ivareta norske handels- og sjøfartsinteresser.<sup>37</sup> I mai 1905 vedtok Stortinget et forslag til lov om norsk konsulatvesen, som kong Oscar II nektet å sanksjonere.<sup>38</sup> Et selvstendig norsk konsulatvesen kom dermed først etter unionsoppløsningen, ved lov om Diplomat- og Konsulatvæsenet av 12. juni 1906.<sup>39</sup> Da var konsulatvesenet imidlertid godt forberedt, etter lengre tids utredning og studier av andre staters konsulære representasjon.<sup>40</sup>

## 2.2 Rettslig grunnlag for konsulær bistand

De opprinnelige konsulene, som siden har dannet grunnlaget for konsulatvesenet og konsulære tjenester, tok opp sitt virke før statssystemet slik vi kjenner det i dag var etablert, og på et tidspunkt da folkeretten var lite annet enn enkelte sporadiske fredstraktater. Konsulære tjenester oppstod dermed i et uregulert samspill mellom flere aktører som fant det som en praktisk løsning på reelle utfordringer. Den første kjente samlingen<sup>41</sup> av konsulære regler er Jean-Baptiste Colberts<sup>42</sup> *Ordonnance de la Marine*<sup>43</sup> fra 1681, som er basert på en gjennomgang av romerretten og andre tidligere kilder, men som også inkluderer nye regler.<sup>44</sup>

At konsulært samkvem har funnet sted også før det ble regulert av internasjonale avtaler eller sedvane understøttes også av fortalen til Wienkonvensjonen om konsulært samkvem, som i første punkt lyder:

---

<sup>37</sup> Neumann, I. B. og H. Leira: *Op.cit.*: 27ff.

<sup>38</sup> Dette ledet til at den norske regjeringen søkte avskjed, noe kongen nektet å innvilge. Denne episoden var den direkte foranledningen til unionsoppløsningen 7. juni samme år. (Neumann, I. B. og H. Leira: *Op.cit.*: 37).

<sup>39</sup> Kfr. også Almindelig Norsk Konsulatinstruktion av 24. juli 1906.

<sup>40</sup> Jf. komiteene omtalt i note 35. I tillegg hadde Stortinget i periodene 1874 – 1894 og 1899 – 1904 egne konsulatstipender, først for embetsmenn, senere for unge menn med merkantil utdanning og interesse for handel og sjøfart, slik at disse kunne opparbeide seg konsulær kompetanse til bruk i et eget norsk konsulatvesen. (Neumann, I. B. og H. Leira: *Op.cit.*: 41f).

<sup>41</sup> Robledo, Juan Manuel Gómez (2008): *The Vienna Convention on Consular Relations*. (Tilgjengelig på [http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vccr/vccr\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vccr/vccr_e.pdf) ). Besøkt 8.mai 2011.

<sup>42</sup> Fransk marineminister [Secrétaire d'État de la Marine] fra 1669 til 1683.

<sup>43</sup> Colbert, Jean-Baptiste (1681): *Ordonnance de la Marine. Commentée & Conferée fur les anciennes Ordonnances, le Droit Romain, & les nouveaux Reglements*. Ny utgave 1714, Tilgjengelig i elektronisk versjon hos Bibliothèque nationale de France: (<http://gallica.bnf.fr>)

<sup>44</sup> Jf. tittelbladet. Det fremgår ikke av Colberts fremstilling hvilke bestemmelser han utleder fra gamle kilder, og hvilke som er nye, fremstillingen hans er ordnet tematisk.



“Recalling that consular relations have been established between peoples since ancient times, [...]”

Utgangspunktet for dagens konsulære samkvem er dermed at en praksis som gjennom århundrer har oppstått med basis i reelle behov, og som i utgangspunktet har utviklet seg relativt fritt over tid, er blitt regulert og ”rammet inn” av internasjonale og bilaterale konvensjoner og avtaler.

Jeg behandler dette rettslige rammeverket i neste kapittel.



### 3 Rammevilkår

Konsulære tjenester til norske borgere begrenses av en rekke rammevilkår. For det første gjelder det grunnleggende prinsipper i folkeretten for hva stater kan foreta seg på andre staters territorium, slik som suverenitetsprinsippet og territorialprinsippet. Videre finnes flere multilaterale konvensjoner som både definerer konsulære tjenester og gir retningslinjer for utøvelsen av disse. Wienkonvensjonen om konsulært samkvem er den fremste og viktigste av disse. Deretter følger bilaterale avtaler, som for eksempel Konsulærkonvensjon mellom Norge og Sovjetunionen.<sup>45</sup> Konsulærbistand begrenses også av andre staters, dvs. ”mottakerstatenes” interne rett, ikke bare fordi dette eksplisitt følger av de internasjonale konvensjonene på området, men også fordi noe annet ville være i strid med de mer grunnleggende prinsippene i folkeretten. Jeg vil nedenfor gå i detalj på disse begrensningene.

#### 3.1 Forholdet til folkerettens grunnprinsipper og internasjonale avtaler

Folkeretten legger mange og uensartede begrensninger på staters mulighet til å yte bistand til egne borgere i utlandet. De mest grovmaskede begrensningene, som gjelder generelt for alle stater, finner vi i grunnleggende prinsipper som blant annet suverenitetsprinsippet og territorialprinsippet. Mer finmaskede begrensninger finnes i egne traktater som regulerer avgrensede saksfelt. Konsulærbistanden er særlig regulert gjennom Wienkonvensjonen om konsulært samkvem.<sup>46</sup> Wienkonvensjonen har bred tilslutning,<sup>47</sup> og en slik status at det er naturlig å se i alle fall deler av den som et uttrykk for internasjonal sedvanerett, hvilket innebærer at innholdet i reglene vil være bindende også for stater som ikke har ratifisert konvensjonen.<sup>48</sup> At en slik sedvanerett har eksistert forut for traktaten, og at det også utenfor de punktene som omtales i traktaten eksisterer regler som reguleres av internasjonal sedvanerett, anerkjennes allerede i fortalen til selve traktaten.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Konsulærkonvensjon mellom Norge og Sovjetunionen med tilknyttet protokoll av 7. desember 1971. (UNTS 13403) Avtalen er videreført med Russland.

<sup>46</sup> Vienna Convention on Consular Relations (VCCR), Vienna, 24 April 1963

<sup>47</sup> Pr. 25. februar er konvensjonen tiltrådt av 173 stater. (UNTC)

<sup>48</sup> Internasjonal sedvanerett defineres blant annet som ”general practice accepted as law”, med andre ord en praksis som er generelt utbredt, og etterlevd i den tro at den er gjeldende rett.

<sup>49</sup> Fortalens siste punkt: “Affirming that the rules of customary international law continue to govern matters not expressly regulated by the provisions of the present Convention”

I tillegg til Wienkonvensjonen finnes det også en Europeisk konvensjon om konsulære funksjoner (ikke i kraft)<sup>50</sup> og fellesbestemmelser for Schengen-området, de såkalte ”Felles konsulære instruksjoner” (CCI). De sistnevnte gjelder primært visumregler for borgere utenfor Schengen, og faller av den grunn utenfor denne fremstillingen. Til slutt finnes også enkelte bilaterale avtaler om konsulærbistand, blant annet med Israel, Russland, Storbritannia og USA. Jeg vil behandle de folkerettslige begrensningene for konsulærbistanden i den rekkefølge de er beskrevet ovenfor.

Det er imidlertid verdt å merke seg allerede her at selv om suverenitetsprinsippet og territorialprinsippet sammen med øvrige folkerettslige regler legger klare begrensninger for muligheten til å utøve konsulær bistand, er dette imidlertid ikke i praksis til hinder for at enkelte stater tar seg til rette og benytter seg av militære styrker for å evakuere egne borgere fra krisesituasjoner. For eksempel har både Tyskland og Frankrike gjennomført slike operasjoner, og bakgrunn og planer for tilsvarende operasjoner er omtalt i offisielle dokumenter.<sup>51</sup>

### 3.1.1 Suverenitetsprinsippet

Suverenitetsprinsippet er læren om at hver stat er suveren, og ikke underlagt noen annen makt enn sin egen.<sup>52</sup> Fleischer omtaler dette som forskjellen på selvstendige og uselvstendige stater, hvor selvstendige (suverene) stater ikke er bundet av andre internrettslige bestemmelser enn de den selv har gitt.<sup>53</sup> Moderne suverene stater oppsto

---

<sup>50</sup> Norge har ratifisert konvensjonen (29. november 1976), sammen med 3 andre stater. Konvensjonen krever ratifikasjon av til sammen fem stater før den trer i kraft. 9 stater har signert konvensjonen, men siste ratifikasjon skjedde i 1987.

<sup>51</sup> Se for eksempel *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, (2006:68), Führungsstab des Heeres; Stabsabteilung Führung, Konzeption und Einsatzgrundsätze; Konzeption und Fähigkeitsanalyse. [FüH III 2] (1996:1) *Konzeptionelle Überlegungen zu Evakuierungsoperationen*, og *Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr*, (2004:23), alle fra Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, for tysk politikk på dette området, og Etat-Major des Armées (1995 :28): *Cours Supérieur d'Etat Major: Etudes operationelles /etudes action exterieure*, Paris, Collège interarmées de Défense, for fransk politikk på det samme. Frankrikes innsats beskrives også i informasjonsbrosjyren *Le Centre de crise – La diplomatie de l'urgence* (2009) Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris.

<sup>52</sup> Ruud, Morten og Geir Ulfstein (2002): *Innføring i folkerett*, Oslo, Universitetsforlaget, s. 21.

<sup>53</sup> Fleischer, Carl August (2000): *Folkerett*, Oslo, Universitetsforlaget, s. 64.

etter fredsavtalene i Münster<sup>54</sup> og Osnabrück<sup>55</sup>, hvor Europas ledende stater godtok å anerkjenne prinsippet fra Augsburgfreden<sup>56</sup> om at hver fyrste skulle bestemme religionen i sitt område (*cuius regio, eius religio*)<sup>57</sup>. Den praktiske virkningen av dette i dag er at hver stat i utgangspunktet er enerådende på sitt eget territorium, og at andre staters inngripen på det samme territoriet krever samtykke (se nedenfor om territorialprinsippet)<sup>58</sup>. Suverenitetsprinsippet setter dermed klare rettslige skranker for staters muligheter til å yte konsulær bistand.

### 3.1.2 Territorialprinsippet

Territorialprinsippet bygger videre på suverenitetsprinsippet, og tar utgangspunkt i (de suverene) statenes territorium. Grunnideen er at statene er suverene på sitt territorium. Spørsmålet om utøvelse av jurisdiksjon på andre staters territorium er imidlertid todelt.<sup>59</sup> Tvangsjurisdiksjon uten samtykke eller aksept fra staten som kontrollerer territoriet er ikke tillatt. At lovgivning gjøres gjeldende også for egne borgere, selskaper og fartøy som midlertidig befinner seg på en fremmed stats territorium (personalhøyhetsprinsippet) er derimot akseptert, så lenge dette ikke innebærer brudd på den andre statens lover.<sup>60</sup> En kan ikke pålegge egne borgere å bryte reglene i staten de besøker.<sup>61</sup> Mer kontroversielt er å gjøre egen lovgivning gjeldende for utlendinger i utlandet, såkalt universaljurisdiksjon. Folkeretten har åpnet for slik universaljurisdiksjon i enkelte alvorlige saker som sjørøveri og krigsforbrytelser, mens mer generell universaljurisdiksjon, som for eksempel den norske straffelovens § 12 nr. 4 *litra a*,<sup>62</sup> ikke er anerkjent.<sup>63</sup>

---

<sup>54</sup> Fredstraktat mellom Den nederlandske republikk og Kongeriket Spania av 30. januar 1648, og traktat mellom Ferdinand III av Det tysk-romerske riket og hans allierte på den ene side, og Ludvig XIV av Frankrike og hans allierte på den annen side, av 24. oktober 1648 (IPM).

<sup>55</sup> Traktat mellom Ferdinand III av Det tysk-romerske riket og hans allierte på den ene side, og Christina av Sverige og hennes allierte på den annen side, av 24. oktober 1648 (IPO).

<sup>56</sup> Traktat mellom Karl V av Det tysk-romerske riket og Det schmalkaldiske forbund av 25. september 1555.

<sup>57</sup> Bokstavig: "[Den] hvis område, hans religion"

<sup>58</sup> Et viktig unntak fra dette er FN-paktens kapittel VII.

<sup>59</sup> Ruud og Ulfstein: *Op.cit.*: 146.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Også fra dette finnes det igjen unntak, se for eksempel lov angående forholdsregler for å hindre deltagelse i krig i fremmed land, av 19. mars 1937 nr. 1. Lignende eksempler er ikke uvanlige i andre land.

<sup>62</sup> Behandles også i kapittel seks.

<sup>63</sup> Ruud og Ulfstein *Op.cit.*: 147.

### 3.1.3 Wienkonvensjonen om konsulært samkvem

Konvensjonens artikkel 5 lister opp de mest typiske konsulære funksjoner, men er ikke uttømmende. Den setter likevel en begrensning ved at de funksjoner som utøves og de tjenester som tilbys ikke kan være i strid med mottakerstatens lover og regler, eller uttrykte vilje eller internasjonale avtaler som er i kraft mellom senderstaten og mottakerstaten. Blant de mest typiske konsulære oppgaver som nevnes i artikkel 5 er:

- 1) Å beskytte interessene til, hjelpe og assistere både fysiske og juridiske personer innenfor rammene av folkeretten, og å utstede pass og reisedokumenter til egne borgere.
- 2) Opptre som notarius publicus, så fremt det ikke strider med vertslandets lover og regler.
- 3) Ivareta egne borgeres interesser i vertslandet i forbindelse med dødsfall og arveoppgjør i tråd med vertslandets regler.
- 4) Ivareta mindreåriges interesser i tråd med de samme regler.
- 5) Å representere eller sørge for passende representasjon for egne borgere i møte med mottakerstatens myndigheter og domstoler, i den hensikt å oppnå midlertidige forføyninger el., i de tilfeller hvor borgerne ikke selv har mulighet til å ivareta sine interesser.

I tillegg kommer bestemmelser som i sin helhet faller utenfor denne fremstillingen, blant annet om økonomiske forbindelser, forkynnelse, rettsanmodninger og bevisopptak, utstedelse av visum, og bistand til og inspeksjon av skip og luftfartøy, etc.

#### 3.1.3.1 LaGrand-saken

Adgangen til å yte konsulær bistand avhenger altså i mange tilfeller mye av vertslandets vilje til å la den andre staten bistå sine borgere. Mye av den juridiske litteraturen på konsulærfeltet dreier seg om den såkalte LaGrand-saken, eller varianter av denne. Karl og Walther LaGrand var tyske statsborgere, oppvokst i USA. De ble i desember 1984 dømt til døden for et drap begått i forbindelse med et bankran i Arizona, USA i 1982. Utgangspunktet for den internasjonale tvisten som oppstod i etterkant var Wienkonvensjonens artikkel 36, som pålegger myndighetene i de enkelte land å informere utenlandske anholdte om deres rett til å kontakte egne konsulære myndigheter (nærmeste konsulat eller ambassade). Brødrene LaGrand ble aldri informert om denne retten, til tross for at staten Arizona allerede ved arrestasjonen ble klar over at de to var tyske statsborgere. At amerikanske myndigheter hadde vært klar

over dette kom frem først i februar 1999, hhv. en og åtte dager før Karl og Walther LaGrand skulle henrettes. Tyske myndigheter forsøkte (forgjeves)<sup>64</sup> å stanse eller utsette henrettelsen av Walther, da Arizonas kjennskap til brødrenes tyske statsborgerskap kom frem i forbindelse med henrettelsen av Karl.<sup>65</sup> Begge brødrene ble henrettet, men USA ble felt for brudd på internasjonal rett i en senere en sak som Tyskland reiste for ICJ.<sup>66</sup> I saken ble det slått fast at VCCR art. 36 gir individer rettigheter i tråd med ordlyden (altså at konvensjonen ikke bare gjelder mellom stater, slik USA hadde hevdet). Som en kuriositet kan nevnes at ICJ også fant at domstolens egne midlertidige forføyninger (om ikke å fullbyrde dødsstraffen) var rettslig bindende. Dette var tidligere omdiskutert i internasjonal rett.

#### 3.1.4 Bilaterale avtaler

Norge har bilaterale avtaler om konsulærbistand med blant andre Russland og Storbritannia. Den norsk-russiske avtalen,<sup>67</sup> som ble inngått med Sovjetunionen i 1971, regulerer mange av de samme områdene som VCCR, men skiller seg fra denne i enkelte detaljer. En substansiell forskjell ligger i avtalens artikkel 39, hvor Norge og Russland forplikter seg til gjensidig å ”umiddelbart underrette senderstatens konsul når borger av senderstaten undergis arrest eller blir utsatt for en hvilken som helst annen form for forvaring”. Dette skiller seg altså fra VCCR, hvor den arresterte eller anholdte selv har en rett til å kontakte sine myndigheters utsendte, men hvor de myndigheter som har anholdt ham ikke selv har noen plikt til å informere hans konsulat eller ambassade. En tilsvarende bestemmelse finnes i konsulærkonvensjonen mellom Norge og Storbritannia,<sup>68</sup> i artikkel 19.

---

<sup>64</sup> Se United States Supreme Court (US SC): 526 U.S. 111 (1999) “The Federal Republic of Germany *et.al.* v. United States *et al.*”, 526 U.S. 115 (1999) “Stewart, Director, Arizona Department of Corrections, *et al.* v. LaGrand”

<sup>65</sup> For en grundigere gjennomgang av saken, se: Kirgis Fredric L. (2001): ” World Court Rules Against the United States in LaGrand Case Arising from a Violation of the Vienna Convention on Consular Relations” i: *ASIL Insights*, 2001, American Society of International Law. Tilgjengelig på <http://www.asil.org/insigh75.cfm> (Besøkt 14. mai 2001)

<sup>66</sup> ICJ: *LaGrand (Germany v. United States of America)*, *Judgement*, *I.C.J. Reports 2001*, p. 466

<sup>67</sup> Konsulærkonvensjon mellom Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker og Kongeriket Norge av 7. desember 1971 (UNTS 13403).

<sup>68</sup> Konsulærkonvensjon mellom Storbritannia og Norge av 22. februar 1951. (UNTS 4713)

I tillegg til de nevnte konvensjoner finnes også en avtale mellom Israel og de nordiske land, om at de nordiske staters honorære konsuler kan utføre oppgaver på vegne av de andre nordiske land,<sup>69</sup> og en konvensjon inngått mellom Norge og De forente stater i 1928<sup>70</sup> Avtalen mellom Norge og De forente stater inneholder ikke materielle bestemmelser som går lengre enn Wienkonvensjonen, utover at den gir konsulære tjenestemenn anledning til å henvende seg direkte til vertslandets lokale myndigheter i sitt tjenestedistrikt<sup>71</sup>. Det er for øvrig verdt å merke seg at konsulærkonvensjonen med De forente stater ble inngått på et langt tidligere tidspunkt enn Wienkonvensjonen, og at den ved inngåelsen i 1928 erstattet en tidligere avtale inngått i 1827.<sup>72</sup>

### 3.2 Forholdet til fremmed rett

Forholdet til fremmed rett setter ytterligere begrensninger på handlingsrommet for konsulær bistand. Dette følger delvis av de internasjonale traktater som er inngått på saksfeltet, men også av internasjonal sedvanerett og suverenitetsprinsippet.

Suverenitetsprinsippetets betydning for forholdet til fremmed rett er behandlet ovenfor, og jeg vil her derfor rette fokus på traktatbestemte regler for forholdet til fremmed rett, og trekke frem særlige punkter om forholdet til rettsvesenet i fremmede stater. Sentralt i

---

<sup>69</sup> Noteveksling som utgjør en avtale om samarbeid i konsulære saker, inngått ved noter av 14. februar 1967 og 17. april 1967, mellom Israel på den ene side, og Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige på den annen side. (UNTS 10377).

<sup>70</sup> Vennskaps-, handels- og konsulærtraktat mellom Norge og USA (Treaty of Friendship, Commerce and Consular Rights between the United States of America and Norway), av 5.juni 1928 (LNTS vol. CXXXIV p. 81, også i O 1932.)

<sup>71</sup> *Ibid.* Art. XX. (Dette altså i motsetning til vanlig praksis, som er at konsulatet (i dag som regel ambassaden) henvender seg direkte til landets regjering (utenriksdepartement).

<sup>72</sup> Handels- og sjøfartstraktat mellom Norge og Nord-Amerikas Forente Stater av 4.juli 1827. Merk at traktaten, som opprinnelig skulle gjelde for 10 år, ikke ble behandlet av det norske stortinget før i august 1839, over 12 år etter signeringen. Den var da blitt forelagt de tre forutgående Storting (1830, 1833 og 1836), men Constitutionscommitteen hadde ikke sett seg i stand til å ferdigstille innstillingen til Stortingets avslutning i september i de årene Stortinget var i sesjon. Traktaten ble derfor på det niende ordentlige Storting forelagt en særskilt "Tractatcommitte" sammen med alle andre traktater som var inngått fra 1827-1839. En lignende oppsamling av traktater fant sted på det femte ordentlige Storting i 1827. "Tractatcommitteen" foretok imidlertid, og noe påfallende etter så mange år, en nøyaktig gjennomgang av traktatens bestemmelser, og bemerket blant annet: "*ad Art. I . Naar der heri fastsættes at de respective Staters Undersaatter skulle være gjensidigen berettigede til at opholde sig og nedsætte sig i hvilkensomhelst Deel af de contraherende Parters Stater, saa kan denne Bestemmelse ikke komme til Opfyldelse her i Riget med Hensyn til de amerikanske Undersaatter der maatte være Jøder, da Grundlovens §. 2 fastsætter, at Jøder fremdeles ere udelukkede fra Adgang til Riget.*"

(Tractatcommitteens Instilling i Anledning af de siden 5te ordentlige Storthing med fremmede Magter af Hans Majestæt Kongen paa Norges Vegnes indgaaede, og til 6te, 7de, 8de og 9de ordentlige Storthing fremsendte Forbund og Tractater. Forhandl: 1839, hefte: august, s. 55. 3. august)



dette er at stater som utøver konsulær bistand vil kvie seg for å havne i konflikt med lokal rett selv i de tilfeller hvor det ikke foreligger noe traktatfestet forbud mot dette, og at de vil være særlig vare på forholdet til rettsvesenets uavhengighet, for eksempel i straffesaker.<sup>73</sup>

### 3.2.1 Forholdet til fremmed rett som følge av traktater

Wienkonvensjonen har som hovedprinsipp at utøvelsen av konsulære tjenester kun skal skje i samsvar med mottakerstatens lover og regler.<sup>74</sup> Dette kan høres naturlig ut, og en kan lett tenke seg at en slik regel ikke gir store praktiske utslag. Et svært praktisk eksempel som illustrerer virkningen av dette er imidlertid at norske par som ønsker å inngå likekjønnet ekteskap ved en utenriksstasjon kun kan gjøre dette i de land som selv tillater likekjønnede ekteskap.<sup>75</sup> Wienkonvensjonens artikkel 5, *litra f*, som gjelder konsulens mulighet til å opptre som *notarius publicus*, og som dermed inkluderer myndighet til å foreta borgerlig vigsel, har nettopp en slik bestemmelse om konsulens utøvelse av sin funksjon: "[...], provided that there is nothing contrary thereto in the laws and regulations of the receiving state." Tilsvarende traktatfestede begrensninger finnes i bestemmelsene om støtte ved behandlingen av konkurs- og dødsbo og om beskyttelse av mindreårige og umyndige egne borgere.

En del bestemmelser har ikke en slik traktatfestet begrensning. Blant annet kan en merke seg at utstedelse av pass og reisedokumenter til egne borgere (og for den saks skyld, også visum til andre borgere) ikke eksplisitt er påbudt å måtte være i tråd med

---

<sup>73</sup> Et godt eksempel på dette er den såkalte Kongo-saken. I saken var Norge ikke bare hjemstaten til de to tiltalte og senere dømte, men også påstått part. Norske myndigheter hadde en tilstedeværelse under rettsaken som er uten sidestykke hva gjelder norsk konsulær bistand. Dette kan forklares med stor medieoppmerksomhet, sjeldent dårlige rettsikkerhets- og soningsforhold, men tilstedeværelsen ble også delvis tatt til inntekt for spionasjeanklagen fra aktoratet. Denne balansegangen, med Norge som observatør, hjemstat, påstått "part" og samtidig som pådriver for å bedre fangenes soningsvilkår ville i utgangspunktet vært vanskelig. Når den rettslige standarden samtidig er så lav, (kfr. partsbegrepet, og det påståtte "erstatningskravet" mot staten Norge) blir adgangen til å yte konsulær bistand ytterligere innsnevret. Samtidig er suverenitetsprinsippet til hinder for at de stater som yter konsulær bistand skal kunne påvirke rettergangen i andre stater. Likefullt er overnevnte sak et godt eksempel på at kritikk av rettsvesenet i fremmede stater nok til tider kan være på sin plass.

<sup>74</sup> Konvensjonens artikkel 5, som omhandler konsulære funksjoner, har alene seks henvisninger til at utøvelsen må skje i tråd med "the laws and regulations of the receiving State".

<sup>75</sup> For tiden (28.02.2011) kan dette gjøres ved ambassadene i Brussel, Haag, København, Lisboa, Madrid, Sofia og Stockholm. Et unntak er Tyskland, hvor likekjønnet ekteskap inngått ved ambassaden i Berlin eller generalkonsulatet i Hamburg blir registrert som partnerskap i Tyskland. Dette følger av noteveksling mellom Norge og Tyskland.

vertslandets lover og regler. En eventuell slik bestemmelse ville da også, så vidt gjelder passutstedelse, lett kunne komme i konflikt med senderstatens suverenitet over egne borgere, jf. personalhøyhetsprinsippet omtalt ovenfor. Wienkonvensjonens artikkel 5, litra *m*, som gir en generell bestemmelse om at konsulære funksjoner også inkluderer ”enhver annen funksjon tillagt en konsulær stasjon av senderstaten,” har imidlertid en slik begrensning som artiklene ovenfor, i det den fortsetter ”[...] som ikke er forbudt etter mottakerstatens lover og bestemmelser, eller som det ikke reises innvending mot av mottakerstaten, eller som har hjemmel i internasjonale avtaler i kraft mellom senderstaten og mottakerstaten.” Slik har traktatpartene altså sikret seg at det av tenkelige konsulære funksjoner som i artikkel 5 ikke er nevnt, vil måtte utøves i tråd med vertslandets lover, regler og passive samtykke. Det vises for øvrig til konvensjonsteksten, i vedlegg I.

Et saksfelt hvor det ofte oppstår utfordringer i forholdet til vertslandets interne rett, er tilfeller med såkalt dobbelt statsborgerskap.<sup>76</sup> Dersom en person har to statsborgerskap, og er borger også av vertslandet, fremgår det av *Overenskomst angående visse spørsmål vedrørende lovkonflikter med hensyn til statsborgerrett*, artikkel 4, at ”En stat kan ikke yde diplomatisk beskyttelse til en av sine statsborgere mot en annen stat hvis statsborger vedkommende også er”. Dette gjelder imidlertid *diplomatisk* beskyttelse, ikke konsulær beskyttelse, hvor bildet er noe mer komplisert, jf. fremstillingen i neste avsnitt.

### 3.2.2 Særlig om forholdet til rettsvesenet i fremmede stater

At store deler av konsulærbistanden ikke kan ytes i strid med reglene i vertslandet gir mange praktiske utslag. Et eksempel, som nevnt ovenfor, gjelder i forbindelse med vigsel, hvor vertslandets interne rett får virkning selv for to norske borgere som ønsker å inngå ekteskap ved en norsk utenriksstasjon. En person som etter søknad har oppnådd

---

<sup>76</sup> Norsk rettsregler er innrettet for å redusere tilfeller av dobbelt statsborgerskap. Dersom en utlending ønsker å søke om norsk statsborgerskap, må han som hovedregel løse seg fra, eller gi avkall på sitt tidligere statsborgerskap (Statsborgerloven § 10). Mange stater aksepterer imidlertid ikke at man løser seg fra sitt opprinnelige statsborgerskap, og personen vil derfor i sitt opprinnelige hjemland kunne bli ansett som borger av det landet. For norsk borger som søker om, inngir melding om eller på annen måte samtykker i å motta en annen stats statsborgerskap, vil denne automatisk miste sitt norske statsborgerskap (Statsborgerloven § 23). Tilsvarende gjelder for mindreårig borger, dersom de foresatte på hans vegne søker om statsborgerskap i en annen stat.

norsk statsborgerskap, og som besøker sitt opprinnelige hjemland, vil i mange tilfeller bli sett på som borger av den staten, selv om han reiser på sitt norske pass. Dette er et problem som altså ikke bare oppstår i de tilfeller hvor Norge aksepterer at personen har to statsborgerskap, men også hvor personen etter norsk rett kun er å anse som norsk borger.

Slike situasjoner legger store begrensninger på muligheten for å tilby konsulær bistand, særlig i tilfeller hvor den aktuelle personen blir anholdt av sitt opprinnelseslands myndigheter. Personen vil i praksis ofte bli nektet å kontakte norske myndigheter, eller opprinnelseslandet vil, dersom Norge er kjent med at personen er anholdt, nekte norske myndigheter å sette seg i kontakt med ham, under henvisning til at han er borger av opprinnelsesland X.

En annen hovedtype tilfeller hvor det oppstår konflikt med vertslandets interne rett er tilfeller hvor interne rettsregler legger begrensninger på handleevnen til mindreårige og umyndige (og i enkelte tilfeller også gifte kvinner). Typisk gjelder dette ved inn- og utreise fra stater som enten har et strengt patriarkalsk samfunn, eller som har strenge bestemmelser for å motvirke barne bortføring. For at mindreårige skal kunne få pass, er hovedregelen, også i Norge, at begge foreldrene (dersom de begge har foreldreansvaret) må samtykke (jf. passloven § 4). Enkelte stater krever fars samtykke, ikke bare for pass, men også for utreise.

Et ekstremt eksempel er Iran, hvor intern rett krever fars samtykke for at en umyndig (under 18 år) skal kunne forlate landet, selv i de tilfeller hvor mor har rettskraftig iransk dom på at hun skal ha omsorgen for barnet. Tilsvarende kreves ektemannens samtykke for at en utenlandsk ektefelle (som etter iransk rett får iransk statsborgerskap ved vigselen)<sup>77</sup> skal kunne forlate landet. I tilfeller hvor mor har fått innvilget skilsmisse, og iransk rett mener at barnefaren er så ute av stand til å ta seg av barn at hun får beholde foreldreretten også etter at barna har fylt syv år, vil hun trenge barnas farfars samtykke for at barna skal få utreisetillatelse.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Jf. den iranske sivillovbokens artikkel 976, 1. ledd nr. 6.

<sup>78</sup> United States Bureau of Consular Affairs: Country specific information: Iran ([http://travel.state.gov/travel/cis\\_pa\\_tw/cis/cis\\_1142.html#entry\\_requirements](http://travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/cis/cis_1142.html#entry_requirements))

I tilfeller hvor den gifte kvinnen og/eller barna er norske statsborgere, og dermed uten hinder av utenlandsk intern rett kan få norsk pass på ambassaden, vil dette dermed ikke være tilstrekkelig for at de kan forlate landet. Utenriktjenesten har hatt flere saker, også i andre land enn Iran, hvor norske statsborgere under 18 år som har vært i fare for å bli utsatt for tvangsekteskap har måttet vente på å bli myndige, slik at de kunne unnsnippe sin egen familie og returnere til Norge.<sup>79</sup>

Utfordringer i forholdet mellom ulike staters interne rett er også ofte tilfellet i barnefordelings- og/ eller barnebortføringssaker. Ofte vil hver av foreldrene sørge for å skaffe seg dom i hvert sitt hjemland for at de skal ha foreldreretten.

Europarådskonvensjonen om foreldreansvar,<sup>80</sup> pålegger konvensjonsstatene å respektere, og om mulig fullbyrde rettsavgjørelser om foreldreansvar fattet i en annen konvensjonsstat. Denne konvensjonen er imidlertid bare ratifisert av 36 stater,<sup>81</sup> og etterlevelsen av traktatforpliktelsene varierer noe fra stat til stat. Det samme gjelder for Haagkonvensjonen om sivile sider ved barnebortføring,<sup>82</sup> hvor det amerikanske utenriksdepartementet hvert år utarbeider en oversikt over stater som ikke oppfyller sine forpliktelser<sup>83</sup> etter konvensjonen.

