

UiO : **Det juridiske fakultet**

Hvem er statsløs?

Tolkning og bruk av begrepet «statsløs» i folkeretten og i norsk rett

Kandidatnummer: 581

Leveringsfrist: 25.11.2018 kl. 12.00

Antall ord: 17370



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema og problemstillinger	1
1.2	Bakgrunn og aktualitet	2
1.3	Presiseringer og struktur	3
1.4	Metodiske spørsmål	4
1.4.1	Anvendt metode.....	4
1.4.2	Særlige metodespørsmål.....	5
2	TOLKNINGSUTGANGSPUNKT	12
2.1	Innledning	12
2.2	Bakgrunnen til Statsløskonvensjonen	12
2.3	Statsløskonvensjonens formål.....	13
2.4	Forholdet mellom statsløsdefinisjonens gyldige språk	15
2.5	Introduksjon av ordlyden	16
3	«UNDER THE OPERATION OF ITS LAW»	17
3.1	Innledning	17
3.2	<i>Praktisering</i> av lovgivning.....	17
3.2.1	Ordlyd.....	17
3.2.2	Kontekst.....	18
3.2.3	Formål.....	21
3.3	Lovsbegrepet.....	22
3.4	Vilkårlig praktisering av «law».....	23
3.5	Supplerende tolkningsmomenter: Forarbeider.....	26
3.6	Konklusjon.....	27
4	«NATIONAL»	28
4.1	Innledning	28
4.2	Tolkning og bruk av begrepet	28
4.3	Særlig om kvaliteten på statsborgerskapet.....	31
4.4	Supplerende tolkningsmomenter: Forarbeider.....	34
4.5	Konklusjon.....	35
5	TOLKNING OG BRUK I NORSK RETT	36
5.1	Innledning	36
5.2	Språklig forrang?.....	36

5.3	Tolkning og bruk i lov, forarbeider og forvaltningspraksis	37
5.4	NOU 2014: 20	40
5.5	Oslo tingrett 2018.....	41
5.5.1	To brødre	42
5.5.2	Oppholdstillatelse for statsløs.....	43
5.6	Analyse av funnene	44
6	RETTSPOLITISKE VURDERINGER OG OPPGAVENS KONKLUSJONER..	46
6.1	Innledning	46
6.2	Bruk og tolkning av statsløsdefinisjonen i norsk rett.....	46
6.3	Statsløsrettet prosedyre for vurdering av statsløshet.....	47
6.4	Konklusjoner.....	49
	KILDELISTE	51

«We are no people with no nation».¹

Davide, Statsløs man i Italia

¹ Sitert fra Osborne (2015).

1 Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Temaet for oppgaven er definisjonen av begrepet «statsløs» i Overenskomst om statsløses stilling av 1954 (Statsløskonvensjonen).² Definisjonens ordlyd er gyldig på tre forskjellige språk, med en noe ulik ordlyd. Ved statsløshetsvurderinger kan ulikheten i ordlyden føre til forskjellige resultater for personer i samme situasjon.

Første problemstilling er følgende: Hvordan tolkes og brukes definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen etter folkeretten? Oppgaven skal undersøke om ordlydsforskjellen løser seg selv de lege lata i folkeretten.

Oppgaven vil også undersøke hvordan definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen brukes i norsk rett. Definisjonen er ikke eksplisitt uttrykt i norsk lovtekst. Det er heller ingen prosedyrer for vurderingen av statsløshet (statsløshetsvurderingsprosedyrer).³ Hvordan definisjonen tolkes og brukes i norsk rett er derfor ikke opplagt.

Andre problemstilling er følgende: Hvordan tolkes og brukes definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen i norsk rett? Spørsmålet er interessant fordi det kan gi store konsekvenser for den det gjelder. I norsk rett kan feil statsløshetsvurdering få betydning for utfallet av vurdering av for eksempel søknad om oppholdstillatelse eller statsborgerskap for barn født til statsløshet i Norge. Med andre ord kan det dreie seg om innvilgelse eller ikke innvilgelse av livsviktige vedtak.

Oppgavens siste problemstilling er dette: Hvordan bør definisjonen tolkes og brukes i norsk rett? Min tese er tolkning og bruk av definisjonen av statsløs i folkeretten og norsk rett bør være sammenfallende.

Oppgavens kjerne er definisjonen av statsløs slik den er uttrykt i Statsløskonvensjonen. Den står skrevet i art. 1 nr. 1. På engelsk lyder definisjonen slik: «For the purpose of this Convention, the term “stateless person” means a person who is not *considered* as a *national* by any State *under the operation of its law*». Den norske oversettelsen lyder til sammenligning slik: «I denne konvensjon betyr «statsløs» en person som ikke er *borger* av noen stat *etter denne stats lov*» (mine kursiveringer i begge sitater).⁴ Definisjonen utgjør grunnlaget for oppgaven.

² Den andre statsløskonvensjonen heter Konvensjon om begrensning av statsløshet (1961) og blir omtalt senere.

³ UNHCR (2015) s. 8.

⁴ Overenskomst om statsløses stilling (norsk) (1954) art. 1(1).

1.2 Bakgrunn og aktualitet

Statsløse er blant de mest sårbare gruppene i verden. De kan på grunn av sitt manglende statsborgerskap bli ekskludert fra grunnleggende rettigheter som andre tar for gitt, for eksempel kjøp av eiendom, å kunne stemme ved valg, delta i det formelle arbeidsmarkedet, bruk av rettssystemet, og å få beskyttelse og sikkerhet fra en stat.⁵ Det er flere måter å bli statsløs på. Det kan være tekniske årsaker som lovskonflikter, automatisk tap av statsborgerskap i visse situasjoner, statsuksesjon som forening og oppløsning av stater eller kjønnsdiskriminering.⁶

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) estimerer at det er ca. 10 millioner statsløse i verden.⁷ I norsk kontekst opplyste Statistisk sentralbyrå i 2016 om at det bor ca. 2400 statsløse i Norge.⁸ Statsløshet er dermed noe som forekommer både globalt og nasjonalt.

UNHCR har gitt ut anbefalinger for tolkning av definisjonen av statsløs. De generelle anbefalingene er samlet i deres Handbook on Protection of Stateless Persons (håndboken).⁹ Håndboken kan gi inntrykk av å gi svar på tolkningsspørsmål om definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen. Teoretikere mener at det ser ut til at det fortsatt ikke er konsensus rundt tolkingen.¹⁰ Det er også flere momenter i forbindelse med definisjonen av statsløs som ikke er eksplisitt vurdert i håndboken. For eksempel gjøres det ikke eksplisitte vurderinger av juridisk relevant teori, og det er skrevet lite om statspraksis og rettspraksis. Ulikheten i ordlyden blir heller ikke eksplisitt vurdert. Derfor er det fortsatt aktuelt å tolke definisjonen etter folkerettens kilder.

I 2015 ga UNHCR ut rapporten Mapping Statelessness in Norway om statsløshet i Norge.¹¹ UNHCR avdekket mangler på flere punkter når det gjelder Norges folkerettslige forpliktelser etter Statsløskonvensjonen.¹² Jeg ønsker å se nærmere på hvordan definisjonen tolkes og brukes i norsk rett. Det er lite relevant rettspraksis i Norge på dette temaet, men jeg vil blant annet vurdere to tingrettssaker fra 2018.

⁵ Bianchini (2018) s. 1.

⁶ UNHCR (2015) s. 10.

⁷ UNHCR (2017) kapittel 6.

⁸ Brunborg (2016) s. 66.

⁹ UNHCR (2014).

¹⁰ For eksempel Bianchini (2018) s. 84.

¹¹ UNHCR (2015).

¹² UNHCR (2015) s. 52-53.

UNHCR anbefaler Norge å utarbeide prosedyrer for vurderingen av hvem som er statsløs etter norsk rett.¹³ Anbefalingene har enda ikke blitt fulgt opp i norsk rett. Det er derfor aktuelt å se nærmere på hvordan vurderingen bør gjøres.

1.3 Presiseringer og struktur

Alle kursiveringer i sitater er mine.

En viktig del av oppgavens første kapittel er å presentere flere særskilte metodespørsmål. Jeg ser på dette som nødvendig fordi oppgavens del om tolkning og bruk av statsløsdefinisjonen i folkeretten tar i bruk folkerettslige rettskilder. Utgangspunktene vil være andre enn etter norsk juridisk metode. I tillegg har UNHCR en spesiell rolle både i denne oppgaven og i spørsmål om statsløshet i folkeretten. UNHCRs rettskildestatus er derfor viktig å undersøke.

Innledningsvis argumenterte jeg for at de tre språklige uttrykkene for Statsløskonvensjonens definisjonen av statsløs er noe forskjellig, og at det ikke er klart hva som er definisjonens mening. Meningen presumeres å være den samme, mer om dette senere. For å undersøke meningen skal definisjonen tolkes. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i deler av ordlyden i definisjonen av statsløs i Statsløsdefinisjonen, se kapittel 3 og 4. Slik blir disposisjonen problembasert.

Noen av tolkningsmomentene som skal anvendes for å tolke definisjonen av statsløs krever en generell gjennomgang før jeg går nærmere inn i tolkningen. Det gjelder for Statsløskonvensjonens formål. Formålet er felles for hele konvensjonen. Jeg har derfor valgt å undersøke konvensjonens formål i et eget kapittel først, se kapittel 2. Formålet skal anvendes på de senere kapitlene. I kapittel 2 vil jeg også presentere Statsløskonvensjonens historie, forholdet mellom konvensjonens tre gyldige språk og introdusere de delene av definisjonen av statsløs som danner utgangspunktet for den videre drøftelsen.

Kapittel 5 er viet til norsk rett. Ved å først ha et folkerettslig perspektiv på tolkning og bruk av definisjonen av begrepet statsløs blir det mulig å se sammenhenger og ulikheter mellom tolkning og bruk i norsk rett og folkeretten. Det setter analysen av norsk rett i et større perspektiv. Dette gjelder også for kapittel 6. Her vil jeg trekke fram momenter fra analysen i de foregående kapitlene. Disse brukes som grunnlag for å vurdere hvordan tolkning og bruk av definisjonen *bør* være i norsk rett.

¹³ UNHCR (2015) s. 52-53.

1.4 Metodiske spørsmål

1.4.1 Anvendt metode

Oppgavens del om hvordan definisjonen av statsløs blir tolket og brukt i folkeretten, og deretter i norsk rett, har et rettsdogmatisk perspektiv. Det er en analyse av retten slik den er, *de lege lata*. Slik kan jeg komme fram til dagens rettsstilstand på området.

Til forskjell fra i norsk rett, er det i folkeretten en del normerte rettskildeprinsipper. Når jeg analyserer folkeretten bruker jeg folkerettens rettskilder slik de er beskrevet i Statuttene for Den internasjonale domstol av 1945 (ICJ-statuttene) art. 38 nr. 1 bokstav a-d. Ifølge bokstav a-c er folkerettens primærrettskilder konvensjoner, sedvanerett og alminnelige rettsprinsipper. Rettspraksis og rettslig teori er subsidiære rettskilder, jf. bokstav d.

Masteroppgavens primærkilde er Statsløskonvensjonen. Konvensjonen tolkes etter Wien-konvensjonens¹⁴ regler om konvensjonstolkning. Wien-konvensjonen følges gjennomgående i analysen som en rød tråd og er en del av kjernen i oppgaven. På den måten får jeg en bred vurdering av statsløsdefinisjonen.

Når jeg deretter vurderer norsk rett brukes norsk juridisk metodelære. Lovtekst og tolkning av denne er sentral. Ettersom det ikke finnes en definisjon av statsløs i norsk formell lov, blir andre rettskilder og Norges forpliktelser til folkeretten mer sentrale.

Siste problemstilling er en vurdering norsk rett slik den bør være, *de lege ferenda*. Retten slik den ble funnet å være etter de tidligere kapitlene blir vurdert opp mot Norges folkerettslige prinsipper og de verdiene som ligger til grunn for definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen.

Forholdet mellom norsk rett og folkeretten kan forklares ut fra suverenitetsprinsippet og dualismen. Alle stater er suverene. Det betyr at statene i utgangspunktet ikke trenger å underkaste seg andres vilje. Suverenitetsprinsippet innebærer også frihet til å forplikte seg til konvensjoner og andre avtaler med andre stater.¹⁵

Norge opererer med et dualistisk rettssystem. Det vil si at folkerettslige kilder må inkorporeres eller transformeres før de gjelder som norsk rett.¹⁶ Det rettslige grunnlaget for dualismen i

¹⁴ Wien-konvensjonen om traktatretten (1969).

¹⁵ Ruud (2011) s. 21.

¹⁶ Andenæs (2009) s. 58.

norsk rett er blant annet Grunnloven¹⁷ § 26 andre ledd, og det følger av Høyesterettspraksis som Finanger I-dommen, jf. Rt. 2000 s. 1811. På noen rettsområder har vi derimot sektormonoisme. Det vil si at folkerettslige kilder som Norge er bundet av får direkte internrettslig virkning.¹⁸ For eksempel er det sektormonoisme på utlendingsrettens og statsborgerrettens områder.¹⁹ På disse områdene kan Statsløskonvensjonen, herunder definisjonen av statsløs, få direkte virkning.

1.4.2 Særlige metodespørsmål

1.4.2.1 *Definisjonen av statsløs som folkerettslig sedvanerett*

Er definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 folkerettslig sedvanerett? Følgen av sedvanerett er at sedvanen som utgangspunkt er bindende for alle stater.²⁰

For at en folkerettslig regel eller prinsipp skal være sedvanerett følger det av ICJ-statuttene art. 38 nr. 1 bokstav b at det må foreligge statspraksis («general practice») som oppfattes som gjeldende rett («accepted as law»). Statspraksis kan for eksempel være forklarende merknader til konvensjoner, nasjonal lovgivning, eller rettspraksis.²¹ Om praksisen oppfattes som gjeldende rett vurderes ut fra hvor konsekvent og generell praksisen er, og om den er i tråd med gjeldende rett.²² Det kreves at praksisen følges av et betydelig antall stater.²³

Statspraksis viser at definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen blir ansett som sedvanerett. Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 er det eneste stedet hvor vi kan finne definisjonen av statsløs nedfelt i folkeretten. Definisjonen har slik blitt akseptert som grunnlag for tolkning av andre konvensjoner og nasjonal lovgivning («general practice») i flere land.²⁴ Bianchini forklarer det slik at definisjonen i Statsløskonvensjonen er «internationally accepted».²⁵ Slik sett blir den ansett som gjeldende rett av både konvensjonsstater og andre stater.

Forklarende merknader til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap (Europarådskonvensjonen)²⁶ er et annet eksempel på statspraksis. Et av prinsippene til Europarådskonvensjonen

¹⁷ Lov 17. mai om Kongeriket Noregs grunnlov (1814).

¹⁸ Ruud (2011) s. 60.

¹⁹ Utlendingsloven § 3, statsborgerloven § 3.

²⁰ Ruud s. 75.

²¹ Brownlie (2008) s. 6.

²² Brownlie (2008) s. 7-8.

²³ Ruud (2011) s. 73.

²⁴ van Waas (2014) s. 72.

²⁵ Bianchini (2017) s. 44.

²⁶ Europarådskonvensjonen om statsborgerskap (1997).

er å unngå statsløshet, jf. art. 4 bokstav b. I bestemmelsens forklarende merknader vises det til definisjonen av statsløs i 1954-konvensjonen art. 1 nr. 1.²⁷

FNs folkerettskommisjon (International Law Commission, ILC) har beskrevet statsløsdefinisjonen i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 som folkerettslig sedvanerett. ILC beskriver det slik i sine kommentarer til Draft Articles on Diplomatic Protection: «This definition can no doubt be considered as having acquired a customary nature».²⁸ Dette er et klart og tydelig uttrykk for at ILC mener at definisjonen i 2006 hadde oppnådd status som folkerettslig sedvanerett.

Definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 er folkerettslig sedvanerett.

1.4.2.2 Wien-konvensjonen som grunnlag for tolkningen

Wien-konvensjonen vil være en sentral rettskilde i denne oppgaven. Den inneholder regler for tolkning av konvensjoner, jf. art. 31-33. På grunn av dette er den grunnlaget for tolkningen av Statsløskonvensjonen.

Wien-konvensjonens tolkningsregler er en kodifisering av folkerettslig sedvanerett. Det er blant annet slått fast av FNs internasjonale domstol (ICJ).²⁹ Dette betyr at tolkningsreglene kan anvendes på alle konvensjoner, selv utenfor rekkevidden til Wien-konvensjonen.³⁰ For Statsløskonvensjonens tilfelle betyr dette at Wien-konvensjonens tolkningsregler kan anvendes selv om Wien-konvensjonen trådte i kraft i 1969, etter Statsløskonvensjonen.

At tolkningsreglene er sedvanerett betyr også at reglene anvendes av stater som ikke er tilsluttet Wien-konvensjonen.³¹ Selv om Norge ikke er tilsluttet Wien-konvensjonen,³² er det ingen tvil om at norske rettsanvendere vil benytte Wien-konvensjonens regler om tolkning av konvensjoner. Høyesterett har i flere saker vist til tolkningsreglene i Wien-konvensjonen når konvensjoner tolkes. Et eksempel er Rt. 2010 s. 858 hvor førstvoterende viser til Wien-konvensjonen art. 31–33 og sier at reglene «gir uttrykk for folkerettslig sedvanerett» (avsnitt 38).

²⁷ Europarådsrapport (1997) avsnitt 33.

²⁸ United Nations (2006) s. 48-49.

²⁹ Guinea-Bissau v. Senegal s. 70.

³⁰ Botswana v. Namibia s. 1060.

³¹ Botswana v. Namibia s. 1059.

³² United Nations Treaty Collection (2018b).

De generelle reglene om konvensjonstolkning er Wien-konvensjonen art. 31. Supplerende tolkningsmomenter fremgår av art. 32. Egne tolkningsregler for konvensjoner som er gyldig på flere språk finnes i art. 33.

Ifølge Wien-konvensjonen art. 31 nr. 1 skal konvensjoner tolkes «*in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose*». Art. 31 nr. 2 og 3 lister opp flere tolkningsmomenter som skal inkluderes i konteksten. Av Oxfords kommentarutgave til Wien-konvensjonen (Corten) fremgår det at momentene i art. 31 ikke skal vektas hierarkisk etter sin rekkefølge.³³ Disse momentene representerer tolkningsmomentene i denne oppgaven. I tillegg kommer forarbeider til Statsløskonvensjonen, som er en del av de supplerende tolkningsmomentene, jf. art. 32.

