



NORGES HØYESTERETT

Den 31. oktober 2017 avsa Høyesterett dom i

HR-2017-2078-A, (sak nr. 2017/670), sivil sak, anke over dom,

Staten v/Utlendingsnemnda

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Anders Wilhelmsen)

mot

A

B

C

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (advokat Mads Andenæs – til prøve)
(SEIF) (partshjelper)

Norsk organisasjon for asylsøkere (advokat Anders Christian Stray Ryssdal)
(NOAS) (partshjelper)

FNs høykommissær for flyktninger (advokat Brynjulf Risnes)
(partshjelper)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Kallerud**: Saken gjelder avslag på søknad om reisebevis for flyktninger. Hovedspørsmålet er om det er i samsvar med artikkel 28 i FN's flyktningkonvensjon å nekte reisebevis til flyktninger som har fått opphold i Norge, fordi det er tvil om deres identitet.
- (2) Saken for Høyesterett gjelder tre personer som i Norge er registrert under navnene A, B og C. Alle tre er anerkjent som flyktninger i Norge og har fått oppholdstillatelse på dette grunnlaget, jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. De har imidlertid blitt nektet reisebevis for flyktninger fordi utlendingsmyndighetene mener de ikke har sannsynliggjort at den oppgitte identiteten er riktig.

- (3) Ankemotparten som angir å være A, født 00.00.1972 og eritreisk borger, ble stanset av tollvesenet da han kom med toget fra Stockholm 31. desember 2010. Han legitimerte seg med et etiopisk pass med navnet D, født 00.00.1979. I avhør forklarte han at dette passet er falskt. Han forklarte videre at han under oppholdet i Hellas hadde oppgitt den uriktige identiteten E til greske myndigheter. Han fremla også et bortvisningsdokument fra Hellas hvor navnet er F og fødselsdatoen 00.00.1977. Endelig har han opplyst at han på reisen til Europa benyttet et sudanesisk pass med identiteten G. Til sammen har han altså brukt fem forskjellige identiteter.
- (4) Som dokumentasjon for identiteten han nå oppgir – A – har han fremlagt et eritreisk nasjonalt identitetskort med dette navnet, men hvor fødselsdatoen er 00.00.1976. Riktig dato skal ifølge A være 00.00.1972. Han har også fremlagt en vigselfattest, men der er fødselsdatoen oppgitt til 00.00.1972. Videre har han lagt frem en kopi av et militærtjenestebevis.
- (5) Utlendingsmyndighetene mente at As identitetsopplysninger ikke var sannsynliggjort, men la likevel til grunn at han var borger av Eritrea. På grunn av sikkerhetssituasjonen i Eritrea innvilget Utlendingsdirektoratet (UDI) A oppholdstillatelse i Norge som flyktning i vedtak 19. mai 2011. Men hans søknad om reisebevis for flyktninger ble avslått på grunn av usikkerhet om hans identitet. Utlendingsnemnda (UNE) tok i vedtak 17. februar 2012 ikke til følge As klage på avslaget på utstedelse av reisebevis. Etter varsel om stevning vurderte UNE As sak på ny, men fant i vedtak 22. oktober 2014 ikke grunnlag for omgjøring.
- (6) Ankemotparten som angir å være B, født 00.00.1984 og borger av Eritrea, søkte om asyl i Norge 9. oktober 2007. Ved politiregistreringen oppga han å være født 1. januar 1987, mens han i asylintervjuet oppga den fødselsdatoen jeg allerede har nevnt, og som han er registrert med her i landet.
- (7) Søk etter hans fingeravtrykk i internasjonale registre viste at han var blitt registrert som asylsøker i Italia 20. juli 2007 under identiteten H, født 00.00.1988. Det kom også frem at han hadde fått oppholdstillatelse i Italia fra 22. august 2007 til 21. august 2008. For å unngå å bli sendt tilbake til Italia skadet han fingertuppene sine i håp om at norske myndigheter ikke skulle oppdage at han tidligere var registrert som asylsøker der. Han forklarte for lagmannsretten at han – i likhet med mange andre asylsøkere – oppga uriktig identitet til italienske myndigheter, fordi han heller ville søke asyl i Norge.
- (8) Som dokumentasjon på den identiteten han oppgir for norske myndigheter – B – har han fremlagt skoledokumenter, medlemskort fra en studentorganisasjon og sin mors nasjonale identitetskort. I UNEs vedtak 22. oktober 2014 heter det at "dokumenter fra Eritrea på generelt grunnlag ikke har den nødvendige notoritet til å tjene som fullverdig dokumentasjon på klagerens identitet".
- (9) Bs søknad om beskyttelse i Norge ble avslått i 2008. Italienske myndigheter ble i medhold av Dublin II forordningen ansett for å ha akseptert å overta ham, men han ble ikke i tide returnert til Italia. UDI traff derfor nytt vedtak i saken 15. juli 2010 hvor han ble innvilget oppholdstillatelse i Norge som flyktning. Selv om utlendingsmyndighetene mente at Bs identitet ikke var sannsynliggjort, ble det lagt til grunn at han var fra Eritrea og hadde behov for beskyttelse. Søknaden om reisebevis for flyktninger ble avslått på

grunn av tvil om hans identitet. UNE tok i vedtak 25. august 2011 ikke til følge hans klage over avslag på søknad om reisebevis.

- (10) Etter varsel om stevning vurderte UNE Bs sak på ny, men fant i vedtak 22. oktober 2014 ikke grunnlag for omgjøring.
- (11) Ankemotparten som angir å være C, født 00.00.1977 og borger av Irak, søkte asyl i Norge 9. juli 2002.
- (12) I lagmannsrettens oppsummering av Cs bakgrunn og behandlingen av hans sak heter det blant annet:

"Han oppga at han var Feyli-kurder, og at han fryktet irakiske myndigheter etter at han i mai 2002 var blitt dømt for landsforræderi til 25 års fengsel. Den 18. november 2005 opplyste han til Utlendingsdirektoratet at han var homofil og oppga også dette som asylgrunn. I mellomtiden var det blitt oppdaget at C i 1998 hadde søkt om asyl i Nederland under en annen identitet (I, født 00.00.1975), og at han var blitt registrert i Tyskland med en tredje identitet (J, født 00.00.1985). Han hadde videre levert ny søknad om asyl i Nederland i 2003, men var blitt returnert til Norge.