Det er ikke mitt formål her å gi en uttømmende liste over tilfeller hvor utøvelsen av konsulærbistand kan komme i konflikt med andre lands interne rett. Poenget er snarere å demonstrere at det finnes en rekke slike mulige konflikter, og at det selv i svært alvorlige saker som tvangsekteskap og barnebortføring kan legge betydelige begrensninger på, eller direkte hindre for, norske myndigheters mulighet til å gi bistand.

---

<sup>79</sup> Se for eksempel sak omtalt i Meld. St. 12 (2010 – 2011) s. 27 (Boks 5.6)

<sup>80</sup> Europarådets konvensjon om anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om foreldreansvar og om gjenopprettelse av foreldreansvar, av 20. Mai 1980. (ETS nr. 105). Inntatt som norsk lov i barnebortføringsloven.

<sup>81</sup> Council of Europe Treaty Office. 2. mars 2011.

<sup>82</sup> Konvensjon om de sivile sider ved internasjonal barnebortføring, av 25. oktober 1980 (Haagkonvensjonen). Inntatt som norsk lov i barnebortføringsloven.

<sup>83</sup> I siste rapport, fra april 2010 inkluderer dette (både ikke-oppfyllelse, og delvis ikke-oppfyllelse) Brasil, Honduras, Mexico og Bulgaria. Listene har tidligere blant annet også inkludert Chile, Colombia, Tyskland, Hellas og Polen (2007). US State Department: Report on Compliance with the Hague Abduction Convention (2010/2007)

Jeg vil i punkt 7.1 vende tilbake til om det er rimelig å kunne forlange en minimumsbistand fra norske myndigheter, selv i slike tilfeller.



#### 4 Konsulærbistand for norske borgere – *De lege lata*

Det er mulig å dele inn konsulære tjenester, slik Utenriksdepartementet selv gjør,<sup>84</sup> i tre hovedområder: akutt bistand; forvaltningsmessig bistand og bistand i krisesituasjoner.<sup>85</sup> Jeg vil imidlertid i det følgende ta for meg det juridiske utgangspunktet for ulike typer bistand, og vil derfor innrette fremstillingen deretter, med utgangspunkt i et rettskildedefaktorperspektiv. Jeg vil behandle rettskildefaktorene i ”fallende rekkefølge”. Det vil si at jeg vil ta for meg hva som kan utledes av de enkeltvise rettskildefaktorene i følgende rekkefølge: lov, forskrift, rettspraksis, interne instruksjoner, rundskriv og forvaltningspraksis m.v.

Jeg nevner her at jeg tidvis bruker stortingsmeldingens terminologi i denne fremstillingen, selv om særlig uttrykket ”forvaltningsmessig bistand” er noe upresist. Jeg bruker det her om bistand som hverken er akutt eller kriserelatert, noe som i hovedsak vil omfatte bistand som utenriktjenesten utøver på vegne av annen forvaltningsmyndighet i Norge.

##### 4.1 Utenriktjenesteloven

Noen rett til konsulær bistand er ikke eksplisitt gitt ved lov i Norge. I lov om utenriktjenesten<sup>86</sup> § 1, 1.ledd, nr. 3 heter det at utenriktjenesten har til oppgave:

”å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, herunder bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.”

Dette kommer i tillegg til den mer generelle bestemmelsen i § 1, 1.ledd, nr. 2, som gir utenriktjenesten i oppgave ”å gi norske statsborgere råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner.” Av forarbeidene<sup>87</sup> fremgår det (min utheving og notesetting) at:

---

<sup>84</sup> Meld. St. 12 (2010 – 2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*. Kap. 5, 6 og 7.

<sup>85</sup> Bistand i krisesituasjoner har ofte preg av å være akutt bistand, men gjelder tilfeller hvor omfanget er så omfattende at det beskrives som en krisesituasjon. Eksempler fra det siste tiåret inkluderer flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i 2004, krigen i Libanon i 2006, og revolusjonen i Egypt i 2011.

<sup>86</sup> Lov av 3. mai 2002 nr. 13 om utenriktjenesten, (utenriktjenesteloven).

<sup>87</sup> Ot.prp. nr. 107 (2000 – 2001) s. 29. (Kapittel 5, merknader til de enkelte bestemmelser). Se også samme prp. s. 6.

”Utenriksloven § 1 tredje ledd<sup>88</sup> er endret for mer presist å peke på de konsulære oppgavene som ikke fanges opp av første ledd nr. 2. [...] *Bestemmelsen gir ikke den enkelte borger noen rett til å kreve at utenriktjenesten skal intervensere en bestemt sak.*”

Bestemmelsen var ment å videreføre gjeldende rett. Hverken denne uthevede formuleringen, eller § 1, 1.ledd nr. 2 og nr. 3, ble kommentert av utenrikskomiteen i innstillingen til Odelstinget,<sup>89</sup> eller i den etterfølgende stortingsbehandlingen.<sup>90</sup>

Hvorvidt denne bemerkningen i forarbeidene, sammenholdt med lovens bestemmelser skal tolkes dit hen at det ikke i det hele tatt eksisterer noen rett til bistand fra norske myndigheter i utlandet, slik Meld. St. 12 (2010-2011) hevder,<sup>91</sup> er et spørsmål jeg vil gå dypere inn i nedenfor.

For det første må det være klart at formuleringen gjelder bestemmelsen i § 1 1.ledd nr. 3, altså særlig, men ikke utelukkende, tilfeller som ”strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.” At kommentarene i proposisjonen ikke kan gjelde alle sider av konsulærbistanden er åpenbart. For eksempel kan den ikke få anvendelse på borgere som søker om pass ved utenriksstasjon, da dette reguleres av passloven, som er særlov på området.<sup>92</sup> Det følger av *lex specialis*-prinsippet i rettskildelæren om at den spesielle regelen må gå foran den generelle. Det er ikke avklart i norsk rett om dette også automatisk blir tilfelle når *lex specialis*-prinsippet kolliderer med *lex posterior*-prinsippet, altså når den generelle lov kommer etter særloven i tid, slik tilfellet for eksempel er med utenriktjenesteloven av 2002 og passloven av 1997. Imidlertid peker sitatet ovenfor fra utenriktjenestens forarbeider utelukkende på bestemmelsen i

---

<sup>88</sup> Skal åpenbart være § 1, første ledd, nr. 3.

<sup>89</sup> Innst. O. nr. 20 (2001 – 2002).

<sup>90</sup> Den eneste debatt som fant sted under behandlingen av loven i Stortinget var Odelstingets valg av settepresident for behandlingen, da det for første gang i Stortingets historie ikke var noen medlemmer av Odelstingets presidentskap til stede ved behandlingen i Odelstinget. Forhandl. 2002:94-96. Møte 31. Januar 2002.

<sup>91</sup> Meld. St. 12 (2010 – 2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*, s. 9f. Tilsvarende syn fremmes også i St. Meld. 37 (2004 – 2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, s. 18. Mer presist er det å si, slik det er uttrykt i Norsk Lovkommentar (min utheving), at bestemmelsen i utenriktjenesteloven ”§ 1 gir ikke i seg selv norske borgere noen rett til å kreve diplomatisk – dvs. overfor fremmed stat – eller konsulær beskyttelse eller bistand” (Fife, Rolf Einar (2005:3455f): ”Kommentar til lov om utenriktjenesten”, i: *Norsk Lovkommentar*, 2005, Oslo, Gyldendal)

<sup>92</sup> Jeg går nærmere inn i dette i punkt 4.3.1.



utenriktstjenesteloven, uten å utelukke at rettigheter kan fremgå av annen lovgivning. (Til inntekt for dette også Fife, Rolf Einar, i note 91).

Videre synes det klart at formuleringen ”*intervenere* i en bestemt sak” (min utheving) i utgangspunktet tar sikte på saker som eksisterer mellom den enkelte borger og en fremmed stat, som for eksempel straffesaker, eller som i det minste eksisterer mellom den enkelte borger og et annet subjekt. Den naturlige forståelsen av ordet *intervenere*, vil være ”å gripe inn” eller ”å gå imellom”, og det fremstår som kunstig å skulle benytte dette ordet til å beskrive alle mulige typer bistand. For eksempel vil det dersom en norsk borger henvender seg til en utenriksstasjon fordi han er blitt alvorlig syk, og ønsker informasjon om nærmeste sykehus, etter vanlig språkforståelse svært unaturlig å se på utenriktstjenestens respons som en ”intervensjon” i en enkeltsak.

Det synes imidlertid klart at formuleringen blant annet er ment å skulle omfatte tilfeller som at når en norsk borger utsettes for straffeforfølgning i utlandet så vil han ikke ha noe krav på at norske myndigheter skal ta saken hans opp med vertslandets myndigheter. Dette spørsmålet, om rett til det vi kan kalle *konsulær beskyttelse*, eller *diplomatsk beskyttelse*, har blant annet vært drøftet av Finn Seyersted i *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1968 s. 44, under tittelen ”Statens plikt til diplomatsk beskyttelse og bistand.”<sup>93</sup> Også Seyersted kommer til at en slik rett for den enkelte til å kreve slik diplomatsk beskyttelse ikke eksisterer.<sup>94</sup> Tilsvarende kommer at formuleringen i Ot.prp. nr 107 (2000 – 2001) gjelder for tilfeller hvor en norsk borger ikke er fornøyd med for eksempel de helse-, advokat-, eller sosiale tjenester som vertslandet kan tilby. Dette er en situasjon han må ta høyde for i utlandet, og hvor han hverken har krav på, eller kan påregne bistand fra norske myndigheter. Hvorvidt norske borgere på tross av formuleringen i Ot.prp. nr. 107 (2000 – 2001) likevel bør ha krav på intervensjon fra norske myndigheter for eksempel i forbindelse med trussel om dødsstraff, vil jeg vende tilbake til i spørsmålet om en minstestandard i kapittel 7.1. Hovedregelen etter utenriktstjenesteloven, sammenholdt med forarbeidene, må være at den enkelte borger

---

<sup>93</sup> Tfr 1968 s.44. Artikkelen er en bearbejdet versjon av Seyersteds prøveforelesning for den juridiske doktorgrad ved Universitetet i Oslo, 25. oktober 1966.

<sup>94</sup> Dette er også i tråd med Rt. 1944 s. 1, se omtale i punkt 4.2, jf. note 110 nedenfor.

ikke har noe krav på bistand fra norske myndigheter i de tilfeller hvor en slik bistand vil kunne beskrives som, eller ha preg av å være, ”intervensjon”.

Utenriktjenestens mulighet og plikt til å yte bistand er nærmere definert i Instruks for utenriktjenesten.<sup>95</sup> Utenriksinstruksen gir detaljerte bestemmelser om hvilke tjenester utenriktjenesten kan yte og skal yte ved utenriksstasjonene. Utenriksinstruksen er en intern instruks, og har dermed, i motsetning til en forskrift, ikke rettsvirkning utenfor utenriktjenesten.<sup>96</sup> Derimot er den såkalte gebyrtariffen for utenriktjenesten<sup>97</sup> en forskrift. Gebyrtariffen regulerer gebyrene for mange av de tjenestene som omtales i utenriksinstruksen. Det resulterer i at bistand fra utenriktjenesten som er gebyrbelagt (se nedenfor), som for eksempel ”ivaretagelse av fraværende arvingers interesser”, er rettighetsfestet, så lenge man betaler gebyret og oppfyller eventuelle andre vilkår, mens bistand som ikke er gebyrbelagt, som bistand i straffesaker, ikke er det.

Utover dette finnes rettigheter for den enkelte borger til bistand og tjenester som blant annet ytes av utenriktjenesten i særlovgivningen, som for eksempel i passloven,<sup>98</sup> lov om brudvigjing i utlandet,<sup>99</sup> ekteskapsloven,<sup>100</sup> lov om notarius publicus<sup>101</sup> og folketrygdloven.<sup>102</sup> Jeg behandler rettigheter som følge av særlovgivningen i punkt 4.3.

#### 4.1.1 Forskrift om gebyrtariff for Norges utenriksstasjoner

Gebyrtariffen regulerer, foruten avgifter i forbindelse med utlendingssaker og sjømannssaker, gebyrer for følgende type bistand: Utstedelse av pass; ivaretagelse av fraværende arvingers interesser; opptegnelse og realisasjon med påfølgende forsendelse av penger eller andre verdier;<sup>103</sup> tilståelse av lån eller bistand til pengeoverføring; og oversettelse, bekreftelse, rett kopi eller andre notarialforretninger. Gebyrtariffen har

---

<sup>95</sup> Instruks av 13. desember 2002 for utenriktjenesten (utenriksinstruksen).

<sup>96</sup> Se nærmere drøfting i punkt 4.4.

<sup>97</sup> Forskrift av 9. mars 2001 om gebyrtariff for Norges utenriksstasjoner, (gebyrtariffen).

<sup>98</sup> Lov av 19. juni 1997 nr. 82 om Pass, (passloven, passl.).

<sup>99</sup> Lov av 30. juni 1955 nr. 20 om når norsk tenestemakt kan halda brudvigjing i utlandet og utenlandsk tenestemakt i Noreg, (lov om brudvigjing i utlandet).

<sup>100</sup> Lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap, (ekteskapsloven, el.).

<sup>101</sup> Lov av 26. april 2002 nr. 12 om notarius publicus.

<sup>102</sup> Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd, (folketrygdloven, ftrl.).

<sup>103</sup> Typisk dødsbo.

som nevnt ovenfor form av forskrift, slik at den regulerer rettigheter og plikter for den enkelte borger. Den som betaler gebyr har krav på bistand fra utenriksstjenesten. Gebyrene er relativt stive, varierende fra 3 prosent av verdien, for opptegnelse, realisasjon og forsendelse av verdier, opp til 10 prosent av verdien for lån og pengeoverføring. I tillegg kan det beregnes tilleggsgebyr for utførelse av gebyrpliktige handlinger utenfor åpningstiden til utenriksstasjonen. Stive gebyrer, sammenholdt med billige flybilletter slik at stadig flere er i stand til å ivareta sine egne interesser i denne type saker er trolig hovedårsakene til at disse tjenestene, med unntak av passutstedelse, er bistand som i liten grad etterspørres i våre dager.

#### 4.2 Rettslig krav etter utenriksstjenesteloven – rettspraksis

Det foreligger svært lite rettspraksis som omhandler konsulær bistand, og ingen praksis fra Høyesterett.<sup>104</sup> Et eventuelt rettslig krav til bistand er som omtalt ovenfor omdiskutert, og den underrettspraksis som foreligger gir ikke grunnlag for å utlede at det foreligger noe rettslig krav til bistand. Som eksempel på den praksis som foreligger kan nevnes RG 1952 s. 394, som klart uttrykker

[...]at det ikke er påvist noen lovbestemmelse eller rettsregel som saksøkeren kan påberope seg om at han har en juridisk rett til hjelp og støtte av Det norske Konsulat eller dets enkelte tjenestemenn derunder personalet ved et lægekantor som er tilknyttet Konsulatet, fordi om han er syk og uten økonomiske midler til å greie seg selv.<sup>105</sup>

Som det fremgår av dommen fantes det den gang egne norske legekantorer i enkelte havnebyer<sup>106</sup> (i dommen New York), uten at dette gav noen rett til behandling for norske borgere som hadde behov for bistand.

---

<sup>104</sup> Med unntak for en dom fra den kommissariske ”høyesterett”, omtalt nedenfor.

<sup>105</sup> RG 1952 s. 394, s. 403.

<sup>106</sup> Norwegian Public Health Service Clinics. Opprettet bl.a. i Storbritannia, USA, Canada og India. Legekantoret i New York eksisterte fra 1942 til 1973. (Arkivverket/ Riksarkivet I (uten dato): *Sjøfolks helse*. Tilgjengelig på <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Andre-verdenskrig/Sjoefart-i-krig/Sjoefolks-helse> og Arkivverket /Riksarkivet II (uten dato): *Aktørdetaljer: Det norske legekantor i New York* Tilgjengelig på <http://www.arkivportalen.no/arkivportalen-web/side/aktor/detaljer?aktorId=no-a1450-0100000517858> (Begge besøkt 14.mai 2011).

Mangelen på rettspraksis skyldes nok delvis at det i norsk rett i hovedsak ikke gis dommer for realiteten i forvaltningsvedtak.<sup>107</sup> Dette har riktignok ikke forhindre enkelte fra å forsøke seg på å få dette, noe som kom til uttrykk i en kjennelse fra Oslo Byfogdembete 5. oktober 2004.<sup>108</sup>

I saken hadde A begjært midlertidig forføyning overfor Staten v/Utenriksdepartementet, og fremmet påstand om at han skulle innvilges nødlidighetslån til hjemreise. Retten tok ikke stilling til om kravet reelt sett dreiet seg om penger, for hvilket det ikke kan kreves midlertidig forføyning,<sup>109</sup> da det uansett ikke kan begjæres midlertidig forføyning (eller dom) for innholdet av et forvaltningsvedtak.<sup>107</sup> Saksøkerens subsidiære påstand, at departementet skulle treffe vedtak i saken, ble avvist da slikt vedtak allerede var fattet ved at departementet hadde gitt ham avslag på søknaden.

Spørsmålet om det eksisterer en rett til konsulær eller diplomatisk beskyttelse er også prøvet for retten.<sup>110</sup> En norsk borger, fungerende visekonsul ved legasjonen i Petrograd<sup>111</sup> hadde i 1918, mens borgerkrig herjet både Russland og Finland, fått i oppdrag å overføre et større pengebeløp til Norge på vegne av det sovjetiske provianteringskommissariat. Visekonsulen, som mente han utførte oppdraget som privatperson, hadde i utsikt å tjene et betydelig beløp på kursdifferansen ved overføringen. Han ble stanset i Helsingfors av finske kommunistiske myndigheter, hvoretter han forlangte, og delvis ble tilstått, beskyttelse fra den norske legasjonen i Helsingfors. Pengene ble forseglet av den norske legasjonen, og oppbevart i Finlands Bank. Det ble raskt oppklart i Helsingfors at visekonsulen var bemyndiget til å frakte

---

<sup>107</sup> Jf. Rt. 2001 s. 955. Spørsmålet er også drøftet i Svensen, Thomas K.: ”Rt. 2001 side 995 - domstolenes kompetanse til å gi dom for realitet” i *Lov og Rett* 2003:94, og av Erik Boe, i ”Subsumsjonsdom”, i *Lov og Rett* 2002:259

<sup>108</sup> TOBYF-2004-1446

<sup>109</sup> Jf. daværende tvangsfullbyrdslov § 15-1, nåværende tvistelov. § 32-1 (3))

<sup>110</sup> Rt. 1944 s. 1. Merk at avgjørelsen er truffet av den nazistiske (kommissariske) såkalte ”høyesterett” i okkupasjonstiden. Faktum tatt i betraktning, hvor en tidligere norsk visekonsul angivelig hadde påtatt seg oppdrag for de på domstidspunktet fiendtlige sovjetrussiske myndigheter, gjør dommen neppe egnet som prejudikat.

<sup>111</sup> Mindre stater, som Norge, fikk tidligere ikke ha ambassader, men måtte benevne dem legasjoner. De ble bestyrt av ministre, ikke ambassadører. Petrograd (St. Petersburg) var den gang (ved utnevnelsen av visekonsulen i 1917) hovedstaden i Det russiske imperiet, slik at ”Legasjonen i Petrograd” tilsvarer det som i dag ville vært Norges ambassade i Russland.

pengene, og han ble frigitt, men de kommunistiske myndighetene ville ikke frigi pengene før saken var endelig avklart også i Petrograd.

Visekonsulen lot seg overtale til å følge to russere tilbake til Petrograd, men bare to dager etter hans avreise innledet den *hvite* finske hær en offensiv mot Helsingfors, og de kommunistiske myndigheter, med det omtalte pengebeløpet, flyktet til Petrograd. Ved ankomst brøt de seglene fra den norske legasjonen i Helsingfors, og deponerte pengene i Den russiske folkebank. Legasjonen i Petrograd protesterte ikke mot dette, og det skal legges til at ministeren ved legasjonen<sup>112</sup> tidligere hadde bidratt til å så tvil om visekonsulen var bemyndiget til å overføre pengene. Ved domstidspunktet (for dommen i Oslo byrett) befant pengene seg fremdeles i russiske (sovjetiske) myndigheters varetekt, men ble da antatt helt eller delvis å ha mistet sin verdi.

Visekonsulens saksanlegg gjaldt spørsmålet om erstatning fra norske myndigheter, en sak som ikke førte frem. Hva gjelder spørsmålet om rett til konsulær (diplomatisk) beskyttelse uttalte byretten (min utheving):

For så vidt denne sistnevnte anke angår, antas imidlertid som en alminnelig bemerkning å måtte gjelde, at det i internasjonale forhold og særlig under så ekstraordinære omstendigheter som de daværende *vanskelig av noen annen enn de til utenriksstyret hørende myndigheter kan bedømme, hvilke forføyninger der i et gitt tilfelle med nytte kan foretas.*<sup>113</sup>

Denne uttalelsen, som også fikk støtte av den kommissariske ”høyesterett” i 1944, må sies å være i tråd med det (fremdeles) gjeldende syn på dette området, altså at den enkelte ikke har noe krav til at myndighetene skal ”intervenere” diplomatisk eller konsulært i en enkeltsak. Den samme (da avgåtte) visekonsulen var for øvrig involvert i Rt. 1932 s. 1178, hvor han stevnet staten for å unngå inndrivelse av et nødlidighetslån hvor han hadde kausjonert for sin bror.

---

<sup>112</sup> Dvs. ”ambassadøren”.

<sup>113</sup> Oslo byrett, den 29. juni 1926. Referert i Rt. 1944. s. 1.

Disse dommene, i alle fall de to underrettsdommene, har begrenset rettskildevekt. Dommen fra den kommissariske ”høyesterett” havner trolig i en mellomkategori. Så vidt jeg kan bedømme gir imidlertid dommene like fullt uttrykk for gjeldende rett.

En annen årsak til at rettspraksis er såpass begrenset kan være at norske myndigheter aldri har innrømmet, eller gitt uttrykk for, at det kan finnes rettskrav til konsulær bistand.<sup>114</sup> Det gjelder selv i tilfeller hvor rettskrav nok følger av særlovgivningen (jf. punkt 4.3 nedenfor). En slik holdning fra myndighetene kan ha drevet mange potensielle kravspretendenter fra å ta saken inn for domstolene.

### 4.3 Krav til bistand med hjemmel i særlovgivning

Av de lover og forskrifter som gir detaljerte regler om bistand til norske borgere i utlandet, er det flest å finne på et mer ”forvaltningsmessig” område av bistanden. Først og fremst finnes det bestemmelser i passloven, ekteskapsloven, lov om brudvigjing i utlandet, valgloven og lov om notarius publicus. Det kan også diskuteres om enkelte bestemmelser kan la seg utlede av barnebortføringsloven og menneskerettighetsloven, men dette er for det konsulære området mer omstridt, og jeg vil derfor vende tilbake til dem i punkt 6.4. En rekke lover som i Norge gir krav på bistand fra myndighetene har ikke anvendelse i utlandet, og gir ingen rettigheter til bistand utenfor riket. Jeg vil nevne noen av disse kort i punkt 4.5.

#### 4.3.1 Passloven

Utenriktjenesten er etter passlovens § 2 norsk passmyndighet i utlandet. Loven omtaler ”de utenriksstasjoner som departementet har gitt myndighet”, men dette gjelder i praksis alle stasjoner med utsendte tjenestemenn, samt enkelte valgkonsulater (honorære konsulater), som har fått særskilt myndighet.

Passlovens §§1 og 2 gir en av få lovbestemte rettigheter til bistand fra utenriktjenesten.

I § 1 gjøres det klart at:

---

<sup>114</sup> Se Seyrsted: *Op.cit.*: 58. Myndighetene har også senere holdt en avvisende linje i dette spørsmålet, jf. senest fremstillingen i Meld.St. 12 (2010 – 2011) på side 9f.

”Norsk statsborger har etter søknad rett til pass, etter regler gitt i eller i medhold av denne lov.”

Dette medfører, så sant vilkårene for pass<sup>115</sup> er oppfylt, og det ikke foreligger passhindring etter lovens § 5, et rettslig krav på å få utstedt pass fra utenriksstjenesten. En aktuell hindring for å få utstedt pass kan imidlertid være at ”søkeren har fått lån til hjemreise fra en norsk representasjon i utlandet mot sikkerhet i søkers pass, og tilbakebetaling av lånet ikke har funnet sted”.<sup>116</sup>

At det foreligger en rett til pass støttes også av NOU 1994:13 *Passlov*, som på side 23 beskriver gjeldende rett som at:

”[...]Etter departementets syn er det derfor ikke adgang til ved passnektelse å hindre en person i å reise ut av riket utelukkende fordi betydelige offentlige interesser derved blir skadelidende, f eks fordi det er sterkt behov for hans arbeidskraft her i landet. Gjeldende rett innebærer følgelig at passmyndigheten ikke har noen skjønsmessig myndighet hvis søkeren fyller de alminnelige vilkår for pass og det ikke foreligger grunnlag for passforbud eller tilbakekall eller inndragning (jf §§ 6 og 10). I en slik situasjon synes oppfatningen å være at det foreligger en plikt for myndighetene til å utstede pass, og dermed en tilsvarende rett for den enkelte.”

Det er etter min mening klart at utenriksstjenesten plikter å utstede pass til norske statsborgere i utlandet. Praksis fra utenriksstjenestens side er da også i overensstemmelse med dette. Pass har, så vidt jeg har kunnet avdekke, ikke blitt nektet utstedt til noen norsk statsborger som har oppfylt vilkårene for pass, og som ikke har vært ilagt passhindring. I fall pass skulle bli nektet utstedt, for eksempel fordi det er antatt at det foreligger passhindring, er det politidirektoratet som er klageinstans etter passloven.<sup>117</sup>

I mitt møte med Utenriksdepartementets seksjon for konsulære saker den 4. oktober 2010, kom det frem at det i alle fall i deler av tjenesten har vært usikkerhet om hvordan ”retten til pass” skal tolkes, og at én passak kan være forskjellig fra en annen avhengig

---

<sup>115</sup> Se Passl. § 3. Vilråene er blant annet: 1) at søkeren godtgjør sin identitet og sitt norske statsborgerskap, 2) fotografi og fingeravtrykk som fastsatt i forskrift, 3) korrekte opplysninger, personlig fremmøte og innlevering av tidligere pass, og 4) betaling av passgebyret (pr. 25. mai 2011 kroner 450).

<sup>116</sup> Passl. § 5, tredje ledd, *litra c*.

<sup>117</sup> Jf. Forskrift av 16. november 2000, om delegering av myndighet til Politidirektoratet etter passloven § 2 tredje ledd.

av tid, sted og andre ytre omstendigheter. Min tolkning er at dette nok har bakgrunn i at utenriktjenesten i svært mange tilfeller yter bistand ut over det den enkelte borger har krav på, med det resultat at ikke bare publikum, men også tjenestens egne ansatte på enkelte områder sitter med et upresist bilde av hvilken bistand som må ytes, og hvilken bistand som kan ytes. Det må for eksempel være helt åpenbart at ingen har krav på nytt pass kl. halv to natt til søndag. Likevel skjer det ofte<sup>118</sup> at tjenesten strekker seg langt, også utenom ambassadenes åpningstider for å hjelpe passløse nordmenn å rekke flyet hjem.

Dersom dette over tid utvikler seg til å bli ”fast praksis” fra forvaltningens side, vil det naturlig skape en forventning hos publikum om tilsvarende behandling dersom de selv skulle havne i samme situasjon. Det juridisk interessante blir så om dette kan bli en *berettiget* forventning, ved at forvaltningspraksis i disse sakene er en så sentral rettskildefaktor at den vil være avgjørende ved nye, tilsvarende eller like, saker. Jeg vender tilbake til dette temaet i punkt 5.4.

#### 4.3.2 Ekteskapsloven og lov om brudvigjing i utlandet

Norsk utenriktjenestemann er vigsler etter ekteskapslovens § 12 *litra c*, i de tilfeller hvor Utenriksdepartementet har gitt utenriksstasjonen han tjenestegjør ved fullmakt<sup>119</sup> til å utføre vigsel.<sup>120</sup> Det samme følger av lov om brudvigjing i utlandet § 4. Vigsler foretatt av utenriktjenesten tilbys, som i Norge, etter ledig kapasitet, og den enkelte borger har derfor ikke noe krav på å bli viet på et bestemt tidspunkt.

Det følger imidlertid indirekte av ekteskapsloven §§ 13 og 14 at det ikke er anledning for vigslere utenfor tros- eller livssynssamfunn til å nekte å foreta vigsler. Vi kan dermed tale om en rett til å bli viet, om enn ikke når som helst, også ved de

---

<sup>118</sup> Det ble i 2010 utstedt 1559 nødpass ved norske utenriksstasjoner. Tilsvarende tall for 2008 og 2009 er hhv. 1567, og 1617. (Meld. St. 12 (2010 – 2011) s. 30)

<sup>119</sup> Jf. utenriktjenesteloven § 17.

<sup>120</sup> Pr. 3.mars 2011 gjelder dette Ambassadene i Ankara, Brasilia, Brussel, Caracas, Colombo, Karthoum, København, Moskva, New Delhi, Paris, Roma, Singapore, Sofia, Tokyo, Warszawa, Abu Dhabi, Bangkok, Beograd, Berlin, Kairo, Dar es Salaam, Haag, Jakarta, Kampala, Kuala Lumpur, Lisboa, Lusaka, Madrid, Mexico og Stockholm, og Generalkonsulatene i Hamburg, St. Petersburg og Rio de Janeiro. Enkelte av stasjonene kan avhengig av vertslandets interne regler ikke tilby ekteskap mellom likekjønnede, eller ekteskap hvor bare den ene parten er norsk statsborger.



utenriksstasjoner som tilbyr vigsler, så lenge vilkårene i ekteskapsloven ellers er oppfylt. En slik rett gjelder åpenbart bare ved de stasjonene som har fått fullmakt til å utføre vigsler, og Utenriksdepartementet kan naturligvis til en hver tid tilbakekalle de enkelte stasjonenes fullmakt. Jeg går nærmere inn i detaljene om prøving av ekteskapsvilkårene i behandlingen av utenriksinstruksen i kapittel 4.4.

### 4.3.3 Valgloven

Mottak av forhåndsstemmer ved valg regnes tradisjonelt sett ikke som en del av konsulærbistanden, men jeg vil likevel nevne det kort her, da anledningen til å avlegge stemme ved utenriksstasjon er en form for bistand som ytes til nordmenn i utlandet. Alminnelig stemmerett i Norge er uomtvistet, og etter valgloven § 8-2 skal ”utenriktjenestemann ved lønnet norsk utenriksstasjon” fungere som stemmemottaker. I tillegg kan også Utenriksdepartementet gi særskilt bemyndigelse til ”ulønnet norsk utenriksstasjon” (honorære konsulater), og kommunal- og regionaldepartementet kan oppnevne egne utenriks stemmemottakere.

Utenriktjenestemann kan i egenskap av stemmemottaker ikke nekte å motta stemme, selv om han skulle være overbevist om at stemmegiver ikke er stemmeberettiget. Det er valgstyret i velgerens stemmekrets som skal avgjøre dette, jf. valgloven § 10-1

### 4.3.4 Lov om notarius publicus

Lov om notarius publicus § 1, tredje ledd lyder: ”I utlandet er norsk utanrikstenestemann eller den han eller ho gjev fullmakt, notarius publicus”. Dette innebærer at utenriktjenestemann skal utføre de oppgaver som er lagt til notarius publicus i lov eller forskrift (jf. loven § 2 ), som bekreftelse av kompetanse, faktiske forhold, underskrift og rett kopi.<sup>121</sup> Vigsler er vanligvis lagt til notarius publicus, men dette er for utenriktjenesten regulert i egne bestemmelser (se ovenfor i punkt 4.3.2).

---

<sup>121</sup> Dette omfatter naturlig nok ikke ordinær kopibekreftelse, men tilfeller hvor bekreftet kopi er nødvendig

Utenriktjenestemann i utlandet er notarius publicus på lik linje med tingrettene i Norge, og den enkelte borger har det samme krav på bistand fra notarius publicus i utlandet som hun ville hatt i Norge. *Notarii publicus* plikt til å gi bekreftelse er ifølge forarbeidene til loven<sup>122</sup> begrenset til de tilfeller hvor slik bekreftelse er nødvendig. Enkelte krav om notarialbekreftelse kan avvises etter reglene i lov om notarius publicus § 3, som for eksempel når bekreftelsen ikke har særlig beviskraft, dokumentet eller handlingen strider mot norsk lov eller ærbarhet,<sup>123</sup> eller kan bli utnyttet i kommersiell sammenheng. Disse bestemmelsene er, igjen ifølge forarbeidene,<sup>122</sup> ment kun å begrense plikten til å gi bekreftelse, ikke kompetansen til å gi bekreftelse. Avgjørelser tatt av notarius publicus kan ankes inn for lagmannsretten i Norge.<sup>124</sup>

#### 4.3.5 Rettshjelploven

Utgangspunktet for lov om fri rettshjelp er at den gjelder saker som føres for norske domstoler. Dette gjelder særlig bestemmelsene om ”fri sakførsel”, som kun gis for norske domstoler. Etter lovens § 4, andre ledd, siste punktum, heter det imidlertid:

Unntaksvis kan det innvilges fritt rettsråd<sup>125</sup> til bistand ved utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan etter reglene i § 12.