1.4.2.3 Prinsippet om god tro

Det er et grunnleggende prinsipp i konvensjonsretten at avtaler skal holdes, i god tro. Prinsippet kan anses som et alminnelig rettsprinsipp, jf. ICJ-statuttene art. 38 nr. 1 bokstav c eller folkerettslig sedvanerett.³⁴

Prinsippet er kodifisert i Wien-konvensjonen art. 26,³⁵ hvor det står at «[e]very treaty in force» er bindende for konvensjonspartene. Art. 26 viser videre til at konvensjonen «must be performed by them in good faith». Prinsippet om god tro åpner også hovedregelen om tolkning av konvensjoner i Wien-konvensjonen art. 31 nr. 1. Prinsippet må følges gjennom hele tolkningsprosessen, og det inkluderer at tolkningsresultatet er i overensstemmelse med prinsippet.³⁶

Som et minimum vil juridisk teori hevde at prinsippet krever et *rimelig* tolkningsresultat.³⁷ Med andre ord favner prinsippet bredt og er lite håndfast. Av ICJ har prinsippet blitt tolket til å binde statene til å anvende konvensjonen på en rimelig måte og slik at konvensjonens mål kan oppnås.³⁸

Prinsippet om god tro fører til at det ved tolkning av konvensjoner kan legges vekt på partenes intensjoner,³⁹ og effektivitetsprinsippet.⁴⁰ Effektivitetsprinsippet har to sider. Det ene er at

³³ Corten (2011) s. 807.

³⁴ Corten (2011) s. 661.

³⁵ Corten (2011) s. 660.

³⁶ Müller (2017) kapittel 3.5, Dörr (2018) s. 587.

³⁷ Gardiner (2015) s. 168, 171 og 176.

³⁸ Hungary v. Slovakia s. 79.

³⁹ Gardiner (2015) s. 168.

tolkeren skal velge det tolkningsalternativet som gir begrepene i konvensjonen mening. Det andre er at tolkeren skal velge det tolkningsalternativet som oppfyller målet til konvensjonen.⁴¹

1.4.2.4 UNHCR som rettskilde

UNHCR leder og koordinerer FN sitt internasjonale arbeid med flyktninger og statsløse,⁴² og utgir blant annet tolkningsanbefalinger knyttet til Statsløskonvensjonen til medlemsstatene.⁴³ Disse rådene er «soft law».⁴⁴ Soft law er avtaler eller vedtak som formelt sett ikke er folkerettslig bindende, slik som resolusjoner vedtatt av FNs generalforsamling,⁴⁵ og anbefalinger til stater fra internasjonale organisasjoner.⁴⁶ Selv om anbefalingene fra UNHCR ikke er folkerettslig bindende, har anbefalingene betydning for tolkning av definisjonen av statsløs av flere grunner.

For det første står UNHCR i en særstilling. UNHCR har fått et bredt globalt mandat innen statsløshet. Flere resolusjoner fra FNs Generalforsamling bygger opp om dette mandatet. Et bredt mandat fulgte av FNs Generalforsamlingsresolusjon 50/152 av 1996.⁴⁷ Resolusjonen ble vedtatt etter oppfordringer fra UNHCRs arbeidsutvalg (UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Executive Committee).⁴⁸ En mer detaljert mandatbeskrivelse blir utarbeidet av Executive Committee i 2006. Executive Committee anmoder at UNHCR gir råd om tolkning av Statsløskonvensjonen for å sikre konsekvent implementering av denne.⁴⁹ Igjen blir Executive Committees anbefalinger fulgt opp ved resolusjon av Generalforsamlingen.⁵⁰

Goodwin-Gill har siden 70-tallet vært en juridisk pioner innen internasjonal flyktningrett.⁵¹ Han viser i sin forskning til dannelsen av UNHCR og utviklingen av deres mandat. På denne

⁴⁰ Corten (2011) s. 816 og 818.

⁴¹ Gardiner (2015) s. 179.

⁴² FN-sambandet (udatert).

⁴³ UNHCR (2014).

⁴⁴ Øyen (2018) s. 41.

⁴⁵ Ruud (2011) s. 26.

⁴⁶ Ruud (2011) s. 71.

⁴⁷ Generalforsamlingsresolusjon 50/152 (1996).

⁴⁸ Executive Committee (1995).

⁴⁹ Executive Committee (2006) bokstav (x).

⁵⁰ Generalforsamlingsresolusjon 61/137 (2006) punkt 4.

⁵¹ McAdam (2016) punkt 1.

bakgrunnen argumenterer han for at UNHCR er mer enn et forum hvor staters meninger blir representert. UNHCR er også et folkerettslig subjekt som er relevant i lovsutvikling.⁵²

UNHCR sitt mandat inkluderer et tilsynsmandat over konvensjonen, jf. Statsløskonvensjonen art. 33. Tilsynsmandatet går ut på at konvensjonspartene skal rapportere om hvilket lovverk de iverksetter for å sikre å oppfylle konvensjonen. I praksis har UNHCR tatt den rollen. I tillegg har statene akseptert UNHCR sitt mandat. I de få sakene der en stat har bedt UNHCR om ikke å blande seg inn, så har det vært fordi de mener at dette ikke er en sak om statsløshet, ikke fordi de forneker UNHCR sitt mandat.⁵³

I prosessen med å vedta resolusjoner og iverksette tilsynsmandatet har medlemsstater nødvendigvis måtte delta. Dette kan tyde på at statene er enige i at UNHCR har en viktig rolle når det kommer til å tolke statsløsdefinisjonen. Resolusjonene, juridisk teori og tilsynsbestemmelsen taler derfor for et bredt folkerettslig mandat til å tolke statsløsdefinisjonen.

For det andre har stater en plikt til å samarbeide med UNHCR. Plikten er hjemlet i Flyktningkonvensjonen⁵⁴ art. 35 nr. 1. Der står det at konvensjonspartene plikter å samarbeide med UNHCR om deres arbeidsoppgaver. Det samme kommer fram av sjuende avsnitt i fortalen. Henvisningen til samarbeid i fortalen viser spesielt til samarbeid om flyktningsspørsmål, mens art. 35 er mer generell når den viser til et samarbeid med UNHCR «in the exercise of its functions». Etter artikkelens ordlyd gjelder det en plikt for statene å samarbeide med UNHCR, også innen statsløshet så langt det er lagt til UNHCRs mandat. Dette viser at UNHCR har et unikt folkerettslig mandat på sitt område.

For det tredje kan UNHCR sine anbefalinger være en del av relevant praksis i dannelsen av folkerettslig sedvanerett og ha rettspolitisk betydning. Dette er på lik linje med annen soft law.⁵⁵

Når det kommer til norsk rett, tillegges anbefalinger fra UNHCR generelt stor vekt. Dette er blant annet slått fast av Høyesterett.

I Rt. 2010 s. 858 påpekte Høyesterett at UNHCRs håndbok for tolkning av flyktningkonvensjonen «generelt sett bør tillegges atskillig vekt» (avsnitt 44). Dette ble repetert i Rt. 2012 s. 139, avsnitt 50. En lignende tilnærming er også gjort i HR-2017-569-A, avsnitt 67. I først-

⁵² Goodwin-Gill (2007) s. 430.

⁵³ Manly (2014) s. 91.

⁵⁴ Flyktningkonvensjonen (1951).

⁵⁵ Ruud (2011) s. 72.

nevnte dom viser retten til NOU 2004: 20 side 102. Det følger fra disse forarbeidene at håndboken som rettskilde er styrket fordi den ble utformet etter oppfordring fra Executive Committee. Det følger videre at både håndboken og UNHCRs prinsipielle uttalelser ellers gir relevant veiledning om tolkningen av flyktningskonvensjonen og «bør veie tungt».⁵⁶

Disse henvisningene til Høyesterett og forarbeidene gjelder flyktningskonvensjonen. Bør det samme gjelde ved tolkning av Statsløskonvensjonen? Flere argumenter taler for det. Ett argument er at Statsløskonvensjonen og Flyktningskonvensjonen er svært like.⁵⁷ De har nær sammenheng fordi Statsløskonvensjonen var først tenkt som et tillegg til flyktningskonvensjonen.⁵⁸ Et annet argument er at UNHCR utarbeidet veiledning og håndbok om statsløse etter en mandatutvidelse fra Executive Committee,⁵⁹ slik som også ble gjort i forbindelse med Flyktningskonvensjonen. I tillegg presiserte Generalforsamlingen i resolusjon 50/152 at arbeid med forebygging, begrensning og beskyttelse av statsløse kan hindre en framtidig flyktningsituasjon.⁶⁰ Dette taler for at UNHCR sine anbefalinger om tolkning av Statsløskonvensjonen bør tillegges lik vekt som ved tolkning av Flyktningskonvensjonen.

På grunn UNHCRs særskilte status innen statsløshet både i Norge og internasjonalt, kommer jeg til å bruke deres anbefalinger i oppgaven. Anbefalingene skal veie tungt.

1.4.2.5 Andre rettskilder

Andre staters praksis og tilgjengelige avgjørelser i stater som har innført statsløshetsvurderingsprosedyrer kan gi uttrykk for en enighet mellom konvensjonspartene om tolkningen av konvensjonen, jf. Wien-konvensjonen art. 31 nr. 3 bokstav b. Det har ikke vært mye tilgjengelig statspraksis når det gjelder definisjonen av statsløs.⁶¹ Praksis og prosedyrer om tolkningen kommer fram av juridisk litteratur, rettspraksis og spesielt gjennom arbeidet til European Network on Statelessness (ENS). I 2018 kom ENS med det første og eneste nettbaserte verktøyet, Statelessness Index⁶², hvor man kan få oversikt over og sammenligne hvordan europeiske stater beskytter statsløse, samt begrenser og reduserer statsløshet.⁶³ Slik sammenligner de stater som har innført statsløshetsvurderingsprosedyrer og de som ikke har gjort det. Kun utvalgte stater er representert, og Norge er ikke en av dem.

⁵⁶ NOU 2004: 20 s. 102.

⁵⁷ van Waas (2014) s. 68-69.

⁵⁸ Goodwin-Gill (2010) s. 3.

⁵⁹ Executive Committee (1995) og Executive Committee (2006) bokstav (x).

⁶⁰ Generalforsamlingsresolusjon 50/152 (1996).

⁶¹ UNHCR (2012) avsnitt 4.

⁶² European Network on Statelessness (udatert).

⁶³ European Network on Statelessness (2018a).

Det finnes en del kilder om tolkning av statsløsdefinisjonen etter internasjonal rett, og om europeiske staters statsløshetsvurderingsprosedyrer.⁶⁴ Når det kommer til tolkning av statsløsbegrepet og statsløshetsvurderingsprosedyrer i norsk rett er det ikke mange kilder om dette. Det finnes én dom i Lovdata fra tingretten med vurdering av statsløshet etter 1954-konvejsjonen, se dommen *To brødre* under.⁶⁵ I dommen vurderes statsløshet i forbindelse med en asylsak. Mest inngående er rapporten *Mapping Statelessness in Norway* fra UNHCR om statsløshet i Norge fra 2015.⁶⁶ Jeg kommer tilbake til innholdet i rapporten.

⁶⁴ Se for eksempel Bianchini (2018), Bianchini (2017 a og b), European Network on Statelessness (udatert).

⁶⁵ TOSLO-2017-182937.

⁶⁶ UNHCR (2015).

2 Tolkningsutgangspunkt

2.1 Innledning

I dette kapitlet følger noen utgangspunkter for tolkningen. De blir presentert for å kunne legge et grunnlag for den videre analysen i kapitlene under.

Jeg skal først se på bakgrunnen til Statsløskonvensjonen. Så vil jeg undersøke hva som er formålet til Statsløskonvensjonen som helhet. Formålet kan etter dette anvendes i tolkningen av definisjonen under. Til sist blir ulikheten i ordlyden nærmere redegjort for.

2.2 Bakgrunnen til Statsløskonvensjonen

Bakgrunnsinformasjon om Statsløskonvensjonen setter tolkning av konvensjonen i et større perspektiv.

Statsløskonvensjonen hadde sitt utspring i tiden etter andre verdenskrig. Perioden er preget av politisk omrokking og større folkemasser som flytter på seg.⁶⁷ I denne perioden, i 1947, vedtok Commission on Human Rights en resolusjon om beskyttelse av ubeskyttede personer.⁶⁸ FNs økonomiske og sosiale råd tok dette til seg, og etterspurte i 1948 en undersøkelse av situasjonen. De ønsket å vurdere om en konvensjon om statsløses beskyttelse var nødvendig. Det ble følgende utarbeidet en studie. Studien inkluderte situasjonen til både flyktninger, statsløse eller ikke, og statsløse som ikke er flyktninger.⁶⁹ Den ble publisert året etter under navnet *A Study of Statelessness*.⁷⁰

Det ble etter hvert klart at det var behov for folkerettslige konvensjoner om begge gruppene. Konvensjonen om statsløse ble i de tidligere utkastene lagt inn som et vedlegg til flyktningkonvensjonen.⁷¹ Slik er Statsløskonvensjonen ment å omfatte de statsløse som ikke er flyktninger etter flyktningkonvensjonen.⁷² På grunn av tidsmangel måtte statsløskonvensjonen tas ut av flyktningkonvensjonen. Det var fortsatt behov for redigering av denne selv om flyktningkonvensjonen var klar.⁷³ To år senere, i 1954, ble statsløskonvensjonen vedtatt i «The final act» på en FN-konferanse i New York.⁷⁴ Konvensjonen er i dag ratifisert av 91 stater.⁷⁵

⁶⁷ Goodwin-Gill (2010) s. 1.

⁶⁸ Menneskerettighetskommissjonsresolusjon (1947) avsnitt 46.

⁶⁹ Goodwin-Gill (2010) s. 1-2

⁷⁰ United Nations Economic and Social Council (1949).

⁷¹ Goodwin-Gill (2010) s. 3.

⁷² Batchelor (2004) s. 34.

⁷³ Goodwin-Gill (2010) s. 4.

⁷⁴ United Nations (1954) s. 117.

2.3 Statsløskonvensjonens formål

Ifølge Wien-konvensjonen art. 31 nr. 1 skal konvensjoners ordlyd tolkes i lys av konvensjonens «object and purpose». Begrepet uttrykker det greske «telos»,⁷⁶ som vi kan oversette til «formål».⁷⁷ Art. 31 nr. 1 viser til «the treaty», og til «its» formål. Ordlyden skal med andre ord tolkes i lys av konvensjonens overordnede formål.

Det er forskjellige måter å komme fram til en konvensjons formål på. ICJ har vist til konvensjonens tittel og fortale for å finne indikasjoner på hva formålet til en konvensjon er.⁷⁸ Videre har det i rettspraksis fra ICJ blitt gjort sammenligninger av konvensjonen med andre relevante konvensjoner av samme type.⁷⁹ Hva slags type konvensjon det er snakk om, kan ifølge Gardiner gi assumpsjoner om formålet.⁸⁰

I juridisk teori blir tre formål bak Statsløskonvensjonen fremhevet. Det ene formålet er å i størst mulig grad sikre statsløses menneskerettigheter. Det andre formålet er å regulere og forbedre statsløses status. Et tredje formål er å definere statsløshet.⁸¹

I andre ledd av fortalen til Statsløskonvensjonen vises det til Menneskerettighetserklæringen⁸² og at alle mennesker har rett på grunnleggende rettigheter. I tredje ledd står det at FN er bekymret for statsløse personer, og har prøvd å «assure stateless persons the widest possible exercise of these fundamental rights and freedoms». Ut fra dette kan formålet tolkes til å være å sikre at statsløse nyter sine grunnleggende universelle menneskerettigheter.

Videre, i fortalens tredje ledd, vises det til Flyktningkonvensjonen. Ettersom det kun er statsløse som også er flyktninger som vil falle inn under flyktningkonvensjonens beskyttelse, så følger det i fortalens siste ledd at det er ønskelig å «regulate and improve the status of stateless persons by an international agreement». Dette kan tolkes til å bety to ting. Det ene er at konvensjonspartene ønsket å gi statsløse personer rettigheter på lik linje som flyktninger. Det andre er at Statsløskonvensjonen ikke bare skal sikre at statsløse nyter sine grunnleggende universelle menneskerettigheter, men også spesielle rettigheter som følger av Statsløskonven-

⁷⁵ United Nations Treaty Collection (2018a).

⁷⁶ Dörr (2018) s. 585

⁷⁷ Tjønneland (2018).

⁷⁸ Nicaragua v. Colombia s. 118–119.

⁷⁹ Islamic Republic of Iran v. United States of America s. 813.

⁸⁰ Gardiner (2015) s. 213.

⁸¹ Goodwin-Gill (2010) s. 5.

⁸² Menneskerettighetserklæringen (1948).

sjonen, og som ikke er en del av Menneskerettighetserklæringen. Et eksempel er retten til identitetspapirer i Statsløskonvensjonens art. 27. Retten til identitetspapirer følger ikke direkte av Menneskerettighetserklæringen.⁸³ Fortalen viser med andre ord til formålet om å regulere og forbedre statsløses status.

Sammenligning av 1954-konvensjonen med FNs senere statsløskonvensjon om begrensning av statsløshet (1961-konvensjonen)⁸⁴ kan også gi indikasjoner om formålet til Statsløskonvensjonen. I en sammenligning kan det tolkes fram ulike formål til de ulike konvensjonene, og konvensjonene kan skilles fra hverandre. 1961-konvensjonen heter «Konvensjon om *begrensning av statsløshet*». I følge navnet handler denne om begrensningen av statsløshet. Innholdet viser hvordan stater bør gi statsborgerskap og unngå å frata statsborgerskap.

Statsløskonvensjonen handler på sin side om statsløse i den situasjonen de allerede er i som statsløse personer. Statsløskonvensjonens tittel, «Overenskomst om statsløses *stilling*», taler for det samme. Det er situasjonen de statsløse er i per dags dato som reguleres. Konvensjonens innhold gir rettigheter til den statsløse, slik som at den statsløse skal ha id-papirer jf. art. 27, reisedokumenter jf. art. 28, rett til adgang til arbeidsmarkedet i art. 17 nr. 1 og statsløse skal som hovedregel ikke bli utvist, jf. art. 31 nr. 1. Disse rettighetene kan forbedre statsløses status.

Tolkning av konvensjonens tittel og innhold sett i sammenheng med 1961-konvensjonen taler for det samme formålet som fortalen satte opp, nemlig å regulere og forbedre statsløses status.

UNHCR trekker fram at formålet til Statsløskonvensjonen er knyttet til definisjonen i art. 1 nr. 1. Konvensjonen har som formål å regulere statsløses status.⁸⁵ UNHCR viser til Statsløskonvensjonens fortale og skriver at det var en hensikt med art. 1 å forbedre statsløses stilling gjennom å regulere deres status.⁸⁶ At definisjonen har en tydelig og fremtredende plass i konvensjonens art. 1 kan underbygge UNHCR sitt argument.

Oppsummert er formålet til Statsløskonvensjonen etter denne analysen å sikre at statsløse nyter sine menneskerettigheter, å regulere og forbedre statsløses status, og å hjemle en internasjonal definisjon av statsløs.

⁸³ Menneskerettighetserklæringen (1948).

⁸⁴ Konvensjon om begrensning av statsløshet (1961).

⁸⁵ UNHCR (2012) avsnitt 6 og UNHCR (2010) s. 2.

⁸⁶ UNHCR (2012) avsnitt 6.

2.4 Forholdet mellom statsløsdefinisjonens gyldige språk

Wien-konvensjonen art. 33 behandler spørsmål om konvensjoner som er gyldige på flere språk. Utgangspunktet for konvensjoner som er gyldige på flere språk er at alle språkene har lik rang, jf. Wien-konvensjonen art. 33 nr. 1. Det kan gjøres unntak fra utgangspunktet om lik rang, enten gjennom konvensjonen eller ved annen avtale mellom partene.