Ved vedtak 12. april 2006 avslo Utlendingsdirektoratet søknaden om asyl og oppholdstillatelse i Norge. Vedtaket ble påklaget til Utlendingsnemnda som i vedtak 27. august 2007 ikke tok klagen til følge. Heller ikke Cs begjæring om omgjøring førte frem.

C tok deretter ut stevning mot staten ved Utlendingsnemnda med påstand om at nemndas avgjørelser var ugyldige. Han anførte ikke lenger at han hadde rett til asyl eller vern mot utsendelse fordi han var Feyli-kurder og av den grunn dømt for landsforræderi i Irak. Derimot gjorde han gjeldende at det forelå en velbegrunnet frykt for forfølgelse fra den irakiske staten og familien eller klanen i Irak på grunn av hans homofile legning. Utlendingsnemnda på sin side bestred ikke lenger at C var homofil, men gjorde gjeldende at frykten for forfølgelse ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort."

- (13) Både tingretten og lagmannsretten frifant staten. Høyesterett kom imidlertid i Rt-2012-494 til at lagmannsrettens dom måtte oppheves. Det heter avslutningsvis i avsnitt 57 i dommen at hvis det er "frykten for forfølgelse som er årsaken til at søkeren velger å skjule sin seksuelle identitet, må kravet om 'velbegrunnet frykt for forfølgelse' anses oppfylt". Det var derfor uriktig rettsanvendelse når lagmannsretten – uten å ta stilling til årsaken – la til grunn at C ved en eventuell retur til Irak måtte forutsettes å innrette sin livsførsel slik at han unngikk forfølgelse, se avsnitt 60 til 62.
- (14) UNE innvilget etter dette C oppholdstillatelse i Norge som flyktning ved vedtak 22. august 2012. UDI nektet i vedtak 17. oktober 2012 å utstede reisebevis fordi det var tvil om Cs identitet. Vedtaket ble påklaget til UNE som i vedtak 11. november 2013 ikke tok klagen til følge. Det ble blant annet vist til tidligere vedtak hvor det ble lagt til grunn at C hadde oppgitt andre identiteter til nederlandske og tyske myndigheter, og at han hadde gitt motstridende opplysninger om sine foreldre, ektefelle og barn til norske og nederlandske myndigheter. Han hadde ikke fremlagt noen dokumenter for å underbygge sin identitet.
- (15) Etter varsel om stevning vurderte UNE Cs sak på ny, men fant i vedtak 22. oktober 2014 ikke grunnlag for omgjøring.

- (16) A, B og C reiste – sammen med en del andre flyktninger i lignende situasjon – sak for Oslo tingrett med blant annet påstand om at vedtakene om avslag på søknad om reisebevis er ugyldige.
- (17) Ved Oslo tingretts dom 2. november 2015 ble UNEs avslag på søknad om reisebevis kjent ugyldige for alle saksøkerne. Etter tingrettens syn utgjorde det ikke en "compelling reason" for å avslå søknad om reisebevis etter flyktningkonvensjonen artikkel 28 at det var oppgitt flere identiteter. Dessuten fant tingretten at alle saksøkerne hadde sannsynliggjort sin identitet.
- (18) Staten anket tingrettens dom til Borgarting lagmannsrett, som 13. februar 2017 forkastet anken. Lagmannsretten kom til at generell tvil om en flyktnings identitet ikke er en slik "compelling reason" som kreves etter flyktningkonvensjonen artikkel 28 for å nekte utstedelse av reisebevis. Det måtte etter lagmannsrettens syn påvises alvorlige og ekstraordinære forhold knyttet til den enkelte flyktning. Det var ikke gjort her. Eksempelvis var det ingen holdepunkter for at flyktningene er under straffeforfølgning i andre land, har tilknytning til et internasjonalt terrornettverk eller er involvert i menneskehandel. Lagmannsretten kom til at vedtakene på denne bakgrunn måtte kjennes ugyldige. For de tre som saken for Høyesterett gjelder, tok lagmannsretten ikke uttrykkelig stilling til om identiteten var sannsynliggjort.
- (19) Staten ved Utlendingsnemnda har anket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen, og omfatter bare de tre partene hvor lagmannsretten ikke tok uttrykkelig stilling til om deres identitet var sannsynliggjort.
- (20) Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har opptrådt som partshjelpere for ankemotpartene.
- (21) Den ankende part – *staten ved Utlendingsnemnda* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (22) Ingen av ankemotpartene har sannsynliggjort sin identitet. Særlig klart er dette for A og C som har oppgitt henholdsvis fem og tre ulike identiteter, og som begge har levd i lengre tid under andre identiteter i andre europeiske land. Men også for B er det sannsynlighetsovervekt for at den identiteten han har oppgitt til norske myndigheter ikke er den riktige. Han nektet for å ha søkt om asyl i Italia, og for å ha avgitt fingeravtrykk der, og han forsøkte å skjule dette ved å skade fingertuppene. De dokumentene han har fremlagt har liten bevisverdi. Ved politiregistreringen oppga han en annen fødselsdato enn ved asylintervjuet.
- (23) Tvil om identitet faller inn under uttrykket "compelling reasons of national security or public order" i flyktningkonvensjonen artikkel 28. Det er en generell og grunnleggende forutsetning for å få utstedt reisedokumenter at identiteten er sannsynliggjort. Nasjonalt følger dette av passloven § 3, internasjonalt av en rekke anbefalinger og handlingsplaner mv., blant annet fra EU, FN og Den internasjonale luftfartsorganisasjonen (ICAO).
- (24) Identitetskontroll og tiltak mot bruk av falske identitetsdokumenter er et viktig element i bekjempelsen av alvorlig kriminalitet. Når norske myndigheter nekter utstedelse av reisebevis i de sjeldne tilfellene en flyktning ikke kan sannsynliggjøre sin identitet, er dette tvingende nødvendig for å ivareta nasjonal sikkerhet og offentlig orden. Dersom

ankemotpartene skulle vinne frem, må det utstedes reisebevis som viser en identitet som mest sannsynlig er uriktig. Det ville i så fall undergrave tilliten til norske reisedokumenter og legitimere bruk av uriktig identitet.