Fritt rettsråd etter reglene i lovens § 12 er i utgangspunktet behovsprøvd, men det fremgår av paragrafens tredje ledd at ”dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon” kan det sees bort fra behovsprøvingen. Behandlingen av saker om fri rettshjelp er etter rettshjelpforskriften<sup>126</sup> § 3-1 lagt til fylkesmannen. Søknader om fri rettshjelp i utlandet behandles av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Fri rettshjelp i utlandet innvilges sjelden i straffesaker, men ofte i forbindelse med barnebortføringssaker.<sup>127</sup> Denne

---

<sup>122</sup> Ot.prp. nr. 81 (2000-2001) Om lov om notarius publicus.

<sup>123</sup> Lov om notarius publicus er skrevet på nynorsk, og benytter begrepet ”sømd”. I forarbeidene benyttes ordet ”ærbarhet”. Formuleringen i norsk rett skriver seg fra NL 5-1-2, og bør her antakelig forstås å ha samme innhold.

<sup>124</sup> Jf. lov om notarius publicus § 5.

<sup>125</sup> Fritt rettsråd er etter bestemmelsene i rettshjelploven § 14 ”nødvendige utgifter til rådgivning og bistand fra advokat i anledning et aktuelt problem.”, dette innebærer altså ikke sakførsel, men rådgivning.

<sup>126</sup> Forskrift av 12. desember 2005 til lov om fri rettshjelp (rettshjelpforskriften).

<sup>127</sup> Se Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) s. 55

praksisen, hvor barnebortføringssaker (og saker for EMK) er gitt prioritet, ble kodifisert i rettshjelplovens § 12, 1.ledd, ved lovendring av 15. april 2005.<sup>128</sup>

Rettshjelploven er subsidiær,<sup>129</sup> det vil si at søknader om fri rettshjelp innvilges bare dersom utgifter til bistand ikke kan dekkes eller erstattes på annen måte. En grundig gjennomgang av søknader om fritt rettsråd i straffesaker i utlandet etter rettshjelploven § 12, 2. ledd, er foretatt av Thomas Øiseth, i avhandlingen *Rettshjelpsloven [sic.] § 12(2) – en analytisk vurdering av straffesakene i utlandet*.

#### 4.4 Instruks for utenriktjenesten

Utenriksinstruksen er tradisjonelt ansett å være en intern instruks for Utenriksdepartementet og utenriktjenesten, noe som innebærer at den ikke gir grunnlag for krav fra private rettssubjekter utenfor organisasjonen, men at den utelukkende legger plikter på utenriktjenestens tjenestemenn i forholdet til deres overordnede.<sup>130</sup> Spørsmålet er drøftet i noe detalj av Seyersted: *Op.cit.* på s. 54 ff, hva angikk daværende utenriksinstruks av 11. mars 1960. Et avgjørende punkt hos Seyersted er at mange andre, tilsvarende ”instrukser” av Høyesterett i perioden 1881 til 1960 ble funnet å være interne instruks. I mot dette talte at den kgl.res. som gav utenriksinstruksen av 1960 var basert på en spesiell fullmakt i daværende lov om utenriktjenesten § 2. Et tilsvarende argument kan fremmes i relasjon til nåværende utenriksinstruks, hvis særskilte hjemmel er utenriktjenesteloven § 1, 3. ledd: ”Kongen gir nærmere forskrifter for utenriktjenesten.”

Mot dette taler igjen at det ved statsrådets fastsetting av instruksen ble understreket at det var tale om en instruks, og ikke en forskrift,<sup>131</sup> og at det i instruksens § 1 presiseres

---

<sup>128</sup> Lov av 15. april 2005 nr. 17 om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m.

<sup>129</sup> Se rettshjelploven § 5.

<sup>130</sup> Dette støtter også opp under tanken om at utenriktjenestelovens § 1 i seg selv ikke gir noen rett til bistand, da en slik rett i tilfelle ikke ville kunne være begrenset av regler fastsatt i instruks (eller, om så skulle være, forskrift), slik det er gjort med utenriksinstruksen på flere punkter. Rett nok er det også enkelte punkter hvor utenriksinstruksen går lengre i å tilstå bistand enn hva utenriktjenesteloven gjør, men jeg finner ikke at dette gir grunnlag for å betvile den allment aksepterte oppfatning av utenriksinstruksen som en intern instruks. Se for øvrig en parallell drøftelse hos Seyersted: *Op.cit.*: 55f. Imidlertid må det være klart at forvaltningspraksis som tar utgangspunkt i instruksen vil kunne gi grunnlag for rettskrav, jf. omtale av forvaltningspraksis som rettskildefaktor i punkt 1.3.1 og 5.4.1.

<sup>131</sup> Offisielt fra Statsråd 13.12.2002

at den ”gjelder for utenrikstjenesten.” Som et ytterligere moment kan legges til at Utenriksdepartementet i instruksens sluttbestemmelser er gitt ”fullmakt til å fastsette kommentarer med nærmere retningslinjer, fortolkninger og utfyllende forklaringer til denne instruks, og til, eventuelt etter samråd med relevant fagmyndighet, å foreta slike endringer i instruksens bestemmelser som ikke vesentlig endrer dennes karakter eller rekkevidde.” Jeg er ikke kjent med at det fra noe hold er hevdet at den eksisterende utenriksinstruksen utgjør en forskrift.

Samtidig utgjør instruksen den mest detaljerte og systematiske oversikten over hvilken bistand som kan ytes til norske borgere i utlandet. Jeg finner det derfor naturlig å foreta en gjennomgang av de enkelte bestemmelsene i instruksen her, på tross av at noen av oppgavene er nevnt ovenfor, blant annet i forbindelse med gjennomgangen av bestemmelser i særlovgivningen. I de tilfeller hvor spesifikke oppgaver er behandlet andre steder i fremstillingen vil jeg bare nevne dem kort nedenfor, slik at strukturen i utenriksinstruksen ikke faller helt bort.

Utenriksinstruksen gir detaljerte bestemmelser om utøvelse og tildeling av mange konsulære tjenester, enkelte basert på lovbestemmelser, men hovedsakelig basert på tjenestemannens, utenriksstasjonens eller departementets skjønn. Reglene for bistand til nordmenn i utlandet behandles i utenriksinstruksens annen del, kapittel åtte, - *Bistand til den enkelte*. Instruksen er fra 2002, noe som medfører at en del av innholdet er noe ”utgått på dato”, da en del særlovgivning som instruksen viser til har gjennomgått en betydelig utvikling. Jeg vil presisere i omtalen av de enkelte paragrafer når dette er tilfellet. Der det er relevant vil jeg også kommentere forholdet til enkelte andre lover. Bestemmelsene i §§ 7 (om blant annet rettsanmodninger, forkynninger og bevisopptak<sup>132</sup>) og 17 (om ettersøkning), er sammen med bestemmelsene i §§ 10, 11 og 12 (som regulerer utlendingssaker) preget av å være oppgaver som staten ivaretar i sin egen interesse, og faller derfor utenfor denne fremstillingen. § 16 (om medisinsk bistand i EØS-land) tilsvarer bestemmelsene i § 1 om veiledning og rettleiding, og jeg foretar derfor heller ingen detaljert gjennomgang av denne. Jeg ser også bort fra de

---

<sup>132</sup> Se her Forskrift av 28. april 1950 om bevisopptak i sivile saker i utlandet for mer informasjon.

særegne bestemmelser i utenriksinstruksen kapittel ni, som gjelder i forholdet til sjømenn og norske handelsskip, jf. avgrensningen i punkt 1.2.

#### 4.4.1 § 1. Person- og familierettslige saker

På dette feltet begrenser utenriktjenestens plikter etter utenriksinstruksen seg til å gi informasjon og rettleiding om relevante lover og regler. Her kan trekkes en parallell til forvaltningsloven<sup>133</sup> § 11, og den ”alminnelige opplysningsplikt” som utgår derfra. Utenriktjenestens veiledningsplikt etter utenriksinstruksen gjelder imidlertid ikke bare innenfor dens eget saksområde (jf. forvaltningsloven § 11), men også for andre saksområder, som her person- og familierettslige saker. Dette kan sees som et utslag av at den enkelte ambassadør/utenriksstasjon ikke bare er Utenriksdepartementets, men Kongens og regjeringens stedlige representant,<sup>134</sup> og dermed ansvarlig også for saksområder utenom de rent utenrikske. For områder som grenser opp mot person- og familierettslige saker, og hvor utenriktjenesten har et større ansvar, se bl.a. §§ 3, 4, 18 og 19 nedenfor, om henholdsvis vigsel, adopsjon, tvangsekteskap og barne bortføring.

#### 4.4.2 § 2. Notarialforretninger, inkl. registrering av partnerskap

Av denne paragrafen fremgår det helt klart at utenriksinstruksen er utdatert. ”[R]egistrering av partnerskap” er ikke lenger aktuelt, da formalisering av samliv mellom homofile i dag reguleres av ekteskapsloven, og dermed faller inn under bestemmelsene i § 3 (nedenfor) om vigsel ved utenriksstasjon. Norsk utenriktjenestemann er *notarius publicus*<sup>135</sup> på lik linje med byfogdembetene<sup>136</sup> i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, og tingrettene i landet for øvrig, jf. omtale i punkt 4.3.4.

Handlingene som utøves av utenriktjenesten i egenskap av *notarius publicus* skiller seg ikke fra utøvelsen av de samme oppgaver i Norge, og jeg går derfor ikke nærmere inn i

---

<sup>133</sup> Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker, (forvaltningsloven, fvl.).

<sup>134</sup> Jf. Utenriksinstruksens kapittel 7 § 1, *litra a*.

<sup>135</sup> Lov av 26. april 2002 nr.12 om notarius publicus.

<sup>136</sup> Jf. Forskrift av 3. mai 2002 om notarius publicus.

disse. Et unntak er gjort for borgerlige vigsler, som i Norge er lagt til *notarius publicus*, men som for utenriksstjenesten er regulert av egne bestemmelser.

#### 4.4.3 § 3. Vigsler ved utenriksstasjon

Også denne paragrafen, og kommentarene som følger den, er noe utdatert, særlig når det gjelder det som i dag kalles prøvingsattest (i utenriksinstruksen omtalt som ”ekteskapsattest”). Gjeldende rett er at Utenriksdepartementet kan gi utenriksstasjon fullmakt til å utføre vigsler.<sup>137</sup> Dette er en mulighet som tilbys av ambassader i land hvor ekteskapslovgivningen tilsvarer den norske. Adgangen for norsk utenriksstjenestemann til å vie brudefolk i utlandet fremgår også av lov om brudvigging i utlandet § 4.

I motsetning til hva som fremgår av utenriksinstruksen, må brudefolkene selv på vanlig måte fremskaffe prøvingsattest fra folkeregistermyndigheten (skattekontoret), og fremlegge denne for utenriksstasjonen. På dette punkt er instruksen direkte villedende, ikke bare med hensyn til hvordan brudefolkene skal gå frem, men også om hvilken instans som skal prøve om ekteskapsvilkårene er oppfylt. Det fremgår av ekteskapslovens § 6, andre ledd at: ”Prøvingen foretas av folkeregistermyndigheten eller av norsk utenriksstjenestemann.” Andre punktum inneholder imidlertid følgende sentrale reservasjon:

”Norsk utenriksstjenestemann prøver kun ekteskapsvilkårene for norske borgere som er fast bosatt i embetsdistriktet, og bare i de tilfeller der prøvingen ikke kan foretas av norsk folkeregistermyndighet.”

Ifølge veiledningen som følger skjemaet ”Erklæring fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene”<sup>138</sup> fremgår det at dette bare gjelder de personer som aldri har vært registrert i folkeregisteret (og som dermed ikke har personnummer), og som er fast bosatt innen embetsdistriktet til den aktuelle utenriksstasjonen. Har man vært registrert i folkeregisteret, eller er bosatt i et område som ikke faller inn under noen norsk utenriksstasjon, skal prøvingen foretas av Skatt Nord.

---

<sup>137</sup> Jf. utenriksstjenesteloven § 17.

<sup>138</sup> Skjema Q 0150 ”Erklæring fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene”. BLD

I likhet med vigsler ellers er dette et tilbud med begrenset kapasitet, slik at det ved utenriksstasjoner på lik linje som for andre vigselsmyndigheter vil kunne være en betydelig ventetid.

#### 4.4.4 § 4. Adopsjon

Dersom adopsjonsbevillingen er gitt av norsk myndighet etter reglene i adopsjonsloven,<sup>139</sup> eller adopsjonen er i tråd med samme lovs kapittel 4 (utenlandsk adopsjon), blir den adopterte etter reglene i statsborgerloven<sup>140</sup> § 5 norsk statsborger ved adopsjonen.

Etter utenriksinstruksens § 4 skal ”utenriktjenestemann gjøre seg kjent med de regler som gjelder for adopsjoner i utlandet, og yte den bistand som omstendighetene tilsier i konkrete adopsjonssaker som omfatter norske interesser”. Dette er en bestemmelse som overlater et stort skjønn til den enkelte utsendte utenriktjenestemann, ikke bare med hensyn til hvilken bistand som skal gis, men også i hvilke saker det skal ytes bistand. Praksis på dette området i dag tilsier at det i alminnelige tilfeller gis veiledning, samt bistand til registrering i folkeregisteret og tildeling av personnummer, og deretter utstedelse av pass.

#### 4.4.5 § 5. Testament

Utenriktjenestens mulighet til bistand ved opprettelse av testament ligger tett opp til bestemmelsene i § 1, om bistand i Person- og familierettslige saker. Utenriksinstruksens bestemmelse lyder som følger (min utheving):

”En utenriktjenestemann *kan* medvirke ved opprettelse av testament, og må da påse at arvelaterens ønske kommer klart og nøyaktig til uttrykk, og forvise seg om at de materielle og formelle betingelser for opprettelse av gyldig testament er til stede etter arveloven av 3. mars 1972 nr. 5 §§ 48 – 70.”

---

<sup>139</sup> Lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon (adopsjonsloven).

<sup>140</sup> Lov av 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

Det påhviler altså ikke utenriktjenesten noen plikt til å medvirke ved opprettelse av testament, men den enkelte utenriktjenestemann kan velge å bistå i slike saker. Kommentarene som følger utenriksinstruksen fremhever at dersom en kommende testator ønsker å opprette testament etter lokale rettsregler, ”bør han som regel henvises til en [lokal] advokat, notar eller en annen som etter landets lov normalt bistår ved opprettelse av testament.”

Deponering av testament ved ambassadene for nordmenn bosatte i embetsdistriktene har tidligere vært utbredt. Etter kommentarene til utenriksinstruksen skal testator nå gjøres oppmerksom på at arvelovens § 68 gir anledning til å deponere testamentet hos tingretten (i instruksen: skifteretten), i den norske rettskretsen der han bor. Dersom testator ikke ønsker dette, eller ikke er bosatt i Norge, fremgår det av kommentarene at utenriksstasjonen ikke bør ”motsette seg deponering”. I arveloven § 68, tredje ledd heter det at ”[r]etten har ikkje ansvar for at eit testament som er levert inn til varetaking, blir lagt fram når testator er død.” Det påligger heller ikke utenriksstasjonene noen slik plikt, men det heter likevel i kommentarene til instruksen at ”[s]tasjonen må av eget tiltak likevel påse at et deponert testament blir sendt vedkommende skiftemyndigheter ved testators død.” Det har tidligere eksistert et sentralt register i Utenriksdepartementet over deponerte testament, men departementet opplyser (samtale med underdirektør Torunn Skard 31.mai 2011) at dette er avvirket og at utenriktjenesten, på tross av bestemmelsene i utenriksinstruksen, i praksis ikke bistår ved opprettelse av testament, eller mottar testament til deponering.

#### 4.4.6 § 6. Dødsfall og arveoppgjør

I forbindelse med dødsfall regulerer utenriksinstruksen for det meste varslingsrutiner mellom utenriksstasjonen og Utenriksdepartementet. Varsling til pårørende utføres som for andre dødsfall av politi eller prest. Det er sikker rett at utenriktjenesten ikke hefter for utgifter knyttet til hjemsendelse av kiste/urne, og ikke skal bidra til å iverksette slik hjemsendelse før det er på det rene hvordan omkostningene vil bli dekket. Dette fremgår klart av kommentarene som følger utenriksinstruksen, og er i samsvar med praksis. Utgifter til oppbevaring av liket mens det klarlegges hvordan hjemsendelsen skal bekostes faller også på de pårørende. Skal liket sendes til Norge, gjelder egne



regler for behandling og emballering. Disse er fastsatt av Sosial- og helsedirektoratet, og følger utenriksinstruksens kapittel 8.<sup>141</sup>

#### *Hjemsendelse av kiste/urne og forholdet til folketrygdloven*

I folketrygdloven § 7-4 heter det at ”[d]epartementet gir forskrifter om dekning av utgifter ved dødsfall utenfor Norge.” Slik forskrift er gitt 12. desember 2002<sup>142</sup>, og § 2 er den sentrale bestemmelsen som regulerer gravferdsstønad ved dødsfall i utlandet, enten gravferden finner sted i utlandet, eller i Norge. Slik støtte utbetales imidlertid av NAV, etter søknad og dokumenterte utgifter, og faller dermed i hovedsak utenfor denne fremstillingen. Jeg tar det likevel med her for å understreke at det finnes (behovsprøvde) støtteordninger for hjemsendelse, selv om utenrikstjenesten ikke dekker slike utgifter. En del alminnelige reiseforsikringer dekker også dette, som regel oppgitt som “repatriation of remains”.

Når det gjelder arveoppgjør kan utenrikstjenesten etter utenriksinstruksen § 6, tredje ledd, dersom ikke lokal lovgivning eller internasjonal avtale er til hinder for det, representere arvingene under bobehandlingen, og på deres vegne forsikre seg om at boets verdier eller de norske arvingenes rettigheter i boet ikke forringes. Slik bistand, som er forbundet med et gebyr på 6 prosent av arvingenes nettolodd,<sup>143</sup> forekommer kun i sjeldne tilfeller. Vanlig praksis er at utenriksstasjonen søker å vurdere om bobehandlingen er betryggende, eller om den skal tilrå arvingene å engasjere advokat. Eventuell advokatbistand må arvingene selv dekke utgiftene til. Denne formen for bistand er ikke gebyrbelagt.

#### 4.4.7 § 8. Rettshjelp til norsk borger i straffesaker

Bistand til norske borgere i straffesaker er et arbeidsområde som vokser i omfang for utenrikstjenesten. Dette er saker som har stor medieinteresse, og som kan beslaglegge

---

<sup>141</sup> Se også Europarådets avtale om transport av lik, av 26. november 1973. (ETS nr. 80).

<sup>142</sup> Forskrift av 12. desember 2002 om gravferdsstønad og stønad til båretransport for person som er pliktig medlem etter § 2-5 i lov om folketrygd og som dør utenfor Norge og om stønad til båretransport når et medlem dør i et av de nordiske land.

<sup>143</sup> Jf. Gebyrtariffen.

store deler av ressursene ved en eller flere utenriksstasjoner.<sup>144</sup> VCCR gir en i utlandet anholdt borger rett til å informere sin ambassade eller konsulat om at hun er anholdt.<sup>145</sup> VCCR pålegger også statene å informere den anholdte om at han har en slik rett.<sup>146</sup> Dersom den anholdte selv ikke ønsker å informere sin hjemstats representasjon, har staten som har anholdt ham ingen selvstendig plikt til å informere hennes hjemstat, med mindre det følger av særlig avtale. Norge har for tiden slike gjensidige avtaler med Russland<sup>147</sup> og Storbritannia.<sup>148</sup>

Alminnelig praksis i alvorlige straffesaker, er at utenriksstasjonen tar kontakt med den som er anholdt, siktet eller tiltalt. Dersom staten hun er anholdt i ikke har et system for offentlig oppnevnt forsvarer, dette systemet lider av mangler, eller den anholdte ønsker en annen advokat enn den han har fått oppnevnt, skal utenriksstasjonen kunne tilby ham en liste over advokater han kan kontakte. Utenriktjenesten dekker ikke bistand til advokat eller annen rettslig bistand, men kan bistå med å overføre penger fra pårørende eller andre velgjørere i Norge.<sup>149</sup> Kommentarene som følger utenriksinstruksen presiserer at dersom en utenriksstasjon engasjerer seg i en straffesak, må den ”ikke gi inntrykk av noen mistro til politi eller rettsvesen i tjenestelandet.”<sup>150</sup>

#### 4.4.8 § 9. Politipass

Utenriksinstruksen opererer med begrepet ”politipass”. Dette er ensbetydende med begrepet ”reisepass”, det alminnelige pass som utstedes til norske statsborgere, i motsetning til andre typer pass, som fremmedpass, diplomatpass, tjenestepass og

---

<sup>144</sup> I en sak hvor to nordmenn på reise i det østlige Kongo ble pågrepet og siktet for drap 9. og 11. mai 2009, og senere dømt til døden i to militære rettsinstanser, den såkalte ”Kongo-saken” (kfr. note 4), var det pr. 16. april 2010 påløpt utgifter for utenriktjenesten på over en million kroner, bare i reiseregninger, etter at utenriktjenesten hadde vært tilstede i Kongo i 199 av de første 216 dagene i saken. (Verdens Gang (2010): *UD reiste for over én million kroner i Kongo-saken*) De reelle utgiftene må antas å ligge langt over dette. De to mennene er fremdeles fengslet i Kongo, dødsdommen er ikke fullbyrdet.

<sup>145</sup> Artikkel 36 (1) b, første punktum.

<sup>146</sup> Artikkel 36 (1) b, siste punktum. Det var denne bestemmelsen amerikanske myndigheter unnlot å følge i den tidligere omtalte LaGrand-saken (punkt 3.1.3.1).

<sup>147</sup> Konsulærkonvensjon mellom Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker og Kongeriket Norge av 7. desember 1971 (UNTS 13403).

<sup>148</sup> Konsulærkonvensjon mellom Storbritannia og Norge av 22. februar 1951. (UNTS 4713)

<sup>149</sup> I profilerte saker, som i den såkalte ”Kongo-saken”, har det forekommet at enkeltpersoner i Norge har påtatt seg å dekke utgifter, også til norsk advokat som har bistått de anholdte i kontakt med media og norske myndigheter. (Se Strøksnes, Morten (2010): *Et Mord i Kongo*, Oslo, Gyldendal, s. 156)

<sup>150</sup> Kfr. noter 73, 225

spesialpass. Utenriksinstruksen omtaler de tre sistnevnte som ”offisielle pass”, noe som ikke er treffende, da også pass utstedt av politiet i aller høyeste grad er offisielle.<sup>151</sup> For omtale av retten til pass ved utenriksstasjon, se punkt 4.3.1 om passloven.

#### 4.4.9 § 13. Valg. Mottakelse av forhåndsstemmer

Som nevnt ovenfor skal ”utenriktjenestemann ved lønnet norsk utenriksstasjon” etter valgloven § 8-2 fungere som stemmemottaker. Etter kommentarene som følger utenriksinstruksen kan stemmemottaker ikke avslå å motta forhåndsstemme, hverken om det antas at stemmen ikke vil rekke frem i tide, eller det foreligger mistanke om at stemmegiver ikke er stemmeberettiget. Myndigheten til å avgjøre om stemmen skal godtas eller forkastes tilligger valgstyret i stemmegiverens stemmekrets i Norge. Valgloven er særlovgivning på området, og en fremstilling er gitt i punkt 4.3.3 om valgloven.

#### 4.4.10 § 14. Ulykke og sykdom

Utenriksinstruksen § 14 lyder:

”Får utenriksstasjon kjennskap til at person som er bosatt i Norge, er blitt utsatt for alvorlig ulykke eller sykdom under midlertidig opphold i utlandet, skal stasjonen yte nødvendig hjelp og snarest underrette pårørende og Utenriksdepartementet.”

Hva som er ”nødvendig hjelp” vil naturlig nok variere fra sak til sak, og også avhenge av helsedekningen på stedet og omstendighetene for øvrig. Det er likevel klart at det er tale om en av utenriktjenestens kjerneoppgaver.<sup>152</sup> Selv om forarbeidene til utenriksloven<sup>153</sup> spesifiserer at bestemmelsen ikke gir ”den enkelte borger noen rett til å kreve at utenriktjenesten skal intervensere [i] en bestemt sak”,<sup>154</sup> er det vanskelig å tolke utenriksinstruksen § 14 på noen annen måte enn at departementet pålegger

---

<sup>151</sup> Påpekt allerede i NOU 1994:13 *Passlov*, (kap. 7.) (Forarbeidene til den nåværende passlov).

<sup>152</sup> Jf. utenriktjenesteloven § 1, første ledd, tredje punktum.

<sup>153</sup> Ot.prp.nr.107 (2000 – 2001) ”Om lov om utenriktjenesten” s. 29.

<sup>154</sup> Jf. også RG 1952 s.394, omtalt ovenfor.

utenriksstasjonene å yte nødvendig hjelp ved alvorlig ulykke eller sykdom.<sup>155</sup> Innholdet av uttrykket ”nødvendig hjelp” vil kunne være omtvistet, og det kan ikke etableres et rettslig krav basert alene på dette pålegget til utenriksstasjonene. Forvaltningens praksis på området taler nok likevel for at det reelle innholdet av bestemmelsen er at norsk borger involvert i alvorlig ulykke eller rammet av alvorlig sykdom kan forvente bistand fra utenriktjenesten, det være seg til å kontakte pårørende i Norge, overføre penger fra disse til å dekke utgifter knyttet til sykehusopphold eller lignende, eller annen type ikke-økonomisk bistand. Se for øvrig omtale i punkt 5.1.1. Det finnes ikke rettslige holdepunkter for at borgere som utsettes for alvorlig sykdom eller ulykke har noe krav om økonomisk støtte.

#### 4.4.11 § 15. Nødlidenhetslån

Nødlidenhetslån er økonomisk bistand til norske borgere med midlertidig opphold i utlandet. De nødlidte kan i særlige tilfeller få bistand, primært til hjemreise, i tilfeller hvor alle andre muligheter for å skaffe midler, inkludert vedkommendes arbeidsgiver, bankforbindelse og pårørende, er uttømt. Nødlidenhetslån gis som regel i form av en énveis ikke-refunderbar flybillett til Norge. Inndrivelse ved mislighold av lånet skjer i dag gjennom Statens innkrevingsentral.<sup>156</sup> Dersom tilbakebetaling ikke finner sted, er det å regne som passhindring etter passloven § 5, andre ledd, *litra c*, (jf. fremstillingen i punkt 4.3.1), og skyldneren kan dermed nektes nytt pass. Tilsvarende kan passmyndigheten også kreve skyldnerens pass innlevert, jf. passloven § 7, første ledd, *litra b*.

Nødlidenhetslån kan etter bestemmelsene i utenriksinstruksen kap. 8, § 15 nr. 2 også unntaksvis gis til norsk borger som ikke er bosatt i Norge, og til utlending med fast opphold i Norge. Slikt vedtak forutsetter departementets samtykke.

---

<sup>155</sup> Dette er altså et typisk eksempel på at utenriktjenestens ansatte av sine overordnede er pålagt en klar plikt til å yte bistand, en plikt som bare eksisterer i forholdet mellom den ansatte og Utenriksdepartementet som arbeidsgiver, og som ikke følges av noen motsvarende *rett* til bistand på den forulykkede eller skaddes vegne.

<sup>156</sup> Dette fremgår ikke av utenriksinstruksen, men er i dag fast praksis, jf. Meld. St. 12 (2010 – 2011), s. 21, Boks 5.2.

#### 4.4.12 § 18. Tvangsekteskap

Utenriksinstruksen § 18 pålegger utenriksstasjonene å bistå ved saker hvor norske borgere melder om at de har blitt tvunget til ekteskap, eller frykter tvangsekteskap. Tvangsekteskap er sanksjonert etter straffeloven<sup>157</sup> § 222, andre ledd, og straffes med fengsel i inntil seks år, og er også i strid med en rekke internasjonale konvensjoner.<sup>158</sup> Bistand til de som utsettes for tvangsekteskap kan være hjemtransport til Norge, eller hvor dette ikke lar seg gjøre, kontakt og megling med familien. Særlig problematisk kan det være å arrangere hjemtransport for mindreårige med dobbelt statsborgerskap, da flere utenlandske myndigheter i slike tilfelle vil se bort fra det norske statsborgerskapet, og i tillegg kreve foreldrenes (farens) samtykke for at den mindreårige skal få forlate landet. I mange slike tilfeller vil den som har vært utsatt for eller frykter tvangsekteskap, bli bedt om å henvende seg på nytt etter fylte 18 år. Jeg vil i punkt 6.4 vurdere om dette er en tilstrekkelig oppfølging, eller om internasjonale konvensjoner pålegger norske myndigheter et større ansvar enn hva man kan utlede av eksisterende praksis.

#### 4.4.13 § 19. Barnebortføring

Utenriksinstruksen går på dette punkt ikke lengre enn å si at utenriksstasjonene skal bistå så langt det er mulig. For øvrig pålegges stasjonene å ta kontakt med det fagansvarlige departement i Norge (JD, i tilfeller hvor den andre involverte staten er part til barnebortføringskonvensjonen, eller UD i de tilfeller hvor den andre involverte staten ikke er part til barnebortføringskonvensjonen). Bistanden til norske borgere er ellers begrenset til å informere om mulige advokater som kan kontaktes, og å bistå med å opplyse saken. Dette er bistand stasjonen kan yte selv om saken er tatt opp for en lokal domstol. I andre tilfeller kan stasjonen, dersom forholdet ligger til rette for det, forsøke å megle mellom partene, barnet inkludert. Dersom barnet utelukkende er borger av Norge, fremgår det av utenriksinstruksen at Utenriksdepartementet vil ”dersom andre forsøk på å få barnet sendt tilbake ikke når frem, vurdere om det bør etterlyses gjennom

---

<sup>157</sup> Lov av 22. juni 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov, (straffeloven, strl.).

<sup>158</sup> Se for eksempel: Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (art. 23, nr. 3), Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (art. 10), FNs kvinnekongresskonvensjon (art. 16, *litra* b), og FNs ekteskapskonvensjon. Se også ekteskapsloven § 1b.

Interpol.” Se for øvrig omtale av bistand som ytes uten at det foreligger en rett til dette, i punkt 5.1.4.1.

#### 4.5 Rettsområder hvor det ikke foreligger krav på bistand

Mange sider av offentlig tjenesteyting og inngripen som tas som en selvfølge i Norge faller helt utenfor denne oppgaven, selv om borgernes problemer er minst like akutte i utlandet. Gode eksempler på dette er rettigheter som følger av pasientrettighetsloven,<sup>159</sup> barnevernloven<sup>160</sup> og lov om psykisk helsevern,<sup>161</sup> som alle gjelder ”i riket”. Såkalte ”barnevernsflyktninger”<sup>162</sup> hvor en familie som er i ferd med å få iverksatt tiltak etter barnevernloven flytter fra en kommune til en annen for å unngå tiltakene, er kjent fra Norge. Denne praksisen har de senere år, med et økende antall nordmenn som bosetter seg i utlandet fått en ny dimensjon, idet enkelte familier nå melder flytting til utlandet for helt ut å unngå tiltak fra barnevernstjenesten.<sup>163</sup> Barneombudet har ved flere anledninger<sup>164</sup> tatt opp situasjonen til norske barn i utlandet. Blant annet har de foreslått å opprette en tjeneste med *forebyggende* barnevern i Spania,<sup>165</sup> som et statlig støttet velferdstilbud på linje med Sjømannskirken<sup>166</sup> og Velferdstjenesten for norske sjøfolk<sup>167</sup> som begge mottar betydelige beløp over statsbudsjettet. Forslagene er ikke blitt fulgt opp av regjeringen.

---

<sup>159</sup> Se pasrl. § 1-2 (1), 1.pkt

<sup>160</sup> Se bvl. § 1-2 (1)

<sup>161</sup> Se phlsvl. § 1-5, jf. pasrl. §1-2, (1) 1.pkt

<sup>162</sup> Se f.eks. Stortinget: Dokument nr. 15:658 (2010-2011), Skriftlig spørsmål nr. 658 (2010-2011) fra representanten Linda C. Hofstad Helleland (H) ØF til BLD-ministeren, eller Aftenposten: *Ukjent antall barn forsvinner i barneverns-smutthull*, 3. februar 2011

( <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article4016191.ece>) Besøkt 16.03.2011.