Statsløskonvensjonens gyldige språk er engelsk, fransk og spansk. De tre språkenes gyldighet er hjemlet i Statsløskonvensjonen art. 42 tredje ledd. Ifølge bestemmelsen er engelsk, fransk og spansk «equally authentic», like gyldige. Partene er enige i utgangspunktet i Wien-konvensjonen art. 33 nr. 1, og det er ikke gjort noen unntak.

Den norske oversettelsen av statsløskonvensjonen er ikke et av konvensjonens gyldige språk. Den norske oversettelsen kan likevel være interessant å vurdere i en norsk kontekst i oppgavens kapittel 5 og 6.

Det følger videre i Wien-konvensjonen art. 33 nr. 3 at begrepene i konvensjonen presumeres å ha «the same meaning» på alle de gyldige språkene. Dette er et uttrykk for prinsippet om konvensjonsteksters enhet.⁸⁷

Wien-konvensjonen art. 33 nr. 4 er en hjemmel som kommer i bruk dersom ingen av språkene har forrang over de andre, og dersom en sammenligning av disse språkene «discloses a difference of meaning which the application of articles 31 and 32 does not remove». Corten trekker fram at det kun er forskjell i *meningen* i de ulike tekstene som er relevant i vurderingen av om Wien-konvensjonen art. 33 nr. 4 skal tas i bruk.⁸⁸

Art. 33 ble utviklet av ILC,⁸⁹ og de har uttalt seg om anvendelsen av bestemmelsen. ILC presiserer at selv om tolkning av konvensjoner som er gyldige på flere språk tas opp i en egen bestemmelse, er slike konvensjoner ikke ment å bli tolket i et annet system enn konvensjoner som kun er gyldige på ett språk. Konvensjonen forblir én og samme konvensjon selv om den er gyldig på flere språk. De påpeker ett nytt element ved tolkning av slike konvensjoner – sammenligning av tekstene.⁹⁰

Oppgaven baseres videre på tolkningsreglene i Wien-konvensjonen art. 31 og 32 som utgangspunkt for å tolke definisjonen av statsløse personer i Statsløskonvensjonen. Sammenlig-

⁸⁷ Corten (2011) s. 880.

⁸⁸ Corten (2011) s. 874.

⁸⁹ Gardiner (2015) s. 414.

⁹⁰ International Law Commission (1966a) s. 225.

ningsmomentet som ILC fremhevet tas i bruk. Art. 31 og 32 viser seg å være tilstrekkelig for tolkningen av meningen, og det blir ikke nødvendig å komme tilbake til art. 33 fjerde ledd.

2.5 Introduksjon av ordlyden

Der hvor det åpner for flere tolkningsalternativer i ordlyden i de gyldige tekstene er med uttrykket «under the operation of its law». Det er også interessant å se på begrepene «considered» og «national» både fordi den norske oversettelsen har en annen ordlyd som kan gjøre at anvendelsen av definisjonen i Norge kan bli noe ulik anvendelsen i andre land, og det er interessant å se på begrepene i et folkerettslig perspektiv. «Considered» har nær sammenheng med «under the operation of its law», og vil derfor bli behandlet sammen med denne.

Katia Bianchini har utgitt omfattende studier om blant annet tolkning av statsløsdefinisjonen basert på statspraksis fra ulike europeiske land.⁹¹ Hun fant at mellom stater som anvender konvensjonen på forskjellige språk (fransk, spansk og engelsk) blir det en forskjell i definisjonsteksten.⁹² Mer presist fant hun at særlig begrepene «national» og «under the operation of» skaper forvirring nasjonalt. Hun skriver at selv om UNHCR har kommet med en tolkning av statsløsdefinisjonen, «it appears that there is still no consensus on what the content of nationality is and what is meant by ‘operation of a state’s law’».⁹³ Påstanden om at det er interessant å ta utgangspunkt i disse to begrepene underbygges dermed av Bianchinis forskning.

I de to neste kapitlene skal jeg ta for meg begrepene «national» og «under the operation of its law». Jeg skal tolke dem i tråd med Wien-konvensjonens regler om konvensjonstolkning som redegjort for over, inkludert formålet, UNHCR sine anbefalinger og prinsippet om god tro.

⁹¹ Bianchini (2018) og Bianchini (2017).

⁹² Bianchini (2018) s. 209.

⁹³ Bianchini (2018) s. 84.

3 «under the operation of its law»

3.1 Innledning

Dette kapitlet handler om begrepet «under the operation of its law» slik det er uttrykt i definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1. Hvordan tolkes begrepet i folkeretten?

Først tolkes begrepet «under the operation». Argumentet er at begrepet kan vise til at vurderingstemaet for hvem som er statsløs er vurderingsstatens egne praktisering av «its law». Ordlyden er derimot noe forskjellig i den engelske, franske og spanske teksten. Teksten tolkes for å finne fram til hva som er konvensjonens mening.

Så tolkes begrepet «law». Argumentet er at begrepet «law» kan vise til enten et formelt lovverk eller en bredere tolkning som inkluderer for eksempel rettspraksis. Det er nødvendig å tolke begrepet i Statsløskonvensjonens forstand for å finne ut hvordan det er ment å bli brukt i forbindelse med definisjonen av statsløs.

Konklusjonen er at begrepet «under the operation of its law» kan inkludere vurderingsstatens praktisering av «law» i bred forstand. Derfor tolkes rekkevidden av tolkningen til sist.

3.2 *Praktisering av lovgivning*

Inkluderer begrepet «under the operation» at det i tolkning av hvem som er statsløs skal tas med i betraktningen hvordan vurderingsstaten *praktiserer* sin lov?

3.2.1 Ordlyd

Begrepene i Statsløskonvensjonen skal tolkes i samsvar med «the ordinary meaning» av begrepene, jf. Wien-konvensjonen art. 31 nr. 1. En naturlig språklig forståelse av den engelske ordlyden i «under the operation» vil jeg si er at den handler om en anvendelse av noe, en sammensatt vurdering og bruk av noe, eller en *praktisering*. Den franske ordlyden er til sammenligning slik: «par application». Den franske ordlyden kan tas til inntekt for å tilsvare den engelske når det gjelder dette begrepet.

Ifølge statsløsdefinisjonen er en person statsløs dersom personene ikke er «considered» statsborger. Begrepet «considered», eller på fransk «considère», peker også i retning av at praktisering må vurderes. Det å ha et rettslig *krav* på statsborgerskap er ikke det samme som å være «considered» som statsborger «under the operation of its law».

En naturlig språklig forståelse av den spanske ordlyden kan derimot gi andre resultater. Ordlyden er slik: «conforme a su legislación». Denne ordlyden tilsvarer noe mer som «under its law».⁹⁴ Slik ligner den mer på den norske oversettelsen «etter denne stats lov». Den spanske ordlyden viser til den rene regelen og mangler praktiseringselementet. Den spanske ordlyden er mer begrenset enn den engelske og franske.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden i definisjonen på engelsk, fransk og spansk har vist at ordlyden har en noe ulik mening.

3.2.2 Kontekst

UNHCR har skrevet og tatt stilling til spørsmålet om praktisering eller ikke praktisering av lov i sin håndbok om statsløshet. Der står det at når definisjonen av statsløs tolkes i en individuell sak må tolkeren analysere hvordan vurderingsstaten anvender sitt statsborgerlovverk i *praksis*.⁹⁵ UNHCR er her tydelige på at vurderingen av statsløshet skal gjøres ut i fra vurderingsstatens praktisering av statsborgerreglene. De ser ut til å følge dette gjennom hele håndboken. I følge UNHCR skal det riktige tolkningsresultatet inkludere praktisering.

Sammenligning av Statsløskonvensjonen med andre relevante konvensjoner er et tolkningsmoment i ordlydens kontekst, jf. Wien-konvensjonen art. 31 nr. 3 bokstav c. UNHCR viser til Haag-konvensjonen om enkelte spørsmål vedrørende lovskonflikter angående statsborgerskap av 1930 (Haag-konvensjonen)⁹⁶ for å begrunne tolkningen sin i håndboken over.⁹⁷ Haag-konvensjonen art. 1 første setning lyder slik: «It is for each State to determine under its own law who are its nationals», og art. 2 viser til at spørsmål om en persons nasjonalitet skal vurderes «in accordance with the law of the State».

Ordlyden i Haag-konvensjonen art. 1 og 2 viser tilsynelatende til loven i seg selv, og ikke til statens praktisering av den, jf. «under its own law» og «in accordance with». Weis påpeker at staters rett etter Haag-konvensjonen til å vurdere hvem som er sine statsborgere, er et essensielt element i staters suverenitet.⁹⁸ Det kan argumenteres for at art. 1 og 2 sin følge av statens suverenitet, kan begrunne at vurderingstemaet er den enkelte statens praktisering av nasjonalitetslovgivning, slik som UNHCR hevder.

⁹⁴ Bianchini (2018) s. 209.

⁹⁵ UNHCR (2014) avsnitt 23.

⁹⁶ Haag-konvensjonen (1930).

⁹⁷ UNHCR (2014) avsnitt 23.

⁹⁸ Weis (1979) s. 65.

Eric Fripp har skrevet om statsborgerskap og statsløshet i internasjonal lov om flyktningsstatus. Fripp ser ut til å tolke Haag-konvensjonen på en annen måte enn UNHCR. Han viser også til Haag-konvensjonen, men for å demonstrere at Haag-konvensjonen art. 1 og 2 har et smale-re nasjonalitetsbegrep enn slik UNHCR tolker Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1. Han viser til ordlyden i Haag-konvensjonen og påpeker at denne ikke inkluderer noen «operation of». Slik viser han at UNHCR sin tolkning av hvem som er statsborger, jf. Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1, favner bredere enn den tradisjonelle tolkningen av hvem som er statsborger.⁹⁹

Ved å henvise til Haag-konvensjonen viser UNHCR til at «under the operation of its law» bør tolkes som en stats *praktisering* av lov, mens Fripp viser til at Haag-konvensjonen er snevrere enn UNHCRs tolkning. Haag-konvensjonen har vist seg å kunne tolkes på to forskjellige måter og trekker ikke klart i noen retning.

Etterfølgende statspraksis («subsequent practice») er et også et relevant tolkningsmoment i konteksten, jf. Wien-konvensjonen art. 31 nr. 3 bokstav b. Etterfølgende praksis kan gi indikasjoner på hvordan partene forstår konvensjonen.¹⁰⁰ Praksisen må knytte seg til oppfyllelsen av konvensjonen, og kan inkludere alt fra nasjonale rettsavgjørelser til statenes stemmegivning på resolusjoner i internasjonale organisasjoner.¹⁰¹ Vekten av materialet vurderes ut fra om den uttrykker enighet mellom partene. Det er derfor relevant å se på om praksisen er varig og felles for partene, inkludert stilltiende aksept.¹⁰²

I databasen til ENS, Statelessness Index, finnes informasjon om utvalgte europeiske stater som har utviklet statsløshetsvurderingsprosedyrer. Av de statene som har innført slike prosedyrer finner vi Frankrike, Moldova, Sveits og Storbritannia.¹⁰³ Bianchini har bakgrunn blant annet som medlem av ENS. Av land som har innført statsløshetsvurderingsprosedyre skriver Bianchini i sin forskning blant annet om Spania, Ungarn og Storbritannia.¹⁰⁴

Informasjon fra ENS tyder på at Moldovas definisjon av statsløs er slik som den engelske ordlyden. ENS skriver at Moldovas definisjon er i tråd med konvensjonen.¹⁰⁵ Ut fra konteksten kan det implisitt leses inn at dette betyr at den er i tråd med den engelske ordlyden, som ENS ser på som den «riktige», se under. I fransk rett finnes en henvisning til Statsløskonven-

⁹⁹ Fripp (2016) s. 43 og 235.

¹⁰⁰ Müller (2017) kapittel 3.3.3.

¹⁰¹ Müller (2017) kapittel 3.3.3.

¹⁰² Müller (2017) kapittel 3.3.3 og Gardiner (2015) s. 269-270.

¹⁰³ European Network on Statelessness (udatert).

¹⁰⁴ Bianchini (2018).

¹⁰⁵ European Network on Statelessness (2018g) s. 17.

sjonen art. 1.¹⁰⁶ Den franske definisjonen gir derfor ikke veiledning. I Storbritannia er eksklusjonsbestemmelser tatt inn i definisjonen.¹⁰⁷ Om eksklusjonsbestemmelsene spiller inn på ordlyden i «under the operation» er ikke nærmere beskrevet. Eksklusjonsbestemmelsene kan tenkes å gjøre statsløsbegrepet smalere, ettersom reglene vil hindre noen personer i å få status som statsløs. Mest naturlig er nok å se eksklusjonsreglene som tillegg, og ikke en del av ordlyden i «under the operation of».

Ukraina har ikke innført statsløshetsvurderingsprosedyrer. Det er likevel mulig å oppnå status som statsløs der.¹⁰⁸ I Statelessness Index sin rapport om Ukraina kommer det fram at ordlyden i Ukrainas definisjon av statsløs lyder som «in accordance with its law» istedenfor «under the operation of its law». I rapporten påpekes det av ENS at Ukrainas ordlyd er snevrere enn Statsløskonvensjonen.¹⁰⁹ ENS ser her ut til å legge den engelske ordlyden til grunn som den «riktige». I tillegg kan det tolkes at ENS implisitt sier at en ordlyd som ikke inkluderer et begrep som «operation» gir et snevrere resultat.

Bianchini har blant annet sammenlignet statspraksisen i Spania og Nederland med Ungarn. Hun fant at i Spania og Nederland brukes en definisjon med en ordlyd som lyder noe som «under its law», mens i Ungarn brukes en definisjon som lyder som den engelske «under the operation». Fra dette trekker Bianchini at den spanske definisjonen av statsløs kan utelate personer som etter *lov* skulle vært regnet som statsborgere i en stat, men som etter *praktiseringen* av denne loven ikke blir regnet som statsborger likevel. I Spania og Nederland risikerer disse personene å bli vurdert som personer med usikker identitet, og ikke statsløse.¹¹⁰

Det må nevnes i forbindelse med Bianchini sin forskning, at Nederland ikke har en dedikert statsløshetsvurderingsprosedyre i sin nasjonale rett.¹¹¹ Spania og Ungarn på sin side, har innført statsløshetsvurderingsprosedyrer i sin nasjonale rett.¹¹² Det er derfor mulig at statsløshetsvurderingene i Nederland ikke er like rettet mot Statsløskonvensjonens definisjon av statsløs slik som statsløshetsvurderingene i stater som har innført statsløshetsvurderingsprosedyrer er.

¹⁰⁶ European Network on Statelessness (2018f) s. 18-19.

¹⁰⁷ European Network on Statelessness (2018b) s. 19.

¹⁰⁸ European Network on Statelessness (2017a).

¹⁰⁹ European Network on Statelessness (2018d) s. 15.

¹¹⁰ Bianchini (2018) s. 209.

¹¹¹ European Network on Statelessness (2017b).

¹¹² Bianchini (2018) s. 134.

Statspraksisen i Moldova, Storbritannia, og Ungarn viser at disse statene i sin nasjonale lovgivning viser til en definisjon av statsløs som ligner den engelske og inkluderer en «operation of its law». Statspraksisen i Spania, Nederland og Ukraina viser at disse statene i sin nasjonale lovgivning viser til en definisjon av statsløs som ligner den spanske. Det at hverken Nederland eller Ukraina har innført statsløshetsvurderingsprosedyrer i sin nasjonale lov gjør det usikkert om statspraksisen er knyttet til oppfyllelsen av Statsløskonvensjonen. De må derfor tillegges mindre vekt.

Statspraksisen kan etter dette være eksempler på at definisjonen av statsløs varierer fra land til land, men at flere stater ser ut til å inkludere praktisering av loven ved vurderingen av om en person er statsløs. Bianchini og ENS sine bidrag til tolkningen av statspraksisen tyder på at deres oppfatning er at en ordlyd som ligner den spanske kan gi konkrete utslag i praksis, ved å representere en snevrere definisjon av statsløs.

3.2.3 Formål

UNHCR skriver om Statsløskonvensjonens formål om å sikre menneskerettigheter til statsløse, og regulere og forbedre deres status. For å oppfylle formålene er det nødvendig at de som er statsløse får disse rettighetene. Det motsatte gjelder også, at de som ikke er statsløse blir holdt utenfor Statsløskonvensjonens rekkevidde.¹¹³

Det kan argumenteres for at en person som av ordlyden i en formell lov skulle ha hatt et statsborgerskap, men som etter vurderingsstatens praktisering av denne loven ikke har det, er like statsløs som en person som av *lovteksten* ikke har et annet statsborgerskap. Det samme gjelder personer som i framtiden kan erverve et annet statsborgerskap. Per nå har de ikke statsborgerskap og har derfor et behov for å bli erkjent som statsløs for å få sin status regulert og dermed forbedret etter Statsløskonvensjonens formål. En slik tolkning av formålet taler for å inkludere en stats praktisering av lov.

Ordlyden i sin kontekst og i lys av sitt formål angående begrepet «under the operation» i sammenheng med «considered» gir ikke et klart svar på tolkningen av dette begrepet. Ordlyden taler for forskjellig mening, og det samme gjør konteksten i form av relevant konvensjon og etterfølgende praksis. Statspraksisen kunne bikke mot å tolke inn statens praktisering av lovverket. UNHCR er klare i sin anbefaling om å tolke inn statenes praktisering av lovverk. Formålet kan tale for det samme. Selv om ordlyden taler for forskjellig mening, taler både den engelske og franske teksten for å inkludere praktisering. Å konkludere med at praktisering inkluderes i begrepet vil derfor ikke tale mot ordlyden, og kan dermed argumenteres for med

¹¹³ UNHCR (2014) avsnitt 14.

hjelp av noen av de andre momentene i konteksten og formålet. Om forarbeidene støtter en slik vurdering vil bli vurdert under.

3.3 Lovsbegrepet

Begrepet «law» i definisjonen av statsløs har hittil i oppgaven blitt oversatt med begreper som regler og lov. Hva ligger i begrepet «law» i Statsløskonvensjonen art. 1?

Den engelske ordlyden «law» kan etter en naturlig språklig forståelse gi assosiasjoner om formelle lover. Den franske og spanske ordlyden er henholdsvis «législation» og «legislación». Alle disse begrepene kan etter naturlig språklig forståelse tolkes som å innebære formelle vedtatte lover.

Konvensjonsteksten som begrepet «law» står i sammenheng med er en del av begrepets kontekst, jf. henvisningen til «the text» i Wien-konvensjonen art. 31 nr. 2 om begrepens kontekst.¹¹⁴ For å ta ordlydstolkningen ett skritt videre kan ordet «law» settes i sammenheng med ordet som kommer før.