- (25) Det følger ikke av ordlyden i flyktningkonvensjonen at det kreves andre individuelle omstendigheter enn identitetstvil for å nekte utstedelse av reisebevis. Noe slikt krav kan heller ikke utledes av andre kilder. Lagmannsretten tar her feil. Og uansett er det umulig å kontrollere om det foreligger slike individuelle omstendigheter som begått kriminalitet og fare for fremtidige lovbrudd når myndighetene ikke en gang har en sannsynlig identitet å holde seg til.
- (26) Utlendingsmyndighetene er klar over at det kan være vanskelig for asylsøkere å dokumentere sin identitet på en fullgod måte og dette tas det hensyn til i praksis. I noen tilfeller – som i saken her – må det legges til grunn at søkerne har et beskyttelsesbehov til tross for at identiteten ikke er sannsynliggjort. Det erkjennes at det er betydelige ulemper for dem å mangle et gyldig identitetsdokument. Men dette løses ikke ved å utstede et reisebevis som angir en identitet som mest sannsynlig er uriktig. Det grunnleggende problemet er den usikre identiteten, ikke mangelen på reisebevis. Problemstillingen gis oppmerksomhet ved det pågående arbeidet knyttet til utstedelse av nasjonalt identitetsbevis.
- (27) Staten ved Utlendingsnemnda har lagt ned slik påstand:
- 1. Staten v/Utlendingsnemnda frifinnes.**
 - 2. Sakskostnader tilkjennes ikke."**
- (28) Ankemotpartene – *A, B og C* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (29) FNs flyktningkonvensjon artikkel 28 må tolkes strengt etter ordlyden. Ordlyden er den bindende norm, og det er ikke adgang til å trekke inn andre kilder eller tolkingsfaktorer. Det er ikke rom for dynamisk tolking, og staten har ingen skjønnsmargin. Den norske reguleringen – utlendingsloven § 64, utlendingsforskriften § 12-1 første ledd bokstav b, og UDIs rundskriv – fanger ikke på tilfredsstillende måte opp den strenge ordlyden i flyktningkonvensjonen artikkel 28. Dette er imidlertid av mindre betydning siden retten til reisebevis for ankemotpartene følger direkte av ordlyden i flyktningkonvensjonen artikkel 28, jf. utlendingsloven § 3.
- (30) Retten til reisebevis har også en side mot bevegelsesfriheten, som blant annet følger av Grunnloven § 106, men dette overskygges av de strenge kravene i flyktningkonvensjonen, jf. uttrykkene "compelling" og "require".
- (31) Som lagmannsretten riktig legger til grunn, kan utstedelse av reisebevis etter konvensjonen bare nektes i alvorlige og ekstraordinære situasjoner. Generell tvil om identitet er ikke et forhold som faller inn under uttrykket "national security or public order". Og det foreligger i alle fall ikke "compelling reasons" som "otherwise require" at utlendingsmyndighetene generelt avslår søknader om reisebevis fra flyktninger som ikke kan sannsynliggjøre sin identitet. Utstedelse av reisebevis kan – slik lagmannsretten legger til grunn – bare nektes dersom myndighetene påviser at det for nettopp denne søkeren foreligger konkrete omstendigheter som gjør det nødvendig å nekte utstedelse av

reisebevis ut fra hensynet til samfunnssikkerhet eller offentlig orden.

- (32) Alle de tre ankemotpartene har for øvrig sannsynliggjort sin identitet. Det er her tilstrekkelig å vise til tingrettens bevisvurdering.
- (33) A, B og C har lagt ned slik påstand:
- "Anken forkastes.**
- Ankemotpartene tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett."**
- (34) Partshjelperen *Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)* støtter ankemotpartenes argumentasjon og har lagt ned slik påstand:
- "Anken forkastes.**
- Partshjelperen Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett."**
- (35) Også partshjelperen *Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)* har i det vesentlige sluttet seg til ankemotpartenes argumentasjon. NOAS har ellers blant annet fremhevet:
- (36) Norske myndigheter har akseptert at ankemotpartene har et beskyttelsesbehov. På dette grunnlaget er de innvilget oppholdstillatelse her i landet, og de må forventes å bli boende her på ubestemt tid. Reisebevis for flyktninger er det eneste gyldige identitetsdokument de kan få. Når dette nektes dem, utelukkes adgangen til å reise utenlands, noe de gjennomgående har større behov for enn andre. Også deres mulighet til å bli integrert i det norske samfunnet reduseres vesentlig, noe som ellers er et viktig mål for myndighetene. Uten reisebevis er det blant annet umulig å få tilgang til alminnelige banktjenester, de kan ikke få førerkort, kan ikke kjøpe fast eiendom og ikke arbeide i yrker som krever politiattest. Disse konsekvensene kan i praksis bare unngås ved å utstede reisebevis.
- (37) Staten har ikke påvist at det er noen reell fare for at norske reisedokumenter mister tillit om det utstedes reisebevis til denne lille gruppen flyktninger. Det er heller ikke dokumentert at reisebevis med uriktig identitet faktisk er benyttet til å begå kriminalitet, eller at kriminaliteten vil øke om det utstedes reisebevis til flyktninger uten sannsynliggjort identitet.
- (38) Den grensen norske myndigheter har satt – reisebevis utstedes bare på identiteter som er sannsynliggjort, altså over 50 prosent – har ikke hjemmel noe sted. Grensen er helt uhensiktsmessig. Det gir liten mening med tanke på kriminalitetsbekjempelse mv. å gi reisebevis til en person hvor identiteten er sannsynliggjort med 51 prosent, men nekte å utstede det samme dokumentet når identiteten er sannsynliggjort med 49 prosent.
- (39) Partshjelperen NOAS har lagt ned slik påstand:
- "1. Anken forkastes.**
- 2. Norsk Organisasjon for Asylsøkere tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett."**
- (40) Partshjelperen *FNs høykommissær for flyktninger* har blant annet fremhevet at flyktningkonvensjonen artikkel 28 gir en individuell rettighet for den enkelte flyktning.

Det må legges særlig vekt på at flyktninger som hovedregel mangler dokumenter som kan bidra til å godtgjøre deres identitet. Bestemmelsen må tolkes restriktivt. Den enkelte søkers forhold må vurderes konkret. Staten har bevisbyrden.