<sup>163</sup> Det har i Stortinget vært fremmet forslag om at barnevernloven burde endres til også å gjelde i utlandet (Dok. 8:40 (2003-2004). Det private lovforslaget fra representantene May Hansen (SV) ØF, Heikki Holmås (SV) OS, Inga Marte Thorkildsen (SV) VF og Ingvild Vaggen Malvik (SV) ST ble, i tråd med innstillingen fra familie, kultur og administrasjonskomiteen, ikke bifalt. (Forhandl. 22 (2004-2005)).

<sup>164</sup> Blant annet ved brev av 4. desember 2002 og 23. september 2005, begge til Barne- og familiedepartementet.

<sup>165</sup> Brev av 4. desember 2002 til BFD.

<sup>166</sup> Selvstendig organisasjon, men mottar statlig støtte tilsvarende 1/3 av budsjettet.

([www.sjomannskirken.no](http://www.sjomannskirken.no))

<sup>167</sup> Helstatlig, drives av sjøfartsdirektoratet

#### 4.6 Betydningen av statsborgerskap, oppholdstillatelse, bosted mv.

Utgangspunktet etter loven må være at alle norske borgere har en lik rett til bistand. Imidlertid har det flere ganger blitt påpekt fra myndighetenes side, blant annet i Meld. St.12 (2010 – 2011),<sup>168</sup> at norske borgere som er permanent bosatt i utlandet ikke kan forvente samme bistand som andre norske borgere, hverken i sitt bostedsland, eller i tredjeland.<sup>169</sup> Synspunktet finner delvis støtte i Innst. S nr. 265 (2004 – 2005) fra forsvarskomiteen om St. Meld. 37, men må uansett sies å gi uttrykk for nettopp et synspunkt, og ikke til en faktisk rettslig dårligere posisjon for disse borgerne. Norske borgere vil ha samme krav på de rettigheter som er behandlet ovenfor og oppsummert i punkt 5.7, uavhengig av hvor de er bosatt. En annen sak er at bosted og dermed tilknytning til oppholdslandet kan være avgjørende for utøvelsen av det forvaltningsrettslige frie skjønnet som i svært mange konsulære saker er tillagt utenriksmyndighetene. I slike saker vil det objektive behovet for bistand være avgjørende, og det er trolig dette regjeringen og forsvarskomiteen forsøker å gi uttrykk for i de nevnte dokumentene.

Hva gjelder innehavere av norsk reisebevis for flyktning, nemlig flyktninger og statsløse bosatt i Norge, fremgår det av utenriksinstruksen at disse i en rekke fastsatte saker skal ytes bistand på lik linje med norske borgere. Av Meld. St. 12 (2010 – 2011) fremgår det dessuten at andre utlendinger med lovlig opphold i Norge etter hvert vil kunne nyte godt av en tilsvarende standard.<sup>170</sup> Dette er det selvfølgelig adgang til å beslutte på politisk nivå. I meldingen beskrives dette som en motsats til nedprioriteringen av norske borgere med fast bosted i utlandet, men jeg finner det nødvendig å påpeke at dette alene ikke vil få følger for de to gruppenes rettslige posisjon.

---

<sup>168</sup> Meldingen, s. 17f.

<sup>169</sup> Lignende uttalelser finnes i St. Meld. 37 (2004-2005), og i *Rapport fra Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia* (Reinaasutvalget, Reinaasrapporten 2005)

<sup>170</sup> Meld. St. 12 (2010-2011) s. 17

## 4.7 Foreløpig oppsummering: rettskrav på bistand

For oversiktens skyld vil jeg her kort summere opp de områdene hvor det foreligger et rettslig krav til bistand, ettersom de utgjør en betydelig del av den konsulære bistanden.

### 4.7.1 Pass

Kravet til pass er, slik det også er fremstilt ovenfor, ikke omstridt i praksis. Meld. St. 12 (2010 – 2011) er svært kategorisk i sin fremstilling av kapitlet ”Intet rettslig krav på konsulær bistand”, men departementet synes ikke å ha tatt inn over seg at passloven er særlovgivning hva gjelder søknad om pass og utstedelse av pass. På dette området kan ikke stortingsmeldingen sies å være i tråd med gjeldende rett.

### 4.7.2 Rett til å avlegge stemme

Tilsvarende gjelder retten til å avlegge stemme ved norsk utenriksstasjon. Dette er ikke omtalt i Meld. St. 12 (2010 – 2011), men den alminnelige stemmeretten omfatter også nordmenn bosatt i utlandet. Følgelig har nordmenn i utlandet et rettskrav på ”konsulær bistand” for å avlegge stemme ved valg.

### 4.7.3 Gebyrbelagt bistand

Den gebyrbelagte bistanden er fastlagt i forskrift. Som vist ovenfor vil den som betaler gebyr ha krav på bistand deretter.

### 4.7.4 Annen bistand hjemlet i særlovgivningen

Krav til bistand kan utledes også fra særlovgivningen ellers, så som lov om notarius publicus, eller lov om brudvigging i utlandet. Her er bistanden, i alle fall i forbindelse med ekteskapsinngåelser, mindre preget av offentlig tjenesteyting. Dette forhindrer imidlertid ikke at den enkelte borger er dårligere stilt overfor utenriktjenesten enn han ville vært i forholdet til notarius publicus i Norge, jf. punkt 4.3.2.



## 5 Bistand som ytes uten at det foreligger en rett for den enkelte

Den overveldende majoriteten av bistanden som gis til nordmenn i utlandet ytes uten at den enkelte reisende har noen lovfestet rett til slik bistand. Dette gjelder særlig den typen bistand som lar seg kategorisere som ”bistand i akutte situasjoner”, og bistand som ytes i forbindelse med store kriser og katastrofer. Det vedkommer imidlertid i liten grad den mer forvaltningspregede bistanden, som i større grad er detaljregulert i lov eller forskrift. Særlig gjelder dette bistand som utenriktjenesten utøver i utlandet på vegne av en annen norsk forvaltningsmyndighet.

### 5.1 Bistand i akutte situasjoner

Bistand i akutte situasjoner er blant annet bistand ved ulykke, sykdom, dødsfall, og situasjoner hvor nordmenn i utlandet blir utsatt for eller anklaget for kriminelle handlinger. Det føres ikke løpende statistikk fra norske myndigheters side over ulykker eller lignende i utlandet, men tall fra forsikringsbransjen indikerer over 260 000 skadetilfeller i 2010.<sup>171</sup> Utenriktjenesten blir hverken involvert i eller varslet om alle disse tilfellene, men utenriktjenesten behandler totalt sett anslagsvis mellom 100 000 og 120 000 enkeltsaker årlig,<sup>172</sup> noe som imidlertid inkluderer forvaltningsmessig bistand så vel som akutt bistand.

#### 5.1.1 Sykdom og ulykke

Den skjønnbaserte bistanden på området er omfattende, ikke minst i forbindelse med ulykker og sykdom, hvor den reisende kan trenge bistand til hjemreise eller lignende. Medisinsk behandling er rettighetsfestet i Norden,<sup>173</sup> og ved midlertidige opphold i det øvrige EØS-området og Sveits.<sup>174</sup> Norske reisende i disse områdene vil få dekket medisinsk behandling på lik linje med landets egne borgere, men kan likevel ha behov for rettleiding og lignende fra utenriktjenesten. Også innenfor EØS-området kan kvaliteten på helsetjenester variere. I resten av verden har den reisende ingen rett til helsehjelp, men er avhengig av gyldig reiseforsikring. Foruten det den enkelte må sies å

---

<sup>171</sup> Meld. St. 12 (2010 – 2011) s.21

<sup>172</sup> Utenriksministerens redegjørelse på Utenriksdepartementets lederkonferanse. August 2010.

<sup>173</sup> Nordisk konvensjon om trygd av 18.august 2003

<sup>174</sup> Jf. EØS-avtalen.

ha krav på av bistand fra utenriktjenesten, som opplysninger om lege og/eller sykehus, og overføring av penger mot gebyr, jf. forskrift om gebyrregulativ for utenriktjenesten, vil den enkelte ambassade ved ulykker ofte kunne bidra som et bindeledd mellom den skadelidte og pårørende i Norge, og tidvis bistå med å overføre penger gebyrfritt.<sup>175</sup> Om det viser seg umulig å få noen til å overføre penger til den skadelidte, eller denne ikke har noen nære pårørende, vil stasjonen kunne yte nødlidnehetslån til hjemreisen.

Vanligvis vil utenriksstasjonen først forsøke både slektninger, venner og arbeidsgivere for å få disse til å overføre eller garantere for beløpet den skadelidte trenger. I en del tilfeller fører dette ikke frem. Ved ambassaden i Bangkok alene blir det årlig forskuttert ca. 12 millioner kroner til behandling og hjemsendelse av syke nordmenn.<sup>176</sup> Under alle normale omstendigheter er det et krav om at den som får utbetalt et slikt nødlidnehetslån har fast inntekt, trygd, pensjon eller lignende i Norge, og at han skriver under på et fastsatt formular som kan tjene som tvangsgrunnlag. Nødlidnehetslån uten dekning eller garanti ytes bare i situasjoner hvor det er akutt fare for at den nødlidte ellers vil kunne dø.

### 5.1.2 Nordmenn som ofre for kriminalitet i utlandet

Mindre alvorlige saker, så som tyverier og lettere tilfeller av vold og ran, foregår ofte uten at utenriktjenesten får kjennskap til det. I slike saker blir forholdet som regel ivaretatt av den enkelte reisende overfor sitt forsikringsselskap. Det ble i 2010 utbetalt forsikringssummer på til sammen 296 millioner kroner for tyveri og tap av reisegods. Dette utgjorde i overkant av 20 prosent av de totale utbetalingene fra reiseforsikringer det året.<sup>177</sup>

I tilfeller med grov vold, enten enkeltstående eller i kombinasjon med vinningskriminalitet, voldtekter og drap, vil imidlertid utenriktjenesten ofte bli involvert. Slike hendelser gir potensielt et stort behov for bistand, og utenriktjenesten vil i slike situasjoner tidvis strekke seg utover det den enkelte reisende har krav på.

---

<sup>175</sup> Etter gebyrtariffen § 5 kan den enkelte stasjonssjef (ambassadør eller generalkonsul), eller den han bemyndiger, beslutte å nedsette eller frafalle gebyret for den gebyrbelagte bistanden.

<sup>176</sup> Meld. St. 12 (2010 – 2011) s. 22

<sup>177</sup> Meld. St. 12 (2010 – 2011) s. 23 Tall fra Finansnæringens fellesorganisasjon (FNO)

Typisk bistand i slike saker er kontakt med pårørende på stedet eller i Norge, men utenriksstjenesten vil også ofte bistå i kontakt med det lokale hjelpeapparatet eller lokale politimyndigheter. Hvor kriminaliteten har resultert i personskade vil bistanden ellers kunne arte seg som ved ulykker og skader for øvrig.

I enkelte saker med høy medieprofil har utenriksstjenesten lagt seg langt over etablerte normer for bistand og lagt svært stor innsats i oppgaver som faller utenfor utenriksstjenestens ansvar. Et godt eksempel på dette er den såkalte Martine-saken, etterspillet etter drapet på en ung norsk kvinne i Storbritannia i 2008. Den antatte gjerningsmannen, hvis navn er offentlig kjent, reiste straks etter drapet til sin hjemstat. Staten har, i tillegg til en svak sentralmakt og dårlig rettssystem, ikke utleveringsavtale med hverken Storbritannia eller Norge. Mannens hjemstat, som i likhet med blant andre Norge<sup>178</sup> ikke utleverer egne borgere, har derfor nektet å utlevere ham til britiske myndigheter. Det synes så langt uaktuelt for britiske (og norske) myndigheter å be om at mannen rettsforfølges i sin hjemstat, da denne praktiserer dødsstraff som normalstraff for denne typen forbrytelser. Utenriksdepartementet har nedlagt betydelig arbeid i saken, og spørsmålet tas jevnlig opp med den aktuelle statens myndigheter, så vel som med norske selskaper som er aktive i landet, eller som har foretningsforbindelser med den mistenktes far.<sup>179</sup>

Den utstrakte bistanden de pårørende har fått i denne saken har uten tvil sammenheng med høy medieoppmerksomhet, og vedvarende politisk press fra både ”grasrotplan”<sup>180</sup> så vel som mer etablerte miljøer.<sup>181</sup> I en tilsvarende sak halvannet år senere (høsten 2010) ble en ung norsk kvinne drept i Ungarn, og den antatte gjerningspersonen, kvinnens tidligere kjæreste, oppholder seg nå i sitt hjemland. Denne saken har i ettertid fått langt mindre oppmerksomhet, og bistanden til de pårørende i denne saken må anses som mer ”normal”.

---

<sup>178</sup> Jf. Lov om utlevering av lovbrytere mv. § 2

<sup>179</sup> Se redegjørelse i utenriksministerens brev av 29.04.09 til Stortingets kontroll og konstitusjonskomité.

<sup>180</sup> Se for eksempel <http://www.justiceformartine.com>

<sup>181</sup> Se blant annet: Dokument nr. 15:288 (2009-2010)

### 5.1.3 Nordmenn som anklages for kriminalitet i utlandet

Bistand til nordmenn som anholdes eller fengsles i utlandet er svært varierende. Den normale bistanden begrenser seg til at den fengslede tilbys besøk av utenriktjenesten én til to ganger i året, og at tjenestemannen da tidvis, og delvis for egen regning, medbringer enkelte ting som den fengslede ønsker seg, eller som kan være vanskelig å få tak i i fengselet.<sup>182</sup> Avhengig av fasilitetene kan dette dreie seg om lånebøker, rent undertøy, brev eller økonomisk bistand fra pårørende, noe mat og medisiner eller lignende, alt avhengig av forholdene. For tiden (1. april 2011) er utenriktjenesten kjent med om lag 60 personer som soner dommer i utlandet.<sup>183</sup> Som nevnt ovenfor, gir VCCL art. 36 ikke noe pålegg til den fengslende staten om å varsle den anholdtes hjemstat. Den anholdte må selv kreve å få kontakte sine konsulære myndigheter.<sup>184</sup> Det reelle tallet på fengslede nordmenn i utlandet er dermed trolig høyere enn de oppgitte 60. Både utenriksstasjonens bemanning, avstanden til fengselet og hvilken medieoppmerksomhet saken får i Norge er, så vidt jeg kan bedømme ut ifra praksis, faktorer som påvirker hvilken oppfølging de arresterte får. I enkelte tilfeller, som i den tidligere nevnte Kongo-saken, har norske myndigheter vært kontinuerlig til stede under alle rettsrundene som har involvert de to, nå dømte, nordmennene. Dette er en form for oppfølging som er svært sjelden, og som nordmenn i utlandet åpenbart ikke har krav på. Det har vært argumentert med at nevnte sak er spesiell grunnet Kongos tidligere praksis med dødsstraff.<sup>185</sup> Saken er imidlertid ikke unik, to andre norske borgere er også idømt dødsstraff i utlandet per 1. april 2011.<sup>186</sup> Jeg vender tilbake til spørsmålet om likebehandling i punkt 5.4.

---

<sup>182</sup> Se blant annet Meld. St. 12 (2010 – 2011) s. 23f, og note 221.

<sup>183</sup> Meld. St. 12 (2010 – 2011) s. 25

<sup>184</sup> Imidlertid har vertslandet plikt til å gjøre den anholdte oppmerksom på at han har en slik rett, jf. LaGrand-saken, omtalt ovenfor.

<sup>185</sup> Kongo har ikke formelt avskaffet dødsstraff, men ingen henrettelser har funnet sted siden 2003 Amnesty International Norge, i Aftenposten: *Amnesty: - Nordmennene risikerer dødsstraff* (<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3076164.ece>) Besøkt 17. april 2011.

<sup>186</sup> Det er kjent fra mediene at én norsk borger er idømt dødsstraff for drapet på sin norskfødte kone og sitter fengslet i den kurdiskkontrollerte delen av Irak, og at én norsk borger er dømt til døden i Pakistan for drap og voldtekt av en syv år gammel jente. I motsetning til Kongo og Irak, ble det fullbyrdet flere dødsdommer i Pakistan så sent som i 2009. Amnesty International: *Death sentences and executions in 2010*. ([http://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc\\_21366.pdf](http://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc_21366.pdf) ). Besøkt 23.april 2011.

#### 5.1.4 Bistand til utsatte grupper

Særlig utsatte grupper, så som umyndige eller psykisk syke, er ofte i en særstilling hva gjelder behov for bistand. Som vist ovenfor, blant annet i punkt 3.2.2 og under omtalen av utenriksinstruksens §§ 18 og 19, er ikke alltid at utenriktjenesten i stand til å hjelpe personer i disse særlig utsatte gruppene, selv i tilfeller hvor internasjonale konvensjoner er ment å gi beskyttelse. Omfanget av henvendelser fra personer i utsatte grupper til utenriktjenesten er økende.<sup>187</sup>

##### 5.1.4.1 Umyndige

Umyndige kontakter utenriktjenesten av mange årsaker, men som regel er kontakten initiert av problemer innad i familien. Det kan være at foreldrene ønsker å plassere barna hos slektninger (typisk i sitt opprinnelsesland) for at de skal oppdras i ”sin” kultur, det kan være arrangerte eller tvungne ekteskap, kjønnslemlestelse, barnebortføringer, tvister mellom mor og far, eller tilfeller hvor omsorgspersonene på grunn av rus eller psykiske problemer ikke er i stand til å ta vare på barna eller seg selv. Det er årlig flere saker hvor barn blir forlatt av sine foreldre på reise i utlandet.<sup>188</sup> I en i mediene mye omtalt sak sommeren 2009, rømte to barn fra sin far i et land i Nord-Afrika, og troppet opp på døren til den norske ambassaden. Utenriksministeren besluttet på bakgrunn av barnas norske statsborgerskap, deres frykt for faren, og det faktum at moren etter norsk rett var tilkjent omsorgen for barna, at de skulle få komme inn og oppholde seg i ambassaden. Dette er så vidt forfatteren kjenner til et enkelttilfelle, og det kan diskuteres om disse barnas situasjon var så alvorlig sammenlignet med andre saker at det skulle tilsi et avvik fra alminnelig praksis.

Meld. St. 12 (2010 – 2011) viser på side 27 (Boks 5.6 *Tvangsekteskap*) til en sak hvor en kvinnelig norsk statsborger på 17 år var på besøk med familien i fars hjemland. Via venner i Norge ble skolen i Norge, og deretter ambassaden, varslet om at kvinnen var i ferd med å bli utsatt for tvangsekteskap med sin langt eldre fetter. Landet familien oppholdt seg i har en lovgivning som tilsvarer det som er nevnt i punkt 3.2.2, slik at fars samtykke er påkrevet for at mindreårige skal kunne få utreisetilattelse. Kvinnen måtte, i

---

<sup>187</sup> Kfr. Meld St. 12 (2010 – 2011) s. 28.

<sup>188</sup> Meld St. 12 (2010 – 2011) s. 26.

påvente av at hun skulle fylle 18 år leve med fetterens mishandling og trusler om voldtekt, samt med risikoen for å bli tvunget til å flytte sammen med fetteren. Først etter fylte 18 år fikk hun bistand fra ambassaden til å reise hjem til Norge.

Utenriktjenesten vil strekke seg langt for å bistå barn som etterlates, eller som av ulike andre årsaker, det være seg rus, psykiske problemer, ulykker eller dødsfall, kommer bort fra omsorgspersonene sine under utenlandsopphold. I tilfeller hvor omsorgspersonene utsetter barna for vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, seksuelt misbruk eller andre former for grove lovbrudd, vil barna langt sjeldnere kunne få hjelp. Spørsmålet om norske myndigheters plikt til å bistå i slike tilfeller hvor norske borgere utsettes for grove menneskerettighetskrenkelser behandles i punkt 6.4.

#### 5.1.4.2 Psykisk syke

Det forekommer jevnlig at alvorlig psykisk syke personer reiser til utlandet. Disse kan være en stor belastning for utenriksstasjonene, som vanligvis ikke besitter helsefaglig kompetanse. Det forekommer at personer uten evne til å ivareta sine egne behov tar tilhold utenfor ambassadene, hvis personale har hverken mulighet eller kompetanse til å bistå.

En økende tendens av slike tilfeller har ledet til at det nå finnes en ordning administrert av Fylkesmannsembetene, hvor personer med slike særegne utfordringer etter en vurdering fra helsepersonell kan ”hentes hjem” til Norge.<sup>189</sup> Slik hjemsendelse krever den involvertes samtykke. Anslagsvis 15 – 30 personer har de siste årene vært omfattet av denne ordningen.<sup>190</sup> Hvis en enkeltperson har havnet i en slik situasjon flere ganger (altså mer enn én gang) gir dette grunnlag for å nekte å utstede pass, eller inndra personens pass, jf. passloven § 5, andre ledd, *litra* d, jf. § 7, første ledd, *litra* b.

---

<sup>189</sup> Helsedirektoratet har i denne forbindelse utarbeidet en svært grundig og detaljert veiledning: *Hjemsendelse av alvorlig psykisk syke – Gjennomføring av pasienttransporter til og fra utlandet*. (Veileder nr. IS-1560, Utgitt oktober 2008, Helsedirektoratet.

<sup>190</sup> Meld. St. 12 (2010-2011) s. 18 (Boks 4.4).

## 5.2 "Forvaltningsmessig" bistand

Den forvaltningsmessige bistanden er i langt større grad enn den akutte bistanden regulert i detalj, og er også mer preget av rettigheter (jf. ovenfor). Særlig gjelder dette bistand som passutstedelse, folkeregistrering og vigsler. Bistand i forbindelse med dødsfall i utlandet havner i en mellomkategori. Selv om dødsfall som oftest vil skyldes en eller annen form for akuttsituasjon, vil utenriks tjenestens bistand ha et forvaltningsmessig preg, jf. omtalen av utenriksinstruksen § 6, ovenfor.

På det forvaltningsmessige området ytes det generelt sett lite bistand utover det den enkelte har krav på. Ett viktig unntak er imidlertid utstedelse av nødpass. All utstedelse av nødpass, det være seg i Norge eller ved norsk utenriksstasjon, er å regne som bistand fra det offentlige som den enkelte ikke har noe rettighetsfestet krav til. Utstedelse av nødpass er imidlertid en svært utbredt praksis (jf. note 118), og i akutte tilfeller forekommer det også at utenriks tjenesten bistår med nødpass utenom ambassadens åpningstid. I hvilken grad en slik utbredt praksis kan danne grunnlag for rettskrav drøftes i punkt 5.4 og 5.4.1.

Andre eksempler på forvaltningsmessig bistand som ytes uten at det foreligger noe krav kan blant annet være særlige tilfeller hvor ambassadøren eller den han bemyndiger tilbyr seg å vie noen et annet sted enn på ambassaden, eller hvor ambassaden utsteder nødpass til et barn født av norske foreldre før barnet har fått tildelt norsk personnummer. Dette skjer i tilfeller hvor det ikke foreligger tvil om et barns opphav, men det er helt på det rene at foreldrene (eller barnet) ikke har noe krav på dette.<sup>191</sup> Det kan også settes spørsmålstegn ved om lovverket i det hele tatt gir anledning til en slik

---

<sup>191</sup> En slik praksis omtales blant annet i *Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe om håndtering av surrogatisaker*, avgitt til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet 28. juni 2010, hvor det på side 15 uttales at: "I saker der det søkes om pass til barn i anledning adopsjon/bruk av surrogatmødre i utlandet, og barnet skal reise ut av oppholdslandet før det er tildelt fødselsnummer, kan nødpass utstedes dersom dette er påkrevet for utreise og øvrige krav til pass er oppfylt og utstedende myndighet finner det åpenbart ubetenkelig."

praksis, da det fremgår av passforskriften § 9 at fødselsnummeret skal innføres i passet.<sup>192</sup>

### 5.3 Bistand ved krise- og katastrofesituasjoner<sup>193</sup>

Bistand i krisesituasjoner er i tillegg til det akutte aspektet ofte vanskeliggjort av en uoversiktlig situasjon, og et stort (potensielt) skadeomfang. I krisesituasjoner ytes det bistand langt ut over det den enkelte har krav på, eller kan forvente.<sup>194</sup> Et godt eksempel er uttransporteringen av nordmenn fra krigen i Libanon sommeren 2006. Om lag ett tusen personer ble fraktet ut, delvis med buss til Damaskus, og delvis med båt til Kypros. På politisk nivå ble det tidlig i prosessen tatt en beslutning om at den enkelte skulle få dekket uttransporteringen ”helt hjem til døra”,<sup>195</sup> og ikke bare til nærmeste sikre sted, som ofte er et alternativ i slike situasjoner.<sup>196</sup> Et annet eksempel er norske myndigheters beslutning om å sende et Norwegian-fly til Japan etter tsunamien i mars 2011 for å sikre tilgangen på flyseter ut av Japan. Denne beslutningen ble tatt på et tidspunkt da det fremdeles var tilgang på annen kommersiell transport. 22 personer valgte å benytte seg av tilbudet. Tall som må sies å være relativt lavt, flyets kapasitet og kostnad tatt i betraktning. Bistand i krisesituasjoner påfører departementet ekstraordinære utgifter, ved enkelte tilfeller av et omfang som har gjort det nødvendig å be Stortinget om en særskilt bevilgning.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> Bestemmelsen lyder i sin helhet: ”Dersom søkeren mangler fødselsnummer (fødselsdato med tillegg av personnummer), skal søkeren eller passmyndigheten overfor ansvarlig myndighet fremsette krav om tildeling av fødselsnummer. For barn født i utlandet, og som skal søke om pass, er det bare passmyndigheten som kan fremsette slikt krav. Ved tvil om dokumentasjonens ekthet, må utenriksstasjonen i vedkommende land kontaktes for å bistå med verifisering. *Fødselsnummeret skal innføres i passet.*” (Min kursivering).

<sup>193</sup> Med dette menes her kriser og katastrofer av nasjonalt eller internasjonalt omfang, som omfatter en rekke innblandede norske borgere. Gode eksempler etter flodbølgekatastrofen i Sørøst-asia i 2004 er terrorangrepet i London i 2005, uttransporteringen fra krigen i Libanon i 2006, samt opptøyene i Egypt og tsunamien og den etterfølgende radioaktive lekkasjen i Japan i 2011.

<sup>194</sup> At svært mange faktisk forventer slik bistand, er en annen sak. Se for eksempel Hvoslef: *Op.cit.*

<sup>195</sup> St.prp. nr. 81 (2005 – 2006) s.3

<sup>196</sup> For eksempel chartret den svenske staten en SAS A340 til to flygninger på strekningen Tokyo-Bangkok for å hjelpe svenske borgere ut av Japan. En svensk statsborger var med på den første flygningen, 14 svenske statsborgere på den andre flygningen. (Svenska Dagbladet (18.mars 2011): *Många svenskar stannar i Japan*, og Aftonbladet (19.mars 2011): *Få svenskar evakuerade.*

<sup>197</sup> Se for eksempel: St.prp. nr. 81 (2005 – 2006) Om endringer under enkelte kapitler på statsbudsjettet for 2006 under Utenriksdepartementet, Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet som følge av situasjonen i Midtøsten.



## 5.4 Likebehandlingsprinsippet

Likebehandlingsprinsippet er delvis presentert ovenfor, under punkt 1.3.2 Avgjørende for praktiseringen av likebehandlingsprinsippet er hva som kan regnes som like saker. Videre må det dreie seg om saksfelt som er så vidt omfattende at det er tilstrekkelig med saker til å etablere en praksis på feltet. På enkelte felter er dette uproblematisk, mens det på andre områder av konsulærbistanden er så få saker, og gjerne også med såpass ulik årsaksbakgrunn, at en slik praksis ikke lar seg oppstille. Noen saker kan i enkelte år være helt unike, som for eksempel kidnappingsaker,<sup>198</sup> kapring av fritidsfartøy,<sup>199</sup> eller personer som trenger bistand til å komme seg ut fra særlig isolerte områder.<sup>200</sup> Andre saker, nødlidenhetsaker, dødsfall og passøknader, finnes det fra hundrevis til tusenvis av saker av årlig, noe som gir et helt annet krav til lik behandling av like saker.

### 5.4.1 Betydningen av forvaltningspraksis som rettskildefaktor

Forvaltningspraksis som rettskildefaktor er i seg selv et omfattende tema, og flere avhandlinger er skrevet om dette temaet alene.<sup>201</sup> Et sentralt spørsmål i dette kapitlet er hvorvidt utstrakt forvaltningspraksis med bistand til en stor gruppe borgere kan medføre at andre borgere i samme situasjon får krav på samme bistand, altså om det på bakgrunn av forvaltningspraksis bygges et rettslig krav. Dette kan skje på to måter, enten som et resultat av et krav om likebehandling (jf. omtale i punkt 1.3.2, og ovenfor i punkt 5.4), eller som et selvstendig krav basert på forvaltningspraksis som den styrende rettskildefaktor, slik som nevnt i punkt 1.3.1.

---

<sup>198</sup> Av kidnappingsaker er bare en kjent fra de siste 15 år, en norsk borger ble høsten 2009 kidnappet i Kunar-provinsen i Afghanistan, av en gruppe med tilknytning til Taliban. Mannen ble løslatt som følge av bistand fra norske myndigheter. Også kjent som "Refsdal-saken", omtalt i note 6 og punkt 6.1.1.1. Forrige kjente kidnappingsak var i Kashmir i 1995, hvor en nordmann ble kidnappet og senere halshugd. Tidligere saker begrenser seg til to personer fra Norsk Folkehjelp i ett døgn i Mosambik i 1994, en nordmann (og en svenske) i 26 døgn i Sør-Libanon i 1988, en person fra Kirkens nødhjelp i syv uker i Sør-Sudan i 1986, og tre kvinnelige misjonærer i Kongo i 1964.

<sup>199</sup> Forfatteren er ikke kjent med at norske fritidsfartøy er blitt kapret eller tatt av sjørøvere, men et dansk fritidsfartøy med syv danske statsborgere om bord ble i februar 2011 kapret av pirater i Det indiske hav. Familien hadde fått gjentatte advarsler om ikke å seile inn i området, og er pr. 25. mai 2011 fremdeles i fangenskap.

<sup>200</sup> Dette har vært tilfelle ved flere anledninger. Kjent er bistanden en norsk eventyrer fikk til å komme seg ned fra siden av Mt. Everest, jf. note 5. Lignende tilfeller med isolerte personer oppstår gjerne i forbindelse med større krisesituasjoner, hvor enkeltpersoner kan befinne seg i hardt rammede områder.

<sup>201</sup> Se for eksempel Herneblad, M. B.: *Forvaltningspraksis som rettskildefaktor*, 2003, Oslo, UiO.

Jan Mikael Meland skriver i sin artikkel ”Et rettsteoretisk blikk på forvaltningspraksis som rettskildefaktor”<sup>202</sup> følgende:

Der forvaltningspraksis er i den private parts favør, vil det etter omstendighetene kunne danne seg en forventning hos denne om at forvaltningen følger sin praksis. Der forventningen hos den private part må anses berettiget, vil dette hensynet i seg selv være et tungtveiende argument for at forvaltningen bør anse seg bundet av sin egen praksis. Typisk vil en slik forventning være berettiget der forvaltningspraksis er langvarig, omfattende og konsekvent, og den private part har innrettet seg eller disponert i tillit til den aktuelle praksis.<sup>203</sup>

En praksis som er i strid med rettsregler av høyere rang (*lex superior*) vil når det gjelder inngripende vedtak ikke kunne tillegges en slik vekt. Derimot vil altså en ensartet praksis som ikke strider med (andre) eksisterende rettsregler, eller som er utøvd i forlengelsen av etablerte rettsregler kunne skape et likebehandlingskrav som innbefatter elementer som ikke er en del av de lovbestemte rettighetene. Forvaltningspraksis som rettskildefaktor diskuteres som oftest som mulig hjemmel for forvaltningen til å fatte inngripende vedtak, eller knytte vilkår til begunstigende vedtak. Det første er mer kontroversielt enn det andre, da grunnleggende rettsprinsipper, som legalitetsprinsippet, har som utgangspunkt at inngripende vedtak skal ha hjemmel i lov.<sup>204</sup>

I denne fremstillingen er den tradisjonelle problemstillingen snudd på hodet, jf. Meland ovenfor, da spørsmålet her ikke er om forvaltningspraksis kan gi grunnlag for forvaltningen til å fatte inngripende vedtak, men om vid og utstrakt forvaltningspraksis med begunstigende vedtak gir rettigheter til andre som havner i samme situasjon. Det at det ikke er tale om inngripende, men begunstigende vedtak, og vedtak som det etter lovverket er full anledning til å fatte, taler for at forvaltningspraksis kan veie tyngre i slike tilfeller enn dersom det hadde vært tale om inngripende vedtak, hvor legalitetsprinsippet veier tyngre.