Ordet som kommer før «law» er «its», altså «its law». Denne konteksten gir assosiasjoner om en helhetlig lovgivning som konsept som inkluderer flere måter å uttrykke statens og individenes plikter og rettigheter på, for eksempel forskrift eller retningslinjer. Det samme kan sies om en naturlig språklig forståelse av ordlyden på fransk og spansk. Ordlyden i «its law» åpner for et noe bredere lovsbegrep.

UNHCR tolker i sin håndbok om beskyttelse av statsløse at innholdet i lovsbegrepet favner bredt. De skriver at begrepet bør inkludere «not just legislation, but also ministerial decrees, regulations, orders, judicial case law (in countries with a tradition of precedent) and, where appropriate, customary practice».¹¹⁵ Denne listen med momenter som bør inkluderes i begrepet «law» er konkret og tydelig. Den gir inntrykk av at UNHCR har en klar mening om hva begrepet bør inkludere. Momentene som listes opp er forskjellige former som er tilsynelatende vanlige måter å uttrykke rettsregler på. De fleste land har slik mulighet til å kjenne seg igjen i og følge denne listen ved vurderingen av om en person er statsløs.

Europarådskonvensjonen inneholder prinsipper og regler som gjelder for alle aspekter av nasjonalitet.¹¹⁶ Slik er den også relevant for spørsmål om statsløsdefinisjonen, jf. Wienkonvensjonen art. 31 nr. 3 bokstav c. UNHCR viser til Europarådskonvensjonens definisjon

¹¹⁴ Corten (2011) s. 808.

¹¹⁵ UNHCR (2014) avsnitt 22.

¹¹⁶ Council of Europe (udatert).

av «internal law» i art. 2 bokstav d når de skriver listen med momenter over. Slik får listen et grunnlag i tolkningsreglene som direkte er listet opp i Wien-konvensjonens tolkningsregler.

Begrepet «internal law» i art. 2 bokstav d innebærer for Europarådskonvensjonens anliggende flere momenter, jf. bestemmelsens ordlyd. For det første inkluderer det de samme momentene som UNHCR lister opp, med unntak av «orders». For det andre inkluderer det «all types of provisions of the national legal system, including the constitution, [...] customary rules, [...] as well as rules deriving from binding international instruments». Begrepene som legges til er ikke så ulike de som nevnes av UNHCR. Europarådskonvensjonen viser til et bredt lovsbegrep.

Det er i utgangspunktet opp til statene selv å bestemme hvem som skal være statsborgere i sin stat.¹¹⁷ Prinsippet om god og rimelighet sett i sammenheng med dette utgangspunktet kan gjøre det rimelig å velge tolkningsalternativet som gir en bred tolkning av begrepet «law».

Tolkningsmomentene i dette delkapittelet taler overveiende for en bred tolkning av lovsbegrepet i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1. Ordlyden i seg selv åpner for en noe bred tolkning av lovsbegrepet sett i sammenheng med teksten, og konteksten med andre relevante konvensjoner og etterfølgende statspraksis samt prinsippet om god tro bekrefter tolkningen. UNHCR er helt tydelige på at begrepet «law» går ut over formell skreven lov.

3.4 Vilkårlig praktisering av «law»

Spørsmålet er om begrepet «under the operation of its law» inkluderer en stats vilkårlige praktisering av regler. Vilkårlig praktisering kan skje i form av at vurderingsstaten går helt bort fra lovsbegrepet i statsløst definisjonen. I andre tilfeller kan vilkårlig praktisering gå ut på at vurderingsstaten i ett konkret tilfelle praktiserer sine regler vilkårlig, slik at det ikke vil være forutsigbart for andre stater.

Ordlyden i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 er kort og konsis, og går ikke i detalj i hvor langt definisjonen rekker når det gjelder vilkårlig praktisering.

Et viktig eksempel fra rettspraksis er *Pham-saken* fra Storbritannias høyesterett i 2015.¹¹⁸ Saken er viktig fordi den er én av få saker fra en høyesterett hvor det er gjort en grundig vurdering av definisjonen i Statsløskonvensjonen. Spørsmålet i saken var om staten (Storbritannia) kunne frata saksøkeren sitt statsborgerskap, noe som ikke er lovlig dersom saksøkeren etter

¹¹⁷ Brownlie (2008) s. 387 jf. s. 383.

¹¹⁸ *Pham v Secretary of State for the Home Department* (2015).

fratakelsen av denne arten ville endt opp med å være statsløs.¹¹⁹ Saksøkte har tidligere hatt statsborgerskap i Vietnam.¹²⁰ Spørsmålet om statsløshet ble vurdert etter art. 1 nr. 1 i Statsløskonvensjonen.¹²¹

Retten stilte seg spørsmålet om statsløsvurderingen skal gjøres etter vurderingsstatens lov alene, eller om de kunne inkludere vurderingsstatens praksis av loven, selv når den ikke kan få en effektiv prøving i rettssystemet.¹²² Konklusjonen ble følgende:

«I would accept that the question arising under article 1(1) of the 1954 Convention in this case is not necessarily to be decided solely by reference to the text of the nationality legislation of the state in question, and that reference may also be made to the practice of the government, even if not subject to effective challenge in the courts».¹²³

Dette eksemplet fra rettspraksis viser for det første at en av konvensjonspartene åpner for å velge en tolkning av «under the operation of its law» som kan inkludere en stats praksis av lovgivning. For det andre kan sitatet over vise at konvensjonsparten åpner for et bredt lovsbegrep, i alle fall i dette sakskomplekset. Sitatet kan også tolkes som en åpning for vilkårlig praksis av lovsbegrepet, ettersom retten peker mot praksis og former for «law» som ikke kan få en effektiv prøving i rettssystemet.

Vurderingen av om definisjonen av statsløs åpner for å kunne gå helt bort fra statens lovgivning ble ikke endelig avgjort i *Pham-saken*. Grunnen var at det ikke var nødvendig for å løse den konkrete saken.¹²⁴

Sitatet fra *Pham-saken* over ble gjengitt i en senere sak for Storbritannias «Upper Tribunal» for immigrasjon og asylrett. Rettens president tolker sitatet slik at «under the operation of its law» skal tillegges en bred mening.¹²⁵ Dette støtter argumentasjonen om *Pham-saken*.

Pham-saken ble behandlet i Storbritannias ankeinstans før den ble vurdert i Storbritannias høyesterett. Ved behandlingen av saken i ankeinstansen var retten av den oppfatning at Pham

¹¹⁹ *Pham v Secretary of State for the Home Department* (2015) avsnitt 1.

¹²⁰ *Pham v Secretary of State for the Home Department* (2015) avsnitt 2.

¹²¹ *Pham v Secretary of State for the Home Department* (2015) avsnitt 1.

¹²² *Pham v Secretary of State for the Home Department* (2015) avsnitt 31.

¹²³ *Pham v Secretary of State for the Home Department* (2015) avsnitt 38.

¹²⁴ *Pham v Secretary of State for the Home Department* (2015) avsnitt 38.

¹²⁵ *R (on the application of Semeda) v Secretary of State for the Home Department* (2015) avsnitt 28.

ikke var statsløs. Grunnen var at Vietnams manglende anerkjennelse av Phams statsborgerskap hadde vært vilkårlig.¹²⁶

Bianchini kritiserer ankeinstansens vurdering, men også høyesteretts forsiktede tilnærming. Hun skriver at *Pham-saken* har en forsiktig tilnærming til tolkningen av definisjonen av statsløs. Bianchini skriver at et av Statsløskonvensjonens mål er å beskytte «those at risk of random conduct of national authorities».¹²⁷ Konvensjonen har med andre ord et mål om å beskytte personer fra vilkårlig behandling. Dette målet taler for at en person bør bli vurdert til å være statsløs, selv om behandlingen den statsløse har blitt utsatt for fra vurderingsstaten har vært vilkårlig.

UNHCR gir i håndboken indikasjoner på hvor langt praktiseringen av lovgivningen rekker. De skriver at stater ikke alltid følger lovgivningen bokstavelig talt i sin anvendelse av den. Henvisningen til begrepet «law» må derfor omfatte situasjoner hvor den skrevne lovgivningen er «substantially modified» når det kommer til praktiseringen av den.¹²⁸ Standarden for hvor langt vilkårligheten kan trekkes kan sies å være satt ved lovgivning som er «substantially modified». Slik kan det argumenteres for at UNHCR åpner for at tolkeren kan gå ganske langt bort fra ordlyden i lovgivningen.

Videre i håndboken skiller UNHCR mellom land med automatisk og ikke automatisk prosess når det gjelder å gi personer status som statsborger av egen stat. Det blir påpekt at selv om en person tilsynelatende skulle hatt statsborgerskap i staten etter en automatisk prosess, hender det at personen likevel ikke anses som statsborger av denne staten i praksis av for eksempel diskriminerende grunner. I slike situasjoner anbefaler UNHCR at «*it is their position rather than the letter of the law that is determinative in concluding that a State does not consider such an individual as a national*».¹²⁹ Dette støtter opp om konklusjonen i forrige avsnitt.

Av denne analysen kan det ikke trekkes en klar konklusjon. Ordlyden er uklar, men UNHCR med støtte i formålsbetraktninger taler for å inkludere vilkårlig praktisering av «law». *Pham-saken* kan tale for det samme, selv om spørsmålet ikke ble endelig avgjort. Tolkningstomentene bikker slik mot å åpne for vilkårlig praktisering av lovgivning.

¹²⁶ B2 v. The Secretary of State for the Home Department avsnitt 88.

¹²⁷ Bianchini (2018) s. 228.

¹²⁸ UNHCR (2014) avsnitt 24.

¹²⁹ UNHCR (2014) avsnitt 37.

3.5 Supplerende tolkningsmomenter: Forarbeider

Forarbeider er en del av de supplerende tolkningsmomentene, jf. art. 32. At forarbeidene er supplerende betyr at de har mindre vekt enn tolkningsmomentene i art. 31. Det betyr ikke at de kun skal anvendes i unntakstilfeller.¹³⁰ ICJ har likevel har vært tilbakeholden med å bruke forarbeidene som tolkningsmoment hvis teksten er klar nok i seg selv.¹³¹ Brownlie påpeker at forarbeider må brukes med forsiktighet og vurderes ut fra skjønn. De må ikke ta oppmerksomheten vekk fra teksten i konvensjonen.¹³² Kildene viser at forarbeidene kan anvendes, med mindre vekt enn momentene i art. 31, og uten å ta oppmerksomheten bort fra teksten.

Forarbeidene kan ifølge Wien-konvensjonen art. 32 brukes til å bekrefte tolkningsresultatet etter art. 31. Slik vil de bli brukt i det følgende.

I forarbeidene til Statsløskonvensjonen er ordlyden i den engelske definisjonen av statsløs annerledes enn slik den endte opp med å bli utformet i konvensjonen. I arbeidet med utkastet til Statsløskonvensjonen var begrepet «under the operation» først ikke å finne i definisjonen.¹³³

Definisjonen av statsløs ble diskutert på FN-konferansen «Conference of Plenipotentiaries» i New York 1954.¹³⁴ Konferansens president uttalte seg om begrepet «operation» i forbindelse med diskusjonen av definisjonsteksten. Presidenten forklarte at begrepet «operation» ble brukt i definisjonen av statsløs for å kunne omfatte to tilfeller. Det ene var tilfellene der den statsløse har mistet sitt statsborgerskap i en automatisk prosess som en følge av anvendelse av lovgivning. Det andre var tilfellene der den statsløse har mistet sitt statsborgerskap ved en anvendelse av en regel, for eksempel gjennom en handling fra myndighetenes side.¹³⁵ Presidentens uttalelser viser en bevissthet rundt ønsket om å favne de statsløse som har mistet sitt statsborgerskap gjennom en stats *praktisering* av regler.

Definisjonen slik den ser ut i det endelige resultatet ble utformet av «the Style Committee» etter inspirasjon fra flere av definisjonene som hadde vært opp til drøfting.¹³⁶ Ettersom det ble fremmet flere forskjellige forslag med ulik ordlyd, og det ikke kommer fram at det var bred

¹³⁰ Ruud (2011) s. 94.

¹³¹ Admissions case s. 63.

¹³² Brownlie (2008) s. 634.

¹³³ Robinson (1955) del 3 og United Nations Economic and Social Council (1954a) s. 11.

¹³⁴ Conference of Plenipotentiaries 13.-23. september 1954, New York, sitert i Robinson (1955) del 3.

¹³⁵ Robinson (1955) del 3.

¹³⁶ United Nations Economic and Social Council (1954b) s. 1.

enighet om enten å inkludere «under the operation of» eller ikke, kan ikke forarbeidene gi klart svar på hva som var partenes intensjoner på dette punktet.

3.6 Konklusjon

Kildene over har ikke på alle punkter gitt klare svar, men de kan likevel vise muligheter for tolkning og bruk av definisjonen i folkeretten. Ut i fra kildene er det mulig å argumentere for at definisjonen av statsløs i folkeretten tolkes slik at statsløs er en person som ikke blir ansett som statsborger etter vurderingsstatens egne *praktisering* av nasjonal lovgivning i *bred forstand*.

Av underproblemstillingene over ga analysen av begrepet «law» klare svar. Det kan være interessant å se lovsbegrepet opp mot den første vurderingen av *praktiseringen* av lovsbegrepet. Begrepet «law» ble tolket til å innebære for eksempel rettspraksis i land med tradisjon for det, instruksjer og andre rettslige avgjørelser. Disse kan tolkes som å være praktisering av lovgivning. Når disse to spørsmålene ses i sammenheng, styrker dette konklusjonen over om at «under the operation of its law» inkluderer en vurdering av hvordan loven praktiseres.

Denne tolkningen av «law» kan også ses i sammenheng med den siste vurderingen, av vilkårlig praktisering. Under analysen av lovsbegrepet argumenterte jeg for at de momentene som UNHCR og Europarådskonvensjonen nevner, er typiske måter å uttrykke lov på. Under analysen av vilkårlig praktisering av «law» kunne kildene åpne for vilkårlig praktisering. Om disse to argumentene ses i sammenheng, kan analysen av lovsbegrepet argumentere mot en vilkårlig praktisering. Hvis lovsbegrepet kun inkluderer momenter som har sitt utspring i lov, vil det si at vilkårlig praktisering som har gått helt bort fra lovsbegrepet i definisjonen ikke er en del av definisjonen. Et slikt resonnement vil derimot ikke ha hjemmel i UNHCR sine anbefalinger eller formålsbetraktninger.

Forarbeidene viser at intensjonen med å bruke begrepet «operation» var å vise til en stats praktisering av regler. Forarbeidene kan bekrefte tolkningsresultatet etter art. 31.

4 «national»

4.1 Innledning

Dette kapitlet handler om begrepet «national» slik det er uttrykt i definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1. Jeg kommer gjennomgående til å bruke den norske oversettelsen «statsborger» for «national». Det vil vise seg å være det mest presise.

Først tolkes selve begrepet og betydningen av det. Så tolkes kvaliteten på statsborgerskapet. Argumentet er at begrepet «national» varierer i betydning fra stat til stat på grunn av statenes suverenitet. Begrepet «national» i Statsløskonvensjonens forstand tolkes for å finne ut hvordan det er ment å bli brukt i forbindelse med statsløsdefinisjonen i art. 1 nr.1, og for å finne ut om Statsløskonvensjonen setter et krav om et minsteinnhold i statsborgerskapet.

4.2 Tolkning og bruk av begrepet

Hvordan tolkes og brukes begrepet «national» i definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen etter folkeretten?

En naturlig språklig forståelse av den engelske ordlyden i «national», eller statsborger, kan være en tilhørighet til en stat. Det motsatte av statsborger kan etter naturlig språkforståelse være statsløs. Slik er også definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen lagt opp. Ordet har noe formelt over seg. Det gir assosiasjoner om at forholdet mellom individet og staten er formelt, kanskje juridisk.

For å ta ordlydsfortolkningen ett skritt videre settes begrepet «national» i kontekst med hele setningen som den er en del av i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1. Setningen beskriver en statsløs som en person som ikke er «considered» som statsborger «by any State», og det etter vurdering av «the operation of *its* law». Begrepet «national» sett i kontekst gir inntrykk av at statsborgerskap i definisjonen av statsløs er et begrep med en definisjon og innhold som er forskjellig fra stat til stat. Konteksten kan slik vise til en konkret vurdering av statsborgerskapsreglene i den konkrete staten.

Tolkningen så langt har vist at det er to måter å tolke «national» på. Den ene er en generell definisjon av begrepet i seg selv, som en mer abstrakt tilstand. Den andre er en spesiell vurdering etter definisjonen av statsløs, som er konkret i hvert enkelt tilfelle i hver enkelt stat.

UNHCR viser til en generell tolkning av begrepet «national» i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 i håndboken om statsløse. UNHCR skriver at begrepet skal forstås som «a formal link, of a

political and legal character, between the individual and a particular State».¹³⁷ I likhet med ordlydsfortolkningen over viser UNHCR til statsborgerbegrepets formelle og juridiske karakter mellom individ og stat. UNHCR viser på samme sted til at deres anbefaling om tolkning av begrepet «national» er i tråd med den tradisjonelle folkerettslige definisjonen av begrepet.

Også på UNHCR sitt ekspertmøte i 2010 ble begrepet «national» i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 tolket. Ekspertmøtets tema var statsløshet i folkeretten. I forklaringen av begrepet «national» viser UNHCR her som over til linken mellom individ og stat.¹³⁸ På ekspertmøtet deltok 24 deltakere fra 16 land sine regjeringer, ikke-statlige organisasjoner, jurister og andre.¹³⁹ Konklusjonene fra møtet uttrykker derfor statspraksis med enighet mellom konvensjonspartnerne, jf. Wien-konvensjonen art. 31 nr. 3 bokstav b. Ut fra dette kan det trekkes at konvensjonspartnerne ser ut til å være enige i at begrepet «national» slik det er uttrykt i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 er en formell link mellom individ og stat.

Europarådskonvensjonen art. 2 bokstav a definerer begrepet «nationality», slik det skal bli brukt i den konvensjonen, som «the legal bond between a person and a State and does not indicate the person's ethnic origin». Igjen blir den juridiske karakteren og båndet mellom individ og stat fremhevet som innhold i begrepet «national». Dette er i tråd UNHCRs håndbok og ekspertmøte. Alice Edwards viser i juridisk teori til den samme definisjonen av begrepet «nationality» som den i Europarådskonvensjonen.¹⁴⁰

Ordlyden av «national» sett i sammenheng med konteksten taler for at begrepet tolkes i tråd med den folkerettslige tolkningen av begrepet. Statsborgerskap viser til en formell, juridisk link mellom individ og stat.

En formell, juridisk link kan potensielt utformes på mange forskjellige måter i forskjellige stater. Andre deler av konteksten bekrefter at statsborgerskap tolkes ut fra den konkrete statens statsborgerskapsregler.

Haag-konvensjonen art. 1 nr. 1 er et eksempel på kodifiseringen av den alminnelige oppfatning av at det er opp til hver enkelt stat å vurdere om en person er statsborger etter deres lovgivning. Regler om statsborgerskap er innenfor en stats suverenitet.¹⁴¹ Om en person er en

¹³⁷ UNHCR (2014) avsnitt 52.

¹³⁸ UNHCR (2010) s. 2.