- (41) Høykommissæren er ikke kjent med at det foregår omfattende misbruk av reisebevis, og det er i alle fall ikke dokumentert fare for det i denne saken. Det er ikke påvist "compelling reasons" for å nekte å utstede reisebevis til ankemotpartene.
- (42) FNs høykommissær for flyktninger har ikke lagt ned påstand.
- (43) Det er fremlagt enkelte nye dokumenter og foretatt et bevisopptak for Høyesterett. Bortsett fra at antallet parter er redusert, står saken i det vesentlige i samme stilling som for de tidligere instanser.
- (44) *Mitt syn på saken*
- (45) Lagmannsretten har gitt denne redegjørelsen for *betydningen av reisebevis*:

"Reisebevis gir i likhet med pass flyktningene rett til å krysse landegrensene. Å være i besittelse av reisebevis er derfor en forutsetning for å kunne reise på ferie til utlandet samt for å besøke familie og andre som ikke bor i Norge. Da reisebevis per i dag er eneste gyldige ID-dokument for flyktninger i Norge, er reisebevis også av betydning for flyktningenes muligheter for deltakelse i samfunnslivet. Førerkort kan ikke gis til flyktninger uten reisebevis. Reisebevis er også et vilkår for utstedelse av bankkort med bilde samt for opprettelse av BankID. Uten reisebevis vil det heller ikke være mulig for flyktningene å kjøpe fast eiendom, ta opp banklån eller arbeide i yrker som krever politiattest."

- (46) Partene har ikke hatt vesentlige innvendinger mot denne beskrivelsen, som jeg finner dekkende også etter den utfyllende gjennomgangen under ankeforhandlingen i Høyesterett.
- (47) Det er altså på det rene at det er til vesentlig ulempe for ankemotpartene at de ikke får utstedt reisebevis.
- (48) Jeg nevner at alle ankemotpartene har fått Schengen-standardisert oppholdskort etter utlendingsloven § 64a. Dermed har de fått "identity papers" som oppfyller kravene i flyktningkonvensjonen artikkel 27. Men dette dokumentet godtas gjennomgående ikke som noe mer enn bevis for at innehaveren har lovlig opphold i Norge.
- (49) Den relevante delen av *flyktningkonvensjonen artikkel 28* har denne ordlyden:
- "The Contracting States shall issue to refugees lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory, unless compelling reasons of national security or public order otherwise require, and the provisions of the Schedule to this Convention shall apply with respect to such documents."**
- (50) I den norske oversettelsen i St.prp. nr. 135 fra 1952 om ratifikasjon av konvensjonen brukes uttrykkene "tvingende hensyn", "nasjonal sikkerhet" og "offentlig orden".
- (51) I utlendingsloven § 3 heter det:

"Loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling."

- (52) Den rett flyktninger har til reisebevis etter flyktningkonvensjonen artikkel 28, er utvilsomt en regel som har "til formål å styrke individets stilling".
- (53) Om betydningen av bestemmelsen i utlendingsloven § 3 heter det i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007):
- "Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 4, og regulerer forholdet til internasjonale regler. Norges folkerettslige forpliktelser har gjennomslagskraft i forhold til utlendingsloven dersom dette er i utlendingens favør. Reglene i lovutkastet er selvsagt utformet med sikte på å være i samsvar med disse forpliktelsene, men dersom det skulle oppstå tvil ved anvendelsen av en bestemmelse, innebærer § 3 at man skal anvende det tolkningsalternativ som gjør at folkerettsbrudd unngås. Internasjonale regler som Norge er bundet av skal altså benyttes til tolkning og utfylling av loven, til erstatning for eller med gjennomslagskraft overfor lovbestemmelser som eventuelt går i motsatt retning."**
- (54) Forståelsen av flyktningkonvensjonen artikkel 28 står altså helt sentralt i denne saken, jf. også HR-2017-569-A avsnitt 38. Før jeg går nærmere inn på tolkingen ser jeg kort på *de norske lov- og forskriftsbestemmelsene* som er knyttet til artikkelen.
- (55) Utlendingsloven § 64 første ledd første punktum har denne ordlyden:
- "En utlending som får oppholdstillatelse etter § 28, skal etter søknad også gis reisebevis for flyktninger for reiser utenfor Norge dersom ikke særlige grunner taler mot det."**
- (56) Forarbeidene til bestemmelsen omtaler i beskjeden grad flyktningkonvensjonen artikkel 28.
- (57) I NOU 2004: 20 "Ny utlendingslov" side 359 gis det innledningsvis uttrykk for at Norge etter artikkel 28 er forpliktet til å utstede reisebevis til flyktninger.
- (58) I den videre drøftelsen heter det:
- "Etter en avveining av kryssende hensyn foreslår utvalget at reglene om reisebevis for flyktning og utlendingspass videreføres i en ny lov. Dette innebærer samtidig at reglene om når reisebevis/utlendingspass kan nektes utstedt og inndras blir videreført. Utvalget ser dette som viktig. Særlig av preventive grunner bør det ikke være kurant å gi reisedokument til personer utlendingsmyndighetene ikke kjenner identiteten til, typisk tidligere asylsøkere som har operert med flere identiteter og/eller som har unnlatt å dokumentere sin identitet uten å gi en fyllestgjørende forklaring på forholdet. Preventive hensyn tilsier også at myndighetene bør slå ned på tilfeller av misbruk."**
- (59) Hva som menes med "preventive grunner" og "preventive hensyn" forklares ikke, og drøftelsen holdes ikke opp mot uttrykkene i artikkel 28.
- (60) Utvalgets forslag ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007). Heller ikke departementet drøftet artikkel 28, og forslaget om å videreføre dagjeldende praksis kommenteres ikke. I spesialmotivene på side 432 heter det imidlertid at "tvil om utlendingens identitet" vil "fortsatt kunne gi grunn til å nekte reisebevis".