---

<sup>202</sup> Meland, Jan Mikael (2007): *Op.cit.*: 3

<sup>203</sup> Meland, Jan Mikael (2007): *Op.cit.*: 9

<sup>204</sup> Dette kan kalles det ”tradisjonelle” legalitetsprinsippet.

En forvaltningsinstitusjon med stor saksmengde som vektlegger egen praksis som rettskildefaktor er Utlendingsdirektoratet. Direktoratet har gjennom rundskriv gitt detaljerte regler om saksbehandlingen i direktoratet, og rettskildefaktorer som skal legges til grunn for saksbehandlingen i direktoratet. Utlendingsdirektoratet er bevisst på at den store saksmengden gjør egen forvaltningspraksis til en tungtveiende rettskildefaktor. Et rundskriv fra UDI fremhever blant annet følgende i punktet ”Spesielt om rettskildefaktorer i Utlendingsdirektoratet”:

”Som det følger av fremstillingen over, er forvaltningspraksis en av rettskildene i norsk rett. I forvaltningen vil forvaltningspraksis ofte være en relevant rettskildefaktor. Direktoratets etablerte praksis er i noen grad forsøkt kodifisert gjennom rundskriv, interne meldinger og praksis-notater. Hvilken vekt disse kildene får, og på hvilken måte de er relevante, beror på om vi befinner oss på et lovregulert område eller ikke. På lovfestede områder vil lovteksten normalt gå foran forvaltningspraksis, men forvaltningspraksis vil kunne være en viktig tolkningsfaktor. Forvaltningspraksis teller mest i de tilfellene den virker i samme retning som andre faktorer. På områder som ikke er lovregulert vil derimot forvaltningspraksis telle mer enn ellers.”<sup>205</sup>

I tillegg til at den generelle praksisen utgjør en viktig rettskildefaktor, sørger direktoratet altså for at etablert praksis blir kodifisert gjennom rundskriv, interne meldinger og såkalte ”praksisnotater”.<sup>206</sup> Dette gjør det enklere å utøve en konsekvent praksis. En tilsvarende saksbehandlingspraksis kan en også finne for eksempel hos Skattedirektoratet.

#### 5.4.1.1 Betydningen av forvaltningsorgan – Utenriksdepartementet – utenriksstasjon – utenriktjenesten

Det vil ha betydning for anvendelsen av likebehandlingsprinsippet hva som er å regne som samme forvaltningsorgan. Likebehandlingsprinsippet veier betraktelig tyngre innad i samme forvaltningsorgan, enn mellom ulike forvaltningsorgan. Dersom hver enkelt av ambassadene skal være å anse som et separat forvaltningsorgan vil prinsippet primært få anvendelse internt på ambassaden, og ikke mellom de ulike ambassadene. Motsatt blir det selvfølgelig dersom utenriktjenesten/Utenriksdepartementet med underlagte ambassader etc. er ett forvaltningsorgan i forvaltningslovens betydning.

---

<sup>205</sup> Se blant annet RS 2010-109 *Kvalitet i saksbehandlingen*, punkt 4.5., Utlendingsdirektoratet, Oslo.

<sup>206</sup> *Ibid.*

Forvaltningsloven selv gir ikke klare føringer for avgjørelsen av dette spørsmålet,<sup>207</sup> utover at det må være klart at i de tilfeller hvor departementet opptrer i egenskap av klageinstans for avgjørelser fattet av en ambassade, er departementet ikke å anse som samme forvaltningsorgan som ambassaden, jf. forvaltningsloven § 28.<sup>208</sup>

Det er imidlertid sikker rett<sup>209</sup> at utenriktjenesten som helhet er ett forvaltningsorgan i relasjon til offentlighetsloven.<sup>210</sup> Dette påpekes spesielt i St.meld. nr. 32 (1997 – 1998) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*, hvor det sies (min utheving) at:

Det generelle utgangspunktet er at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan. De konkrete spørsmål om hva som er ett eller flere organer, er etter hvert blitt avklart i praksis. F.eks. regnes hvert departement som ett organ. Dette gjelder selv om ulike avdelinger eller andre enheter i vedkommende departement er tillagt selvstendig avgjørelsesmyndighet, og selv om alle departementene utgjør regjeringens sekretariat. Et vanlig, frittstående direktorat regnes også som et organ for seg. I forhold til direktorater vil unntak gjelde der dette inngår som en departementsavdeling og ikke treffer avgjørelser i eget navn. I denne sammenhengen vil direktoratet bli behandlet som en del av departementet. En viss tvil kan oppstå når det gjelder sentrale organer med tilknyttede lokale enheter. Norske delegasjoner til internasjonale organisasjoner anses som en del av den norske offentlige forvaltning som har oppnevnt dem, og *norske ambassader og andre utenriksstasjoner anses som en del av Utenriksdepartementet*.<sup>211</sup>

Sammenholdt med utenriktjenesteloven § 1, andre ledd, som, i tråd med enhetstjenesteprinsippet i utenriktjenesteloven av 1922, beskriver utenriktjenesten som bestående av ”utenriksstasjonene og det regjeringsdepartement som Kongen bestemmer”, må det etter min mening være slik at Utenriksdepartementet med underliggende utenriksstasjoner må anses som ett forvaltningsorgan, med unntak av de tilfeller hvor departementet opptrer i kraft av å være klageinstans for avgjørelser fattet ved utenriksstasjonene.

---

<sup>207</sup> Jf. forvaltningsloven § 1, 2.punktum: ”Som forvaltningsorgan reknes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune.”

<sup>208</sup> Se også lovavdelingens uttalelse av 12. januar 1999, om (daværende) offentlighetslov § 5.

<sup>209</sup> Se blant annet St. meld. nr. 32 (1997 – 1998) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*, i meldingens punkt 5.4.2.1, og Sivilombudsmannens avgjørelse av 11. november 2005, i sak 2005/73 *Innsyn i liste over nordmenn som oppholder seg i utlandet*.

<sup>210</sup> Blant annet medfører dette at dokumenter sendt fra en ambassade til Utenriksdepartementet kan falle inn under offentleglovens § 14, om såkalte ”organinterne dokument”.

<sup>211</sup> St. meld. nr. 32 (1997-1998) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*, s. 55.

## 5.4.2 Omfang og hyppighet – betydning for virkningen av likebehandlingsprinsippet

Omfang og hyppighet, og ikke minst graden av likhet mellom saker, er avgjørende for hvilken virkning utenriktjenestens praksis får på andre saker. På sakfelt med få saker og stor variasjon vil det kanskje ikke engang være mulig å tale om like saker. Dette kan for eksempel sies å være tilfelle for bistand i katastrofesituasjoner. På andre saksområder, hvor antallet saker er svært høyt, og hvor en type like, nærmest identiske, saker i så godt som alle tilfeller gir samme resultat, vil likebehandlingsprinsippet måtte veie tilsvarende tungt. Hvis en ambassade for eksempel har som fast praksis å la alle etterlatte barn få et varmt måltid mat, og mulighet til å overnatte i residensen, og dette gjelder et betydelig antall barn årlig, vil tjenesten være avskåret fra å nekte å bistå et etterlatt barn ved en senere anledning.<sup>212</sup>

### 5.4.2.1 Akutte situasjoner

Omfanget av akutte situasjoner varierer fra sakstype til sakstype. For noen saker, som for eksempel personer rammet av sykdom og ulykke er tallet relativt høyt, mens det for andre typer saker, som kjønnslemlestelse, kan være færre enn ti saker per år som norske myndigheter får kjennskap til.<sup>213</sup> Antallet saker og sakenes homogenitet vil være avgjørende for hvorvidt det kan sies å eksistere en etablert praksis som kan ha relevans som rettskildefaktor.

### 5.4.2.2 Ikke-akutte, "forvaltningsmessige" situasjoner

Omfanget av den delen av den forvaltningsmessige bistanden som ytes uten at det foreligger en rett er liten, med unntak av hva gjelder utstedelse av nødpass. Det blir utstedt om lag 1600 nødpass årlig,<sup>118</sup> det vil si over fire hver dag hele året, eller over seks nødpass pr. virkedag. Det blir etter dette et reelt spørsmål om ikke utstedelse av nødpass er så alminnelig at utenriktjenesten på bakgrunn av likebehandlingsprinsippet ikke kan nekte å utstede nødpass uten saklig grunn. Øvrig forvaltningsmessig bistand

---

<sup>212</sup> Det gjøres oppmerksom på at dette er et fiktivt eksempel. Forfatteren er ikke kjent med noen slik praksis ved noen utenriksstasjon, ei heller er det totale antallet etterlatte barn verden over høyere enn 10-30 barn årlig, dog med en økende tendens. (Tall fra Utenriksdepartementet).

<sup>213</sup> Tall fra Utenriksdepartementet.

som ytes uten at det foreligger noe krav er som regel hjemlet i restriktive unntaksbestemmelser, slik som for eksempel er tilfelle for bistand etter rettshjelploven § 12, 2.ledd, jf. § 12, 1.ledd (og rettshjelpforskriften § 1-1), jf. § 4, 2. ledd, siste punktum. Annerledes blir det med muligheten til å utstede nødpass til barn født av norske foreldre i utlandet og hvor barnet ikke er tildelt fødselsnummer. Denne praksisen strider med ordlyden i passforskriften § 9, jf. fremstillingen ovenfor i punkt 5.2.

#### 5.4.2.3 Krise- og katastrofesituasjoner

Krisesituasjoner er sjeldne og ofte særegne av natur. Det er vanskelig å sammenligne krigssituasjoner, opptøyer og naturkatastrofer, og de involvertes behov for bistand i slike saker. Samtidig er dette de situasjonene som får aller mest oppmerksomhet i pressen, og som trolig preger den enkelte reisende mest i etterkant. Omfattende bistand i krisesituasjoner bidrar derfor til å heve den reisendes forventning om bistand fra utenriktjenesten. Krise- og katastrofetilfellene er likevel så få og egenartede at de vanskelig kan sies å skape presedens utover det enkelte tilfelle. Annerledes blir det selvfølgelig ”innad” i et bestemt krisetilfelle. Hvis det først besluttes å gi bistand til noen norske borgere i en bestemt situasjon, må dette også gjelde andre norske borgere i samme situasjon.

Den utstrakte bistanden som ytes i forbindelse med krisesituasjoner er kostbar<sup>214</sup> og bidrar til ytterligere å heve forventningene til bistand i senere tilfeller.<sup>215</sup> Selv om det vanskelig kan trekkes paralleller fra en katastrofesituasjon til en annen, vil for eksempel beslutningen om å styrke den kommersielle flykapasiteten ut av Japan i mars 2011, på et tidspunkt hvor det fremdeles fantes et alminnelig kommersielt tilbud, og hvor den statlig organiserte flyvningen ikke ble benyttet av mer enn 22 personer, kunne senke terskelen for i hvilke situasjoner en slik type tilbud vil bli fremsatt ved fremtidige kriser.

---

<sup>214</sup> Ref. note 197

<sup>215</sup> Ref. noter 8, 194

### 5.4.3 Like saker

Hva er så like saker? For de saksområdene hvor omfanget er tilstrekkelig til at det kan etableres en praksis, oppstår spørsmålet om hvilke saker som skal kunne anses som ”like nok” til å danne grunnlag for en likebehandlingsnorm. En barnebortførings sak kan eksempelvis være svært ulik en annen.

*For passøknader* er svaret relativt enkelt. En alminnelig søknad om pass fra en norsk statsborger som oppfyller passvilkårene, og som ikke rammes av noen passhindring, skiller seg fra et forvaltningsmessig synspunkt ikke fra en annen søknad fra en annen borger i samme situasjon. Passutstedelse i slike saker er da heller ikke skjønnsbestemt, sakene er forvaltningsrettslig sett like. Tilsvarende vil gjelde ved vigsler ved utenriksstasjoner, hvor prioriteringshensyn vil måtte ta utgangspunkt i ”først i tid – best i rett”-prinsippet.

*For pass med begrenset gyldighetstid*, såkalt nødpass, stiller saken seg i et noe annet lys. Behovet for nødpass i utlandet oppstår når borgeren i løpet av reisen har tapt eller skadet sitt ordinære pass, og skal reise videre til et annet land enn Norge. Skal personen reise direkte hjem til Norge er det ikke nødvendig med nødpass, da det vil være tilstrekkelig med en enklere form for midlertidig reisedokument. I praksis utstedes det imidlertid ofte nødpass også i situasjoner hvor personen skal direkte til Norge. Behovet for nødpass, og særlig hvor akutt behovet er, vil naturlig nok variere fra situasjon til situasjon.

Kan en så sammenligne en situasjon hvor en borger i Uganda fem timer før avreise til Europa oppdager at passet er borte og ambassaden stenger om en time, med en situasjon hvor en borger tre dager før avreise fra Helsinki til St. Petersburg oppdager at gyldighetstiden på passet er utløpt? Er det rimelig at sistnevnte viser til at hans kusine i Uganda ”fikk pass på timen”, når ambassaden i Helsinki ber ham komme tilbake neste dag fordi de er opptatt med utenriksministerens besøk til Finland. Trolig ikke. For denne typen skjønnsbasert bistand må det være rimelig å kunne ta raske avgjørelser der det er påkrevet, mens andre bistandssøkende i lignende, men mindre akutte, situasjoner vil måtte vente. Avgjørelsen av slike prioriteringsproblemer vil måtte bero på en konkret helhetsvurdering i den enkelte sak.

I utgangspunktet er det utenkelig at det vil oppstå noe krav på forvaltningsmessig bistand som pass utenom utenriksstasjonenes vanlige arbeidstid. Det føres, så vidt forfatteren er kjent med, ingen statistikk over hvor mange pass som utstedes utenom stasjonenes åpningstid, men det er kjent at slik utstedelse forekommer. Dersom dette skulle bli en etablert praksis, med andre ord at så å si alle borgere som henvender seg med et ”akutt” behov for pass utenom arbeidstiden vil få utstedt nødpass for å rekke flyavgang, er veien kort til at dette som følge av læren om forvaltningspraksis som rettskildefaktor blir noe den enkelte kan forvente. Hvorvidt uteblivelsen av slik bistand så vil kunne gi grunnlag for erstatningskrav mot staten blir å spekulere for vidt, men slike potensielle erstatningskrav er i alle tilfelle ikke aktuelle p.t., da praksis på dette området for tiden er svært restriktiv.

*Sykdomstilfeller* vil ha et mer individuelt preg, og hvilken bistand som er nødvendig i den enkelte sak vil i svært stor grad avhenge av sykdommens eller skadens alvorlighet, lokale helsetilbud, evt. reiseoperatør, og en rekke andre forhold. Selv om utenriksstjenesten gir bistand i et relativt stort antall slike saker hvert år, er saksfeltet så heterogent at det er vanskelig å tale om en etablert praksis for ”standardbistand” i slike saker.

*Dødsfall* er igjen en noe mer ensartet kategori, i det at det store tilfellet av saker ligner hverandre, og behovet for bistand er noenlunde tilsvarende fra sak til sak. Unntak fra dette vil typisk være i forbindelse med dødsfall som følge av flyulykker eller ulykker til havs, eller som følge av terroraksjoner og lignende, hvor liket er fraværende eller i dårlig forfatning. Slike tilfeller skiller seg fra de øvrige dødsfall ved at det tidvis vil kunne være et annet og større behov for bistand. Meld. St. 12 (2010 – 2011) opererer med et tall på 753 nordmenn som avgikk med døden i utlandet i 2010.<sup>216</sup> Tallet er tilstrekkelig høyt, og tilfellene tilstrekkelig ensartet, til at det på dette feltet er mulig å tale om en etablert praksis hva gjelder bistand fra utenriksstjenesten. Nevnte stortingsmelding beskriver på side 34 alminnelig bistand som varsling (via Kripos og politi, lensmann eller prest), og bistand til kontakt med lokale myndigheter på stedet

---

<sup>216</sup> Meld. St. 12 (2010 – 2011) s. 33.



hvor den avdøde oppholdt seg. I tillegg kommer informasjon og praktisk hjelp i forbindelse med hjemsendelse av kiste eller urne.

Bistand i forbindelse med dødsfall i utlandet er eksplisitt nevnt i utenriktjenesteloven § 1, første ledd, nr. 3. På tross av reservasjonen i forarbeidene (som nevnt i punkt 6.1 ovenfor) om at "[bestemmelsen ikke gir] den enkelte borger noen rett til å kreve at utenriktjenesten skal intervensere en bestemt sak", er praksis på dette feltet så etablert at likebehandlingsprinsippet må gis tungtveiende betydning ved avgjørelsen av enkeltsaker. Fra dette – å slutte at likebehandlingsprinsippet må veie tungt – til at det foreligger noen rett til bistand på dette området, vil imidlertid være å gå for langt, særlig tatt i betraktning forarbeidene til utenriktjenesteloven.<sup>217</sup> I alle tilfelle er det klart at utenriktjenesten ikke yter økonomisk bistand hverken til utgifter på stedet (sykehus, obduksjon, kjøling, oppbevaring, dødsattest eller lignende), eller til transport, pakking, hjemsendelse eller følge. Utgifter til båretransport for pliktig medlem av folketrygden kan imidlertid, som nevnt ovenfor under gjennomgangen av utenriksinstruksen, støttes av NAV etter søknad og behovsprøving.<sup>218</sup>

I den ovennevnte "Martine-saken", som fra et likebehandlingssynspunkt er å regne som et dødsfall i utlandet, har bistanden strukket seg langt ut over det som Meld. St. 12 (2010 – 2011) beskriver som alminnelig bistand. At dødsfallet er et resultat av en kriminell handling er på ingen måte spesielt, og det er heller ikke unikt at den antatte gjerningspersonens identitet er kjent. Etterforskningen og den eventuelle rettsforfølgelsen av gjerningspersonen er i slike tilfeller ikke norske myndigheters ansvar, men tilfaller den myndighet under hvis jurisdiksjon de involverte befant seg da handlingen ble begått.

*Nødlidte*, og personer som blir ytt bistand i form av såkalte nødlidenhetslån, er en annen betydelig kategori bistandssøkende. Som nevnt under gjennomgangen av utenriksinstruksen ovenfor, er nødlidenhetslån en siste utvei. Lånet ytes som hovedregel

---

<sup>217</sup> Ref note 87.

<sup>218</sup> Jf. Forskrift av 12. desember 2002 om gravferdsstønad og stønad til båretransport for person som er pliktig medlem etter § 2-5 i lov om folketrygd og som dør utenfor Norge og om stønad til båretransport når et medlem dør i et av de nordiske land, som er gitt i medhold av folketrygdloven § 7-4.

i form av en ikke-refunderbar flybillett hjem til Norge på økonomiklasse. Meld. St. 12 (2010 – 2011) opererer med følgende forutsetninger (eg.: vilkår) for å få nødlidenhetslån: 1) norsk statsborgerskap, 2) fast adresse og 3) lønn, pensjon eller trygd i Norge. Dette synes å være vilkår som departementet selv har oppstilt, og som gir grunnlag for den praksis som føres ved utenriksstasjonene. Hvis en som reisende oppfyller alle disse vilkårene, og alle mulige andre måter å fremskaffe midler på, inkludert, slekt, venner og arbeidsgiver, er utprøvd uten hell, tilsier dette at man på bakgrunn av likebehandlingsprinsippet bør tilstås nødlidenhetslån. Som vist til ovenfor, i punkt 4.2, finnes det rettsavgjørelser som angår nødlidenhetslån, men saksøker hadde i saken for Oslo Byfogdembete bedt om midlertidig forføyning for innholdet av et forvaltningsvedtak. Dette ledet naturlig nok til at kravet ble avvist. Vedtak i saken var allerede fattet, i det mannen hadde fått avslag på søknaden om nødlidenhetslån. Et potensielt langt mer fruktbart søksmål ville være å forsøke å få vedtaket kjent ugyldig med henvisning til (påstått) usaklig forskjellsbehandling.

*Arresterte og straffedømte* befinner seg i et antall ulike situasjoner, og det er et tilsvarende antall ulike årsakssammenhenger som har brakt dem i den situasjonen de befinner seg. Meld. St. 12 (2010 - 2011) opplyser at ca. 60 norske borgere for tiden soner dom i utlandet.<sup>219</sup> I tillegg finnes et mindre antall som er i forvaring uten dom.<sup>220</sup> Behovet for bistand, og den faktiske bistanden fra norske myndigheter vil vanligvis være størst i den innledende fasen, fra pågripelsen og frem til det avsies dom i saken, men varierer, i likhet med rettsystemene og soningsforholdene fra land til land. Utenriktjenesten disponerer ikke midler til å bedre fangenes soningsvilkår, for eksempel ved å kjøpe mat eller medisiner til dem, men det forekommer at utenriktjenestens ansatte dekker enkelte slike utgifter av egen lomme.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> Meld. St. 12 (2010-2011) s. 25.

<sup>220</sup> Se for eksempel NRK (2010): *Savnet nordmann er i live i Pakistan*. Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7223592>, (Besøkt 17.april 2011), om norsk borger i forvaring i Pakistan.

<sup>221</sup> Underdirektør Ragnhild Imerslund i UD's kommunikasjonsenhet i en uttalelse til Dagbladet (27.mai 2009): *Mange tror de pakker velferdssamfunnet i kofferten* (Besøkt 17.april 2011) ([http://www.dagbladet.no/2009/05/27/nyheter/utenriks/mount\\_everest/fjellklatring/leteaksjon/6428938/](http://www.dagbladet.no/2009/05/27/nyheter/utenriks/mount_everest/fjellklatring/leteaksjon/6428938/))

Langt de fleste av de oppgitte 60 soner tidsavgrensede dommer, og tallet på fengslede nordmenn i utlandet har i flere år holdt seg i intervallet 50 – 100 personer.<sup>222</sup> Det er med andre ord enkelte nye saker årlig, men det er ikke tale om noen stor saksmengde, og det er dermed vanskelig å etablere hva som er ”fast praksis”. Det må imidlertid være klart at det i de mest omtalte sakene de siste fem årene, som for eksempel den tidligere omtalte ”Kongo-saken”, har de tiltalte, og nå dømte, fått betydelig større oppfølging enn hva som er vanlig i straffesaker. Det er naturlig å se dette i sammenheng med kombinasjonen av den alvorlige anklagen og strenge straffereaksjonen. Også under rettssaken mot en tredje person som er idømt dødsstraff, var det representanter fra utenrikstjenesten til stede under rettssaken.<sup>223</sup> Den fjerde nordmannen som for tiden er blitt idømt dødsstraff fikk imidlertid ikke slik oppfølging.<sup>224</sup> Saker med potensiell dødsstraff stiller i en særklasse hva gjelder behovet for bistand. I slike saker har det tidvis vært betydelig grad av politisk press fra Norge for å forhindre effektivering av dødsstraffen, samtidig er det så få av disse sakene at det ikke kan utledes noen ”fast praksis”. Et annet aspekt ved disse sakene er imidlertid spørsmålet om et minstekrav på bistand, som jeg behandler i punkt 7.1.

Bistand i straffesaker er krevende, ikke minst fordi norske myndigheter ikke må gi uttrykk for å ha en mening om skyldspørsmålet eller rettssystemet for øvrig.<sup>225</sup> I enkelte saker vil imidlertid mistanken om at noe er galt fatt raskt spre seg, det være seg med rettssystemet, bevisene, eller annet. I slike saker oppstår det om ikke et forvaltningsrettslig, så i alle fall et moralsk dilemma for tjenestemannen som har

---

<sup>222</sup> I mai 2008 var tallet 66 personer (Aftenposten: *66 nordmenn er fengslet i utlandet* (<http://www.no/nyheter/uriks/article2440aftenposten223.ece>), (Besøkt 17. april 2011)), mens ett år senere var tallet steget til 101 personer (Dagbladet: *101 nordmenn fengslet i utlandet* (<http://www.dagbladet.no/2009/05/13/nyheter/fengsel/soning/fanger/6203028/>), (Besøkt 17. april 2011)).

<sup>223</sup> En norsk borger ble 10. mars 2005 dømt til døden i Suleimaniya i kurdiskkontrollert Nord-Irak. Dødsdommen er ikke fullbyrdet, og det er heller ikke ventet at den vil bli det.

<sup>224</sup> Dette gjelder en norsk borger som ble dømt til døden i Pakistan 5. desember 2009, etter to år i varetekt. Dommen skal være anket. Ingen dødsdømte ble henrettet i Pakistan i 2010, men henrettelser skal ha skjedd så nylig som 2008 og 2009, ifølge Amnesty International: *Op.cit.*

<sup>225</sup> Dette er i første rekke en av norske myndigheter selvpålagt restriksjon. Det finnes ikke internasjonale regler eller traktater som forbyr dette, utover de generelle reglene som kan utledes av suverenitetsprinsippet og territorialprinsippet. Det ville imidlertid være en svært uheldig utvikling dersom en annen praksis enn den som i dag følges av norske myndigheter skulle åpne for en utvikling hvor det blir ”fritt frem” for fremmede stater å forsøke å påvirke rettsprosesser innad i et annet land. En slik utvikling er ikke ønsket i Norge, eller av norske myndigheter, og norske myndigheter er derfor svært tilbakeholdne med egne synspunkter i slike situasjoner, selv i tilfeller hvor rettsprosessene lider av åpenbare svakheter (kfr. ”partsbegrepet” i ”Kongo-saken, omtalt ovenfor i note 73).

saksansvaret. Skal hun legge seg på ”standardnivået” for bistand i straffesaker, eller bør hun søke å bistå den i enkelte tilfeller uskyldige hjelpetrengende mest mulig, innenfor det rammeverket tillater? En slik handlefrihet sikres i dag ved at bistanden i straffesaker er skjønnsbasert, og ikke sjablongmessig eller standardisert. På tross av dette er inntrykket hos enkelte av advokatene jeg har vært i kontakt med at det er vanskelig for utenriksstjenestens medarbeidere ikke å ta stilling til skyld, i det minste ubevisst. Enkelte har i samtale med meg etterlyst en større grad av ”standardiserte” reaksjoner, i alle fall i de tilfeller hvor det påvises, eller på annen måte er åpenbart at rettssikkerheten er ikke-eksisterende eller lider av alvorlige mangler.

*Barnebortføringer* er et sakfelt med relativt få saker årlig. I 2010 fikk Utenriksdepartementet melding om 64 nye bortførte barn, fordelt på 43 saker. Disse tallene representerer en liten økning fra de fem foregående år.<sup>226</sup> Bistand fra norske myndigheter i slike saker er begrenset, ofte til å tilrettelegge for megling eller formidle kontakt med lokale myndigheter og/eller rettshjelpere på stedet hvor barnet befinner seg. Også i tilfeller hvor det foreligger rettskraftig dom i Norge på at forelderen med tilhold i Norge skal ha hovedansvar for barna, vil en som regel være prisgitt lokale myndigheters vilje til å fullbyrde dommen. De vanskelige forutsetningene for å yte bistand i slike saker fører til et jevnt, men lavt, nivå av bistand fra norske myndigheter. Se imidlertid ovenfor, i punkt 5.1.4.1, om en mye omtalt sak fra Nord-Afrika sommeren 2009. Saken var spesiell da de involverte barna selv rømte fra faren, og søkte tilflukt på den norske ambassaden.

Antallet saker som omhandler *tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og etterlatte barn*<sup>227</sup> er foreløpig få, anslagsvis færre enn 30 saker pr. kategori pr. år. Saksmengden viser imidlertid en noe økende tendens.<sup>228</sup> Dette er likevel for få og for ulike saker til at det kan etablere noen fast praksis. I tillegg er det for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, i likhet med for barnebortføringer, slik at bistand fra norske myndigheter i svært stor grad

---

<sup>226</sup> Meld. St. 12 (2010 – 2011) s. 28f.

<sup>227</sup> Med etterlatte barn menes her barn som er forlatt av sine foreldre i utlandet, slik at barna står uten omsorgsperson på stedet, og ikke barn som er etterlatt av sine foreldre hos slektninger eller lignende for at disse skal passe på eller oppdra barna. Begrepet etterlatte barn brukes tidvis om begge grupper, jf. Rundskriv Q 1038, av 18. juni 2002 fra Barne og likestillingsdepartementet: *Retningslinjer for håndtering av saker med etterlatte barn i utlandet.*

<sup>228</sup> Tall fra Utenriksdepartementet.

er prisgitt velvilje fra lokale myndigheter i det landet hvor overgrepene finner sted. Dette er som regel land som ser gjennom fingrene med slike overgrep i utgangspunktet, og viljen til å bistå norske myndigheter er dermed lav. Bistand i slike saker ligger derfor på et jevnt lavt nivå, i alle fall i de tilfeller hvor ofrene er umyndige. Spørsmål om en minstestandard i slike tilfeller behandles som nevnt i kapittel 7.1.

Hva gjelder etterlatte barn<sup>227</sup> stiller sakene seg noe annerledes, da norske myndigheter her vil ha større muligheter til å bistå uavhengig av vertslandets myndigheter. Hovedforskjellen fra de overfor nevnte sakene ligger i at barn som utsettes for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som hovedregel er i foreldrenes eller andre slektningers varetekt, mens etterlatte barn (som ordet tilsier) ikke er det. Dette har gjort at norske myndigheter har en noe lavere terskel for å bistå de sistnevnte. Hva som er like saker er også på dette feltet uklart, årsakene og omstendighetene som har ledet til at barnet er etterlatt vil variere. Det er imidlertid åpenbart, på bakgrunn av de bistandstrengendes alder og utsatte situasjon, at dersom ingen andre (som reiseselskap eller lignende) kan ta ansvaret for barna, vil norske myndigheter måtte bistå med hjemtransport til Norge. I etterkant vil slike saker ofte involvere norske barnevernsmyndigheter.

Ved bistand til etterlatte barn oppstår imidlertid en utfordring som nok er lite belyst, da den ville legge ytterligere begrensninger på mulighetene til å yte bistand: kravet til foreldrenes samtykke. Det at et norsk barn er etterlatt i utlandet gir ikke i seg selv norske myndigheter noen rett til å gripe inn og sende barnet hjem til slektninger, verge eller barnevern i Norge. Selv om barnet er (midlertidig eller permanent) forlatt av sin omsorgsperson i utlandet, kan ikke norske myndigheter ta over omsorgen for barna uten hjemmel i lov. Saker med etterlatte barn, hvis situasjon minner om tilfeller som i Norge faller inn under bvl. § 4-6,<sup>229</sup> er imidlertid så alvorlige at det krever akutte tiltak. Dersom barnet har kommet seg til utlandet ved hjelp av et reiseselskap vil barnet som regel også ha en returbillett, og reiseoperatøren en plikt til å frakte barnet hjem. Utenriktjenesten kan i slike tilfeller bistå med kontakt opp mot slektninger eller

---

<sup>229</sup> Kfr. punkt 4.5. Barnevernloven gjelder ”i Riket”.

barnevernstjeneste på hjemstedet, som kan møte barnet ved ankomst.<sup>230</sup> I andre saker, hvor barnet har reist uten regi av et reiseselskap, eller hvor saken er så alvorlig at det må utøves tvangsmyndighet for å sikre omsorgen for barnet, vil utenriktjenesten måtte kontakte lokale barnevern- eller politimyndigheter. Kontakt mot lokale barnevernmyndigheter i vertslandet (der dette finnes) kan også iverksettes av norske barnevernmyndigheter i tilfeller hvor det var iverksatt undersøkelser etter bvl. § 4-3 før familien forlot Norge.<sup>231</sup>

Dersom norske myndigheter i utlandet skulle bistå med hjemsendelse av etterlatte barn uten foreldrenes samtykke eller lokale myndigheters makthjemmel, vil en i enkelte tilfeller kunne stå overfor en situasjon hvor foreldrene vil kunne protestere mot fremgangsmåten, eller hjemmelsgrunnlaget for denne. Ofte vil foreldrene, dersom de dukker opp, være i en slik tilstand at de ikke vil kunne ta vare på barna, enten av åpenbare grunner, eller fordi de vil bli nektet ombordstigning på flyet hjem. Er ”midlertidig omsorgsovertagelse” og hjemtransport foretatt i samråd med lokale myndigheter bør som hovedregel disse myndigheters makthjemmel være tilstrekkelig. Dersom prosessen har vært gjennomført uten bistand eller samtykke fra lokale myndigheter, stiller saken seg annerledes under norsk rett, og trolig også i de fleste tilfeller etter lokal rett. Tilfellet er hypotetisk, og jeg vil derfor ikke gå i detalj på mulige utfall, men jeg påpeker at dette er i en gråsoner mellom hensynet til barnets beste, og manglende hjemmel for å gripe inn. Det er mulig at nødrettsbetraktninger etter strl. § 47 kan lede til en fruktbar diskusjon etter norsk rett, dersom faren for at barnet skulle lide skade var påtrengende.<sup>232</sup> Straffeansvar etter utenlandsk rett for den enkelte tjenestemann som involveres i saken vil neppe være aktuelt, da det her i alle tilfelle vil være snakk om en tjenestehandling hvor norske myndigheters immunitet vil komme til anvendelse. Lokalt ansatte ved utenriksstasjonene vil imidlertid ikke falle inn under en slik immunitet, og saken stiller seg derfor annerledes for dem.