¹³⁹ UNHCR (2010) s. 1.

¹⁴⁰ Edwards (2014) s. 11.

¹⁴¹ Brownlie (2008) s. 387 jf. s. 383.

stats statsborger beror slik på en tolkning av denne statens statsborgerskapsregler og anvendelse av disse i den individuelle saken.

Relevant akademisk teori skiver om det samme. Paul Weis var i sin tid med i prosessen med å utforme Statsløskonvensjonen.¹⁴² Fripp viser til Weis når han skriver at den alminnelige oppfatningen er at det ikke er én uniform internasjonal standard for statsborgerskap fordi det er opp til hver enkelt stat å avgjøre hvem som er statsborger av egen stat. En internasjonal standard må i så fall være generell.¹⁴³ Dette bekrefter at et statsborgerskap varierer når det kommer til innholdet av statsborgerskapet.

Formålet til Statsløskonvensjonen kan på lik linje med ordlydstolkningen, Haagkonvensjonen og juridisk teori tale for at det er opp til hver enkelt stat å vurdere hvem som er sine statsborgere i Statsløskonvensjonens forstand. Et av formålene til Statsløskonvensjonen er å regulere og forbedre statsløses status. Dersom den aktuelle staten ikke regner personen som statsborger etter sine interne statsborgerskapsregler, kan ikke en annen stat argumentere mot dette og si at personen likevel er statsborger etter den første statens nasjonale regler. Det vil i så fall sette personen i en usikker mellomstilling. Personen er hverken statsborger eller erkjent som statsløs. I en slik situasjon vil det være vanskelig å endre personens status ved å enten bekrefte et allerede eksisterende statsborgerskap eller forbedre situasjonen slik den er. Slik kan det argumenteres for at Statsløskonvensjonens formål taler for at det, angående definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen, er opp til hver enkelt stat å vurdere hvem som er sine statsborgere.

Tolkning av begrepet «national» har vist to ting. Det ene er at i begrepet «national» i definisjonen av statsløs ligger det en internasjonal generell definisjon av statsborger, som uttrykt av ordlyden, UNHCR, statspraksis, Europarådskonvensjonen og i juridisk teori.

Det andre er at begrepet «national» tolket i sin kontekst har vist at det er opp til hver enkelt stat å vurdere hvem som er statsborger av egen stat. Det er derfor vurderingsstatens nasjonale statsborgerregler som definerer en statsborger i det konkrete tilfellet. Det er ikke én uniform tolkning av begrepet. Den internasjonale generelle tolkningen av statsborger ser likevel ut til å danne et grunnlag, spesielt ettersom den blir brukt av UNHCR og av medlemsstatene som etterfølgende statspraksis i direkte forbindelse med tolkning av begrepet statsløs etter Statsløskonvensjonen.

¹⁴² Goodwin-Gill (2010) s. 1.

¹⁴³ Fripp (2016) s. 51, Weis (1979) s. 29.

Den internasjonale generelle tolkningen av «national» favner bredt og gir ikke særlige retningslinjer. Det neste spørsmålet er derfor om det i begrepet «national», slik det er beskrevet i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1, ligger et krav om en viss kvalitet på statsborgerskapet.

4.3 Særlig om kvaliteten på statsborgerskapet

Argumentet som danner bakgrunnen for dette underkapittelet er at et statsborgerskap som uttrykt på forskjellige måter i hver enkelt stat kan gi et bredt mangfold av definisjoner. Med et så stort mangfold kan det være komplisert for en stat å vurdere om vurderingsstatens forhold til individet kan kvalifiseres som statsborgerskap etter Statsløskonvensjonens definisjon av statsløs eller ikke. Det kan forekomme tilfeller der et individs statsborgerskap er helt tappet for innhold.¹⁴⁴ Er individet da statsløs? Spørsmålet er om det er et minsteinnhold i statsborgerskapet etter Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1.

Noen juridiske teoretikere viser til hva statsborgerbegrepet innebærer. Edwards poengterer at det ikke er enighet om et minimumsinnhold i folkerettens statsborgerbegrep i form av rettigheter og plikter, fordi statsborgerbegrepet avhenger av den enkelte stats nasjonale regelverk. Hun viser likevel til statenes plikt til å la sine statsborgere oppholde seg i staten, samt statenes rett til å yte internasjonal beskyttelse overfor statsborgerne. Å oppholde seg i staten inkluderer ofte rett til å forlate og returnere til staten.¹⁴⁵

Weis skriver at statsborgerskap innebærer at hjemstaten plikter å gi statsborgerne rett til å bosette seg og oppholde seg i staten,¹⁴⁶ samt internasjonal beskyttelse fra staten.¹⁴⁷ Weis og Edwards er dermed av samme oppfatning om innholdet i et statsborgerskap.

UNHCR gir uttrykk for at begrepet «national» i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 vanligvis vil assosieres med det samme innholdet i statsborgerskapet som ble trukket opp i juridisk teori over. Som et minimum foreslår UNHCR i håndboken at et statsborgerskap generelt inneholder «the right of entry, re-entry and residence in the State's territory», med forbehold om unntak i spesielle situasjoner.¹⁴⁸ I tillegg vil statsborgerskap inkludere at en stat overfor sine egne statsborgere har «the right to bring claims against other States for their ill-treatment», altså en internasjonal beskyttelse.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Batchelor (1998) s. 172.

¹⁴⁵ Edwards (2014) s. 42.

¹⁴⁶ Weis (1979) s. 32.

¹⁴⁷ Weis (1979) s. 45.

¹⁴⁸ UNHCR (2014) avsnitt 53.

¹⁴⁹ UNHCR (2014) avsnitt 52.

UNHCR, Weis og Edwards beskriver slik begrepet statsborger likt. Begrepet inkluderer rett til retur og opphold i egen stat. Staten har på sin side rett til å yte internasjonal beskyttelse for egne statsborgere.

Siste del av Haag-konvensjonen art. 1 uttrykker at nasjonale statsborgerregler må være «consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality». Det står skrevet i ILCs årbok fra 1953 at dette er et uttrykk for at folkeretten setter rammer for staters suverenitet over statsborgerspørsmål.¹⁵⁰ Disse rammene kan ses på som et uttrykk for minimumsinholdet i statsborgerbegrepet. Det er opp til statene å bestemme, men det må være i tråd med folkeretten.

Formålet til Statsløskonvensjonen om å sikre menneskerettigheter til statsløse og forbedre deres status kan tale for at det i statsborgerbegrepet i definisjonen av statsløs ligger et minstekrav til innholdet i statsborgerskapet. Et argument for dette kan være følgende: Personer som ikke nødvendigvis har tittelen «national» i en stat kan likevel bli behandlet som en statsborger, under en annen tittel. UNHCR gjør statene oppmerksom på dette i håndboken.¹⁵¹ Disse personene er ikke ment å omfattes av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen. Formålet taler slik for at denne gruppen holdes utenfor statsløsbegrepet.

Rettskildene over viser til det engelske begrepet «national». En sammenligning av det engelske begrepet med det franske begrepet, er et tolkningsmoment som kan belyse statsborgerbegrepets mening. Den franske ordlyden av begrepet er «ressortissant».¹⁵²

Ifølge fransk juridisk leksikon ser begrepet «ressortissant» ut til å favne bredt. Leksikonet viser til at begrepet «national» og «ressortissant» ofte forvirres, men at sistnevnte har en bredere betydning. Begrepet «ressortissant» betyr ifølge leksikonet å være hjemmehørende i et land, men uten nødvendigvis å være statsborger.¹⁵³ Dette kan tyde på at begrepet har en noe annen betydning i fransk rettsvitenskap enn det en oversettelse av begrepet til engelsk kan avdekke.

Det er skrevet relevant juridisk teori om begrepet «national» i sin kontekst. Weis sammenligner begrepene «ressortissant» og «national». Weis viser til begrepet generelt som et juridisk begrep, ikke spesifikt til begrepet i sammenheng med Statsløskonvensjonen.¹⁵⁴

¹⁵⁰ International Law Commission (1953) s. 168-169.

¹⁵¹ UNHCR (2014) avsnitt 52.

¹⁵² Overenskomst om statsløses stilling (fransk) (1954) art. 1(1).

¹⁵³ Guinchard (2017) s. 996.

¹⁵⁴ Weis (1979) s. 7.

Weis spør, favner begrepet «ressortissant» bredere enn det engelske «national»?¹⁵⁵ For å belyse spørsmålet ser Weis på en dom fra Frankrikes høyesterett, *Prince Elie de Bourbon-Parma v. Aurox ès qualité et Ministère public*. Weis skriver at det i dommen ble påpekt at det franske begrepet favnet bredere enn det engelske, og slik inkluderte både statsborgere og andre klassifikasjoner av personer som får beskyttelse av staten.¹⁵⁶

Denne dommen har fått mye kritikk, og rettens redegjørelse er kun et dictum.¹⁵⁷ Dette trekker ned den rettskildemessige vekten av dommen. Noe av kritikken peker på presumsjonen om at den franske og den engelske teksten har samme mening.¹⁵⁸ Dette prinsippet kommer også til uttrykk i Wien-konvensjonen art. 33 nr. 3. Utgangspunktet er altså at begrepene har samme mening, og at det franske begrepet dermed ikke favner bredere enn det engelske. Dette argumentet kan underbygges ved å vise til nettopp det at «ressortissant» stadig blir brukt som det franske uttrykket for det engelske «national» i konvensjonstekst.

Et annet poeng er også med på å svekke dictumet i dommen ovenfor. Retten fant i den saken at det franske begrepet favnet bredere enn det engelske fordi det inkluderer både statsborgere og andre klassifikasjoner av personer som får beskyttelse av staten. Det kan med andre ord være snakk om både det engelske «nationals» og «citizens». Folkeretten skiller derimot ikke mellom «nationals» og «citizens». Weis viser til dette, og skriver at det ikke har noe å si for folkeretten om staten internt opererer med flere «grader» av statsborgerskap. Weis viser til Oppenheims definisjon på den internasjonale standarden for statsborgerskap. Den lyder slik: «Nationality of an individual is his quality of being a subject of a certain State and therefor its citizen».¹⁵⁹

Etter Oppenheims definisjon på den internasjonale standarden for statsborgerskap skilles det altså ikke mellom ulike grader eller statuser av statsborgerskap. Individet er statsborger dersom individet er et «subject of a certain State». Denne definisjonen beskriver folkerettens statsborgerbegrep, og dermed er både det engelske og det franske begrepet det samme etter denne definisjonen.

Motargumentene gjør at begrepet «ressortissant» ikke gir endringer til den øvrige tolkningen av statsborgerbegrepet.

¹⁵⁵ Weis (1979) s. 7.

¹⁵⁶ Weis (1979) s. 7–8.

¹⁵⁷ Weis (1979) s. 8.

¹⁵⁸ Weis (1979) s. 8.

¹⁵⁹ Weis (1979) s. 6

Tolkningen av begrepet statsborger etter Wien-konvensjonens generelle tolkningsregler i dette underkapittelet har funnet innholdet i begrepet «national» slik det er uttrykt i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1. Konvensjonens formål taler for et minimumsinhold, og Haag-konvensjonen viser til folkerettslige begrensninger av staters suverenitet. UNHCR, Weis og Edwards ser ut til å være enige i at statsborgerskap i utgangspunktet inneholder en plikt for statene til å innvilge rett til retur og opphold til statsborgerne, og rett til å yte diplomatisk beskyttelse. Den franske ordlyden har vist seg å ikke være et hinder for en slik tolkning.

4.4 Supplerende tolkningsmomenter: Forarbeider

Forarbeidene, jf. Wien-konvensjonen art. 32, kan bekrefte tolkningen over av statsborgerbegrepet i statsløsdefinisjonen etter de generelle tolkningsreglene i Wien-konvensjonen art. 31.

I sluttakten for FNs konferanse om statsløses stilling ble Statsløskonvensjonen vedtatt. 27 lands representanter hadde stemmerett på dette møtet.¹⁶⁰ I sluttakten anbefales det at statene vurderer følgende:

«[E]ach Contracting State, when it recognises as valid the reasons for which a person has renounced the protection of the State of which he is a national, consider sympathetically the possibility of according to that person the treatment which the Convention accords to stateless persons».¹⁶¹

Uttalelsen i sluttakten viser at en person som av gyldige grunner nekter å ta imot beskyttelse fra staten hvor hun er statsborger, skal ikke defineres som statsløs etter 1954-konvensjonen. Personen har fortsatt et statsborgerskap og faller dermed utenfor definisjonen i art. 1. Disse kalles ofte for *de facto* statsløse.¹⁶² Det virker som at partene så at det kunne være utfordringer med beskyttelse for denne gruppen personer ettersom det oppfordres til å gi dem samme rettigheter som statsløse. Likevel tyder uttalelsen på at konvensjonspartene bevisst valgte å holde denne gruppen utenfor definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen. Slik sett støtter forarbeidene argumentasjonen over om at personer som mangler et bredere spekter av menneskerettigheter skal holdes utenfor statsløsdefinisjonen hvis de kan som et minimum tilfredsstillende statsborgerbegrepet.

¹⁶⁰ United Nations (1954) s. 118.

¹⁶¹ United Nations (1954) s. 122.

¹⁶² van Waas (2014) s. 79.

4.5 Konklusjon

Dette kapitlet er preget av større grad av samsvar i kildene enn i forrige kapittel. Begrepet «national» slik det kommer til uttrykk i definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen har blitt tolket etter reglene i Wien-konvensjonen.

Ut fra UNHCRs syn og tolket ut fra teorien til Weis tilsvarende statsløsdefinisjonens statsborgerbegrep det internasjonale statsborgerbegrepet. At det skal tolkes som en formell, juridisk link mellom individ og stat kommer fram av ordlyden, UNHCR, relevant akademisk teori og konteksten i form av etterfølgende praksis og relevante konvensjoner.

Rettskildene viser at den enkelte stat bestemmer, i kraft av sin suverenitet, regler om statsborgerskap. Retten uttrykkes i Haag-konvensjonen art. 1. En naturlig språklig forståelse av ordlyden i definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen og juridisk teori viser til det samme.

At det er opp til den enkelte stat og deres nasjonale rett å vurdere hvem som er statsborger av egen stat kan ses i sammenheng med deler av det som ble funnet over i tolkningen av «under the operation of its law». Over ble det diskutert om «under the operation of its law» tolkes slik at det er vurderingsstatens egne anvendelse av egen nasjonal lovgivning i bred forstand som avgjør om en person er statsløs. Tolkningen av begrepet «national» peker i retning av at spørsmålet etter folkeretten besvares positivt.

Selv om hver enkelt stat har suverenitet til å bestemme sine regler om statsborgerskap, trekker rettskildene opp noen begrensninger. Haag-konvensjonen art. 1 viser også til at staters rett til å bestemme regler om statsborgerskap begrenses av eventuelle folkerettslig bindende regler om statsborgerskap. UNHCR og teoretikere på området viser videre til staters plikt til å gi sine statsborgere rett til retur og opphold i staten, og staters rett til å yte internasjonal beskyttelse for egne statsborgere. At det kun er snakk om et slikt minsteinnhold i statsborgerskap og at ikke statsborgerbegrepet i statsløsdefinisjonen favner bredere blir bekreftet av forarbeidene til Statsløskonvensjonen.

5 Tolkning og bruk i norsk rett

5.1 Innledning

Til nå har oppgaven analysert hvordan definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen tolkes og brukes i *folkeretten*. Dette kapittelet analyserer hvordan definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen tolkes og brukes i *norsk rett*.

Analysen av tolkning og bruk av definisjonen av statsløs i folkeretten har samlet noen løse tråder og gitt et inntrykk av hvem som omfattes av den sedvanerettslige definisjonen av statsløs. På bakgrunn av dette vil jeg finne ut hvordan definisjonen er implementert i norsk rett, om den folkerettslige tolkningen blir lagt til grunn og i hvilke saker spørsmålet kommer opp. Tolkning og bruk av definisjonen av statsløs i norsk rett analyseres ut fra rettskildene i norsk juridisk metode, der det finnes tilgjengelig og relevante rettskilder.

Første underspørsmål er om det etter norsk rett er gitt forrang til ordlyden i enten den engelske, franske eller spanske teksten i Statsløskonvensjonen. Konklusjonen er at alle tre språkene er like gyldige i norsk rett. Det blir etter det interessant å se om det finnes belegg for å si noe om tolkningen av den språklige ulikheten i norsk rett når det gjelder begrepet «under the operation of its law». Tilgjengelige rettskilder om dette er begrenset og derfor gis det ikke et sikkert svar.

5.2 Språklig forrang?

Engelsk ble brukt som arbeidsspråk under forberedelsen til Norges ratifisering av Statsløskonvensjonen. Under følger noen eksempler på dette. Ble det under ratifiseringen gitt språklig forrang til det engelske språket? Eksempelene viser at det ikke er holdepunkter for å gi forrang til det engelske språket.

Norge signerte Statsløskonvensjonen 28. september 1954 og ratifiserte den ved kongelig resolusjon 26. oktober 1956.¹⁶³ Det er ikke mulig å gjøre reservasjoner fra art. 1 første punkt.¹⁶⁴ Norge har heller ikke gjort andre reservasjoner til konvensjonen.¹⁶⁵

St.prp. nr. 75 (1956) er Utenriksdepartementets innhenting av Stortingets samtykke til å ratifisere Statsløskonvensjonen. Sammen med proposisjonen fulgte anbefalinger og sluttakt fra konferansen i FNs Økonomiske og Sosiale råd hvor den endelige konvensjonsteksten ble ved-

¹⁶³ United Nations Treaty Collection (2018a) eller Lovdata (udatert).

¹⁶⁴ Overenskomst om statsløses stilling art. 38(1).

¹⁶⁵ United Nations Treaty Collection (2018a).

tatt, samt selve konvensjonsteksten med vedlegg. Disse tekstene var lagt ved i engelsk og norsk oversettelse.¹⁶⁶ Det ble ikke nevnt noe om språklig forrang mellom de gyldige tekstene. Det ble videre gjort en innstilling, Innst. S. nr. 193 (1956), hvor det heller ikke nevnes noen språklig forrang. Innstillingen er uten vedlegg. De respektive fagdepartementene har tiltrådt ratifikasjonen, eller meddelt at de ikke har noe imot at konvensjonen blir ratifisert.¹⁶⁷ Det samme gjelder ved forhandlingen av ratifiseringen i Stortinget.¹⁶⁸

At tekster blir vist til med engelsk ordlyd selv om de er like gyldige på fransk og spansk er naturlig i Norge hvor de aller fleste kan engelsk, men ikke spansk og fransk. I Norge er engelsk en del av opplæringen i skolen, og engelsk blir brukt som arbeidsspråk innen flere sektorer i arbeids- og organisasjonslivet i tillegg til det norske språket. At dokumentene i forbindelse med ratifiseringen av konvensjonen i Norge var vedlagt på engelsk, kan ikke være tilstrekkelig til å si at den engelske ordlyden har forrang i norsk rett.