- (61) I utlendingsforskriften § 12-1 første ledd er det gitt nærmere regler om unntak fra retten til å få reisebevis. Etter bokstav b kan reisebevis – slik som etter den tidligere forskriften – nektes utstedt når "det er tvil om utlendingens identitet".
- (62) Nærmere retningslinjer er gitt i UDIs rundskriv RS 2012-009. Det fremgår i punkt 8 på side 28 at hvis det er "tvil om utlendingens identitet" skal søknad om reisebevis "som hovedregel avslås". Det heter videre at med "tvil om identitet" menes at "identiteten ikke er sannsynliggjort", altså at det er mest sannsynlig at identiteten er uriktig.
- (63) Avslagene på ankemotpartenes søknader er i tråd med disse retningslinjene; utlendingsmyndighetene mener det er mest sannsynlig at de identiteter som er oppgitt her i landet, ikke er riktige. På dette grunnlaget er det nektet å utstede reisebevis.
- (64) Staten har for Høyesterett opplyst at langt de fleste flyktninger makter å sannsynliggjøre sin identitet og får reisebevis til tross for at 90 prosent av asylsøkerne ikke fremlegger det som anses som gyldige identitetspapirer. I perioden fra 2014 til september 2017 ble det innvilget asyl til i underkant av 23 000 flyktninger. Samtidig ble det utstedt reisebevis til alle unntatt 64 personer.
- (65) Ankemotpartenes saker er etter det opplyste nokså typiske for tilfellene hvor det etter praksis avslås å utstede reisebevis: Til tross for at søkerens identitet etter myndighetenes oppfatning ikke er sannsynliggjort, er deres beskyttelsesbehov tilstrekkelig klarlagt. Det innvilges da flyktningstatus, men identitetstvilen medfører at søknaden om reisebevis avslås. Det er etter det opplyste også vanlig at identitetstvilen utlendingsmyndighetene mener foreligger, skyldes at søkerne har benyttet andre identiteter i andre europeiske land før de kom til Norge.
- (66) Jeg vender så tilbake til *tolkingen av flyktningkonvensjonen artikkel 28*.
- (67) I HR-2017-569-A heter det i avsnitt 44 om prinsippene for tolking av flyktningkonvensjonen:
- "Konvensjonen skal tolkes etter prinsippene i Wien-konvensjonen av 23. mai 1969. Utgangspunktet er den naturlige forståelsen av ordlyden, lest i den sammenheng den inngår og i lys av konvensjonens formål, jf. Rt-2012-494 avsnitt 33. Det går fram av artikkel 31 og 32 i konvensjonen at andre kilder vil ha begrenset plass ved tolkingen. Dette innebærer at det er lite rom for dynamisk fortolkning."**
- (68) Ordlyden står altså særlig sentralt ved tolkingen.
- (69) Etter artikkel 28 skal statspartene i utgangspunktet utstede reisebevis til flyktninger som har lovlig opphold på territoriet. Dette er en rett den enkelte flyktning har, og som bare kan nektes dem dersom det foreligger forhold som angitt i unntaksbestemmelsen.
- (70) Den naturlige forståelsen av ordlyden i artikkel 28 er at det skal mye til for å nekte å utstede reisebevis til en flyktning med lovlig opphold.
- (71) I et fellesdokument utstedt av ICAO og UNHCR i oktober 2013 – "Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons" – heter det på side 11 at unntaket bør tolkes og anvendes "restrictively" og "only concern grave and exceptional circumstances". Det samme er fremholdt av UNHCR i innlegg i

saken her. Lagmannsretten har brukt uttrykket "alvorlige og ekstraordinære situasjoner". Jeg er enig i at denne formuleringen – som visstnok første gang ble anvendt av professor Atle Grahl-Madsen i hans kommentar til flyktningkonvensjonen fra 1963 side 14 – gir et godt utgangspunkt for forståelsen av unntakets begrensede rekkevidde.

- (72) Også forarbeidene til konvensjonen styrker inntrykket av at det er tale om et snevert unntak. Nektelse på grunnlag av identitetstvil ser imidlertid ikke ut til å ha blitt drøftet.
- (73) Uttrykket "særlige grunner" i utlendingsloven § 64 er ikke dekkende for innholdet i flyktningkonvensjonen artikkel 28. Heller ikke forskriftsbestemmelsen – utstedelse av reisebevis "kan nektes" når "det er tvil om utlendingens identitet" – gir anvisning på det som er vurderingstemaet etter artikkel 28. Avgjørende for saken er imidlertid ordlyden i artikkel 28, jf. utlendingsloven § 3.
- (74) Det fremgår direkte av ordlyden at bare omstendigheter som omfattes av uttrykkene "*national security or public order*" – nasjonal sikkerhet og offentlig orden – kan gi grunnlag for å nekte utstedelse av reisebevis. Og disse omstendighetene må ha slik styrke at "*compelling reasons ... require*" – tvingende omstendigheter gjør det nødvendig – å unnlate å utstede reisebevis til en flyktning som søker om det.
- (75) Ordlyden i artikkel 28 gir ikke grunnlag for å innfortolke et krav om at staten bare kan avslå søknad om reisebevis dersom den kan påvise at søkeren ville utgjøre en konkret fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden dersom han fikk reisebevis. Det som følger av ordlyden er at det må foreligge "*compelling reasons of national security or public order*" som krever at søknaden avslås. Dersom det er tilfelle, har det ingen betydning om denne avslagsgrunnen gjør seg gjeldende for flere. Men artikkel 28 gir en individuell rettighet for den enkelte flyktning, og det må vurderes konkret om den påberopte grunnen gjør seg gjeldende med den nødvendige styrke for denne søkeren.
- (76) Ved vurderingen av om identitetstvil faller inn under unntaket i konvensjonen tar jeg utgangspunkt i at det må anses som et generelt og grunnleggende krav at enhver som søker om et reisedokument må godtgjøre sin identitet.
- (77) For utstedelse av norske pass fremgår dette av passloven § 3 hvor det heter at det er et "[v]ilkår for pass" at "søkeren godtgjør sin identitet". I et tillegg til flyktningkonvensjonen er det gitt anvisning på hvordan reisedokumentet skal utformes. I ledeteksten heter det her at reisebeviset utstedes i stedet for – "*in lieu of*" – et nasjonalt pass. Det er derfor rimelig å ta samme utgangspunkt for disse dokumentene som for pass.
- (78) Formålet med pass, og andre reisedokumenter utstedt av myndighetene, er først og fremst å tjene som bevis for identitet slik at myndighetene i det land innehaveren reiser til, kan foreta innreisekontroll, se blant annet forarbeidene til passloven, Ot.prp. nr. 61 (1996–1997) side 1. Det ville på denne bakgrunn være i strid med dokumentets sentrale funksjon – bevis for identitet – om myndighetene skulle utstede pass basert på en identitet som mest sannsynlig er gal.
- (79) Etter mitt syn er allerede dette utgangspunktet tilstrekkelig til å konstatere at identitetstvil – forstått som sannsynlighetsovervekt for at den identiteten søkeren oppgir som grunnlag for utstedelse av reisebevis, er uriktig – gir grunnlag for å nekte å utstede reisebevis for flyktninger. Det angår utvilsomt den nasjonale – og internasjonale – sikkerhet og orden at

reisedokumenter bare utstedes hvor identiteten i det minste er sannsynliggjort. Og i alle fall hvor det er mest sannsynlig at den identiteten det søkes om reisedokument for, er uriktig, foreligger "compelling reasons" for å avslå: Det er tvingende nødvendig å la være å utstede et offentlig reisedokument som ville angi en identitet som utstederen mener mest sannsynlig er uriktig.