---

<sup>230</sup> En slik situasjon er skissert i Meld. St. 12 (2010 – 2011) på side 26, i ”Boks 5.5 Etterlatt barn”. I det der nevnte eksempel dukket barnets mor opp igjen før hjemreise, men ble på grunn av beruselse nektet å være med flyet hjem.

<sup>231</sup> Jf. Rundskriv Q 1038, BLD: *Retningslinjer for håndtering av saker med etterlatte barn i utlandet*.

<sup>232</sup> Dette temaet er delvis berørt i Storvik, Marius (2008): *Tvang i barnevern og psykiatri – Vurdering av verdiriktighet*, men uten at etterlatte barn i utlandet behandles spesielt.

*Pengeoverføringer* til nordmenn i utlandet forekommer i noen grad, men er ikke svært utbredt. Utenriktjenestens rolle er her begrenset til å tilrettelegge for overføringen, herunder opprette kontakt med pårørende i Norge, bankforbindelse, arbeidsgiver, eller lignende. Denne typen bistand er i utgangspunktet gebyrbelagt, men gebyret kan ettergis.<sup>233</sup> Hvis det bare er tale om en gebyrbelagt overføring er likebehandlingsaspektet ikke relevant, da dette er en form for bistand man har krav på (jf. omtalen av gebyrforskriften i punkt 4.1.1). Spørsmålet om eventuelt gebyrfritak etter gebyrtariffens § 5 blir av en så individuell art at jeg heller ikke her finner grunn til å gå inn på likebehandlingsspørsmålet. Dersom det ikke er mulig å overføre penger til den nødlidte fra noen aktuelle kilder, og heller ikke mulig å fremskaffe penger på annen måte, kan det tilstås et nødlidethetslån (jf. omtalen av utenriksinstruksens § 15 i punkt 4.4.11). Saker hvor det er aktuelt å tilstå nødlidethetslån har mange likhetstrekk, slik at selv om årsakskomplekset som har brakt den reisende i nødlidethet kan være varierende, vil den nødlidtes posisjon og behov for hjelp i mange tilfeller være likeartet, noe som altså igjen vil måtte gi grunnlag for en likebehandling, jf. også omtalen ovenfor.

**5.5 Foreløpig oppsummering – bistand som ytes ut over rettskravene i kap. 5**  
Bistanden som ytes ut over rettskravene er som vist ovenfor mangefasettert. Jeg legger til at den også i stor grad varierer mellom ulike utenriksstasjoner.<sup>234</sup> Dette har i enda større grad vært tilfelle tidligere. Det er i senere tid blitt hevdet,<sup>235</sup> trolig med rette, at utenriktjenestens behandling av saker som det ikke knytter seg rettskrav til er blitt mer likeartet etter opprettelsen av Utenriksdepartementets operative senter<sup>236</sup> i april 2010, en naturlig konsekvens av at mye av saksbehandlingen er sentralisert til Oslo.

I de tilfeller hvor bistanden er tilstrekkelig omfattende hva angår antallet saker, og sakene er tilstrekkelig like, er det klart at likebehandlingsprinsippet bør veie tungt. Jeg

---

<sup>233</sup> Jf. gebyrtariffen § 4.

<sup>234</sup> Meld St. 12 (2010 – 2011) s. 40.

<sup>235</sup> Blant annet av Sjømannskirken i utenriks- og forsvarskomiteens åpne høring i forbindelse med Meld. St. 12 (2010 – 2011), 9.mai 2011.

<sup>236</sup> Også nevnt i note 2. Utenriksdepartementets operative senter (UD-OPS) er en døgnåpen servicetelefon som tar imot henvendelser fra nødlidte nordmenn utenom utenriksstasjonenes åpningstider, og som støtter stasjonene i det konsulære arbeidet for øvrig.

har ovenfor gjort et forsøk på å skissere – men ikke definere – hvilket omfang og hvilken grad av likhet som er et minimum for at likebehandlingsprinsippet skal kunne tillegges avgjørende betydning. Det vil være en umulig og lite fruktbar øvelse å skulle gå opp klart definerte grenser på dette området innenfor rammen av denne fremstillingen. Jeg vil derfor nøye meg med å konstatere at det finnes en slik grense, både hva gjelder antall saker som må behandles før man kan tale om en ”fast praksis”, men også for avgjørelsen av hva som er like saker.







## **6 Særlige juridiske utfordringer ved konsulærbistand til nordmenn i utlandet**

Enkelte sider av konsulærbistanden skaper særlige juridiske utfordringer for norske myndigheter. Jeg har her valgt å løfte ut enkelte av disse temaene, for å kunne underlegge dem en grundigere drøfting. Enkelte tema har vært mye diskutert både av norske myndigheter og i media (som for eksempel erstatning/regress), mens andre (som ansvaret for borgere som utsettes for grove menneskerettighetskrenkelsler) ikke har vært det. Felles for de temaene jeg har valgt ut er at de ikke er rettslig avklart på tross av at de (potensielt) omfatter relativt store grupper av bistandssøkende, og berører en del grunnleggende prinsipper.

### **6.1 Erstatning og regress for statlige utgifter der de involverte selv har utsatt seg for uakseptabel risiko**

En utfordrende juridisk problemstilling i tilknytning til konsulærbistand er spørsmålet om regress eller erstatning til dekning av statens utgifter. Denne problemstillingen er nevnt i kapittel åtte i Meld. St. 12 (2010 – 2011), men uten at spørsmålet der underlegges noen særskilt drøfting. Utgangspunktet ved bistand til nordmenn i utlandet er at Utenriksdepartementets utgifter dekkes over departementets driftsbudsjett, mens den enkelte reisende selv dekker sine utgifter.<sup>237</sup> Denne praksis gjelder i utgangspunktet både for vanlig bistand og for bistand i krisesituasjoner, men i praksis har staten gått lenger i å påta seg utgifter for den enkelte i forbindelse med krisesituasjoner, særlig i forbindelse med uttransportering. Det tidligere nevnte tilfellet med sikring av kommersiell kapasitet til utreise fra Japan i mars 2011, er så vidt forfatteren er kjent med første gang det er blitt ”solgt billetter” i forbindelse med uttransportering. Tidligere uttransportering, som for eksempel fra krigen i Libanon i juli 2006, har vært kostnadsfri for de involverte. Et aspekt ved dette kan selvfølgelig være ulik grad av tidspress, men tilsvarende statlig organisert uttransportering mot vederlag er kjent fra en rekke andre internasjonale saker, blant annet i britisk regi (både Egypt og Libya i inneværende år), og senest også med Finland som banet vei blant de nordiske land ved å tilby en slik uttransportering fra Egypt i februar 2011.

---

<sup>237</sup> Meld. St. 12 (2010 – 2011) s. 39.

En ting er imidlertid å stille kommersiell kapasitet til rådighet, eller å iverksette uttransportering mot vederlag, en annen ting er å kreve utgifter refundert i etterkant av at det er ytt bistand. I saker hvor det ytes bistand utover det ordinære er det i dag fast praksis å innhente samtykke og garanti for utgiftsdekning. Dette gjøres enten ved bekreftelse på gyldig reiseforsikring, ved skriftlig samtykke til nødlidenhetslån,<sup>238</sup> eller ved annen garantistillelse fra slektninger, pårørende eller andre i Norge. Utover slike tilfeller har Norge til nå ikke krevet refundert utgifter, hverken til å dekke ekstern bistand, eller til egne utgifter.

Spørsmålet har imidlertid vært oppe til diskusjon flere ganger, og da særlig i tilfeller hvor den reisendes oppførsel kan betraktes som grovt uaktsom. Eksempelvis gjelder dette den tidligere nevnte ”Refsdal-saken”, hvor det ble vurdert å fremme erstatningskrav.<sup>239</sup> Erstatning kunne også vært aktuelt i forbindelse med ”Jarle Trå-saken”, men her var departementets utgifter begrenset til egne lønns- og overtidsubbetalinger i en kortere periode, og det ble derfor ikke foretatt noen inngående vurdering av et eventuelt krav fra staten.

Av fast og langvarig rettspraksis følger det at tre grunnvilkår må være oppfylt for at det skal være tale om erstatningsansvar i norsk rett. For det første må det være tale om et økonomisk tap.<sup>240</sup> Dernest må det eksistere et rettslig ansvarsgrunnlag, som culpa, skl. § 2-1, eller lignende. Til sist må det også være adekvat årsakssammenheng mellom handlingen og skaden. For erstatning av utgifter som staten har pådratt seg for eksempel til søk, redning eller annen bistand til nordmenn i utlandet, vil det være det subjektive ansvarsgrunnlaget (culpa) som er relevant. Det er ingen lovfestede bestemmelser om erstatning av utgifter til konsulær bistand,<sup>241</sup> og det er dermed bare det ulovfestede erstatningsansvaret som er aktuelt.

---

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> NRK (2009): *UD vurderer erstatningskrav*. Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.6864485> (Besøkt 18.4.2011).

<sup>240</sup> Spesifikke unntak fra denne hovedregelen er skadeserstatningslovens §§ 3-2, 3-5 og 3-6, om hhv. menerstatning, ikke-økonomisk oppreisning, og erstatning for ærekrenkelse og krenkelse av privatlivets fred.

<sup>241</sup> Det er det derimot på enkelte lignende områder, se for eksempel luftfartslovens § 12-7 om erstatning for utgifter til ettersøkning mv., og forurensningsloven kap. 8 (se særlig § 57 (1) b).

Høyesterett har i dommen inntatt i Rt. 1986 s. 292<sup>242</sup> gitt staten medhold i at utgifter som det offentlige har hatt i forbindelse med søk og redning kan kreves erstattet i tilfeller hvor den eller de involverte har utvist grov uaktsomhet. Erstatningsgrunnlaget i slike saker er med andre ord begrenset til det ulovfestede erstatningsrettslige skyldansvar. Det kunne, all den tid utgiftene er pådratt i den nødstedtes interesse, være naturlig å tro at det også kunne kreves erstatning etter prinsippet om *negotiorum gestio*, såkalt ”uanmodet forretningsførsel”. Det synes imidlertid å være enighet i dommen og i litteraturen ellers<sup>243</sup> om at dette ikke er passende, all den tid det er tale om en utføringen av en samfunnsoppgave. Spørsmålet kan nok stille seg annerledes dersom det ikke er snakk om redningsaksjoner i Norge, men for eksempel redningsaksjoner i utlandet eller bistand i forbindelse med kidnapping, kapring eller lignende. Her vil bistanden ikke ha et tilsvarende preg av å være en samfunnsoppgave for den norske stat.

Dommen nevner at spørsmålet om lovhjemmel for refusjon av redningsutgifter<sup>244</sup> har vært debattert i Stortinget, i etterkant av Redningsutvalgets innstilling i 1959. Regelen ble ikke lovfestet slik utvalget hadde foreslått, men Høyesterett påpeker at det heller ikke ble gjort andre lovendringer som følge av redningsutvalgets innstilling. Stortinget la imidlertid til grunn i behandlingen at det var anledning til i spesielle tilfeller å kreve utgifter refundert. Se i denne sammenheng blant annet Innst. S. nr. 170 (1962 – 1963) s. 409, hvor justiskomiteen uttaler at det fremdeles skulle kunne kreves refusjon ved ”so grov aktløyse at sunt folkevit seier at han bør betale”. Senere praksis har vært i tråd med denne terskelen ”grov aktløyse”, som altså er ansett som et kvalifisert skyldkrav.

---

<sup>242</sup> Høyesterett i avdeling, dommen var enstemmig. Kalles også fallskjermhopperdommen, trollveggdommen. Saken gjaldt refusjon av statens utgifter til bruk av private bidrag i en redningsaksjon i Trollveggen/Trolltindene i Rauma kommune i Møre- og Romsdal i 1981. Slik hopping i dette området var ikke forbudt, hverken da hoppene ble gjennomført eller på domstidspunktet. Slik hopping i området ble først forbudt ved provisorisk anordning av 25. juli 1986 om forbud mot fallskjermhopping m.v. i Trolltindene, og senere ved forskrift av 12. juni 1987, om forbud mot fallskjermhopping m.v. i Trolltindene, gitt i medhold av lov 12. juni 1987 nr. 57 om mot fallskjermhopping m.v. innenfor visse fjellområder.

<sup>243</sup> I en annen retning: Krüger (1996) som (i en eksperimentell artikkel om et videre tema) i ”Komparativ rettsmetode - observasjoner vedrørende prinsipper for rettsanvendelse i Europa nord og sør - illustrert ved tilfellet Norge og Italia” i *Jussens Venner* (1996:281) på side 289 åpner for at *negotiorum gestio* også kan ha en rolle å spille i slike sammenhenger. Jeg finner ikke grunnlag for dette i dommen.

<sup>244</sup> Slik særlig lovhjemmel finnes for bestemte typer bergingsutgifter, se for eksempel luftfartsloven § 12-7. Sml. også forurensningsloven kap. 8, særlig §§ 57f.

Praksis var for ut for dommen inntatt i Rt. 1986 s. 292 begrenset til mindre, frivillige, beløp. Høyesterett anså likevel at praksis ga uttrykk for rettstilstanden på området.<sup>245</sup>

Avgjørende for om et eventuelt refusjonskrav fra statens side skal kunne føre frem er altså at den nødstedte har utvist grov uaktsomhet. I nevnte dom er aktsomhetskravet tett knyttet opp til den godt kjente risikoen for ulykke, og dermed muligheten for å utløse redningsaksjon. Selve bakgrunnen for den skadeutløsende handlingen (i dommen: hoppet) er naturlig nok forsettlig, mens skyldkravet hva gjelder erstatningen er knyttet opp til faren for å utløse en redningsaksjon. Av dommen fremgår det (side 297, 299) at teoretiske beregninger gav en ulykkesrisiko, uavhengig av hopperens ferdigheter, på mellom 1:30 og 1:35 ved hopp i Trollveggen,<sup>246</sup> mens ulykkesfrekvensen i praksis var enda høyere, mellom 1:25 og 1:30. Dette er ekstremt høyt, uansett hvilken risikosport man sammenligner med. I tillegg var de nødstedte godt kjent med farene som forelå. Selv om ulykkesrisikoen primært gjelder risikoen for at selve hendelsen (her: ulykken) inntreffer, understreker Høyesterett at situasjonen ved slike alvorlige hendelser tilsier at ”en ulykke regelmessig vil nødvendiggjøre en redningsaksjon som vil være både risikofylt og ressurskrevende”.<sup>247</sup>

Selve dommen, og erstatningsbeløpet, gjaldt bare det offentliges utgifter til dekning av bistand fra private hjelpere. Høyesterett åpnet imidlertid i dommens siste avsnitt for at refusjonskrav fra staten ikke nødvendigvis må være begrenset til slike utgifter, men tok ikke nærmere stilling til dette.<sup>248</sup>

Refusjonskravet omfatter i det foreliggende tilfelle bare det offentliges utgifter til bistand fra private klatrere, helikoptre og annet. Jeg bemerker at statens refusjonskrav ikke nødvendigvis behøver å være begrenset til slike utgifter som nevnt, men staten har her ikke krevet mer, og jeg går etter omstendighetene ikke nærmere inn på dette.

---

<sup>245</sup> Rt. 1986 s. 292, side 299.

<sup>246</sup> Det fremgår av Statens anførsler at disse beregningene stammer fra fagkomitéen i fallskjermseksjonen i Norges Luftsportsforbund, og at de gjelder risikoen for tvinn på fallskjermnorenene ved hopp fra Bruaskaret. Risikoen for tvinn er etter det opplyste uavhengig av hopperens ferdigheter. Det er disse beregningene som er grunnlaget for forbundets avvísning av fallskjermhopp i Trollveggen.

<sup>247</sup> Dommen, s. 299.

<sup>248</sup> Dette i motsetning til Meld St. 12 (2010 – 2011), som på side 39 tolker dommen som at ”Høyesterett har avgjort at statens erstatningskrav i slike saker ikke er begrenset til utgifter forbundet med kjøp av private tjenester.” Realiteten er altså at HR ikke har tatt stilling til dette.

Et relevant poeng for spørsmålet om refusjon av utgifter i forbindelse med konsulærbistand, er partenes anførsler vedrørende spørsmålet om lovhjemmel for å kunne kreve det offentliges utgifter refundert. Staten<sup>249</sup> anførte, og fikk medhold i at slik lovhjemmel ikke er påkrevet (min kursivering):

Selv om det offentlige har påtatt seg redningstjenesten som en samfunnsoppgave, kan man ikke av den grunn - som de ankende parter gjør - stille krav om lovhjemmel for refusjon av utgifter. Hovedregelen er tvert om at for tjenesteytelser fra det offentliges side kan det kreves betaling, *med mindre det foreligger særlig lovgivning som må forstås slik at ytelsene skal være gratis.*

Det interessante i denne sammenheng er at det for det konsulære feltet foreligger lovgivning som kan tolkes i en slik retning, i det gebyrtariffen for utenriksstasjonene<sup>250</sup> i § 4, 1. ledd, nr. 1 fastslår at [Det er gebyrfrihet for] ”alle tjenester som ikke er nevnt i vedlegget til denne tariff.” Vedlegget til gebyrtariffen for utenriksstasjonene utgjør dermed etter ordlyden en uttømmende liste for hvilke tjenester det kan kreves gebyr for. Hvorvidt gebyrfrihet skal kunne utelukke senere krav om refusjon for statlige utgifter har ikke vært prøvet for retten. Et relevant poeng er da også at gebyrtariffen gjelder for tjenestehandlinger utført ved norsk utenriksstasjon,<sup>251</sup> og at problemstillingen dermed ikke vil bli aktualisert dersom tiltakene som søkes refundert ble iverksatt av Utenriksdepartementet i Oslo, snarere enn av en bestemt utenriksstasjon.

Høyesterett bemerket avslutningsvis at det ikke var en hindring for å fremme krav i en bestemt sak at det ikke hadde vært fremmet refusjonskrav i tidligere, like eller tilnærmet identiske, saker.<sup>252</sup>

### 6.1.1 Sakstyper hvor refusjon kan være aktuelt

Refusjon av utgifter som staten har hatt til bistand i utlandet vil, etter det ovenstående, være begrenset til saker hvor den nødlidte har utvist grov uaktsomhet ved å trosse kjent

---

<sup>249</sup> Regjeringsadvokaten, ved (daværende) advokat Sven Ole Fagernæs.

<sup>250</sup> Forskrift av 9. mars 2001, nr. 371

<sup>251</sup> Jf. gebyrtariffen § 1

<sup>252</sup> Jf. Rt. 1986 s. 292, på side 300.

og høy risiko, og hvor denne risikoen er så uvanlig høy at vanlige reisende under normale omstendigheter ikke vil kunne utsettes for tilsvarende risiki. Det er åpenbart at en slik avgrensning vil omfatte tilfeller som tilsvare faktum i dommen inntatt i Rt. 1986 s. 292, og hvor utøvelsen av ekstremport har funnet sted i utlandet (jf. Jarle Trå-saken, omtalt i note 5, og drøftet nedenfor i punkt 6.1.1.2). Et viktig moment, som er understreket i forarbeidene til lov om forbud mot fallskjermhopping<sup>253</sup> er at ekstremport i seg selv ikke er klanderverdig, men at det er risikoen en utsetter andre for som er det avgjørende:

Departementet mener at det selvsagte utgangspunkt må være enkeltmenneskets frihet til selv å velge sine fritidsaktiviteter. Det kan etter departementets oppfatning ikke være aktuelt å forby folk å delta i bestemte sportsaktiviteter bare fordi de derved utsetter seg for en risiko for skade på liv og helse. Den enkeltes frihet innenfor vårt samfunn bør også omfatte frihet til å foreta seg ting som mange anser som dumdristig.

Friheten til å utfolde seg slik man selv ønsker har imidlertid klare grenser. Det må først og fremst avveies mot den fare eller skade som aktiviteten utsetter andre mennesker og samfunnet for. Ved denne avveiningen må en rekke momenter tas i betraktning. Viktig er for det første at redningsaksjonene i fjellområder utsetter redningsmannskapene for betydelig fare. P.g.a. steinsprang og vanskelige forhold vil det lett kunne skje alvorlige ulykker ved slik redning. Det er ingen overdrivelse å si at mannskapene utsettes for livsfare, selv om man selvsagt prøver å unnlate å foreta redningsaksjoner hvor det vurderes som helt uforsvarlig. Justisdepartementet finner å måtte tillegge dette hensyn betydelig vekt.

En viss vekt har det også at redningsaksjoner det her er tale om, er svært ressurskrevende og utsetter kostbart materiell for fare. I noen grad vil man kunne få dekket omkostningene hos de som forårsaket redningen, men størstedelen vil likevel ofte falle på det offentlige.<sup>254</sup>

Andre handlinger i utlandet som vil kunne medføre et erstatningsansvar vil for eksempel<sup>255</sup> kunne være det å begi seg inn i områder hvor det er kjent høy risiko for kidnapping eller kapring,<sup>256</sup> ved å forsøke å bryte blokader eller lignende,<sup>257</sup> motsette seg forbud eller påbud gitt av myndighetene i landet den reisende oppholder seg i, delta

---

<sup>253</sup> Ot.prp.nr.69 (1986-1987) Om forbud mot fallskjermhopping m.v. innenfor visse fjellområder.

<sup>254</sup> Ot.prp.nr.69 (1986-1987) Om forbud mot fallskjermhopping m.v. innenfor visse fjellområder, s. 1f.

<sup>255</sup> Listen er ikke ment å være uttømmende.

<sup>256</sup> Jf. Refsdal-saken, og den danske familien nevnt i note 199.

<sup>257</sup> Jf. den såkalte "Ship to Gaza-kampanjen", hvor flere norske borgere deltok i en aksjon for å bryte blokaden av Gaza. Kampanjen pågår fremdeles ved utgangen av mai 2011.



i krigshandlinger,<sup>258</sup> eller ved på annen måte å utsette seg selv for høy risiko uten å ta de nødvendige forholdsregler for å beskytte seg selv.

#### 6.1.1.1 Refsdal-saken

Som nevnt ovenfor ble det vurdert å fremme erstatningskrav i forbindelse med den såkalte Refsdal-saken. Pål Refsdal ble i november 2009 kidnappet i Afghanistan av en gruppe med tilknytning til Taliban, etter først å ha blitt lovet fritt leide av samme gruppering (jf. note 198). Han hadde reist inn i provinsen Kunar, øst i Afghanistan, på tross av klare advarsler om farene, og tidligere kidnappingshendelser i samme område. Refsdal var godt kjent i Afghanistan, og burde hatt god evne til å bedømme risikoen ved å inngi seg med slike grupperinger, ettersom han på 80-tallet sloss sammen med mujahedinsoldater mot den sovjetiske invasjonen i Afghanistan. Kjennskap til risiko, og personlige forutsetninger for å vurdere konsekvensene av inntruffet skade ble vektlagt av Høyesterett i Rt. 1986 s. 292. Den objektive risikoen for kidnapping lar seg naturlig nok ikke beregne like presist som i dommen, så et eventuelt erstatningskrav ville måttet ta utgangspunkt i de klare advarsler som ble gitt til Refsdal, samt hans mulighet til å bedømme risikoen og konsekvensene av å begi seg inn i området.

Det er kjent fra åpne kilder<sup>259</sup> at staten hadde betydelige utgifter ved løsningen av Refsdal-saken, primært til lønn, overtid og reiseutgifter. Det er, jf. analysen av Rt. 1986 s. 292 ovenfor, ikke utelukket at staten også kan kreve refundert denne typen interne ekstraavgifter, men dette er altså ikke prøvet for retten. Derimot er det sikker rett at staten kan kreve refundert utgifter til bistand fra private aktører, dersom den skadelidte har utvist grov uaktsomhet. Det kan, også i Refsdal-saken, ha påløpt slike utgifter, uten at dette er offentlig kjent. Et annet aktuelt spørsmål er om staten i tilsvarende saker kan få erstattet utgifter til bistand fra andre statlige eller internasjonale aktører.<sup>260</sup> Jeg finner

---

<sup>258</sup> Se også lov av 19. mars 1937 angående forholdsregler for å hindre deltagelse i krig i fremmed land, som gir hjemmel til å forby slik virksomhet.

<sup>259</sup> Se blant annet: Aftenposten (2010): *Afghanistan-kidnappingen kostet politiet 357.000 kroner*. (Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3584621.ece> ) Besøkt 18.mai 2010, og NRK (2009): *Må ikke betale for UDs kostnader*. Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/sorlandet/1.6867289> (Besøkt 18. mai 2011)

<sup>260</sup> Dette spørsmålet er nok mest aktuelt for bistand fra internasjonale aktører eller organisasjoner. Det er så vidt forfatteren er kjent med svært sjelden at en stat "fakturerer" en annen for bistand ytt i forbindelse med kriser.

dette lite tvilsomt. Det bør være klart at dersom staten kan kreve erstattet utgifter til privat bistand, vil bistand i alle fall fra internasjonale organisasjoner som FN<sup>261</sup> falle i samme kategori. Dersom det skulle bli klarlagt at staten også kan kreve erstattet sine egne interne utgifter, vil det være direkte oppsiktsvekkende om den ikke også skulle kunne kreve erstattet utgifter til bistand fra andre stater.

Det faller utenfor denne avhandlingen å skulle gi en vurdering av om Pål Refsdals handlemåte var å anse som grovt uaktsom. Når saken likevel er tatt med som eksempel i denne fremstillingen, er det primært fordi det i etterkant av kidnappingen oppstod en diskusjon om det skulle søkes erstatning (jf. note 239), samt at saken etter min mening gir et eksempel som ligger tett opptil det etablerte skyldkravet i norsk rett.

#### 6.1.1.2 Jarle Trå-saken

En annen sak hvor erstatning kunne ha vært aktuelt var den såkalte Jarle Trå-saken (jf. note 5). Trås situasjon var ikke ulik den i Rt. 1986 s. 292, i det hans aktivitet også må kunne beskrives som en ekstremsport med svært høy ulykkesrisiko. Ulykkesrisikoen ved å bestige Everest-fjellet uten oksygen er sågar noe høyere enn den er for fallskjermhopp fra Bruaskaret i Trollveggen. Trå oppgir selv i et brev til PFU at 3,82 prosent har omkommet,<sup>262</sup> noe som tilsvarer et forholdstall på 1:26. Det er ikke kjent om Trå hadde fått noen konkrete advarsler om ikke å forsøke bestigningen, men det synes åpenbart at Trå var kjent med risikoen, erfaren som han var. På tross av at de som bedriver denne typen aktiviteter i hovedregelen er svært erfarne, er altså døds- og ulykkesrisikoen svært høy, med den økte belastning og fare det medfører for redningsmannskaper og lignende. Det er nærliggende å anta at det i Trå-saken kunne vært krevet refusjon dersom norske myndigheter hadde måttet benytte private aktører for å hjelpe Trå ned fra fjellet. Når det ikke var tilfelle, og Trå selv dekket utgiftene og belønnet de som hjalp ham ned fra fjellet, virker det rimelig at staten ikke påførte Trå økt belastning gjennom å søke å få refundert interne utgifter. En slik fremgangsmåte utelukker imidlertid ikke at staten ved et senere tilsvarende tilfelle kan kreve slik

---

<sup>261</sup> Typisk aktuelt i forbindelse med transport. FN har i mange problemområder lett tilgang til kjøretøy, fly og helikoptre, som særlig for de sistnevntes del leies ut til transportoppdrag.

<sup>262</sup> Trå, Jarle (2009) *Kommentar til Dagbladets tilsvaer til PFU*. 8. desember 2009. (PFU-sak 241A / 09). Tilgjengelig på <http://jarle.objo.net/default.aspx?id=313> (Besøkt 22. april 2011)

refusjon, jf. Rt. 1986 s. 292.

## 6.2 Straffeansvar for utenriktjenestens ansatte i forbindelse med særlige typer konsulære saker

En annen juridisk utfordrende situasjon er at flere typer konsulære saker kan sette utenriktjenestens ansatte, eller andre offentlige ansatte i fare for å utføre straffbare handlinger. Særlig gjelder dette overtredelse av bioteknologiloven § 2-15 (surrogatforbudet, jf. lovens § 7-5 om straffeansvar og medvirkning), og kjønnslemlestelsesloven § 2.

### 6.2.1 Surrogati<sup>263</sup>

Surrogatforbudet i bioteknologiloven § 2-15 er formulert som at "[b]efruktede egg kan ikke innsettes i livmoren til en annen kvinne enn den kvinnen eggcellen stammer fra." Medvirkningsansvaret vil her ikke begrense seg utelukkende til selve innsettingen, men må som medvirkningsansvaret ellers inkludere bistand, tilrettelegging og lignende som er nødvendig for at handlingen skal kunne gjennomføres. For eksempel kan informasjon om klinikker som tilbyr slik innsetting som nevnt i bioteknl. § 2-15, etter dette bli å regne som medvirkning. Medvirkningsansvaret ved surrogati er behandlet i en uttalelse fra Lovavdelingen<sup>264</sup> av 18. juni 2010. Uttalelsen drøfter på forespørsel fra Helse- og omsorgsdepartementet<sup>265</sup> betydningen av at bioteknologiloven gjelder "i Riket", og spesifikt muligheten for at medvirkningsansvaret skal kunne ramme "handlingene foretatt av personell ved norske ambassader i utlandet".

Uttalelsen konkluderer ikke klart, men påpeker at straffeansvaret og medvirkningsansvaret for overtredelser av bestemmelsene i bioteknologiloven ikke er

---

<sup>263</sup> En del andre utfordringer ved denne typen "fertilitetsturisme" er problematisert av Aslak Syse (2008), i artikkelen "Om farskap og morskap" i: *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* (2008:149), Oslo, Gyldendal Akademisk

<sup>264</sup> Uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling: Bioteknologiloven § 7-5 - Medvirkningsansvaret etter bioteknologiloven § 7-5 ved surrogati i utlandet. 18. juni 2010.

<sup>265</sup> Brev av 27. april 2010 fra Helse- og omsorgsdepartementet til Justis- og politidepartementet: *Fortolkning av lov 5. desember 2003 nr. 100 om humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m. § 7-5 ved surrogatmoderskap i utlandet*. Forespørselen gjaldt blant annet konkret om utenriktjenestens personell vil kunne straffes for å gi opplysninger om eller kontaklinformasjon til klinikker som tilbyr surrogati.

begrenset til å gjelde helsepersonell, og at et eventuelt straffeansvar vil avhenge av tolkningen av hva som skal sies å være ”i Riket”. Lovavdelingen påpeker videre at selv om man i hovedsak har gått bort fra det tidligere synet på ambassadenes ekstraterritorialitet, er ikke dette ensbetydende med at norske utenriktjenestemenn ikke på annen måte er underlagt norsk lovgivning. Lovavdelingen uttaler imidlertid avslutningsvis at:

”Selv om reelle hensyn prinsipielt kan tale for å anse ambassaden som en del av riket i bioteknologilovens forstand og også tolke ”i riket” noe friere enn rent geografisk, kan det synes noe usikkert om en kan legge dette til grunn. Det kreves klar hjemmel for å ilegge straff.”

Lovavdelingens uttalelse har bare behandlet det mulige straffeansvaret for de av utenriktjenestens ansatte som er stasjonert i utlandet. Jeg finner det derfor nødvendig å påpeke at dersom medvirkningen skulle skje fra Norge (for eksempel fra UD-OPS), vil spørsmålet stå i et annet lys. Medvirkningsansvaret er selvstendig, og det er ikke til hinder for straffbarheten at hovedgjerningen er foretatt i et land hvor handlingen ikke er straffbar, slik tilfellet ofte vil være med surrogati. Dette er særskilt påpekt i Justisdepartementets uttalelse, hvor lovavdelingen viser til Erling Husabøs fremstilling av *Straffeansvarets periferi*.<sup>266</sup>

”Spørsmålet om medverkingsansvar føreset ei rettsstridig hovudgjerning, melder seg for det første der hovudgjerninga er lokalisert til eit anna land, der reglane er annleis. Etter norsk rett skal kvar deltakar si handling lokalisert særskilt. Dette er i seg sjølv eit utslag av ei sjølvstendiggingering av medverkingsansvaret. Det inneber at medverkinga kan lokalisert til Norge både der medverkingshandlinga er ”foretatt” i riket (strl. § 12 første ledd) og der ”virkningen er inntrådt eller tilsiktet framkaldt” her (strl. § 12 siste ledd).