I FN sin nettbaserte traktatsamling, i lenken til Norges signering og ratifisering av Statsløskonvensjonen, ligger et vedlegg med Statsløskonvensjonen og sluttakten. Både konvensjonen og vedtaket er vedlagt på engelsk, fransk og spansk, og det er spesifisert på forsiden på s. 117 og i konvensjonens artikkel 42 tredje ledd at engelsk, fransk og spansk er gyldige tekster.¹⁶⁹ Dette sluttproduktet av ratifiseringsprosessen demonstrerer at det ikke foreligger forrang for ett av konvensjonsspråkene.

Den spanske, franske og engelske teksten er like gyldig ved tolkning av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen i norsk rett.

5.3 Tolkning og bruk i lov, forarbeider og forvaltningspraksis

Det er ingen eksplisitt uttrykt definisjon av statsløs i norsk formell lov eller forskrift. Likevel blir begrepet «statsløs» brukt i lovtekst. Et eksempel er å finne i reglene for erverv av statsborgerskap i statsborgerloven.¹⁷⁰ Vilkårene for ervervelse av statsborgerskap er lempeligere for «søkere som er statsløse», jf. statsborgerloven §§ 7 jf. 16 første ledd.

¹⁶⁶ St.prp. nr. 75 (1956) s. 3-4.

¹⁶⁷ Innst. S. nr. 193 (1956) s. 514.

¹⁶⁸ S.tid. (1956) s. 2754-2755.

¹⁶⁹ United Nations Treaty Collection (2018a).

¹⁷⁰ Lov 10. juni nr. 51 om norsk statsborgerskap (2005).

En henvisning i norsk lovtekst til definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen var tidligere å finne i den nå opphevede folketrygdloven (ftrl.) av 1966.¹⁷¹ I lovens § 7-2 fjerde punkt, andre ledd, står det følgende:

«En person regnes som flyktning eller statsløs når Utlendingsdirektoratet har bekreftet at vedkommende er omfattet av De Forente Nasjoners konvensjoner av henholdsvis 28. juli 1951 og 28. september 1954 om flyktningers og statsløses rettsstilling.»

Det blir vist til Statsløskonvensjonen på samme måte i forarbeidene til ftrl. av 1966 § 7-2.¹⁷² Bestemmelsen i § 7-2 fjerde ledd ble ikke videreført fordi det senere ble vurdert at statsløse ikke har en selvstendig betydning i forhold til flyktninger.¹⁷³ Bestemmelsen i § 7-2 fjerde ledd er et eksempel på at lovgiver bevisst kobler begrepet statsløs i norsk rett opp til definisjonen i Statsløskonvensjonen, og at det er denne definisjonen som skal legges til grunn på folketrygdens område.

Begrepet statsløs i Statsløskonvensjonen blir også vis til i andre forarbeider. Et eksempel er forarbeidene til statsborgerloven § 16 om erverv av statsborgerskap når søkeren er statsløs, jf. Prop. 90 L (2015–2016). I forarbeidene slås det fast at «[d]efinisjonen av statsløshet går frem av FNs konvensjon om statsløse personers stilling av 1954» (s. 195). I likhet med ftrl. av 1966 § 7-2 fjerde ledd er det en direkte henvisning til definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen.

Statsborgerloven § 16 ble i Prop. 90 L (2015–2016) endret, se side 195. Den tidligere ordlyden i statsborgerloven § 16 hadde åpnet for tvil om definisjonen av statsløs ved at den norske lovbestemmelsen virket innskrenkende på Statsløskonvensjonens definisjon. At § 16 ble endret for å rette opp i en slik misforståelse viser lovgivers intensjon om å tolke definisjonen av statsløs i tråd med folkeretten.

Definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen blir brukt i forvaltningspraksis. I UNHCRs rapport *Mapping Statelessness in Norway* står det om registrering av statsløshet i Norge, og dataen som brukes som bakgrunn for å føre statistikken ved de ulike institusjonene. Ifølge rapporten opplyser UDI om at politiet bruker definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 når de registrerer statsløse asylsøkere. Selv bruker UDI denne definisjonen når de

¹⁷¹ Lov 17. juni nr. 12 om folketrygd (1966).

¹⁷² Ot.prp. nr. 65 (1988–89) s. 49.

¹⁷³ Ot.prp. nr. 29 (1995–96) s. 109 og 122.

vurderer asylsøkeres statsborgerskap.¹⁷⁴ Også i folkeregisteret blir definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen brukt, ifølge rapporten.¹⁷⁵

Begrepet statsløs blir brukt i instruks fra Justis- og beredskapsdepartementets til forvaltningen. Barn som er født statsløse i Norge har krav på norsk statsborgerskap etter art. 1 i 1961-konvensjonen, jf. instruks G-08/2016 «instruks om tolkning av statsborgerloven – gjeldende rett for statsløse søkere som er født i Norge».¹⁷⁶ Begrepet statsløs blir ikke definert i instruksene, og det blir heller ikke vist til Statsløskonvensjonens definisjon.

Den norske oversettelsen av Statsløskonvensjonen kan sammenlignes med Statsløskonvensjonen på sine gyldige språk, engelsk, fransk og spansk. I UDIs Regelverksportals dokumentbase finnes en norsk ikke-autentisk oversettelse av Statsløskonvensjonen, inkludert art. 1 nr. 1.¹⁷⁷ Den norske oversettelsen av art. 1 nr. 1 blir gjengitt i Prop. 90 L (2015–2016) side 195. Oversettelsen av «under the operation of its law» / «par application de sa législation» / «conforme a su legislación» er «etter denne stats lov». Den norske oversettelsen ligner den spanske ordlyden. I tillegg er det norske begrepet «lov» etter en naturlig språklig forståelse upresist. Det kan omfatte formelt vedtatte lover, eller også andre rettslig bindende bestemmelser. Oversettelsen av «national»/«ressortissant»/«nacional» er «borger». Dette begrepet virker noe snevrere enn begrepet slik det blir tolket og brukt i folkeretten. Den norske oversettelsens ordlyd er etter en naturlig språklig forståelse snevrere enn Statsløskonvensjonen tolket etter folkeretten på flere punkter.

Eksemplene over fra lov, forarbeider og forvaltningspraksis gir inntrykk av at lovgiver har ment å bruke definisjonen av statsløs slik den er uttrykt i Statsløskonvensjonen og slik den blir tolket etter folkeretten. Den norske oversettelsen er noe uklar, og det kan skapes forvirring rundt bruken av denne. Denne oppgaven har ikke lagt fram noen tolkning av den norske oversettelsen. Den språklige ulikheten kan tenkes å løse seg i praksis.

Ettersom det ikke er statsløshetsvurderingsprosedyrer i Norge er det lite informasjon tilgjengelig om hvordan definisjonen blir tolket, både etter Statsløskonvensjonens gyldige språk og ved eventuell anvendelse av den norske oversettelsen. Noe kan likevel trekkes ut fra to dommer fra Oslo tingrett og et lovforslag.

¹⁷⁴ UNHCR (2015) s. 17.

¹⁷⁵ UNHCR (2015) s. 29.

¹⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2016).

¹⁷⁷ Overenskomst om statsløses stilling (norsk) (1954) art. 1(1).

Under følger to eksempler på bruk og tolkning av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen i norsk rett. Det første er fra en pågående lovgivningsprosess som ikke (enda) er fulgt opp av Stortinget. Det andre er to saker fra tingretten som ikke er rettskraftige avgjort.¹⁷⁸ Rettskildene har begrenset rettskildemessig vekt. De er fortsatt eksempler på juridisk praksis og offentlige myndigheters rettsoppfatninger,¹⁷⁹ og de viser at vurdering av statsløshet er et viktig element i en sak.

5.4 NOU 2014: 20

I 2014 la Justis- og beredskapsdepartementet fram en handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme.¹⁸⁰ Det ble følgelig utarbeidet en NOU om tap av norsk statsborgerskap, NOU 2015: 4. Anbefalingene fra NOUen er at det bør innføres regler om tap av norsk statsborgerskap «for den som sterkt har skadet nasjonens vitale interesser».¹⁸¹

I NOUen blir regelen i Europarådskonvensjonen art. 7 nr. 3 brukt for å vise at Norge ikke kan frata personer sitt norske statsborgerskap dersom det fører til statsløshet, med unntak av tilfeller om falsk informasjon eller lignende ved ervervelsen.¹⁸²

For å vise til hva som menes med begrepet statsløs viser utrederen til Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1. Utreder viser videre til UNHCR sin håndbok om statsløse, og er klar på at ved vurderingen av hvem som er statsløs etter norsk lov så er utgangspunktet «*det andre landets tolking* av sitt eget statsborgerregelverk».¹⁸³ Med andre ord er utgangspunktet *praktiseringen* av den aktuelle statens lovgivning, ikke kun den rent formelle loven. En slik tilnærming ligner den engelske ordlyden «under the operation of», altså *praktiseringen*.

Utrederen tolker begrepet «law» i definisjonen slik: «Dette skal tolkes vidt slik at det omfatter både formelle lover, forskrifter, dekreter, rettspraksis, annen praksis og regler basert på sedvane».¹⁸⁴ Dette er i tråd med det som følger av UNHCRs håndbok.¹⁸⁵ Utrederen gjør her ikke en egen ny vurdering av begrepet, men legger UNHCR sin vurdering til grunn. Det kommer fram av notesystemet.¹⁸⁶ Utrederen gjør det tydelig at begrepet «lovgivning» tolkes bredt.

¹⁷⁸ Linha (2018).

¹⁷⁹ Andenæs (2009) s. 96-98 og s. 122.

¹⁸⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2014).

¹⁸¹ NOU 2015: 4 s. 12.

¹⁸² NOU 2015: 4 s. 39.

¹⁸³ NOU 2015: 4 s. 40.

¹⁸⁴ NOU 2015: 4 s. 40.

¹⁸⁵ UNHCR (2014) avsnitt 22.

¹⁸⁶ NOU 2015: 4 note 32 s. 40.

NOUen ble fulgt opp av lovforslaget Prop. 146 L (2016–2017). Justis- og beredskapsdepartementet går ikke bort fra utredningen i NOUen. Lovforslaget viser til definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen og påpeker at det avgjørende er om personen er statsborger «i henhold til *anvendelsen* av regelverket der». ¹⁸⁷

Den siste oppdateringen i sak om tap av norsk statsborgerskap er et forslag om lovendring fra Kunnskapsdepartementet i Prop. 111 L (2017–2018) om endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap). ¹⁸⁸ Definisjonen av statsløs tolkes ikke i dette lovforslaget, men det bemerkes fra departementets side at lovendring om å tillate dobbelt statsborgerskap er nødvendig for å effektivisere lovforslaget om fratakelse av norsk statsborgerskap som beskrevet over. ¹⁸⁹ Det gjenstår å se om Stortinget følger opp forslaget fra departementet, eventuelt om de ikke bevisst velger en annen løsning.

Dette eksempelet fra NOU 2015: 4 viser at regjeringen har tatt stilling til Statsløskonvensjonens definisjon av statsløs og etter deres rettsoppfatning lagt den til grunn i norsk rett. Justis- og beredskapsdepartementet ser ut til å være enig med utredningen i NOUen om at vurderingstemaet er «det andre landets tolking av sitt eget statsborgerregelverk», og begrepet «law» eller lovgivning tolkes bredt. Det første kan leses ut fra departementets presisering i den påfølgende proposisjonen, og det andre kan tolkes ut fra at departementet ikke går bort fra NOUens tolkning på dette punktet. Det at definisjonen av statsløs ikke er eksplisitt gjengitt i norsk lov, og at den norske oversettelsen kan stille spørsmål ved tolkningen, ser ikke ut til å ha vært noen hinder for regjeringen. Folkerettslige standarder blir brukt hele veien selv om Norge ikke har egne statsløshetsvurderingsprosedyrer. Blant annet blir det i NOUen vist til relevante konvensjoner som Statsløskonvensjonen og Europarådskonvensjonen og UNHCR som relevant rettskilde.

5.5 Oslo tingrett 2018

Jeg viser til to saker fra Oslo tingrett der statsløshet er vurdert. I begge sakene fikk saksøkerne medhold i at de er statsløse etter definisjonen i Statsløskonvensjonen, som etter rettens syn skulle legges til grunn i vurderingene. I den første saken ble vedtaket fra Utlendingsnemnda (UNE) erkjent ugyldig, mens i den andre saken fikk den statsløse ikke medhold i sine andre anførsler.

¹⁸⁷ Prop. 146 L (2016–2017) s. 14.

¹⁸⁸ Regjeringen (udatert).

¹⁸⁹ Prop. 111 L (2017–2018) s. 18.

5.5.1 To brødre

Dommen (*To brødre*) ble avsagt i Oslo tingrett 6. april 2018.¹⁹⁰ Saken gjaldt oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven¹⁹¹ (utl.) § 38 for to brødre med iranske foreldre. Brødrene hadde fått avslag fra UDI uten at statsløshet var vurdert etter definisjonen i Statsløskonvensjonen. Tingretten skulle dermed ta stilling til om definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen skal brukes i norsk rett, om brødrene er statsløse, og om UNEs vedtak med avslag på oppholdstillatelse er ugyldig.

Retten kommer til at statsløsbegrepet i norsk rett og i Statsløskonvensjonen går ut på det samme.¹⁹² Grunnene til at statsløsbegrepet går ut på det samme er at Norge har ratifisert Statsløskonvensjonen, Statsløskonvensjonens definisjon av statsløs blir vist til i forarbeider og i tidligere lovttekst, sektormonoismen åpner for tolkning i samsvar med internasjonale prinsipper, og definisjonen er ansett som internasjonal sedvanerett.¹⁹³ Retten anvender så Wienkonvensjonens regler om konvensjonstolkning for å tolke definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen.¹⁹⁴

Retten viser gjennomgående til UNHCRs håndbok for å gjøre rede for retningslinjer for vurderingen av om brødrene er statsløse. Dette kan tas til inntekt for at retten legger til grunn det samme som ble funnet i oppgavens punkt 1.4 om UNHCR som rettskilde – at deres anbefalinger i håndboken skal tillegges atskillig vekt i norsk rett.

Blant annet trekker retten fram fra UNHCRs håndbok at statsløshetsvurderingen går ut på en «vurdering av reglene slik de anvendes i praksis, ikke hvordan reglene rent formelt fremstår utad»¹⁹⁵ Med «reglene» vises det til hjemlandets regler, jf. rettens henvisning til håndboken. En slik vurdering er i tråd med tolkningen i de foregående kapitlene i denne oppgaven.

Retten kom til at de to brødre var statsløse, og det fulgte at UNE hadde vurdert feil faktiske grunnlag i vedtak om oppholdstillatelse etter utl. § 38. UNE hadde heller ikke tatt utgangspunkt i statsløsdefinisjonen i Statsløskonvensjonen, og hadde derfor vurdert feil rettslige grunnlag. Dette er saksbehandlingsfeil, jf. forvaltningsloven § 41. Retten kom, i motsetning til

¹⁹⁰ TOSLO-2017-182937.

¹⁹¹ Lov 15. mai nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (2008).

¹⁹² TOSLO-2017-182937 under overskriften *Innledning – kort om opplegget videre*.

¹⁹³ TOSLO-2017-182937 under overskriften *Statsløshet i norsk rett – når er man statsløs?*

¹⁹⁴ TOSLO-2017-182937 under overskriften *Statsløshetsdefinisjonen i statsløshetskonvensjonen artikkel 1 (1)*:

¹⁹⁵ TOSLO-2017-182937 under overskriften *Statsløshetsvurdering etter statsløshetskonvensjonen og dermed også etter norsk rett*.

dommen omtalt i neste punkt, til at saksbehandlingsfeilene hadde virket inn på vedtakene om utl. § 38, og at vedtakene er ugyldige.¹⁹⁶

UNE la til grunn at brødrene er iranske statsborgere. For retten anfører UNE at brødrene er å anses som «iranske borgere» fra fødselen av «[i] henhold til iransk lov» fordi faren er iransk. Når UNE ikke tar utgangspunkt i definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen i sin vurdering, ender vurderingen opp med å se annerledes ut enn vurderingen etter Statsløskonvensjonen som retten gjør og som er gjort i kapitlene over. Det er ikke tatt utgangspunkt i iransk anvendelse av statsborgerreglene, og det er usikkert hva UNE mener at ligger i begrepet «lov». Dommen viser at følgene av UNEs måte å vurdere brødrenes identitet på i form av en identitetsvurdering ga andre resultater enn rettens vurdering etter Statsløskonvensjonen.¹⁹⁷

5.5.2 Oppholdstillatelse for statsløs

Dommen (*Oppholdstillatelse for statsløs*) ble avsagt i Oslo tingrett 8. mai 2018.¹⁹⁸ Saksøker anfører at han er statsløs, og at han har krav på oppholdstillatelse i Norge på dette grunnlaget. Han anfører videre at UNE sine avslag på asyl og oppholdstillatelse etter utl. § 28 sjuende ledd og § 38 jf. utlendingsforskriften § 8-7 er ugyldige fordi de er basert på feil faktum og feil rettslig forståelse.¹⁹⁹

Retten kom til at saksøkte er statsløs etter Statsløskonvensjonen.²⁰⁰ Statsløsdefinisjonen ble tolket ut fra reglene om tolkning av konvensjoner i Wien-konvensjonen. Retten kom likevel ikke, i motsetning til i dommen *To brødre*, til at UNEs vedtak om utl. § 38 er vurdert på feil faktiske grunnlag,²⁰¹ eller rettslige grunnlag.²⁰² Grunnen til det var at saksøker etter rettens oppfatning ikke har rett til opphold som statsløs på selvstendig grunnlag. Slik sett bygget ikke vedtakene på feil grunnlag.

I spørsmål om statsløshet slår retten fast at utgangspunktet er tolkning av iransk lov, noe partene er enige om. Hadde vurderingen stoppet her, ville konklusjonen vært at saksøker er iransk statsborger. Retten fortsetter slik, og viser til at en slik tolkning er i tråd med UNHCR sine anbefalinger i håndboken:²⁰³

¹⁹⁶ TOSLO-2017-182937 under overskriften *Vurdering etter utlendingsloven § 38*.

¹⁹⁷ TOSLO-2017-182937 under overskriften *Saksøktes påstandsgrunnlag*.

¹⁹⁸ Oslo tingretts dom av 8. mai 2018 (upublisert).

¹⁹⁹ Oslo tingretts dom av 8. mai 2018 s. 3.

²⁰⁰ Oslo tingretts dom av 8. mai 2018 s. 17.

²⁰¹ Oslo tingretts dom av 8. mai 2018 s. 23.

²⁰² Oslo tingretts dom av 8. mai 2018 s. 26.

²⁰³ UNHCR (2014).

«Vurderingen av om en person er statsborger i en stat må imidlertid baserer seg på realiteten i den aktuelle staten. Den norske staten må etablere hvordan den andre statens lovgivning anvendes i praksis. Det er ikke nok kun å se på ordlyden» (s. 13).

Dette er et eksempel på at det kan bli ulike utfall av samme vurdering. Staten ved UNEs vurdering av statsløshet baserte seg på en alminnelig identitetsvurdering. Formell iransk lovgivning ble vurdert, og resultatet ble at saksøker ikke var statsløs. Saksøker selv og retten, vurderte statsløsheten etter en tolkning av Statsløskonvensjonen med det innholdet at statsløsbegrepet vurderes ut fra vurderingsstatens anvendelse av lovgivning i praksis. Resultatet ble at saksøker er statsløs.

5.6 Analyse av funnene

Funnene over har vist at begrepet statsløs blir brukt i norsk rett. Det gjelder både lov, forarbeider og forvaltningspraksis. Begrepet blir derimot sjeldent definert. På den ene siden kan det utledes fra kildene over at den norske oversettelsen av Statsløskonvensjonens definisjon av statsløs er det nærmeste vi kommer en definisjon av statsløs i norsk rett. Den er tilgjengelig i UDI sitt regelverk og den blir gjengitt i forarbeider. På den andre siden er det flere henvisninger i norsk rett som peker mot definisjonen slik den er uttrykt i Statsløskonvensjonen. 1954-konvensjonen blir vist til for å definere statsløs både i tidligere lov, forarbeider og i forvaltningspraksis. Spørsmålet om språklig forrang viste at kun den engelske, franske og spanske teksten er gyldige. Det kan legges til at sektormonoismen er lagt opp slik at den gir denne definisjonen internrettslig virkning på sine områder, som nevnt i *To brødre*-dommen. I tillegg er definisjonen folkerettslig sedvanerett.

Det finnes lite rettspraksis eller annen offentlig tilgjengelig praksis på området. Det er derfor vanskelig å si noe generelt om måten definisjonen slik den er skrevet i Statsløskonvensjonen blir tolket på i norsk rett. Selve definisjonsteksten oversatt til norsk i UDIs regelverk ligner mest på den spanske ordlyden når det gjelder begrepet «under the operation of its law». Kildene viser ingen bruk av den norske ordlyden ved anvendelse av definisjonen. Det er derfor vanskelig å trekke noe ut fra kun ordlyden i oversettelsen. Sakene fra tingretten og lovforslaget i NOU 2015: 4 er uansett eksempler på tolkning av statsløsdefinisjonen på de gyldige språkene. Disse tolkningene gir definisjonen av statsløs en mening som ligner meningen som ble funnet i folkeretten i kapittel 3 og 4.

Bakgrunnen for de to sakene fra Oslo tingrett vitner om at bruken av definisjonen er varierende når det kommer til forvaltningspraksis. I de to sakene hadde ikke forvaltningen anvendt definisjonen i Statsløskonvensjonen i det hele tatt. Informasjon fra UDI til UNHCR viser på den andre siden at definisjonen i Statsløskonvensjonen brukes. Dette er motstridende informa-

sjon. Selvfølgelig kan det tenkes unntak fra den vanlige praksisen, og i denne oppgaven har ikke forvaltningspraksisen blitt vurdert nærmere av kapasitetsmessige hensyn. Det oppgaven derimot kan gjøre, er å gi et inntrykk av at bruk og tolkning av statsløsdefinisjonen til tider er vilkårlig fordi definisjonen i Statsløskonvensjonen ikke alltid blir brukt.

Sakene fra Oslo tingrett viser at når vurderingen av en statsløs persons identitet ikke er statsløsrettet, vil vurderingen ikke nødvendigvis samsvare med en folkerettslig tolkning av Statsløskonvensjonens definisjon av statsløs. Resultatene av de to ulike vurderingene ender opp med å være motsatte og gi store konsekvenser for de det gjelder.

NOU 2015: 4 og dommene fra Oslo tingrett er eksempler på at definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen ble lagt til grunn for tolkningen i tingretten og av regjeringen, i alle fall i disse tilfellene. UNHCR sine anbefalinger legges også til grunn i disse eksemplene. Dette betyr blant annet at det inkluderes en tolkning av vurderingsstatens anvendelse av lovgivning i praksis. Sistnevnte er spesielt interessant ettersom dette viste seg å ikke være åpenbart etter å ha tolket ordlyden i definisjonen i folkeretten i oppgavens kapittel 3 og 4. UNHCRs anbefalinger kan ha vært retningsgivende her ettersom det blir vist til disse.

Tingrettens dommer viser i tillegg at deres tolkning av definisjonen av statsløs bygger på Wien-konvensjonens tolkningsregler. Det er i tråd med det som ble gjort rede for i metodede- len om bruk av Wien-konvensjonen i norsk rett ved konvensjonstolkning.

6 Rettspolitiske vurderinger og oppgavens konklusjoner

6.1 Innledning

Den overordnede problemstillingen for kapittelet er følgende: Hvordan *bør* definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen tolkes og brukes i norsk rett? Spørsmålet vil diskuteres gjennom en sammenfatning av oppgavens funn.

Innledningsvis i oppgaven ble det fremsatt en tese om at tolkning og bruk av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen bør være sammenfallende i folkeretten og i intern norsk rett. I forrige kapittel ble det pekt på noen ulikheter mellom tolkning og bruk i norsk rett og i folkeretten. Blant annet tyder funnene på at definisjonen i Statsløskonvensjonen ikke alltid blir brukt i vurderingen av statsløshet. I tillegg gir ordlyden i den norske oversettelsen av definisjonen inntrykk av å ikke være i tråd med tolkningen etter folkeretten.

UNHCR anbefaler i sin rapport om statsløshet i Norge at det blir utarbeidet prosedyrer for å identifisere statsløse i Norge. UNHCR anbefaler at slike prosedyrer bør være i tråd med deres håndbok.²⁰⁴ Dette, og flere deler av rapporten som helhet, kan tolkes som at UNHCR mener at tolkning og bruk av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen bør være sammenfallende i folkeretten og i norsk rett. Deres uttalelser danner grunnlaget for tesen over.

Første underproblemstilling i dette kapitlet er om statsløsdefinisjonen i Statsløskonvensjonen bør brukes i norsk rett. Diskusjonen handler om rekkevidden av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen i norsk rett – på hvilke rettsområder bør denne definisjonen brukes, og hvordan bør den tolkes. Til sist vil det bli argumentert for å innføre statsløshetsvurderingsprosedyrer i norsk rett, for å løse eventuelle utfordringer ved tolkningen. Kapittelet inneholder også konklusjoner for hele oppgaven.

6.2 Bruk og tolkning av statsløsdefinisjonen i norsk rett

Under oppgavens punkt 1.4 ble det fastslått at definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 er folkerettslig sedvanerett, jf. ICJ-statuttene art. 38 nr. 1 bokstav b. Siden Statsløskonvensjonens definisjon av statsløs er folkerettslig sedvanerett og Norge har ratifisert Statsløskonvensjonen, taler hensynet til lojalitet til Norges folkerettslige forpliktelser klart for at Statsløskonvensjonens definisjon av statsløs bør brukes på norske rettsområder med sektormonoisme.

²⁰⁴ UNHCR (2015) s. 53.

Flere av funnene i kapittel 5 taler for den samme konklusjonen. Statsløskonvensjonens definisjon av statsløs blir vist til i forarbeider, tidligere lovtekst og i forvaltningen. Den har blitt brukt i norske rettssaker (foreløpig trolig bare på tingrettsnivå) og i utredning til lovforslag. Dette kan gi uttrykk for at statspraksis i Norge er at definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen brukes, i hvert fall delvis, i norsk rett.

Det finnes ingen definisjon av begrepet statsløs i norske lover. Utenfor rettsområdene med sektormonisme, er det ikke gitt hvordan begrepet statsløs bør tolkes. Norsk lov antas uansett å være i tråd med landets folkerettslige forpliktelser (presumpsjonsprinsippet).²⁰⁵ Derfor kan det også, av hensyn til de folkerettslige forpliktelsene, argumenteres for at definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen bør brukes for å definere statsløshet på alle områder av norsk rett, også utenfor områder med sektormonisme.

Videre er spørsmålet hvordan definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen bør tolkes. Wien-konvensjonens regler om konvensjonstolkning antas bindende i norsk rett på grunn av det faktum at Høyesterett legger reglene til grunn ved tolkning av konvensjoner. I tillegg har Høyesterett slått fast at UNHCRs anbefalinger på flyktningrettens område skal tillegges atskillig vekt i norsk rett. I punkt 1.4 ble det argumentert for at Høyesteretts holdning til UNHCRs anbefalinger også bør gjelde for deres anbefalinger om Statsløskonvensjonen. De samme kildene bør altså legges til grunn for tolkningen av definisjonen av statsløs i norsk rett som i folkeretten. På grunn av dette bør tolkningen av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen tolkes likt i norsk rett som i folkeretten. Oppgavens kapittel 3 og 4 om tolkning av statsløsdefinisjonen i folkeretten bør gi uttrykk for tolkning også etter norsk rett.

6.3 Statsløsrettet prosedyre for vurdering av statsløshet

Siste delspørsmål under problemstillingen om hvordan definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen bør tolkes og brukes i norsk rett er følgende: Hvordan bør rammene rundt vurderingen være lagt opp? Det kan argumenteres for at definisjonen av statsløs bør tolkes og brukes i norsk rett i form av statsløshetsvurderingsprosedyrer.

Det ligger ikke et eksplisitt krav i Statsløskonvensjonen om statsløshetsvurderingsprosedyrer.²⁰⁶ I 2013 hadde likevel 10 europeiske stater statsløshetsvurderingsprosedyrer.²⁰⁷

I rapporten Mapping Statelessness in Norway skriver UNHCR om vurderinger av statsløshet i norsk forvaltning, som kan vise dagens prosedyrepraksis uten statsløshetsvurderingsprosedy-

²⁰⁵ Eckhoff (2001) s. 316.

²⁰⁶ Overenskomst om statsløses stilling (1954).

²⁰⁷ Gyulai (2013) s. 7.

rer. I rapporten står det at registrering av statsløshet i Norge er en del av helhetsvurderingen når en person søker om visum, oppholdstillatelse eller asyl. Vurderingen av statsløshet gjøres i en identitetsvurdering. Resultatet vil spille inn på den aktuelle søknaden, uten at personen får en statsløshetsstatus med påfølgende beskyttelse. UNHCR bemerker videre at det ikke gjøres en statsløshetsvurdering av for eksempel personer som får avslag på asylsøknad, men som senere blir vurdert som ureturnerbare.²⁰⁸

En grunn for å innføre statsløshetsvurderingsprosedyrer er for å følge UNHCR sin anbefaling om dette.²⁰⁹ UNHCR har i rapporten om statsløshet i Norge gjort en grundig undersøkelse av situasjonen. I tillegg kan det vises til deres brede folkerettslige mandat på området. UNHCR sine anbefalinger om å innføre statsløshetsvurderingsprosedyrer i Norge har dermed et stødig faglig grunnlag fra en kompetent organisasjon.

I norsk rett er allerede én av anbefalingene fra UNHCRs rapport fulgt opp. Som nevnt så det tidligere ut til at statsborgerloven § 16 innskrenket Statsløskonvensjonens definisjonen av statsløs. UNHCR påpekte dette i sin rapport om statsløshet i Norge,²¹⁰ og det fulgte en endring i statsborgerloven.²¹¹ Lovgiver har vist seg villig til å endre lovtekst i tråd med UNHCRs anbefalinger. Det samme bør gjelde for statsløshetsvurderingsprosedyrer.

Oppgaven har vist at tolkning av statsløsdefinisjonen i tråd med Wien-konvensjonen på flere punkter har bekreftet UNHCR sine anbefalinger. Eksempler er tolkningen av begrepet «law», tolkning av og innholdet i «national» og diskusjonen om «operation of its law». Dette kan brukes som enda et moment som taler i retning av å tillegge UNHCRs håndbok stor vekt i norsk rett.

Videre kan det argumenteres for at prinsippet om god tro taler for å innføre statsløshetsvurderingsprosedyrer.²¹² Prinsippet om god tro inkluderer at partene har en plikt til å ikke handle imot konvensjonens formål,²¹³ selv om det ikke er et direkte brudd på en av konvensjonens bestemmelser.²¹⁴

²⁰⁸ UNHCR (2015) s. 30.

²⁰⁹ UNHCR (2015) s. 53.

²¹⁰ UNHCR (2015) s. 29.

²¹¹ Prop. 90 L (2015–2016) s. 195.

²¹² Bianchini (2018) s. 289-290.

²¹³ International Law Commission (1966b) s. 211.

²¹⁴ Dörr (2018) s. 484.

For ikke å handle i strid med Statsløskonvensjonens formål om å hjemle en internasjonal definisjon av begrepet statsløs, bør det i norsk rett innføres statsløshetsvurderingsprosedyrer. Under følger argumenter for dette.

For det første kan det tenkes at statsløshetsvurderingsprosedyrer vil gi mer fokus og prioritet til statsløshetsvurderinger og dermed føre til mer rettspraksis om tolkningen av definisjonen av statsløs. Rettspraksisen kan så brukes i vurderingen av senere statsløshetssaker. Slik kan tolkningen utvikles og statsløsvurderingene harmoniseres.

For det andre kan statsløshetsvurderingsprosedyrer sikre en konsekvent bruk av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen. I kapittel 5 ble det stilt spørsmål ved om vurderingen av statsløshet i forvaltningen alltid er statsløsrettet. Det ble vist til to saker fra Oslo tingrett. Der som statsløshet ikke blir vurdert kan det skyldes flere faktorer, blant annet den statsløse selv. Saker om statsløshet kan være komplekse.²¹⁵ Det kan tenkes saker hvor den statsløse selv ikke vet at hun eller han er statsløs. Kanskje har personen vokst opp i et avsides område og har aldri vært i kontakt med myndighetene.²¹⁶ Statsløshetsvurderingsprosedyrer kan være et hjelpemiddel for å avdekke statsløshet i slike tilfeller.

For det tredje kan statsløshetsvurderingsprosedyrer sikre at den internasjonale definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen blir anvendt i norsk rett. Da kan oppholdstillatelse vurderes på riktig faktisk grunnlag og statsborgerskap erverves, jf. reglene om erverv av statsborgerskap i statsborgerloven §§ 7 jf. 16 og i instruks G-08/2016.

6.4 Konklusjoner

Tolkning og bruk av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen i folkeretten har blitt undersøkt. Bruken av definisjonen internasjonalt har vist seg å være utbredt. Både stater som har innført statsløshetsvurderingsprosedyrer og stater som ikke har gjort det bruker definisjonen i 1954-konvensjonen.

Oppgaven har bekreftet at definisjonsteksten i Statsløskonvensjonen art. 1 nr. 1 kan tolkes på forskjellige måter. Bianchini fant i sin forskning av statspraksis at ulik tolkning kan føre til forskjellig resultat av statsløshetsvurderinger av personer i samme situasjon.

Det kan argumenteres for en bred tolkning av definisjonen av statsløs folkerettslig, men det er enighet om at personer som mangler andre menneskerettigheter enn retten til statsborgerskap

²¹⁵ UNHCR (2014) avsnitt 64.

²¹⁶ UNHCR (2014) avsnitt 38.

skal holdes utenfor. Analysen har vist at ordlydsforskjellen på flere punkter løser seg i folkeretten *de lege lata*.

Videre har tolkning og bruk av definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen i norsk rett blitt analysert. Bruken er ikke utbredt i rettssystemet, men blir anvendt i forvaltningen. Analysen avdekket derimot noen hull. Definisjonen av statsløs er ikke uttrykt i norsk lov. Jeg vil argumentere for at manglende implementering potensielt kan skape forvirring. Noe av forvirringen kan knyttes til den norske oversettelsen som kan gi et annet inntrykk av tolkning av definisjonen enn det som følger av folkeretten. Konsekvensene av feil tolkning av definisjonen har vist seg å kunne være store. *To brødre*-dommen er et eksempel på at mangelfull statsløshetsvurdering førte til at vedtak om avslag på oppholdstillatelse var ugyldig.

I dette kapitlet har det blitt argumentert for at definisjonen av statsløs i Statsløskonvensjonen bør anvendes i spørsmål om statsløshet i norsk rett. Definisjonen bør tolkes likt i norsk rett og i folkeretten. Når oppgaven har vist at flere av tolkningsspørsmålene løser seg i folkeretten, men ikke alltid løser seg i praksis, gir det inntrykk av at det i større grad handler om tilgjengelighet av rettskildene.

For at den folkerettslige tolkningen av statsløsdefinisjonen skal ha best mulig effekt, bør tolkningen være enkelt tilgjengelig for statene. I Norge bør dette være i form av statsløshetsvurderingsprosedyrer. Å innføre statsløshetsvurderingsprosedyrer vil være i tråd med UNHCR sine anbefalinger, prinsippet om god tro, og det vil forbedre situasjonen til statsløse i Norge. Det vil være i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser etter Statsløskonvensjonen og dens formål om å hjemle en internasjonal definisjon av begrepet statsløs. Det blir spennende å se om UNHCRs anbefalinger blir fulgt opp i norsk rett. Det vil i så fall være et løft for den sårbare gruppen av statsløse mennesker.

Kildeliste

Litteratur

- Andenæs (2009) Andenæs, Mads Henry. *Rettskildelære*, Oslo: M.H. Andenæs, 2009.
- Batchelor (1998) Batchelor, Carol A. «Statelessness and the problem of resolving nationality status» i *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, nr. 1-2 (1998), s.156–183. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/10.1-2.156>.
- Batchelor (2004) Batchelor, Carol. «The 1954 Convention relating to the status of stateless persons: Implementation within the European Union member states and recommendations for harmonisation», i *Refugee* Vol. 22 nr. 2 (2004), s. 31-58, [<https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/21330>] [siteret 19.11.2018].
- Bianchini (2018) Bianchini, Katia. *Protecting Stateless Persons: The Implementation of the Convention Relating to the Status of Stateless Persons across EU States*, Leiden, Boston: Brill Nijhoff, 2018.
- Bianchini (2017) Bianchini, Katia. «A Comparative Analysis of Statelessness Determination Procedures in 10 EU States», *International Journal of Refugee Law* Vol. 29, nr. 1 (2017a), s. 42-83. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eex009>.
- Brownlie (2008) Brownlie, Ian. *Principles of public international law*, 7. utg., Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Brunborg (2016) Brunborg, Helge. «Statsløse: mange i verden, få i Norge», *Samfunnsspeilet* 4/2016 (2016), Statistisk sentralbyrå (SSB), s. 66-71, [https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/288193?_ts=158f7589ed0] [siteret 03.09.18]
- Corten (2011) Corten, Olivier og Pierre Klein. *The Vienna Conventions on the*

law of treaties: a commentary, volume 1, Oxford: Oxford University Press, 2011. DOI: 10.1093/law/9780199546640.001.0001.