(80) Særlig på bakgrunn av den svært vanskelige situasjonen identitetstvilen skaper for denne gruppen av flyktninger, finner jeg grunn til å gå noe nærmere inn på betydningen av at det bare utstedes reisebevis til personer med godtgjort identitet.

(81) Det foreligger en lang rekke dokumenter nasjonalt og internasjonalt som understreker betydningen av at identitetsdokumenter er til å stole på. Særlig fremheves bruken av falske dokumenter i forbindelse med alvorlig kriminalitet. Jeg nevner i det følgende noen slike dokumenter som eksempler og til illustrasjon.

(82) I resolusjon 1373 (2001) fra FNs sikkerhetsråd er det angitt at alle stater, for å hindre bevegelsesmulighetene for terrorister, skal ha "effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents". I "the Bangkok Declaration" – utstedt under FNs ellefte kongress "on crime prevention and criminal justice" – heter det i punkt 27:

"We are conscious of the crucial importance of tackling document and identity fraud in order to curb organized crime and terrorism. We seek to improve international cooperation, including through technical assistance, to combat document and identity fraud, in particular the fraudulent use of travel documents, through improved security measures, and encourage the adoption of appropriate national legislation."

(83) I en "Action Plan" fra EU-kommisjonen av 8. desember 2016 pekes ut "concrete measures to improve the security of travel documents". Det heter i kommisjonens pressemelding om denne planen blant annet:

"Travel document security is an important factor in the fight against terrorism and organised crime and contributes to improving border protection and migration management ...".

(84) Ett av fire nøkkelområder gjelder "[r]egistration of identity". Her oppfordres statene blant annet til å overveie "... how best to avoid issuing authentic documents based on false identities". I selve planen poengteres "the crucial importance of secure travel and identity documents wherever it is necessary to establish beyond doubt a person's identity ...".

(85) I ICAOs "Guide for Assessing Security of Handling and Issuance of Travel Documents" fra januar 2010 heter det i del 1 om "best practices" at de fleste land opererer med tre nødvendige forutsetninger for å utstede et reisedokument. Den første forutsetning er at det etableres "... evidence of the applicant's identity, i.e. this is a real identity and the applicant is in fact the claimed individual".

(86) I fellesdokumentet utgitt av ICAO og UNHCR i oktober 2013 – "Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons" – som jeg allerede har vært inne på, henvises det i avsnittet om "[e]ntitlement process" på side 10 til flyktningers krav på reisedokument etter artikkel 28. Det heter så at for å avgjøre om en flyktning er berettiget til et slik maskinlesbart reisedokument som fellesdokumentet omhandler, er det nødvendig for de nasjonale myndighetene å verifisere

søkerens identitet – "verify an applicant's ... identity". Det kan altså se ut til at også utgiverne av dette dokumentet er innforstått med at i alle fall maskinlesbare reisedokumenter ikke skal utstedes med mindre søkerens identitet er godtgjort.

- (87) Det finnes også en rekke norske utredninger mv. som etterlater mye av det samme inntrykket som de internasjonale dokumentene jeg har nevnt. I Prop. 90 L (2015–2016) om endringer i utlendingsloven pekes det på side 150 blant annet på at omfattende bruk av falske identiteter er en "alvorlig sikkerhetstrussel".
- (88) Endelig nevner jeg at det i Rt-2006-1121 er noen uttalelser som har en viss overføringsverdi til problemstillingen i saken her. Saken gjaldt straffutmåling for en domfelt som hadde overlatt sitt pass til andre. Etter å ha pekt på at det i slike saker foreligger sterke allmennpreventive hensyn, heter det i avsnitt 14:
- "I tillegg kommer at det innebærer en betydelig risiko å overlate sitt pass til andre. Passet kan bli misbrukt en eller flere ganger, av en eller flere personer, og med den følge at det kan skje ulovlig og ukontrollert kryssing av landegrenser. Dermed kan farlige situasjoner oppstå ved uvisshet med hensyn til personers identitet. Misbruk av pass og pass på avveie er et økende problem for myndighetene, og det er en stadig mer ressurskrevende oppgave å forhindre det. Straffverdigheten ligger dermed ikke nødvendigvis i om passet er blitt misbrukt, eller hvor eller på hvilken måte det har skjedd, men i det farepotensialet som skapes."**
- (89) Etter dette konstaterer jeg at både internasjonalt og nasjonalt anses uriktige identitetsdokumenter å utgjøre et alvorlig sikkerhetsproblem. Det gjøres betydelige anstrengelser for å bedre dokumentetsikkerheten. Skulle norske myndigheter utstede reisedokumenter som man mener at mest sannsynlig viser uriktig identitet, ville det stå i klar motstrid til det arbeidet som ellers gjøres på dette området, nasjonalt og internasjonalt.
- (90) Det er etter mitt syn en reell risiko for at tilliten til norske reisedokumenter ville bli undergravd om det ble utstedt reisebevis til personer uten sannsynliggjort identitet. Partene har ikke dokumentert sikre eksempler på at noe annet land utsteder reisedokumenter, som også anses som identitetsdokumenter, til personer som ikke har godtgjort sin identitet. Det er opplyst at det i Sverige og Finland utstedes reisebevis også til personer hvor identiteten ikke er sannsynliggjort, men det gjøres da en anmerking om dette på dokumentet. Hvorvidt et slikt dokument er praktisk brukbart som reisedokument, er ikke opplyst.
- (91) Jeg kan ikke se at bestemmelsene om bevegelsesfrihet i Grunnloven § 106, artikkel 2 i protokoll nr. 4 til Den europeiske menneskerettskonvensjon eller artikkel 12 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter kan få noen betydning for saken her. Slik artikkel 28 etter min mening skal tolkes, antar jeg den gir en mer vidtgående rett enn de nevnte bestemmelsene.
- (92) Etter dette er min *konklusjon* denne: Er det mest sannsynlig at søkeren oppgir uriktig identitet, er det i samsvar med flyktningkonvensjonen artikkel 28 å nekte å utstede reisebevis. En slik tvil om identiteten utgjør en "compelling [reason] of national security or public order" som gjør det nødvendig å nekte utstedelse av reisebevis.
- (93) Jeg forstår lagmannsretten slik at den bygger sin konklusjon på at det ikke i seg selv er en "compelling reason" for avslag at det er tvil om flyktingens identitet i den forstand at det

er mest sannsynlig at søkerens oppgitte identitet er uriktig. Etter den tolking av konvensjonen jeg har kommet frem til, er dette feil rettsanvendelse.