[...]

Høgsterett har tydeleg slått fast at hovudgjerninga i slike tilfelle ikkje treng vera rettsstridig og straffbar i det landet ho vart gjort, for at medverkingsansvar kan bli aktuelt.”

Lovavdelingen reserverer seg noe i sin uttalelse ved å nevne at dette synspunktet kanskje ikke kan opprettholdes fullt ut utenfor den klassiske strafferetten, altså hva gjelder offentligrettslige lover med en generell straffetrussel mot overtredelse, men konkluderer likevel med at:

---

<sup>266</sup> Husabø, Erling Johannes (1999): *Straffeansvarets periferi*, Oslo, Universitetsforlaget, s. 255.

”Mange av forbudsbestemmelsene i bioteknologiloven, inkludert surrogatforbudet i § 2-15, er imidlertid av en slik karakter i utforming og verdigrunnlag at det synes rimelig å holde fast ved utgangspunktet om at medvirkning fra norsk territorium til slike handlinger i utlandet rammes av den generelle straffetrusselen i § 7-5.”<sup>264</sup>

Dette leder altså til at det er naturlig å anta at medvirkningsansvaret etter bioteknologiloven § 7-5 kan gjøres gjeldende i alle fall i de tilfeller hvor medvirkningen utføres fra Norge, det være seg av utenriktjenestens ansatte eller andre.

### 6.2.2 Kjønnsløstelse

Også kjønnsløstelsesloven inneholder forbud mot medvirkning. Dette er imidlertid ikke aktuelt i denne fremstillingen, da medvirkningsansvaret etter kjønnsløstelsesloven § 1 gjelder for selve det fysiske inngrepet. Det relevante i denne sammenheng er kjønnsløstelsesloven § 2 om straffeansvar for enkelte typer yrkesutøvere som ”som forsettlig unnlater, ved anmeldelse eller på annen måte, å søke avverget en kjønnsløstelse”, sammenholdt med opplysnings- /meldeplikten for offentlige myndigheter som følger av barnevernloven § 6-4, andre ledd.

Straffeansvaret som følger av kjønnsløstelsesloven gjelder bare for navngitte grupper av arbeidstakere, nemlig ”yrkesutøvere og ansatte i barnehager, barnevernet, helse- og sosialtjenesten, skoler, skolefritidsordninger og trossamfunn”. Det må antas at denne listen er uttømmende, og at den derfor er lite aktuell for utenriktjenesten. Forarbeidene gir støtte til dette synet.<sup>267</sup>

Et mulig unntak vil like fullt kunne tenkes dersom en ansatt i helse- og sosialtjenesten midlertidig er utplassert ved en utenriksstasjon, og denne der får kjennskap til at en kjønnsløstelse er i ferd med å bli utført. Diskusjonen i forrige punkt, vedrørende norsk strafferetts virkekrets, får ikke relevans i et slikt tilfelle, da straffelovens § 12 nr. 3 *litra* h, spesifikt fastslår at norsk straffelov får anvendelse på handlinger som er straffbare etter kjønnsløstelsesloven også når de foretatt ”i utlandet av norsk statsborger eller noen i Norge hjemmehørende person”.

---

<sup>267</sup> Ot.prp nr. 21 (2003 – 2004) Om lov om endringer i lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnsløstelse.

For øvrig gir mistanke om forestående kjønnslemlestelse hjemmel til å nekte utstedelse av pass (jf. passloven § 5, 3.ledd *litra* b, dersom ”omstendighetene gir skjellig grunn til å tro at formålet med reisen er ulovlig virksomhet”), og for passmyndigheten til å inndra pass (jf. § 7, 1.ledd *litra* b).<sup>268</sup>

### 6.3 Norske barn i utlandet med svak eller ingen tilknytning til Norge

Som et naturlig resultat av at stadig flere nordmenn reiser og bosetter seg i utlandet, og som en følge av den nye statsborgerloven av 1. september 2006,<sup>269</sup> øker antallet barn i utlandet med norsk statsborgerskap. Sjømannskirken har i en søknad<sup>270</sup> til barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslått å kartlegge de av disse barna som oppholder seg i Thailand.<sup>271</sup>

Situasjonen til disse barna reiser en rekke utfordringer, noe sjømannskirken har dokumentert med konkrete eksempler i sin søknad. Eksempelvis kan for det første nevnes at mange ikke er klar over sitt norske statsborgerskap, dette er typisk tilfellet i ”familier” hvor far har gått bort eller reist hjem til Norge, og hvor hverken mor eller barn er klar over barnets norske statsborgerskap. For det andre er det store utfordringer knyttet til omsorgssvikt som følge av rus, alderdom, psykisk utviklingshemming eller psykoser. Et tredje problemområde er manglende barnebidrag<sup>272</sup> i saker hvor far har fått ny ”venninne” eller reist hjem til Norge, manglende skolegang, manglende arv fra norsk arvelater, manglende lokalt hjelpeapparat og manglende kjennskap til regelverket om barnepensjon i tilfeller hvor far er gått bort.

---

<sup>268</sup> Jf. også Rundskriv RPOD-2009-7 *Retningslinjer for å nekte utstedelse, eller inndra pass/utlendingspass og reisebevis ved mistanke om utreise for å utføre kjønnslemlestelse*. Politidirektoratet, Oslo. Datert 4. mai 2009.

<sup>269</sup> Alle barn født etter 1.sept. 2006 er automatisk norske statsborgere dersom enten mor eller far var norsk. Jf. statsborgerloven § 4.

<sup>270</sup> Brev av 25. mars 2011 fra Sjømannskirken til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<sup>271</sup> Hoveddelen av barn i en slik situasjon befinner seg trolig i Thailand. Sjømannskirken (*ibid.*) anslår at om lag 10 000 nordmenn har fast tilhold i Thailand, de fleste med en yngre venninne/samboer/kone. Problemet er imidlertid kjent også fra andre deler av verden, særlig Brasil.

<sup>272</sup> Jf. Barnelova § 70. I loven: ”fostringstilskot”

Disse barna er norske statsborgere, som på grunn av sine foreldres (primært fedres) disposisjoner vokser opp under forhold andre norske statsborgere vil ha vansker med å forestille seg. Sjømannskirken forteller om eksempler hvor far har reist hjem til Norge, og mor og barn blir værende igjen uten kjennskap til sine rettigheter (og trolig uten at deres eksistens er kjent for mannens øvrige familie i Norge), og enda verre tilfeller, hvor barn sendes ut i jungelen for å fostres opp av de maternale besteforeldrene eller andre slektninger.<sup>273</sup>

Det er pr. i dag ikke noe godt system for å ivareta rettighetene til disse barna, men det er å håpe at sjømannskirkens kartleggingsprosjekt vil kunne bidra til å belyse deres situasjon bedre. Slik situasjonen er i dag er situasjonen for flere av disse barna så graverende at deres rettigheter som norske statsborgere ikke kan sies å ha noe reelt innhold.<sup>274</sup>

#### 6.4 Norske myndigheters ansvar for å bistå borgere som utsettes for grove menneskerettighetskrenkelser i utlandet

Menneskerettighetsloven gir naturlig nok ingen eksplisitte bestemmelser om bistand til borgere i utlandet. Det er heller ikke åpenbart at den gjelder i utlandet,<sup>275</sup> de substansielle bestemmelsene i loven er traktater som er inntatt i sin helhet, og det fremgår av de enkelte konvensjoner som er inntatt i loven hvorvidt de gjelder for områder, persongrupper eller kombinasjoner av disse. Utgangspunktet for traktatolkning er at traktater gjelder på statens eget territorium,<sup>276</sup> og at traktatbestemmelser om virkeområde skal tolkes i lys av Wienkonvensjonen om traktatretten (VCLT).<sup>277</sup> I tillegg fremgår det av lovens § 5 at den også gjelder for Svalbard og Jan Mayen. Utover dette har MR-loven ingen felles bestemmelse om virkeområde.

---

<sup>273</sup> Sjømannskirken: *Op. cit.*

<sup>274</sup> Se inngående beskrivelser av enkeltsaker i vedlegget til Sjømannskirkens prosjektsøknad.

<sup>275</sup> Se også omtale av enkelte lover som gjelder "i Riket", i punkt 4.5

<sup>276</sup> VCLT: Art. 29.

<sup>277</sup> Se Høstmælingen, Njål (2003): *Internasjonale menneskerettigheter*, Oslo, Universitetsforlaget, s. 118 med henvisning til EMD *Bankovic and Others v Belgium etc 2001* para 59.

Det kan hevdes at det er naturlig å tolke MR-loven § 5 dithen at når det uttrykkelig er spesifisert at loven gjelder på Svalbard og Jan Mayen er det inneforstått at den ikke gjelder utenfor riket. En slik slutning blir for lettvinntil at den uten videre kan aksepteres. For det første har de enkelte konvensjonene som nevnt egne bestemmelser om virkeområde. For det andre er formuleringen om at loven gjelder på Svalbard og Jan Mayen en standardformulering som benyttes når internasjonale konvensjoner gjøres til norsk rett, og Norge ikke har tatt forbehold i ratifiseringsprosessen om at konvensjonen ikke skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 1 pålegger konvensjonsstatene å ”sikre enhver innen sitt myndighetsområde” konvensjonens rettigheter og friheter. Konvensjonens norske oversettelse følges av en fotnote til Grunnlovens § 1 og Straffelovens § 12. Sistnevnte regulerer straffelovgivningens virkeområde, og er interessant i denne sammenheng da den i nr. 3 og nr. 4 regulerer straffelovgivningens ekstraterritoriale anvendelse. Jeg vender tilbake til dette nedenfor.

Barnekonvensjonen,<sup>278</sup> hvis artikkel 2 i norsk oversettelse pålegger statene å sikre rettighetene fastsatt i konvensjonen for ”ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon”, har i engelsk originalversjon samme tekst som EMK, ”within their jurisdiction”. I motsetning til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), som avgrenser virkeområdet til å gjelde for de som ”befinner seg på dens territorium og er undergitt dens jurisdiksjon”,<sup>279</sup> må bestemmelsene i EMK og barnekonvensjonen forstås å beskrive et større virkeområde. Selv om uttrykket ”within their jurisdiction” i disse to konvensjonene har fått forskjellige oversettelser, må de i lys av originalversjonen tolkes til å ha samme innhold.

Begrepet ”within their jurisdiction” kan være egnet til å uttrykke et fysisk landområde, altså det territoriet hvor konvensjonsstatene har jurisdiksjon. I vanlige tilfelle vil dette samsvare med statens eget territorium, særlig når det tolkes i lys av VCLT art. 29, i tråd med Høstmælingen.<sup>277</sup> Imidlertid kan begrepet også betegne et mer abstrakt område,

---

<sup>278</sup> Menneskerettighetslovens vedlegg 8

<sup>279</sup> Engelsk originalversjon: ”within its territory and subject to its jurisdiction”.



hvor konvensjonsstaten kan utøve myndighet, eller hvor statens lover har anvendelse. Norsk strafferetts spesielle trekk, at den som nevnt ovenfor i en del tilfeller får anvendelse også utenfor Norge, er i denne sammenheng svært interessant. I en rekke tilfeller, spesifisert i straffeloven § 12 nr. 3 og nr. 4, gjelder straffeloven også forhold som begås i utlandet av henholdsvis norsk statsborger og utlending. Dette er altså områder hvor Norge pretenderer jurisdiksjon etter norsk intern rett. Samtidig følger det av strl. § 1, andre ledd, at "[s]traffelovgivningen gjelder med de begrensningene som følger av overenskomst med fremmed stat eller av folkeretten for øvrig." Norge er dermed i praksis avskåret fra å håndheve straffelovgivningen etter § 12 nr. 4, og det er i dag bred enighet om at bestemmelsen i § 12 nr. 4 gikk langt utover rammene i folkeretten.<sup>280</sup> Tidligere har det vært hevdet<sup>281</sup> at straffelovens folkerettsforbehold (i daværende § 14) ikke kunne gjelde for bestemmelsen i § 12 nr. 4, men dette er en tankegang som er forlatt,<sup>280</sup> i alle fall etter at forbeholdet ble flyttet til nåværende § 1.

Det er på ingen måte noen automatisk sammenheng mellom straffelovgivningens påståtte ekstraterritorialitet og at norske myndigheter i utlandet har en plikt til å bistå norske borgere som er i ferd med å utsettes for menneskerettighetsbrudd. Det gjelder selv om disse menneskerettighetsbruddene etter norsk lov er straffbart også i utlandet. Det er imidlertid naturlig å se de forskjellige bestemmelsene om menneskerettighetslovens virkeområde også i lys av straffelovgivningens bestemmelser om det samme. For eksempel beskytter barnekonvensjonen barn mot kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og menneskehandel. Dette er forhold som kan straffes etter norsk rett selv om de er begått i utlandet (alle, jf. strl. § 12 nr. 3 *litrae* a og h, jf. strl. §§ 222 og 225, og kjønnslemlestelsel. § 1), og for tvangsekteskap og menneskehandel også når det er begått av utlending i utlandet. Dette er altså forhold som er under (pretendert) norsk jurisdiksjon også i utlandet, og hvor en mulig følge av dette blir at konvensjonenes virkeområde "within their jurisdiction" omfatter disse forholdene også når de finner sted i utlandet. Dette vil i tilfelle måtte ha følger også for den bistand norske myndigheter tilbyr til de som utsettes, eller er i fare for å bli utsatt, for slike overgrep i utlandet.

---

<sup>280</sup> Se for eksempel Stigen: "Universaljurisdiksjon – en kritisk analyse", i TFR 2009 s. 30ff.

<sup>281</sup> Bl.a. I NOU 1984:31 Straffelovgivningens stedlige virkeområde. Straffelovkommissjonen delutredning II og Tønnesen, Sverre: Internasjonal strafferettspleie, Bergen 1981 s. 0.30 og 1.135

En annen side er selvfølgelig at selv om norsk straffelovgivning pretenderer å ha jurisdiksjon i utlandet, er dette langt fra det samme som at det for Norges del er mulig å håndheve denne jurisdiksjonen. Dette behandles for EMKs del av EMD i nevnte *Bankovic and Others v Belgium etc.*, hvor retten i paragraf 59 skriver:

“[...] While international law does not exclude a State’s exercise of jurisdiction extra-territorially, the suggested bases of such jurisdiction (including nationality, flag, diplomatic and consular relations, effect, protection, passive personality and universality) are, as a general rule, defined and limited by the sovereign territorial rights of the other relevant States.”<sup>282</sup>

Selv om det altså finnes grunnlag for ekstraterritoriell jurisdiksjon, understreker domstolen<sup>283</sup> at den staten som forsøker å utøve jurisdiksjon vil være avhengig av den andre statens invitasjon eller aktive eller passive samtykke.<sup>284</sup>

Konvensjonene om økonomiske og sosiale rettigheter, og om avskaffelse av kvinnediskriminering, som også er del av menneskerettighetsloven har ikke egne bestemmelser om virkeområde. Dette er imidlertid konvensjoner som er mindre preget av individuelle rettigheter og dermed i denne sammenheng er mindre interessante enn EMK, SP og barnekonvensjonen. Jeg vil i punkt 7.1 vende tilbake til om det bør finnes en minstestandard for bistand til de som i utlandet utsettes for grove menneskerettighetskrenkelser.

---

<sup>282</sup> EMD *Bankovic and Others v Belgium etc 2001* para 59, med referanse til blant annet: Mann: “The Doctrine of Jurisdiction in International Law”, *RdC, 1964, bind 1*; Mann: “The Doctrine of Jurisdiction in International Law, Twenty Years Later”, i: *RdC, 1984, bind. 1*; Bernhardt: *Encyclopaedia of Public International Law*, 1997-utgaven, bind 3, ss. 55-59 “Jurisdiction of States” og 1995-utgaven, bind 2, ss. 337-343 “Extra-territorial Effects of Administrative, Judicial and Legislative Acts” og Oppenheim’s *International Law*, 9. utgave, 1992 (red.: Jennings og Watts).

<sup>283</sup> EMD *Bankovic and Others v Belgium etc 2001* para 60

<sup>284</sup> I dommen: ”consent, invitation or acquiescence”

## 7 De lege ferenda

Avslutningsvis vil jeg her komme med noen betraktninger *de lege ferenda*. Behovene på det konsulære feltet er dynamiske, og, for de fleste av temaene som er behandlet ovenfor, økende. Etter mitt syn vil en sterkere regelfesting av dagens praksis, for eksempel i forskrifts form, kunne gjøre det enklere å sette en absolutt grense for hvilken type bistand som *ikke* skal ytes. Samtidig er det klare argumenter som taler for en viss minstestandard på det konsulære feltet, i alle fall i alvorlige tilfeller som involverer mindreårige og ved grove menneskerettighetskrenkelser, som for eksempel dødsstraff og tvangsekteskap.

En forskrift på området vil også kunne regulere erstatnings- og regressproblemstillingene, noe som vil gi større forutsigbarhet også for de som ved grov uaktsomhet setter seg selv eller andre i en posisjon hvor de vil trenge bistand.

### 7.1 Minstestandard for rett til bistand i særlige tilfeller

Det rettslige grunnlaget for å kunne fastslå en minstestandard for bistand stammer fra Rt. 1990 s. 874, den såkalte Fusa-dommen. I denne dommen slås det fast at det offentlige (i dommen: kommunen) ikke kan gå under en minstestandard, selv i tilfeller hvor det er klart at nivået på ytelsene skal bestemmes av forvaltningens frie skjønn, og hvor det i loven ikke er gitt rett til bestemte ytelser.

Retten skriver (s. 886f):

Etter sosialomsorgsloven § 3 nr. 1 skal det ytes sosialhjelp til den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller dra omsorg for seg selv. Lovteksten bruker ikke ordet "rett" for den hjelpetrequende. Lovforarbeidene inneholder lite som belyser rettighetsspørsmålet. I utvalgsinnstillingen av 1953 til lov om sosialhjelp brukes ordet "rett" i lovutkastet, men ifølge merknadene er det ikke tale om "et sivilt rettskrav som kan gjennomføres ved domstolenes hjelp", se innstillingens side 46. At det ikke skulle være en rettighet i denne betydning, støttes også av departementets vurderinger av spørsmålet om adgangen til administrativ klage over sosialstyrets vedtak om sosialhjelp, se Ot.prp. nr. 56 for 1962-63 side 52. Her forutsettes at sosialhjelpen i motsetning til trygdehjelpen bygger på en individuell, skjønnsmessig vurdering både når det gjelder vilkårene for hjelp og hjelpens art og omfang. En klage skulle bare kunne skje på det grunnlag at vedtaket var i strid med lov eller forskrifter eller var åpenbart urimelig.

Jeg finner for mitt vedkommende at disse uttalelser i sosialomsorgslovens forarbeider ikke uten videre kan være avgjørende for vurderingen av loven rettighetsbegrep. Man må være åpen for en utvikling i rettsoppfatningen på dette område. Ved vurderingen må det også legges vekt på betydningen av det rettighetsbegrep som er lagt til grunn i enkelte andre lover, særlig kommunehelsetjenesteloven.

En slik minstestandard er ikke fastlagt på konsulærfeltet, men det er ikke umulig å forestille seg at en slik doktrine vil være fruktbar også på dette området. Særlig kan dette tenkes å gjelde hvor nordmenn i utlandet utsettes for grove menneskerettighetskrenkelser eller hvor mindreårige utsettes for omsorgssvikt eller mishandling.

### 7.1.1 Menneskerettighetskrenkelser

En inngående fremstilling av hvilken konkret bistand som eventuelt bør utgjøre en slik minstestandard, eller et forslag til forskrift eller lignende, blir et for omfattende emne for denne fremstillingen, men den juridiske problemstillingen er belyst ovenfor i punkt 7.4. Hva gjelder de enkelte områdene vil det variere fra sakfelt til sakfelt hva som kan gjøres, men jeg vil skissere noen utvalgte punkter her.

#### 7.1.1.1 Dødsstraff, tortur mv.

Hva gjelder dødsstraff kan det tenkes at det for eksempel som et minimum må kunne forventes at Norge protesterer mot dommen, eller andre bestialske eller inhumane avstraffelsesmetoder. I særdeleshet vil dette gjelde hvor norske borgere er i ferd med å bli utsatt for slik avstraffelse eller tortur. I tråd med Meld St. 15 (2008 – 2009)<sup>285</sup> er det også mulig å hevde at det som et ledd i Norges arbeid for en sterkere internasjonal rettsorden må legges større press på andre stater for å oppnå et internasjonalt forbud mot dødsstraff.<sup>286</sup> En tilsvarende argumentasjonsrekke kan med styrke gjøres gjeldende også i forbindelse med tortur og ved fravær av *habeas corpus*.

---

<sup>285</sup> Se i denne forbindelse særlig s. 43, samt kapittel 17.

<sup>286</sup> Et lignende argument for inngåelse av internasjonale utleveringsavtaler ble fremmet av ”Stiftelsen Martines Minnefond for Rettferdighet” under utenriks- og forsvarskomiteens åpne høring i forbindelse med Meld. St. 12 (2010 – 2011).

Enkelte advokater med erfaring fra konsulære saker, som jeg har vært i kontakt med i forbindelse med avhandlingen, har etterlyst et større engasjement fra norske myndigheter i straffesaker hvor rettssikkerheten åpenbart er truet. Dette gjelder for eksempel tilfeller hvor det ikke tilbys kvalifisert tolk til de arresterte, hverken under avhør eller under rettsforhandling; tilfeller hvor påtalemyndigheten tilbyr seg å frafalle eller endre tiltalen mot betaling og tilfeller hvor det er kjent at påtalemyndigheten sitter på bevis som gir den arresterte alibi, uten at dette leder til løslatelse. Det er mulig å se for seg at det burde inngå som del av en minstestandard at Norge reagerer på politisk nivå i saker hvor rettssikkerheten til norske borgere er alvorlig truet, enten som følge av konkret mistanke om myndighetsmisbruk, eller som følge av den generelle tilstanden i det enkelte lands rettsvesen.

### 7.1.2 Mindreårige

Mindreårige er en særlig utsatt gruppe ved opphold i utlandet. Langt hjemmefra, og i uvante og til dels utrygge omgivelser blir barn tidvis utsatt for kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, forsømmelse og seksuelt misbruk. En forebyggende barnevernstjeneste med ansvar for norske barn i utlandet har vært foreslått blant annet av barneombudet og ved behandlingen av Dok. 8:50 (2001 – 2002), i Innst. S. nr. 129 (2001 – 2002). Jeg betviler at dette er en løsning som kan få global anvendelse. Jeg vil imidlertid ikke utelukke at en slik tjeneste kan ha positive virkninger i områder med høy tetthet av norske barn, som på den spanske ”solkysten”.<sup>287</sup>

#### 7.1.2.1 Tvangsekteskap – kjønnslemlestelse – barne bortføringer

Slik systemet er i dag vil norske statsborgere under 18 år i enkelte deler av verden bli avvist dersom de oppsøker den norske ambassaden og forteller at de er i ferd med å bli utsatt for tvangsekteskap.<sup>288</sup> Det som skiller disse sakene fra enkelte

---

<sup>287</sup> Ifølge SSB var 670 personer under 18 år registrert som utvandret til Spania pr. 1. januar 2004. Dette utgjorde om lag 6 prosent av alle som var registrert utvandret til Spania, et tall som er noe lavere enn for enkelte andre land. (SSB: 2004). I tillegg kommer imidlertid et stort antall nordmenn som er bosatt i Spania, men som ikke har meldt utvandring. Barn som tilhører den siste gruppen blir heller ikke fanget opp av det spanske barnevernet, men blir værende i et slags *limbus infantium*, fanget mellom to verdener.

<sup>288</sup> Meld. St. 12 (2010-2011) s. 27 Boks 5.6 *Tvangsekteskap*. Ref. også omtale ovenfor i punkt 5.1.4.

barnebortføringsaker hvor barna har møtt opp på samme måte,<sup>289</sup> er at foreldrene i disse sakene kan være enige om å gjennomføre overgrepene. Ved barnebortføringsaker er det derimot ofte er slik at den ikke-bortførende forelderen vil ha dom på at han eller hun er tilkjent foreldreansvaret. Dette må imidlertid ikke overskygge det faktum at tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er i strid med flere internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert,<sup>290</sup> og at det å utføre disse handlingene er belagt med straff etter norsk rett.<sup>291</sup> Som drøftet i punkt 7.4 kan dette lede til en særlig plikt for norske myndigheter til å bistå i slike saker.

En utredning av konkrete tiltak og virkningen av disse blir også i dette tilfellet av et for stort omfang for denne fremstillingen. Hvis antallet barn ”på dørstokken” til ambassadene i utsatte land skulle øke, bør det imidlertid utredes om norske myndigheter bør åpne for at barn som er i ferd med å bli utsatt for denne type overgrep kan søke tilflukt på ambassaden, og eventuelt tilbys bistand til å ta seg hjem til Norge, hvor barnevernsmyndighetene vil kunne bistå dem ytterligere.

## 7.2 Streng praksis, tydelig regelverk

Den åpenbart største utfordringen på det konsulære rettsfeltet pr. i dag er mangelen på et klart og enhetlig regelverk. Utenriksinstruksen er utdatert, og mangelen på rundskriv, praksisnotater eller lignende gjør at utøvelsen av skjønn varierer stort fra utenriksstasjon til utenriksstasjon. Sverige har etter en grundig utredning<sup>292</sup> kommet frem til *lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd*<sup>293</sup> som i detalj fastsetter klare regler for hvem som har rett til konsulær bistand, i hvilke tilfeller en kan få konsulær bistand, den enkeltes ansvar for utgiftene, og hvordan tilbakebetalingen skal skje. I tillegg gir loven bestemmelser om at konsulær bistand skal ilegges en avgift, og om hvordan manglede tilbakebetaling av bistand og avgift skal inndrives. En tilsvarende prosess<sup>294</sup> ledet frem til loven om

---

<sup>289</sup> ...og blitt sluppet inn, ref. omtale i punkt 5.1.4.1

<sup>290</sup> Jf. omtale i punkt 6.4

<sup>291</sup> Jf. Strl. § 222 (2) og kjønnslemlestelsesloven § 1. Jf. også strl. § 12 nr. 3 og nr. 4.

<sup>292</sup> SOU 2001:70 Konsulärt bistånd till svenskar i utlandet

<sup>293</sup> Lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Den svenske loven følger denne avhandlingen som vedlegg II.

<sup>294</sup> SOU 2008:23 Konsulär katastrofinsats

bistand i katastrofesituasjoner,<sup>295</sup> som ble vedtatt i 2010. *Lagen om konsulär katastrofinsats* har i motsetning til *lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd* ingen rettighetsbestemmelse, men beslutter at regjeringen i hvert enkelt tilfelle skal bestemme om en konsulær katastrofeinnsats skal settes i verk. Utover dette gir loven bestemmelser om hvem som kan omfattes av en slik innsats, blant annet kan norske borgere få slik bistand, jf. lovens § 5, nr. 4. (Se vedlegg III). Ellers finnes tilsvarende bestemmelser om tilbakebetaling og inndrivelse som i loven av 2003.

En slik lovfesting, med klare regler, ikke minst for den enkelte reisendes ansvar for utgiftene, faste avgifter, tilbakebetaling og inndrivelse, burde være av interesse også for norske myndigheter. Lovfestingen skaper klare rammer og bør kunne justere forventningene hos de reisende til et realistisk nivå. Samtidig vil en lovfestet tilbakebetalingsplikt forhindre en galopperende utgiftsøkning for staten i fall volumet av konsulærbistanden skulle øke ytterligere. Urealistiske forventninger og galopperende utgiftsøkning kan derimot bli resultatet av å la dagens fragmentariske og skjønnsbaserte praksis fortsette, for det tilfelle at utstrakt raus praksis skulle lede til økte rettskrav. Mangelen på et tydeligere regelverk vil gjøre det vanskelig å operere med en streng, rettferdig og lik praksis, på tross av at dette vil være påkrevet for å unngå en gradvis utvidelse av den enkeltes rett til bistand.

---

<sup>295</sup> Lag (2010:813) om konsulär katastrofinsats. Denne loven følger avhandlingen som vedlegg III.





## 8 Vurderinger og konklusjon

Bistanden til norske borgere i utlandet er svært mangeartet. Et stort antall rettskilder og liten grad av lovfesting gjør det rettslige feltet uoversiktlig, selv for erfarne rettsanvendere i den konsulære virksomheten. Det er klare rettskrav på enkelte mindre områder, mens de store feltene i hovedsak reguleres av en tidvis utdatert instruks, og en mangeartet praksis. Samtidig finnes det flere grupper av norske borgere i utlandet som faller utenfor Norges evne til å bistå, enten som følge av begrensninger i folkeretten, eller som følge av mangel på kunnskap om egne rettigheter. Barn er en særlig utsatt slik gruppe, og det er her store utfordringer særlig i Spania og Pakistan (som følge av begrensninger i folkeretten), og i Thailand (som følge av manglende kunnskap om egne rettigheter). Det bør være en prioritert oppgave å sørge for at også disse norske statsborgerne får et reelt menneskerettighetsvern og en trygg oppvekst.

Likebehandlingsprinsippet på det konsulære feltet står i realiteten svakt, fordi stor geografisk og tidsmessig spredning mellom like tilfeller trolig gjør det vanskelig for den enkelte nødlidte å vise til etablert praksis og forlange likebehandling. Opplysninger som er kommet frem i arbeidet med avhandlingen tyder på at likebehandlingen er blitt styrket som følge av etableringen av UD's operative senter i Oslo. Det er grunn til å tro at dette er en utvikling som vil fortsette også etter at senteret er gjennom sitt første leveår.

Praksis på det konsulære området går i en del tilfeller ut over de klare rettighetene eller de etablerte normene. Mangelen på praksisnotater eller lignende, som definerer hvilket nivå som utgjør vanlig praksis slik andre grener av forvaltningen opererer med, øker risikoen for at raus praksis over tid etablerer en ny utvidet norm som nye nødlidte kan legge til grunn for et likebehandlingskrav. Det vil etter mitt syn være uheldig dersom en slik utvikling får foregå over tid og danne grunnlag for utvidede rettigheter for den enkelte, uten at det har vært gjenstand for et bevisst valg fra lovgiver eller andre politiske myndigheter.

Min klare anbefaling vil være at det igangsettes et arbeid for å regulere den konsulære bistanden nærmere i lov eller forskrift, på samme måte som det er gjort i Sverige, og at det samtidig vurderes om det vil være hensiktsmessig å innføre en "minstestandard" for

bistand i saker hvor norske borgere blir, eller risikerer å bli, utsatt for grove menneskerettighetskrenkelser.

## 9 Kildeliste

### 9.1 Litteratur

Amnesty International: *Death sentences and executions in 2010*. Tilgjengelig på [http://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc\\_21366.pdf](http://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc_21366.pdf) (Besøkt 23.april 2011.)

Andenæs, Mads Henry (1997): *Rettskildelære*, Bergen, Grafisk Hus a.s.

Arkivverket/ Riksarkivet I (uten dato): *Sjøfolks helse*. Tilgjengelig på <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Andre-verdenskrig/Sjoefart-i-krig/Sjoefolks-helse> (Besøkt 14.mai 2011)

Arkivverket /Riksarkivet II (uten dato): *Aktørdetaljer: Det norske legekantor i New York* Tilgjengelig på <http://www.arkivportalen.no/arkivportalen-web/side/aktor/detaljer?aktorId=no-a1450-01000000517858> (Besøkt 14.mai 2011)

Bjugstad, Kristin (2009): *Rett til helsehjelp i utlandet etter pasientrettighetsloven – utenlandspasientenes rettsstilling*, Oslo, Universitetet i Oslo

Boe, Erik: ”Utviklingslinjer i forvaltningsretten” i: *Lov og Rett* 1989:51

Boe, Erik: ”Subsumsjonsdom” i: *Lov og Rett* 2002:259

Colbert, Jean-Baptiste (1681): *Ordonnance de la Marine. – Commentée & Conferée fur les anciennes Ordonnances, le Droit Romain, & les nouveaux Reglements*. Ny utgave 1714, Tilgjengelig i elektronisk versjon hos Bibilothèque nationale de France: (<http://gallica.bnf.fr>)

Eckhoff, Torstein (2001): *Rettskildelære*, 5.utg. v/Jan E. Helgesen, Oslo, Universitetsforlaget

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2006): *Forvaltningrett*, Oslo, Universitetsforlaget

Fife, Rolf Einar (2005) ”Kommentar til Lov om utenrikstjenesten”, i: *Norsk Lovkommentar* Bind 3, s.3455, Oslo, Gyldendal

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003): *Frihagens forvaltningsrett*. Bergen, Fagbokforlaget

Fleischer, Carl August (2000): *Folkerett*, Oslo, Universitetsforlaget

Graver, Hans Petter (1999): *Alminnelig forvaltningsrett*, Oslo, Universitetsforlaget

Herneblad, M. B.(2003): *Forvaltningspraksis som rettskildefaktor*, Oslo, Universitetet i Oslo

Hvoslef, Yngve Olsen. (2008): *Kari og Knut, første par ut – Evakuering fra krisesituasjoner*, Oslo, Universitetet i Oslo

Husabø, Erling Johannes (1999): *Straffeansvarets periferi*, Oslo, Universitetsforlaget

Høstmælingen, Njål (2003): *Internasjonale menneskerettigheter*, Oslo, Universitetsforlaget

Jensen, Pål (2001): *Klatring og erstatningsansvar*. Oslo, Norges Klatreforbund

Kirgis Fredric L.: ”World Court Rules Against the United States in LaGrand Case Arising from a Violation of the Vienna Convention on Consular Relations” i: *ASIL Insights*, 2001, American Society of International Law. Tilgjengelig på <http://www.asil.org/insigh75.cfm>

Krüger, Kai (1996): ”Komparativ rettsmetode - observasjoner vedrørende prinsipper for rettsanvendelse i Europa nord og sør - illustrert ved tilfellet Norge og Italia” i *Jussens Venner* 1996:281.