- Dörr (2018) Dörr, Oliver and Kirsten Schmalenbach. *Vienna Convention on the law of treaties: a commentary*, 2. Utg., Berlin: Springer Nature, 2018.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein og Jan E Helgesen. *Rettskildelære*, 5. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Edwards (2014) Edwards, Alice. (2014) «The meaning of nationality in international law in an era of human rights: Procedural and substantive aspects» i *Nationality and Statelessness Under International Law*, Alice Edwards og Laura van Waas (red.), Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 11-43. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139506007.002>.
- Fripp (2016) Fripp, Eric. *Nationality and Statelessness in the International Law of Refugee Status*, Oxford: Hart Publishing, 2016.
- Gardiner (2015) Gardiner, Richard. *Treaty interpretation*, 2. utg., Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Goodwin-Gill (2007) Goodwin-Gill, Guy S. og Jane McAdam. *The Refugee in International Law*, 3. Utg., Oxford: Oxford University Press, 2007. DOI: 10.1093/law/9780199207633.001.0001.
- Goodwin-Gill (2010) Goodwin-Gill, Guy S. «Convention relating to the Status of Stateless Persons. Introductory note», lest i *United Nations Audiovisual Library of International Law* (2010), <http://legal.un.org/avl/ha/cssp/cssp.html> [sitert 18.11.2018].
- Guinchard (2017) Guinchard, Serge og Thierry Debard. *Lexique des terms juridiques 2017-2018*, 25. Utg., Paris: Éditions Dalloz, 2017.
- Gyulai (2013) Gyulai, Gábor. *Statelessness determination and the protection status of stateless persons. A summary guide of good practices and factors to consider when designing national determination and*

- protection mechanisms*. En rapport publisert av European Network on Statelessness (ENS) (2013), <https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/Statelessness%20determination%20and%20the%20protection%20status%20of%20stateless%20persons%20ENG.pdf> [sitert 18.11.2018].
- Manly (2014) Manly, Mark. «UNHCR's mandate and activities to address statelessness», i *Nationality and Statelessness Under International Law*, Alice Edwards og Laura van Waas (red.), Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 88-115. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139506007.005>.
- McAdam (2016) McAdam, Jane. «Guy S Goodwin-Gill: The International Refugee Law Scholar», i *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28, nr. 4 (2016), s. 552–563. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eew036>.
- Müller (2017) Müller, Amrei. «En kort innføring i folkerettslig traktatolking», i *Jussens Venner* nr. 04 Volum 52 (2017), s. 222-259 (sitert fra idunn.no).
- Robinson (1955) Robinson, Nehemiah. *Convention relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation*, Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress, 1955, <http://www.refworld.org/docid/4785f03d2.html> [sitert 19.11.2018]
- Ruud (2011) Ruud, Morten og Geir Ulfstein. *Innføring i folkerett*, 4. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2011.
- Tjønneland (2018) Tjønneland, Eivind. (2018) «Finalisme: filosofi» i *Store norske leksikon*, https://snl.no/finalisme_-_filosofi [sitert 20.11.2018].
- van Waas (2008) van Waas, Laura. *Nationality Matters: Statelessness under international law*, School of Human Rights Research series vol. 29, 2008.
- van Waas (2014) van Waas, Laura. «The UN statelessness conventions», i *Nationality and Statelessness Under International Law*, Alice Edwards og Laura van Waas (red.), Cambridge: Cambridge University

Press, 2014, s. 64-87. DOI:
<https://doi.org/10.1017/CBO9781139506007.004>.

Weis (1979) Weis, P. *Nationality and Statelessness in International Law*, 2. utg., Nederland: Sijthoff & Noordhoff, 1979.

Øyen (2018) Øyen, Øyvind Dybvik. *Lærebok i utlendingsrett*, 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

Lover og forarbeider

1814 Lov 17. mai Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova).

1966 Lov 17. juni nr. 12 om folketrygd (folketrygdloven).

1967 Lov 10. februar om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

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

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

NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov.*

NOU 2015: 4 *Tap av norsk statsborgerskap.*

Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II).*

Prop. 146 L (2016–2017) *Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser).*

Prop. 111 L (2017–2018) *Endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap).*

Meld. St. 33 (2011–2012) *Norge og FN: Felles framtid, felles løsninger.*

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

Ot.prp. nr. 65 (1988–89) *Om lov om endringer i lov 17 juni 1966 nr 12 om folketrygd (Pensjon til personer med utenlandsopphold i yrkesaktiv alder og utbetaling av pensjoner i utlandet).*

Ot.prp. nr. 29 (1995–96) *Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven).*

St.prp. nr. 75 (1956) *Om innhentelse av Stortingets samtykke til å ratifisere konvensjonen om statsløses stilling av 28. september 1954.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1956&paid=2&wid=a&psid=DIVL1111> [sitert 24.11.2018].

Innst. S. nr. 193 (1956) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om innhentelse av Stortingets samtykke til å ratifisere konvensjonen om statsløses stilling av 28. september 1954. (St. prp. nr. 75.)* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1956&paid=6&wid=a&psid=DIVL2258> [sitert 24.11.2018].

S.tid. (1956) s. 2754-2755 *Forhandlinger i Stortinget: Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om innhentelse av Stortingets samtykke til å ratifisere konvensjonen om statsløses stilling av 28. september 1954 (innst. S. nr. 193), 11. oktober 1956.* [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1956&paid=7&wid=a&psid=DIVL765&pgid=b_1262] [sitert 07.11.2018].

Regjeringen (udatert), *Saksgang: Tap av norsk statsborgerskap,* <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kd/sak/saksgang-statsborgerskap/id2606893/> [sitert 22.11.2018]

Konvensjoner

Europarådskonvensjonen om statsborgerskap	European Convention on Nationality ETS nr. 166, Strasbourg 6. november 1997
Flyktningkonvensjonen	Convention relating to the Status of Refugees, Genève, 28. juli 1951
Haag-konvensjonen	Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law, Haag 12. april 1930
ICJ-statuttene	Statute for the International Court of Justice, vedlegg til De forente nasjoners pakt, 26. juni

1945

Konvensjon om begrensning av statsløshet	Convention on the Reduction of Statelessness, New York, 30. august 1961
Menneskerettighetserklæringen	Universal Declaration of Human Rights, 10. desember 1948, [http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/] [sitert 18.11.2018]
Overenskomst om statsløses stilling (fransk)	Convention relative au Statut Des Apatrides, New York, 28. september 1954, [https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20360/volume-360-I-5158-French.pdf] [sitert 23.11.2018]
Overenskomst om statsløses stilling (engelsk)	Convention relating to the Status of Stateless Persons, New York, 28. september 1954 [http://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Status-of-Stateless-Persons_ENG.pdf] [sitert 23.11.18]
Overenskomst om statsløses stilling (spansk)	Convencion sobre el Estatuto de los Apatridas, New York, 28. September 1954, [https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20360/volume-360-I-5158-Other.pdf] [sitert 23.11.2018]
Overenskomst om statsløses stilling (norsk)	UDI, Overenskomst om statsløses stilling, New York, 28. september 1954, [https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/internasjonale-konvensjoner-og-avtaler/1954-09-28/] [sitert 23.11.18]
Wien-konvensjonen	The Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien 23. mai 1969.

Rettspraksis

Norsk rettspraksis:

Rt. 2000 s. 1811

Rt. 2010 s. 858

Rt. 2012 s. 139

HR-2017-569-A

TOSLO-2017-182937

Oslo tingretts dom av 8. mai 2018 (Ikke tilgjengelig i Lovdata. Tilsendt anonymisert kopi fra Marek Linha, juridisk rådgiver, Norsk organisasjon for asylsøkere).

International Court of Justice:

- | | |
|--------------------------|---|
| Admissions case | Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4) (Admissions case), International Court of Justice, I. C. J. Reports 1948, p. 57, Advisory Opinion, 28 May 1948, https://www.icj-cij.org/files/case-related/3/003-19480528-ADV-01-00-EN.pdf [sitert 24.11.2018]. |
| Guinea-Bissau v. Senegal | Arbitral Award of 31 July 1989 (Guinea-Bissau v. Senegal), International Court of Justice, I.C.J. Reports 1991, p. 53, judgment, 12 November 1991, https://www.icj-cij.org/files/case-related/82/082-19911112-JUD-01-00-EN.pdf [sitert 21.11.2018]. |
| Hungary v. Slovakia | Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), International Court of Justice, I.C.J. Reports 1997 p. 7, judgment, 25. september 1997, https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf [sitert 21.11.2018]. |
| Botswana v. Namibia | Kasikili/Sedudu Island (Botswana v. Namibia), International Court of Justice, I.C.J. Reports 1999, p. 1045, judgment, 13 December 1999, https://www.icj-cij.org/files/case-related/98/098-19991213-JUD-01-00-EN.pdf [sitert 21.11.2018]. |

Nicaragua v. Colombia Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), International Court of Justice, I.C.J. Reports 2016 p. 100, Judgment, 17 March 2016, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/154/154-20160317-JUD-01-00-EN.pdf> [siteret 23.11.2018]

Engelsk nasjonal rettspraksis:

Pham v Secretary of State for the Home Department the United Kingdom Supreme Court, [2015] UKSC 19, 25. mars 2015, https://www.supremecourt.uk/decided-cases/docs/UKSC_2013_0150_Judgment.pdf [siteret 13.09.2018]

R (on the application of Sameda) v Secretary of State for the Home Department Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), [2015] UKUT 658, 21. oktober 2015, <https://tribunalsdecisions.service.gov.uk/utiac/2015-ukut-658> [siteret 20.11.2018]

B2 v. The Secretary of State for the Home Department the United Kingdom Court of Appeal, [2013] EWCA Civ 616, 24. mai 2013, https://www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,51b096ec4.html [siteret 22.11.2018]

FN-dokumenter

Executive Committee (1995) Executive Committee. UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Prevention and Reduction of Statelessness and the Protection of Stateless Persons*, No. 78 (XLVI) – 1995, 20. oktober 1995, [<https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c443f/prevention-reduction-statelessness-protection-stateless-persons.html>] [siteret 23.11.2018].

Executive Committee (2006) Executive Committee. UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons*, No. 106 (LVII) – 2006, 6. oktober 2006,

- [<http://www.unhcr.org/excom/exconc/453497302/conclusion-identification-prevention-reduction-statelessness-protection.html>]
[sisert 18.11.2018].
- FN-sambandet (udatert) FN-sambandet. *FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR)*, (udatert), <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-organisasjoner-fond-og-programmer/FNs-hoeykommissaer-for-flyktninger-UNHCR> [sisert 18.11.2018].
- Generalforsamlings-
resolusjon 50/152
(1996) UN General Assembly resolution A/RES/50/152, on ‘Office of the High Commissioner for Refugees’, 9 February 1996. [<http://www.un.org/documents/ga/res/50/ares50-152.htm>] [sisert 23.11.2018]
- Generalforsamlingsre-
solusjon 61/137 (2006) UN General Assembly resolution A/RES/61/137, on ‘Office of the High Commissioner for Refugees’, 25 January 2006, [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_61_137.pdf] [sisert 23.11.2018].
- International Law
Commission (1953) International Law Commission (1953). *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, A/CN. 4/8ER. A/1953/Add. 1, Dokument A/CN.4/64, [http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/1949_1959.shtml] [sisert 20.11.2018].
- International Law
Commission (1966a) International Law Commission (1966). *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, A/CN.4/SER.A/1966/Add.1 [http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/1960_1969.shtml] [sisert 19.11.2018].
- International Law
Commission (1966b) International Law Commission (1966). *Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries*, [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf] [sisert 23.11.2018].
- Menneskerettighets-
kommisjonsresolusjon
(1947) UN Commission on Human Rights. “Miscellaneous Resolutions”, i *Report of the Commission on Human Rights*, 2nd session, Geneva, 2 December to 17 December 1947, paragraph 46–50, [<https://digitallibrary.un.org/record/599974>] [sisert 23.11.2018].
- UNHCR (2010) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Expert Meeting -

- The Concept of Stateless Persons under International Law ("Prato Conclusions"), May 2010, (2010), <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html> [sitert 20.11.2018].
- UNHCR (2012) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of "Stateless Person" in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 2012, HCR/GS/12/01, <http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html> [sitert 18.11.2018].
- UNHCR (2014) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 2014a, <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html> [sitert 18.11.2018].
- UNHCR (2015) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Norway*, 2015, <http://www.refworld.org/docid/5653140d4.html> [sitert 18.11.18].
- UNHCR (2017) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global trends. Forced displacement in 2017*, 2017, <http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf> s. 51, [sitert 18.11.2018].
- United Nations (1954) United Nations. (1954) «Final Act of the United Nations Conference on the Status of Stateless Persons» («FNs sluttakt for De Forente Nasjoners konferanse om statsløses stilling»). New York, 28. september 1954, i *Treaty Series*, vol. 360, s. 117-129, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20360/v360.pdf> [sitert 23.11.2018].
- United Nations (2006) United Nations. Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries, 2006. [<http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>] [sitert 18.11.2018]
- United Nations Economic and Social Council (1949) United Nations Economic and Social Council. (1949) *A Study of Statelessness, United Nations, August 1949, Lake Success - New York*, 1. august 1949, E/1112; E/1112/Add.1, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c2d0.html> [sitert 19.11.2018].

- United Nations Economic and Social Council (1954a) United Nations Economic and Social Council. (1954) «The draft protocol relating to the status of stateless persons: Memorandum by the secretary-general», i *United Nations' conference of plenipotentiaries on the status of stateless persons*, 6. august 1954, E/C0NF.17/3, http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/311884/E_CONF.17_3-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y [sitert 19.11.2018].
- United Nations Economic and Social Council (1954b) United Nations Economic and Social Council. (1954) *Revised text of articles as proposed by the Style Committee: revision of the draft protocol relating to the status of stateless persons*, 22 September 1954, E/C0NF.17/L.22, <http://repository.un.org/handle/11176/311911> [sitert 24.11.2018].
- United Nations Treaty Collection (2018a) United Nations Treaty Collection. *Convention relating to the Status of Stateless Persons* (2018), https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mt_dsg2&clang=en [sitert 19.11.2018], lenke til Norges ratifisering og signering av konvensjonen: <https://treaties.un.org/Pages/showActionDetails.aspx?objid=0800000280032e5f&clang=en> [sitert 19.11.2018].
- United Nations Treaty Collection (2018b) United Nations Treaty Collection. *Vienna Convention on the Law of Treaties* (2018), https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mt_dsg3&clang=en [sitert 24.11.2018].

Annet

- Council of Europe (udatert) Council of Europe. *Details of Treaty No.166: European Convention on Nationality*. (udatert), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166> [sitert 20.11.2018]
- Europarådsrapport (1997) Europarådsrapport. (1997), *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, European Treaty Series No. 166, 06.11.1997,

[<https://rm.coe.int/16800ccde7>] [sitert 27.08.2018]

European Network on Statelessness (2017a) European Network on Statelessness (ENS). *Ukraine* (2017a), <https://index.statelessness.eu/country/ukraine> [sitert 20.11.2018]

European Network on Statelessness (2017b) European Network on Statelessness (ENS). *Netherlands* (2017b), <https://index.statelessness.eu/country/netherlands> [sitert 20.11.2018]

European Network on Statelessness (2018a) European Network on Statelessness (ENS). *LUNCHTIME RECEPTION: Addressing statelessness in Europe - 10 Oct (1-2pm); Council of Europe, Strasbourg.* (2018a), <https://www.statelessness.eu/news-events/news/lunchtime-reception-addressing-statelessness-europe-10-oct-1-2pm-council-europe> [sitert 22.11.2018]

European Network on Statelessness (2018b) European Network on Statelessness (ENS). *Statelessness Index Survey: United Kingdom.* (2018b), https://index.statelessness.eu/sites/index.statelessness.eu/files/ENS_Index_Survey-United%20Kingdom.pdf lastet ned fra <https://index.statelessness.eu/country/united-kingdom> [sitert 20.11.2018]

European Network on Statelessness (2018c) European Network on Statelessness (ENS). *Interview with Laura van Waas - Co-director of the Institute on Statelessness and Inclusion.* (2018c), <https://www.statelessness.eu/news-events/news/interview-laura-van-waas-co-director-institute-statelessness-and-inclusion> [sitert 22.10.2018]

European Network on Statelessness (2018d) European Network on Statelessness (ENS). *ENS Statelessness Index Survey: Ukraine* (2018d), https://index.statelessness.eu/sites/index.statelessness.eu/files/ENS_Index_Survey-Ukraine.pdf lastet ned fra <https://index.statelessness.eu/country/ukraine> [sitert 20.11.2018]

European Network on Statelessness (2018e) European Network on Statelessness (ENS). *ENS Statelessness Index Survey: The Netherlands* (2018e), file:///C:/Users/perni/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/ENS_Index_Survey-

- [The%20Netherlands%20\(1\).pdf](#) lastet ned fra <https://index.statelessness.eu/country/netherlands> [sitert 28.10.2018]
- European Network on statelessness (2018f) European Network on Statelessness (ENS). *ENS Statelessness Index Survey: France* (2018f), https://index.statelessness.eu/sites/index.statelessness.eu/files/ENS_Index_Survey-France.pdf lastet ned fra <https://index.statelessness.eu/country/france> [sitert 11.11.2018]
- European Network on statelessness (2018g) European Network on Statelessness (ENS). *ENS Statelessness Index Survey: Moldova* (2018g), https://index.statelessness.eu/sites/index.statelessness.eu/files/ENS_Index_Survey-Moldova.pdf lastet ned fra <https://index.statelessness.eu/country/moldova> [sitert 11.11.2018]
- European Network on Statelessness (udatert) European Network on Statelessness (ENS). *Statelessness Index* (udatert), <https://index.statelessness.eu/themes/statelessness-determination-and-status-group-1#block-views-spd-countries-block-6> [sitert 19.11.2018]
- Linha (2018) Linha, Marek, juridisk rådgiver i Norsk organisasjon for asylsøkere, samtale, 19. september 2018.
- Lovdata (udatert) Lovdata. (udatert) *Overenskomst om statsløses stilling*, <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1954-09-28-1?q=overenskomst%20om%20statsløses%20stilling> [sitert 22.11.2018].
- Osborne (2015) Osborn, Louise. «Stateless in Europe: 'We are no people with no nation'» i *The Guardian* 27. desember 2015. (2015), <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/27/stateless-in-europe-refugee-crisis-we-are-no-people-with-no-nation>

Annen offentlig praksis

- Justis- og bered- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014) *Handlingsplan mot radikali- skapsdepartemen- sering og voldelig ekstremisme*, 10. juni 2014.

- tet (2014) [https://www.regjeringen.no/contentassets/6d84d5d6c6df47b38f5e2b989347fc49/handlingsplan-mot-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme_2014.pdf] [sitert 23.11.2018].
- Justis- og bered- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016) *Instruks om tolkning av statsborgerloven - gjeldende rett for statsløse søkere som er født i Norge*, instruksnummer G-08/2016. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-tolkning-av-statsborgerloven---gjeldende-rett-for-statslose-sokere-som-er-fodt-i-nor-ge/id2518182/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=epost&utm_campaign=Rundskriv-28.10.2016] [sitert 02.10.2018].
- Utlendingsdirek- Utlendingsdirektoratet. (2011) *Utlendingsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel*, RS 2011-007, 11. april 2011. [https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-007/#_Toc290989368] [sitert 17.10.2018].
- Utenriksdeparte- Utenriksdepartementet. (2009) *Aktuelle FN-spørsmål - FNs 64. generalforsamling høsten 2009, 15. august 2009*. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/fn/aktuelle_fnspm09.pdf?id=2170418] [sitert 21.11.2018]