- (94) Ankemotpartene har imidlertid anført at vedtakene som nekter dem reisebevis, uansett er ugyldige fordi de har sannsynliggjort sin identitet. Jeg ser nå nærmere på dette.
- (95) *Gyldigheten av vedtakene i ankemotpartenes saker*
- (96) Innledningsvis finner jeg grunn til å fremheve noen av de generelle momentene som etter min oppfatning må vektlegges ved vurderingen av om en søknad om reisebevis kan avslås fordi søkerens identitet ikke er godtgjort.
- (97) Som blant annet Høykommissæren for flyktninger har understreket, er det vanlig at flyktninger ikke har reisedokumenter. Det kan også være vanskelig for dem å dokumentere identiteten på annen måte. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 51 heter det således at selv om den klare hovedregel er at utlendinger som søker opphold i Norge, må dokumentere sin identitet, må det likevel aksepteres at det i en del saker vil hefte en viss usikkerhet ved identiteten. Dette må danne et bakteppe ved den konkrete vurderingen, se også UDIs rundskriv RS 2012-009, særlig side 4 og side 8 flg.
- (98) Fordi den eneste grunnen til å nekte å utstede reisebevis er "compelling reasons of national security or public order", er det klart at nektelsen bare kan opprettholdes så lenge hindringen er til stede. Selv om det ved den første søknaden var grunnlag for å nekte utstedelse, må det derfor vurderes om dette fortsatt er tilfellet ved senere søknader og vurderinger om omgjøring.
- (99) Artikkel 25 i flyktningkonvensjonen pålegger dessuten staten å yte nødvendig "administrativ bistand" til flyktninger som oppholder seg på territoriet. Jeg antar at det i dette også kan ligge en plikt for myndighetene til å bistå flyktningen med å etablere en tilstrekkelig sikker identitet, hvis dette er praktisk mulig.
- (100) Vedtakene 22. oktober 2014, hvor UNE etter varsel om stevning nekter omgjøring for alle de tre ankemotpartene, er de siste vedtakene i saken. Jeg tar derfor utgangspunkt i disse ved gyldighetsprøvingen.
- (101) I vedtakene er det en gjennomgang av de relevante faktiske omstendighetene, som det for Høyesterett ikke er reist innvendinger mot.
- (102) Det fremgår av vedtakene fra 2014 at det etter UNEs oppfatning ikke har kommet frem nye opplysninger som fjerner hindringen for å utstede reisebevis. UNE redegjør også for hvilke undersøkelser som er gjort, blant annet av enkelte fremlagte dokumenter, og gir en begrunnelse for hvorfor andre dokumenter ikke er nærmere vurdert.
- (103) I vedtakene er det nevnt at det er mulig å søke om reisebevis for en enkeltstående reise. Jeg føyer til at det også er mulig å søke om reisebevis for reiser til bestemte land. Dette fremgår av utlendingsforskriften § 12-2 femte ledd og § 12-6 sjette ledd og er nærmere omtalt i UDIs rundskriv RS 2012-009 side 29. Ingen av ankemotpartene har bedt om reisebevis med slike begrensninger.

- (104) A
- (105) A har oppgitt i alt fem ulike identiteter og levde i Hellas i flere år under andre identiteter enn den han nå oppgir. Han har ikke lagt frem dokumenter eller på annen måte sannsynliggjort at det er den siste identiteten han oppga som er den rette.
- (106) Etter min oppfatning er det klart at hans identitet ikke er sannsynliggjort.
- (107) B
- (108) B oppga identiteten H til italienske myndigheter og ble innvilget oppholdstillatelse der under denne identiteten med virkningstid fra 22. august 2007 til 21. august 2008. Både i Italia og i Norge oppga han fødselsdagen til 17. februar, men fødselsåret varierer. Han skal også her i landet ha opplyst om en annen fødselsdato ved politiregistreringen enn i asylintervjuet.
- (109) Bs situasjon atskiller seg fra de to andre ankemotpartenes ved at han bare har oppgitt to ulike identiteter. I utgangspunktet er det vanskelig å si at den ene av de to identitetene er sikrere enn den andre. Jeg har ikke grunnlag for å overprøve utlendingsmyndighetenes oppfatning av at de dokumentene han har fremlagt fra hjemlandet har lav troverdighet, og jeg lar det stå åpent om disse dokumentene i det hele har noen bevisverdi.
- (110) Etter to og en halv måneds opphold i Italia reiste B til Norge, selv om han fortsatt hadde lovlig opphold i Italia. Han har altså ikke oppholdt seg i lengre tid i et annet europeisk land under en annen identitet enn den han oppga til norske myndigheter. Her i landet har han levd i ti år uten at det er opplyst noe om at han i denne perioden har benyttet andre identiteter. Det er ikke opplysninger om at han under oppholdet i Norge har begått kriminalitet eller at han er under straffeforfølgning i utlandet. Heller ikke er det anført andre forhold som kunne indikere at den identiteten han har benyttet de siste ti årene, ikke er riktig.
- (111) Etter mitt syn er det ved vurderingen av om Bs identitet var sannsynliggjort på tidspunktet for det siste vedtaket rimelig å legge noe vekt på at han har benyttet den andre identiteten i relativt kort tid sammenholdt med den lange oppholdstiden i Norge under en og samme identitet. Slik jeg ser det, er dette tidsmomentet i Bs tilfelle tilstrekkelig til å etablere en, riktignok svak, sannsynlighetsovervekt for at den identiteten han søker om reisebevis for, er den rette. Etter den praksis staten har lagt opp til, skal det i en slik situasjon utstedes reisebevis.
- (112) Jeg er etter dette kommet til at UNEs vedtak for så vidt gjelder B er ugyldig.
- (113) C
- (114) C har oppgitt tre ulike identiteter. Han har oppholdt seg i Nederland under identiteten I født i 1975 og i Tyskland med identiteten J født i 1985. I Norge har han oppgitt det navnet han nå bruker og en fødselsdato i 1977. Han har ikke lagt frem noen dokumenter eller på annen måte sannsynliggjort at den siste identiteten han har oppgitt, er den rette.
- (115) Etter min oppfatning er hans identitet ikke sannsynliggjort.