Meiern, J. G. v.: ”Instrumenta Pacis Caesareo-Suecicum et Caesareo-Gallicum” , i : Walther: J.M. *Universal-Register zu J. G. Meierns Acta Pacis Westphalicae Publica*, Göttingen 1740 (nytrykk Osnabrück 1969)

Meland, Jan Mikael (2007): ”Et rettsteoretisk blikk på forvaltningspraksis som rettskildefaktor” i: *Retfærd* nr. 117 s. 3.

Neumann, I. B. og H. Leira (2005): *Aktiv og avventende – utenriks tjenestens liv 1905-2005*. Oslo, Pax

Platt, D.C.M. (1971): *The Cinderella Service*, London, Longman

Robledo, Juan Manuel Gómez (2008): *The Vienna Convention on Consular Relations*. (Tilgjengelig på [http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vccr/vccr\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vccr/vccr_e.pdf) ). Besøkt 8.mai 2011.

Ruud, Morten og Geir Ulfstein (2002): *Innføring i folkerett*, Oslo, Universitetsforlaget

Seyersted, Finn (1968): ”Statens plikt til diplomatisk beskyttelse og bistand” i: *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1968:44

Skaug, Arne (1969): ”Noen refleksjoner om norsk utenriksrepresentasjons arbeide i utlandet for norsk næringsliv.” Trykt i: *Kristofer Lehmkuhl Forelesning 1969*, Bergen, Norges Handelshøyskole

Smith, Eivind (1984): *Rettsikkerhet ved offentlig tjenesteyting*, Oslo, Tanum-Norli

Stigen, Jo (2009): ”Universaljurisdiksjon – en kritisk analyse”, i *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2009:1

Storvik, Marius (2008): *Tvang i barnevern og psykiatri – Vurdering av verdiriktighet*, Tromsø, Universitetet i Tromsø

Strøksnes, Morten (2010): *Et mord i Kongo*, Oslo, Gyldendal

Svensen, Thomas K. (2003): ”Rt. 2001 side 995 - domstolenes kompetanse til å gi dom for realitet” i: *Lov og Rett* 2003:94

Syse, Aslak (2008): ”Om farskap og morskap” i: *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 2008:149

Trå, Jarle (2009): *Kommentar til Dagbladets tilsvar til PFU*. 8. desember 2009. (PFU-sak 241A/09). Tilgjengelig på <http://jarle.objo.net/default.aspx?id=313> (Besøkt 22. april 2011)

Tønnesen, Sverre (1981): *Internasjonal strafferettspleie*, Bergen, Universitetet i Bergen

Øiseth, Thomas (2010): *Rettskjøpsloven § 12(2) – en analytisk vurdering av straffesakene i utlandet*, Oslo, Universitetet i Oslo

## **Avis- og nyhetsartikler:**

Aftenposten (2008): *66 nordmenn er fengslet i utlandet*. Tilgjengelig på <http://www.no/nyheter/uriks/article2440aftenposten223.ece> (Besøkt 17. april 2011)

Aftenposten (2009): *Amnesty: - Nordmennene risikerer dødsstraff*. Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3076164.ece> (Besøkt 17. april 2011)

Aftenposten (2010): *Afghanistan-kidnappingen kostet politiet 357.000 kroner*. Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3584621.ece> (Besøkt 18.mai 2010)

Aftenposten (2011): *Ukjent antall barn forsvinner i barneverns-smutthull*. Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4016191.ece> (Besøkt 16. mars 2011)

Aftonbladet (2011): *Få svenskar evakuerade*. Tilgjengelig på <http://www.aftonbladet.se/nyheter/jordskalvetijapan/article12753458.ab> (Besøkt 14.mai 2011)

Dagbladet (2009): *101 nordmenn fengslet i utlandet*. Tilgjengelig på <http://www.dagbladet.no/2009/05/13/nyheter/fengsel/soning/fanger/6203028/> (Besøkt 17. april 2011)

Dagbladet (2009): *Mange tror de pakker velferdssamfunnet i kofferten*. Tilgjengelig på [http://www.dagbladet.no/2009/05/27/nyheter/utenriks/mount\\_everest/fjellklatring/leteaksjon/6428938/](http://www.dagbladet.no/2009/05/27/nyheter/utenriks/mount_everest/fjellklatring/leteaksjon/6428938/) (Besøkt 17.april 2011)

NRK (2009): *UD vurderer erstatningskrav*. Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.6864485> (Besøkt 18.4.2011)

NRK (2009): *Må ikke betale for UD's kostnader*. Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/sorlandet/1.6867289> (Besøkt 18. mai 2011)

NRK (2010): *Savnet nordmann er i live i Pakistan*. Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7223592>, (Besøkt 17.april 2011)

Svenska Dagbladet (2011): *Många svenskar stannar i Japan*. Tilgjengelig på [http://www.svd.se/nyheter/utrikes/manga-svenskar-stannar-i-japan\\_6019903.svd](http://www.svd.se/nyheter/utrikes/manga-svenskar-stannar-i-japan_6019903.svd) (Besøkt 14.mai 2011)

Verdens Gang (2010): *UD reiste for over én million kroner i Kongo-saken*. Tilgjengelig på <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=595472> (Besøkt 19. februar 2011)



## 9.2 Lov- og domsregister

- Lov av 22. juni 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven, strl.)
- Lov av 12. juni 1906 om Diplomat- og Konsulatvæsenet [OPPHEVET]
- Lov av 7. juli 1922 nr. 2 om utenriksvesenet [OPPHEVET]
- Lov av 19. mars 1937 nr. 1 angående forholdsregler for å hindre deltagelse i krig i fremmed land (lov om krigsdeltagelse i fremmed land)
- Lov av 30. juni 1955 nr. 20 om når norsk tenestemakt kan halda brudvigjing i utlandet og utenlandsk tenestemakt i Noreg, (lov om brudvigjing i utlandet)
- Lov av 18. juli 1958 nr.1 om utenrikstjenesten. [OPPHEVET]
- Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fv1.)
- Lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen [OPPHEVET]
- Lov av 3. mars 1972 nr. 5 om arv (arveloven, arvl.)
- Lov av 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrytere m.v. (utleveringsloven)
- Lov av 13. juni 1980 om fri rettshjelp (rettshjelploven)
- Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova, bl.)
- Lov av 28. februar 1986 om adopsjon (adopsjonsloven)
- Lov 12. juni 1987 nr. 57 om mot fallskjermhopping m.v. innenfor visse fjellområder
- Lov av 8. juli 1988 nr. 72 om anerkjennelse og fullbyrding av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar m v og om tilbakelevering av barn. (barnebortføringsloven)
- Lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap, (ekteskapsloven, el.)
- Lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven, tvfl.)
- Lov av 17. juli 1992 nr.100 om barneverntjenester (barnevernloven, bvl.)
- Lov av 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)
- Lov av 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse (kjønnslemlestelsesloven)
- Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven, ftrl.)
- Lov av 19. juni 1997 nr. 82 om Pass (passloven, passl.)
- Lov av 21.mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven, MR-loven)
- Lov av 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven, phsvl.)
- Lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven, pasrl.)
- Lov av 26. april 2002 nr.12 om notarius publicus.
- Lov av 3. mai 2002 nr. 13 om utenrikstjenesten, (utenrikstjenesteloven).
- Lov av 5. desember 2003 nr. 100 om humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m. (bioteknologiloven).
- Lov av 15. april 2005 nr. 17 om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m.
- Lov av 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).
- Lov av 17. juni 2005 nr. 70 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven, tvl.)
- Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.)

Forskrift av 28. april 1950 om bevisopptak i sivile saker i utlandet

Forskrift av 12. juni 1987, om forbud mot fallskjermhopping m.v. i Trolltindene

Forskrift av 3. april 1998 om transport, håndtering og emballering av lik samt gravferd

Forskrift av 16. november 2000, om delegering av myndighet til Politidirektoratet etter passloven § 2 (3)

Forskrift av 9. mars 2001 om Gebyrtariff for Norges utenriksstasjoner.

Forskrift av 3. mai 2002 om notarius publicus.

Forskrift av 12. desember 2002 om gravferdsstønad og stønad til båretransport for person som er pliktig medlem etter § 2-5 i lov om folketrygd og som dør utenfor Norge og om stønad til båretransport når et medlem dør i et av de nordiske land.

Forskrift av 12. desember 2005 til lov om fri retts hjelp (retts hjelpforskriften).

Provisorisk anordning av 25.juli 1986 om forbud mot fallskjermhopping m.v. i Trolltindene

### **Norske dommer:**

Rt. 1911 s. 503

Rt. 1932 s. 1178

Rt. 1944 s. 1

Rt. 1986 s. 292 (Fallskjermhopperdommen, Trollveggdommen)

Rt. 1990 s. 874 (Fusadommen)

Rt. 2001 s. 955

RG 1952 s. 394 (Oslo byrett)

TOBYF-2004-1446

Oslo byrett 29. juni 1926 (referert i Rt. 1944 s.1)

### **Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD):**

EMD *Bankovic and Others v Belgium etc* 2001

### **United States Supreme Court (US SC):**

526 U.S. 111 (1999) "*The Federal Republic of Germany et al. v. United States et al.*"

526 U.S. 115 (1999) "*Stewart, director, Arizona Department of Corrections, et al. v. LaGrand*"

### **International Court of Justice – Cour Internationale de Justice (ICJ-CIJ):**

*LaGrand* (Germany v. United States of America), Judgement, I.C.J. Reports 2001, p. 466



### 9.3 Konvensjoner og traktater

Traktat mellom Karl V av Det tysk-romerske riket og Det schmalkaldiske forbund, Augsburg, 25. september 1555.

Fredstraktat mellom Den nederlandske republikk og Kongeriket Spania. Münster, 30.januar 1648.

Traktat mellom Ferdinand III av Det tysk-romerske riket og hans allierte på den ene side, og Ludvig XIV av Frankrike og hans allierte på den annen side, Münster, 24. oktober 1648 (IPM).

Traktat mellom Ferdinand III av Det tysk-romerske riket og hans allierte på den ene side, og Christina av Sverige og hennes allierte på den annen side, Osnabrück, 24. oktober 1648 (IPO).

Handels- og sjøfartstraktat mellom Norge og Nord-Amerikas Forente Stater. (Recueil des traités de la Norvège: I s. 241.) Stockholm, 4. juli 1827

Vennskaps-, handels- og konsulartraktat, med noteutveksling av same dag, mellom Norge og USA (LNTS CXXXIV:81, også i O 1932.952) Washington 5. juni 1928

Overenskomst angående visse spørsmål vedrørende lovkonflikter med hensyn til statsborgerrett, (LNTS CLXXIX:115, også i O 1937.151) den Haag, 12. april 1930

De forente nasjoners pakt, (UNTS CH 0) San Francisco, 26. juni 1945

Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (ETS nr. 5) Roma, 4. november 1950.

Konsularkonvensjon mellom Kongeriket Norge og Det forente kongerike Storbritannia og Nord- Irland. (UNTS 4713) Oslo, 22. februar 1951

Konvensjon om samtykke til ekteskap, minstealder for ekteskap og registrering av ekteskap (UNTS 7525) New York, 10. desember 1962

Wienkonvensjonen om konsulært samkvem. (UNTS 8638) Wien, 24. april 1963.

Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter (UNTS 14668) New York, 16. desember 1966

Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (UNTS 14531) New York, 16. desember 1966

Noteveksling som utgjør en avtale om samarbeid i konsulære saker, inngått ved noter av 14. februar 1967 og 17. april 1967, mellom Israel på den ene side, og Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige på den annen side. (UNTS 10377).

Europeisk konvensjon om konsulære funksjoner (ETS nr. 61) Paris. 11.desember 1967 (ikke i kraft)

Wienkonvensjonen om traktatretten. (UNTS 18232) Wien, 23. mai 1969 [NORGE ER IKKE PART]

Konsulærkonvensjon mellom Norge og Sovjetunionen med tilknyttet protokoll. (UNTS 13403) Oslo. 7. desember 1971. (Avtalen er videreført med Russland).

Avtale om transport av lik. (ETS nr. 80) Strasbourg, 26. oktober 1973

Konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner. (UNTS 20378) New York, 18. desember 1979

Europeisk konvensjon om anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om foreldreansvar og om gjenopprettelse av foreldreansvar. (ETS nr. 105) Luxembourg, 20. mai 1980

Konvensjon om de sivile sider ved internasjonal barne bortføring (HccH nr. 28) den Haag 25. oktober 1980

Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (O 1994 s.2) Porto, 2.mai 1992

Nordisk konvensjon om trygd, (O 1994 s.108) København, 15. juni 1992.

## 9.4 Stortingsdokumenter

Dokument nr. 8:50 (2001-2002)

Dokument nr. 8:40 (2003-2004)

Dokument nr. 15:600 (2005-2006)

Dokument nr. 15:288 (2009-2010)

Dokument nr. 15:658 (2010-2011)

Forhandlinger i Stortinget 1839. Hefte: August, s. 55

Forhandlinger i Odelstinget nr. 7 (2001-2002) Møte 31. Januar 2002

Forhandlinger i Lagtinget nr. 2 (2001-2002) Møte 14. februar 2002

Forhandlinger i Stortinget nr. 22 (2004-2005) Møte 9. november 2004

Forhandlinger i Stortinget nr.157 (2001-2002) Møte 18. april 2002

Innst. O. nr. 20 (2001-2002)

Innst. S. nr. 170 (1962-1963)

Innst. S. nr. 129 (2001-2002)

Innst. S. nr. 17 (2004-2005)

Innst. S. nr. 306 (2008-2009)

St. meld. nr. 32 (1997-1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen

St. meld. nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering

Meld. St. 15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk

Meld. St. 12 (2010-2011) Bistand til nordmenn i utlandet

NOU 1984:31 Straffelovgivningens stedlige virkeområde. Straffelovkommisjonen

NOU 1994:13 Passlov

Ot.prp. nr. 69 (1986-1987) Om forbud mot fallskjermhopping m.v. innenfor visse fjellområder

Ot.prp. nr. 81 (2000-2001) Om lov om notarius publicus

Ot.prp. nr. 107 (2000-2001) Om lov om utenriksstjenesten

Ot.prp. nr. 13 (2001-2002) Om lov om utenriksstjenesten

Ot.prp nr. 21 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse

Ot.prp. nr. 91 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp m.m.

St.prp. nr. 81 (2005-2006) Om endringer under enkelte kapitler på statsbudsjettet for 2006 under Utenriksdepartementet, Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet som følge av situasjonen i Midtøsten



## 9.5 Instruks, rundskriv, uttalelser, veiledninger, brev, o.a.

Instruks av 24. juli 1906 ”Almindelig Norsk Konsulatinstruktion” [OPPHEVET]

Instruks av 11. mars 1960 for utenriktstjenesten [OPPHEVET], Utenriksdepartementet, Oslo

Instruks av 13. desember 2002 for utenriktstjenesten (utenriksinstruksen), Utenriksdepartementet, Oslo

Rundskriv: Q 1038: *Retningslinjer for håndtering av saker med etterlatte barn i utlandet.* Barne og likestillingsdepartementet, Oslo. Datert 18.06.2002.

Rundskriv: G-12/2005 *Rundskriv om fri retts hjelp,* Justisdepartementet, Oslo. Datert 15.12.2005

Rundskriv: RPOD-2009-7 *Retningslinjer for å nekte utstedelse, eller inndra pass/utlendingspass og reisebevis ved mistanke om utreise for å utføre kjønnslemlestelse.* Politidirektoratet, Oslo. Datert 4. mai 2009

Rundskriv: RS 2010-109 *Kvalitet i saksbehandlingen,* Utlendingsdirektoratet, Oslo. Datert 1.1.2010.

Sivilombudsmannens avgjørelse i sak 2005/73 *Innsyn i liste over nordmenn som oppholder seg i utlandet.* 11. november 2005.

Uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling: *Offentlighetsloven - spørsmål om fylkeskommunen er ett organ i forhold til loven § 5.* 12. januar 1999.

Uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling: *Bioteknologiloven § 7-5 - Medvirkningsansvaret etter bioteknologiloven § 7-5 ved surrogati i utlandet.* 18. juni 2010.

Veileder: *Hjemsendelse av alvorlig psykisk syke – Gjennomføring av pasienttransporter til og fra utlandet.* (Veileder nr. IS-1560, Utgitt oktober 2008), Helsedirektoratet, Oslo

Notat 2004/71 *Norske barn i utlandet – Utvalgte land: Pakistan, Marokko, Tyrkia og Spania.* Statistisk sentralbyrå, Oslo

*Rapport fra Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia,* avgitt til Justisdepartementet 20. april 2005 (Reinaasrapporten)

*Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe om håndtering av surrogatisaker,* avgitt til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet 28. juni 2010

Skjema Q 0150 *Erklæring fra brudefolkene før prøving av ekteskapsvilkårene.* Barne- og likestillingsdepartementet, Oslo

Brosjyre: *Thai-norske barn.* Kgl. Norsk ambassade Bangkok, Bangkok. Tilgjengelig på <http://www.emb-norway.or.th/NR/rdonlyres/C9E8424F918C4A409417D06ED9997B37/108247/BarnebrochureWeb.pdf>

Brev av 4. desember 2002 fra Barneombudet til (det daværende) Barne- og familiedepartementet Dokument/saksnummer: 02/01309-1 (hos barneombudet).

Brev av 23. september 2005 fra Barneombudet til (det daværende) Barne- og familiedepartementet Dokument/saksnummer: 05/01424-1 (hos barneombudet).

Brev av 29. april 2009 fra Utenriksministeren til Stortingets kontroll og konstitusjonskomité. Dokument/saksnummer: 08/02706 (hos UD)

Brev av 25. mars 2011 fra Sjømannskirken til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Dokument/saksnummer: 201101337-1, (hos BLD). Journalført BLD 28.3.2011.

Brev av 27.april 2010 fra Helse- og omsorgsdepartementet til Justis- og politidepartementet.  
Dokument/saksnummer: 201001795-LTH (hos HOD)

Utenriksministerens redegjørelse for Utenriksdepartementets lederkonferanse. 23. august 2010

*Offisielt fra Statsråd* 13.februar 2002.

Møte med seksjon for konsulære saker og utlendingsfeltet i Utenriksdepartementet, 4. oktober 2010

Møte med advokat Carl Bore, advokatfirmaet Dalan D/A, 19. mai 2011

Møte med underdirektør Torunn Skard i Utenriksdepartementet, 31. mai 2011

### **Utenlandske offentlige publikasjoner:**

Bundesministerium der Verteidigung (1996): *Konzeptionelle Überlegungen zu Evakuierungsoperationen*, Führungsstab des Heeres; Stabsabteilung Führung, Konzeption und Einsatzgrundsätze Konzeption und Fähigkeitsanalyse (FüH III 2), Berlin, BdV

Bundesministerium der Verteidigung (2004): *Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr*, Berlin, BdV

Bundesministerium der Verteidigung (2006): *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, BdV

Etat-Major des Armées (1995): *Cours Supérieur d'Etat Major: Etudes operationelles /etudes action exterieure*, Collège interarmées de Défense, Paris

EU: Common consular instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts (*Official Journal C 326*, 22/12/2005 P. 0001 – 0149)

Islamic republic of Iran: *Civil Code of the Islamic Republic of Iran*, av 23. mai 1928. Tilgjengelig på: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997adb27.html> (Besøkt 20.mai 2011)

Ministère des Affaires étrangères et européennes (2009): *Le Centre de crise – La diplomatie de l'urgence*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris.

OECD (1999): *European principles for public administration*. SIGMA papers: No. 27 (CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1)

SOU 2001:70 Konsulært bistånd till svenskar i utlandet

SOU 2008:23 Konsulär katastrofinsats

Sverige: Lag (2003:491) om konsulært økonomisk bistånd

Sverige: Lag (2010:813) om konsulär katastrofinsats

United States Bureau of Consular Affairs: *Country specific information: Iran*

Tilgjengelig på: [http://travel.state.gov/travel/cis\\_pa\\_tw/cis/cis\\_1142.html#entry\\_requirements](http://travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/cis/cis_1142.html#entry_requirements) (Besøkt 10.mars 2011)

US State Department (2007): *Report on Compliance with the Hague Abduction Convention*, Washington D.C., US State Dep.

US State Department (2010): *Report on Compliance with the Hague Abduction Convention*, Washington D.C., US State Dep.

## 9.6 Nettsider til bakgrunnsinformasjon

[www.bortført.no](http://www.bortført.no)

[www.freefrenchandmoland.com](http://www.freefrenchandmoland.com)

[www.justiceformartine.com](http://www.justiceformartine.com)

[www.sjomannskirken.no](http://www.sjomannskirken.no)

[www.surrogati.no](http://www.surrogati.no)





## 10 Vedlegg

### 10.1 Vedlegg I: Wienkonvensjonen om konsulært samkvem artikkel 5 (Norsk oversettelse, UDs traktatregister).

#### Artikkel 5 Konsulære funksjoner

Konsulære funksjoner består i:

- a) å beskytte i mottakerstaten interessene til senderstaten og dens borgere, enkeltpersoner så vel som juridiske personer med de begrensninger som følger av folkeretten;
- b) å fremme utviklingen av kommersielle, økonomiske, kulturelle og vitenskapelige forbindelser mellom senderstaten og mottakerstaten, og på annen måte fremme vennskapelige forbindelser mellom dem i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjon;
- c) på alle lovlige måter å skaffe seg kjennskap til forholdene og utviklingen i mottakerstatens kommersielle, økonomiske, kulturelle og vitenskapelige liv, innberette derom til senderstatens regjering samt gi opplysninger til interesserte personer;
- d) å utstede pass og reisedokumenter til borgere av senderstaten, og visa eller nødvendige dokumenter til personer som ønsker å reise til senderstaten;
- e) å hjelpe og bistå senderstatens borgere, enkeltpersoner så vel som juridiske personer;
- f) å opptre som notarius publicus og sivilregisterfører og i lignende egenskap, samt utføre visse administrative funksjoner, forutsatt at mottakerstatens lover og bestemmelser ikke er til hinder for dette;
- g) å ivareta interessene til senderstatens borgere, enkeltpersoner så vel som juridiske personer, i arvesaker på mottakerstatens territorium, i samsvar med mottakerstatens lover og bestemmelser;
- h) å ivareta, med de begrensninger som følger av mottakerstatens lover og bestemmelser, interessene til mindreårige og andre personer uten full rettslig handleevne, som er borgere av senderstaten, særlig i tilfelle hvor noen form for vergemål eller formynderskap er påkrevet for slike personer;
- i) i samsvar med praksis og gjeldende regler i mottakerstaten å representere eller sørge for behørig representasjon for senderstatens borgere overfor domstolene og andre myndigheter i mottakerstaten med henblikk på å oppnå, i samsvar med mottakerstatens lover og bestemmelser, midlertidige forføyninger for å sikre disse borgeres rettigheter og interesser i tilfelle hvor disse borgere, på grunn av fravær eller av andre grunner, ikke er i stand til i tide selv å ivareta sine rettigheter og interesser;
- j) å oversende rettsdokumenter og andre dokumenter, eller utføre rettsanmodninger eller foreta bevisopptak for senderstatens domstoler, i samsvar med gjeldende internasjonale avtaler, eller, i mangel av slike internasjonale avtaler, på hvilken som helst annen måte som er forenlig med mottakerstatens lover og bestemmelser;
- k) å utøve slik rett til tilsyn og kontroll som har hjemmel i senderstatens lover og bestemmelser når det gjelder skip hjemmehørende i senderstaten, luftfartøyer som er registrert i senderstaten, samt disse skip og luftfartøyers mannskap;
- l) å yte bistand til de skip og luftfartøyer som er omhandlet i denne artikkels litra k) og til deres mannskap, å motta erklæringer vedrørende et skips reise, å undersøke og stemple skipspapirer og, med forbehold for den kompetanse som tilligger mottakerstatens myndigheter, å foreta undersøkelser i anledning av enhver hendelse inntruffet under reisen, og å avgjøre tvister av enhver art mellom skipsføreren, offiserene og mannskapet i den utstrekning dette har hjemmel i senderstatens lover og bestemmelser;
- m) å utøve enhver annen funksjon tillagt en konsulær stasjon av senderstaten, som ikke er forbudt etter mottakerstatens lover og bestemmelser, eller som det ikke reises innvending mot av mottakerstaten, eller som har hjemmel i internasjonale avtaler i kraft mellom senderstaten og mottakerstaten.



## 10.2 Vedlegg II: Svensk lov om konsulær bistand

### **Lag (2003:491) om konsulært økonomisk bistånd**

#### **Allmänna bestämmelser**

**1 §** Ekonomisk bistånd till enskilda utomlands (konsulært økonomisk bistånd) læmnas av svenska beskickningar og karriærkonsulat enligt beståmmelserna i denna lag.

Konsulært økonomisk bistånd skall återbetalas av den enskilde enligt vad som anges i 9-13 §§.

**2 §** Vid tillåmpning av denna lag ska frågan om någon är bosatt i Sverige avgöras enligt beståmmelserna om bosättning i Sverige i 5 kap. socialförsåkringsbalken. Lag (2010:1288).

#### **Vem som kan få bistånd**

**3 §** Konsulært økonomisk bistånd kan læmnas till

1. svenska medborgare som är bosatta i Sverige, og
2. flyktingar og statslösa personer som är bosatta i Sverige.

**4 §** Om det finns særskilda skål for det kan konsulært økonomisk bistånd åven læmnas till

1. en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige, og
2. en annan i Sverige bosatt utlånning ån som avses i 3 § 2.

**5 §** Utlåndska medborgare som på grund av egen eller nærståendes anstålning eller etablering som egenföretagare i Sverige kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från

1. unionsråtten,
2. avtalet om Europeiska økonomiske samarbeidsområdet (EES), eller
3. avtalet mellom Europeiska gemenskapen og dess medlemsstater å ena sidan og Schweiz å

andra sidan om fri rörlighet for personer, ska når det gæller rätt till konsulært økonomisk bistånd jämställas med svenska medborgare under de förutsåttningar som anges i föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen beståmmer. Lag (2010:1021).

#### **Råtten till bistånd**

**6 §** Den som har råkat i nød eller annan svårighet i utlandet og derfor behöver økonomisk hjælp har rätt till konsulært økonomisk bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat såt og det är skåligt at bistånd læmnas.

Bistånd læmnas med skåligt belopp for növdådiga kostnader.

Bistånd kan åven læmnas for avliden person enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen beståmmer.

**7 §** Konsulært økonomisk bistånd åt den som har berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet får avse kostnad for utredning, bevisning, juridisk bitråde og tolk under förundersökning, råttegång eller annat sådant förfarande, om den frihetsberövade av særskild anledning har behov av sådant bistånd.

Bistånd som avses i första stycket får læmnas åven till den som inte är berövad friheten, om förfarandet med sannolikhet kan leda till frihetsberövande og det finns særskilda skål for det.

**8 §** Konsulært økonomisk bistånd åt den som i utlandet har blivit utsatt for våldsbrott får avse kostnad i anslutning till brottet for utredning, bevisning, juridisk bitråde og tolk som den drabbade behöver for at kunna ta till vara sin rätt.

## **Återbetalning av bistånd**

**9 §** Den som har fått bistånd som har lämnats enbart enligt 6 § skall betala tillbaka biståndet till staten.

Om biståndet har lämnats till någon som är under 18 år är även vårdnadshavaren återbetalningsskyldig.

Om biståndet har lämnats till en sjöman eller någon annan som är eller har varit anställd ombord på ett svenskt fartyg och biståndet har lämnats för att täcka kostnader som fartygets redare är ansvarig för enligt författning eller avtal, är även redaren återbetalningsskyldig.

**10 §** Den som har fått bistånd som har lämnats enligt 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och som dömts för brottet, skall betala tillbaka biståndet till staten.

Den som har fått bistånd som har lämnats enligt 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och som frikänts för brottet, skall betala tillbaka biståndet till staten bara i den utsträckning det finns särskilda skäl för det.

Om någon har fått bistånd som har lämnats enligt 7 § för rättegång eller förundersökning om brott och skuldfrågan inte blir avgjord, skall den som har fått biståndet betala tillbaka det till staten i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

**11 §** Den som har fått bistånd som har lämnats enligt 7 § för annat än rättegång eller förundersökning om brott skall betala tillbaka biståndet till staten i den utsträckning det med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

**12 §** Den som har fått bistånd som har lämnats enligt 8 § skall betala tillbaka biståndet till staten bara i den utsträckning det finns särskilda skäl för det.

**13 §** Återbetalningsskyldighet enligt 9 § och 10 § första stycket får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

Vid återbetalning enligt 10 och 11 §§ skall 31 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken tillämpas.

## **Avgift**

**14 §** Den som är skyldig att betala tillbaka bistånd som har lämnats enbart enligt 6 § skall betala en avgift för biståndet.

## **Beslut om återbetalning**

**15 §** Frågor om återbetalning av konsulärt ekonomiskt bistånd prövas av Regeringskansliet.

## **Indrivning**

**16 §** Återbetalningsbelopp och avgift som inte betalas skall lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ringa belopp.

## **Bemyndigande**

**17 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. konsulärt ekonomiskt bistånd som avser avliden person, och
2. avgift enligt 14 §.

## **Överklagande**

**18 §** Beslut i ärenden enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## **Övergångsregler**

### **Övergångsbestämmelser**

2003:491

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2003, då lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. (den äldre lagen) skall upphöra att gälla.

2. Den äldre lagens bestämmelser om varaktigt ekonomiskt bistånd gäller fortfarande för personer som vid utgången av augusti 2003 uppbär sådant bistånd. Om sådant bistånd lämnas efter ikraftträdandet skall det inte betalas tillbaka.



## 10.3 Vedlegg III: Svensk lov om konsulær katastrofeinnsats

### **Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser**

#### **Allmänna bestämmelser**

**1 §** Staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller en katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder.

**2 §** Bestämmelser om katastrofmedicinska insatser utomlands finns i lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.

#### **Vem som omfattas av en konsulär katastrofinsats**

**3 §** En konsulär katastrofinsats kan endast omfatta

1. svenska medborgare,
2. svenska medborgares utländska familjemedlemmar,
3. i Sverige bosatta utlänningar,
4. medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt deras familjemedlemmar, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med artikel 34 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge (SÖ 1962:14 och SÖ 1974:31), och
5. medborgare i länderna inom Europeiska unionen, i den utsträckning som följer av de konsulära skyldigheter som Sverige har i förhållande till dessa länder i enlighet med EUF-fördraget.

#### **Beslut om konsulär katastrofinsats**

**4 §** Regeringen beslutar i fråga om en konsulär katastrofinsats ska genomföras.

#### **Ersättningsskyldighet**

**5 §** Den som omfattats av en konsulär katastrofinsats är skyldig att ersätta staten för kostnader som uppstått när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat någon som vid insatsen är under 18 år, är den som var förmyndare när händelsen som föranledde ersättningsskyldigheten inträffade skyldig att ersätta kostnader som avses i första stycket. Om det finns särskilda skäl får ersättningskravet framställas mot den underårige.

Om en konsulär katastrofinsats omfattat transport av avliden är den avlidna personens dödsbo ersättningsskyldigt för transportkostnaderna.

**6 §** Frågor om ersättning till staten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

**7 §** Ersättningsskyldighet enligt 5 § får jämkas eller efterges om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till den betalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt.

#### **Indrivning**

**8 §** Belopp enligt 5 § som inte betalas ska lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utskönningsbalken ske. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.