- (116) Jeg er etter dette kommet til at UNEs vedtak må kjennes ugyldig for så vidt gjelder B. Jeg antar det korrekte er at både UNEs realitetsvedtak 25. august 2011 og nektelsen av omgjøring 22. oktober 2014 kjennes ugyldig.
- (117) For øvrig er jeg kommet til at staten må frifinnes.
- (118) Jeg finner avslutningsvis grunn til å fremheve at saken illustrerer et alvorlig og uløst problem: En liten gruppe flyktninger med lovlig opphold her i landet, og som må forventes å bli her på ubestemt tid, mangler tilgang til viktige goder og muligheter som befolkningen for øvrig kan ta som en selvfølge. I tillegg til de betydelige ulempene i hverdagslivet, kan denne situasjonen lett tenkes å skape problemer for disse flyktingenes integrering i det norske samfunnslivet. Problemet har sin rot i usikkerheten om deres identitet. Det løses ikke ved å utstede et reisebevis hvor identiteten mest sannsynlig er uriktig. Å sørge for at denne gruppen beboere i Norge får tilgang til i alle fall de mest sentrale godene som de i dag mangler, er en oppgave for myndighetene.
- (119) B har vunnet frem med det subsidiære grunnlaget han har anført for sin rett til å få utferdiget reisebevis, og har krav på å få erstattet sine sakskostnader for Høyesterett slik som påstått. I en felles kostnadsoppgave for de tre ankemotpartene kreves det totalt 225 000 kroner inklusiv merverdiavgift. Jeg antar arbeidet har fordelt seg noenlunde likt mellom de tre ankemotpartene, og sakskostnader tilkjennes med 75 000 kroner.
- (120) Staten har ikke krevd sakskostnader.
- (121) Ut fra det resultatet jeg er kommet til, er det ikke grunnlag for å tilkjenne sakskostnader til de partshjelperne som har fremsatt krav om dette.
- (122) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Utlendingsnemndas vedtak 25. august 2011 og 22. oktober 2014 hvor B nektes reisebevis for flyktninger, er ugyldige.
 2. For øvrig frifinnes staten ved Utlendingsnemnda.
 3. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Utlendingsnemnda til B 75 000 – syttifemtusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.
 4. For øvrig tilkjennes ikke sakskostnader for Høyesterett.
- (123) Dommer **Indreberg**: Jeg er kommet til at statens anke må forkastes også når det gjelder A og C.
- (124) På samme måte som lagmannsretten forstår jeg flyktningkonvensjonen artikkel 28 slik at den ikke utelukker identitetstvil som grunnlag for å nekte en flykting reisebevis. I og med at konvensjonen bare tillater unntak fra statens plikt til å utstyre en flykting med reisebevis der det er tvingende nødvendig ut fra hensynet til statens sikkerhet eller offentlig orden ("ordre public"), må det imidlertid også ved identitetstvil foretas en

individuell vurdering av om det å utstyre flyktingen med reisebevis, representer en slik risiko at det er tvingende nødvendig å nekte.

- (125) Staten har gjort gjeldende at når identiteten er uavklart, er det ikke mulig å foreta en individuell vurdering. Man vet for eksempel ikke om flyktingen har kriminell bakgrunn eller tilhører et terrornettverk under en annen identitet.
- (126) Dette kan i noen tilfeller være situasjonen. Nettopp derfor kan ikke identitetstvil utelukkes som nektelsesgrunn. Men jeg kan vanskelig forstå at det alltid vil være slik at identitetstvil medfører at det er reell grunn til å frykte at den det gjelder, representerer en risiko av den karakter konvensjonen omtaler dersom hun eller han utstyres med reisebevis. Flyktingene som nektes reisebevis, har riktignok opptrådt med minst to forskjellige identiteter etter at de kom til Europa. En slik atferd vanskeliggjør utlendingskontroll, og er uønsket. Det blir imidlertid etter mitt syn uriktig å uten videre trekke den slutning at vedkommende mangler troverdighet og iallfall at vedkommende utgjør en risiko av den karakter konvensjonen omtaler. Det må anlegges et bredere perspektiv.
- (127) Staten har videre anført at det vil utgjøre en fare for tilliten til norske reisedokumenter om det utstedes reisebevis til flyktinger man ikke med større sannsynlighet enn 50 prosent kan fastslå identiteten til. Ut fra bevisførselen fant ikke lagmannsretten holdepunkter for at det vil være tilfelle. Den la blant annet vekt på at dette gjelder et lite antall personer. Jeg nevner også at man på 1990-tallet hadde en mer liberal praksis, uten at det er fremkommet at utenlandske myndigheters tillit til norske reisebevis ble svekket av den grunn. Etter mitt syn er det vanskelig å forene med den strenge ordlyden i konvensjonen om man under henvisning til antakelser om slike generelle virkninger, unnlater å foreta en mer konkret vurdering av faren ved å utstede reisebevis.
- (128) Førstvoterende peker på at siden reisebeviset skal tre i stedet for pass, er det rimelig å ta som utgangspunkt at det er et vilkår at søkeren godtgjør sin identitet, jf. passloven § 3. Det mener jeg man må være forsiktig med. Internasjonale konvensjoner er autonome. Bakgrunnen for ordningen med reisebevis er flyktingenes unike situasjon. Ikke bare er de forhindret fra å søke hjemlandet om pass, de mangler ofte dokumenter, og det kan være vanskelig å fremskaffe dokumenter som har tilstrekkelig notoritet.
- (129) I Utlendingsnemndas vedtak overfor ankemotpartene er det ikke foretatt noen konkret vurdering av om det er tvingende nødvendig å nekte dem reisebevis. Vedtakene bygger følgelig på en lovforståelse som etter mitt syn ikke er i samsvar med flyktingkonvensjonen artikkel 28, og er ugyldige.
- (130) Dommer **Noer:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Kallerud.
- (131) Dommer **Bergh:** Likeså.
- (132) Dommer **Tønder:** Likeså.
- (133) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Utlendingsnemndas vedtak 25. august 2011 og 22. oktober 2014 hvor B nektes reisebevis for flyktninger, er ugyldige.
2. For øvrig frifinnes staten ved Utlendingsnemnda.
3. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Utlendingsnemnda til B 75 000 – syttifemtusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.
4. For øvrig tilkjennes ikke sakskostnader for Høyesterett.

Riktig utskrift bekreftes: