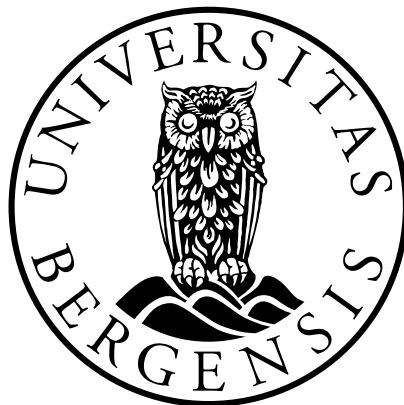


Utlendingers vern mot selvinkriminering

*Spenningsforholdet mellom
selvinkrimineringsvernet og straffesanksjonerte
opplysnings- og sannhetsplikter i
utlendingsretten*

Kandidatnummer: 26

Antall ord: 14 925



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

12. desember 2022

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning.....	4
1.1 Tema for avhandlingen.....	4
1.2 Aktualitet.....	4
1.3 Begrepsavklaring.....	7
1.3.1 Utlending og søker	7
1.3.2 Selvinkrimineringsvernet	7
1.3.3 Mistenkt, siktet og charged	7
1.4 Metodiske avklaringer	8
1.4.1 EMK-rettslig metode.....	8
1.5 Avgrensning	9
1.6 Videre fremstilling	11
2 Selvinkrimineringsvernet	12
2.1 Innledning.....	12
2.2 Selvinkrimineringsvernet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen	12
2.2.1 Rettslig forankring.....	13
2.2.2 Innholdet i EMKs selvinkrimineringsvern	14
2.3 Selvinkrimineringsvernet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter	16
2.3.1 Rettslig forankring.....	16
2.3.2 Innholdet i SPs selvinkrimineringsvern	16
2.4 Selvinkrimineringsvernet i norsk rett	16
2.4.1 Innledning.....	17
2.4.2 Grunnloven.....	17
2.4.3 Straffeprosessloven	18
2.4.4 Forvaltningsloven.....	19
2.5 Oppsummering	20
3 Opplysningsplikten.....	22
3.1 Opplysningspliktens innhold.....	22
3.2 Opplysningspliktens begrunnelse.....	23
3.3 Konsekvenser av brudd på opplysningsplikten	24
4 Forbudet mot å gi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger	26

4.1	Rettslig forankring.....	26
4.2	Sannhetsplikts innhold.....	26
4.3	Sannhetsplikts begrunnelse	27
4.4	Konsekvenser av brudd på sannhetsplikten	28
4.5	Kort om forvaltningens undersøkelses- og kontrollmetoder	31
5	Utlevering av opplysninger til politiet	33
5.1	Innholdet i utlendingsloven § 84 a tredje ledd	33
5.2	Utleveringshjemmelens begrunnelse.....	34
5.3	Tidspunktet for utlevering av opplysninger, og valget mellom forvaltnings- og straffesporet.....	34
6	Selvinkrimineringsvernets plass i utlendingsretten	36
6.1	Innledende bemerkninger	36
6.2	Spenningsforholdet mellom utlendingslovens bestemmelser og selvinkrimineringsvernet	36
6.3	Kontroll av opplysninger gitt i forvaltningsintervju	40
6.4	Selvinkrimineringsvernet når det kalles inn til flere forvaltningsintervjuer	43
7	Rettspolitiske betraktninger og avsluttende bemerkninger	47
	Litteraturliste	50

1 Innledning

1.1 Tema for avhandlingen

Oppgavens tema er utlendingers rett til ikke å inkriminere seg selv i møte med norske myndigheter. Når utlendinger er i forvaltningsintervjuer med utlendingsmyndighetene er de underlagt opplysnings- og sannhetsplikt. Brytes opplysnings- eller sannhetsplikten kan utlendingene straffes etter både straffeloven og utlendingsloven, og ilegges en rekke ulike administrative reaksjoner, som blant annet utvisning og tilbakekall av oppholdstillatelse. Opplysninger som kommer frem i forvaltningsintervjuer kan i tillegg oversendes politiet i pågående straffesaker, eller for å opprette nye straffesaker. Dette til tross for at utlendingene ikke ville hatt en opplysningsplikt om de samme forholdene etter straffeprosessloven, men derimot en rett til å forholde seg taus.

Oppgaven skal analysere spenningsforholdet mellom selvinkrimineringsvernet og opplysnings- og sannhetsplikten i utlendingsloven. Oppgavens problemstilling er på hvilket tidspunkt i forvaltningssaken utlendinger bør kunne påberope seg selvinkrimineringsvernet.

1.2 Aktualitet

Selvinkrimineringsvernet er retten til å forholde seg taus og retten til ikke å inkriminere seg selv. Vernet er en grunnleggende menneskerettighet med bred rettslig forankring, som blant annet kommer til uttrykk i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter¹ (SP) og Den europeiske menneskerettskonvensjonen² (EMK). Selvinkrimineringsvernet er også hjemlet i flere norske bestemmelser i Grunnloven, lov, forskrift og instruks. Kjernen i rettigheten er at ingen skal tvinges til å bidra til sin egen domfellelse ved å måtte forklare seg eller legge frem inkriminerende bevis.

Menneskerettighetene er universelle og skal tilfalle alle mennesker uavhengig av deres nasjonalitet eller statstilhørighet.³ Statenes praktiske etterlevelse av dette kravet er imidlertid

¹ International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966 (entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171. (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter) (SP).

² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950. (Den europeiske menneskerettskonvensjonen) (EMK).

³ Human Rights Committee, General Comment 15, The position of aliens under the Covenant (Twenty-seventh session, 1986), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights

ikke tilfredsstillende. I FNs menneskerettighetskomité's generelle kommentar om utlendingers rettsstilling i forbindelse med SP uttales det at «in a number of countries other rights that aliens should enjoy under the Covenant are denied to them or are subject to limitations that cannot always be justified under the Covenant.»⁴ På generelt grunnlag kan det slås fast at utlendinger i praksis gis et langt dårligere vern av sine menneskerettigheter enn statsborgere i landet.⁵

I 2021 kom det over 38.000 utlendinger til Norge for å søke om opphold eller beskyttelse på ulike grunnlag.⁶ Grunnlaget for søknadene var blant annet arbeid, familieinnvandring og asyl.

Den norske utlendingsretten er bygget opp slik at utlendingssakene som regel begynner med forvaltnings- og asylintervjuer med Utlendingsdirektoratet (UDI).⁷ Før intervjuene begynner skal utlendingen gjøres kjent med at han er underlagt straffesanksjonert opplysnings- og sannhetsplikt om sin identitet og andre forhold som er nødvendige for opplysning av saken, jf. utlendingsforskriften⁸ § 17-2 (4) og § 17-7 (4). Pliktene gjelder så lenge utlendingen har saken sin i forvaltningssporet.

Etter intervjuet kontrollerer forvaltningen opplysningene og dokumentene som har blitt lagt frem med ulike undersøkelsesmetoder.⁹ Dersom det gjøres funn som skaper tvil om riktigheten av identitet eller andre opplysninger som er gitt, skal politiet som hovedregel kalle utlendingen inn til nye forvaltningsintervjuer der han konfronteres med funnene.¹⁰ Etter intervjuene fatter UDI vedtak i saken.

Det er imidlertid ikke slik at alle saker ender med at forvaltningen innvilger eller avslår søknaden, og at saken så avsluttes. Landene utlendingene kommer fra har ofte dårlige systemer, og mulighetene til å få tak i dokumenter fra myndighetene er begrenset. UDI skriver at omtrent 90 % av asylsøkerne som kommer til Norge mangler pass ved registrering hos politiet.¹¹ Brudd på opplysnings- og sannhetsplikten kan blant annet føre til at utlendingen straffes med bot eller fengsel, utvises eller får sin oppholdstillatelse tilbakekalt, og forvaltningen kan sende

Treaty Bodies,, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 18 (1994) (Human Rights committee General Comment nr. 15) avsnitt 1.

⁴ Human Rights committee, General Comment nr. 15 avsnitt 2.

⁵ Høstmælingen, Njål: *Internasjonale menneskerettigheter*, 2. utgave, Universitetsforlaget, 2012, side 342.

⁶ SSB, *Innvandrere etter innvandringsgrunn*, hentet 17.11.2022 fra

<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-etter-innvandringsgrunn>.

⁷ Øyen, Øyvind Dybvik, *Lærebok i utlendingsrett*, 3. utgave, Universitetsforlaget, 2022, side 316.

⁸ Forskrift 15. oktober 2009 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

⁹ Se for eksempel UDI 2012-009 *Identitet*, punkt 4.2.5.

¹⁰ Se for eksempel UDI 2012-009 punkt 7.2.1 nr. 7.

¹¹ UDI 2012-009 punkt 6. Se også Prop.137 L (2021-2022) *Endringer i utlendingsloven*, side 24.

opplysninger om utlendingen til politiet i pågående straffesaker, eller for å opprette nye straffesaker, jf. utlendl. § 84 a.

I HR-2020-1340-A ble en mann dømt til elleve år og seks måneders fengsel for å ha deltatt i terrororganisasjonen Jabhat Al Nusra. Mannen, som var en statsløs palestiner, kom til Norge i 2017 for å søke asyl. Han ble under straffesanksjonert opplysnings- og sannhetsplikt pålagt å forklare seg om sin bakgrunn og tidligere liv til norske utlendingsmyndigheter. Opplysningene han ga forvaltningen i asylintervjuet ble senere oversendt politiet, og det ble på bakgrunn av mannens forklaring opprettet straffesak mot ham. I dommen uttaler Høyesterett at

*«[D]et er As egen forklaring til norske utlendingsmyndigheter som dannet grunnlaget for politiets avdekking av saken. [...] [U]ten As asylforklaring [ville det] mest sannsynlig ikke [...] blitt noen straffesak mot ham».*¹²

Dommen viser hvilke konsekvenser opplysnings- og sannhetsplikten i utlendingsloven (utlendl.)¹³ kan få. Dersom vedkommende var i et avhør i stedet for et asylintervju da han første gang ble konfrontert med opplysninger om sitt tidligere liv, hadde han blitt opplyst om at han ikke plikter å forklare seg, jf. straffeprosessloven (strpl.)¹⁴ § 232 jf. § 90.

Innledningsvis er det også verdt å nevne at politiet opptrer i flere roller med ulik myndighet i utlendingsretten. For det første har politiet rolle som saksforberedende organ for UDI, der de er underlagt UDI. For det andre er det politiet som etterforsker brudd på utlendingsloven og straffeloven (strl.)¹⁵. Politiet er også maktorgan for bruk av tvangsmidler og tvangsreturer, og ansvarlig myndighet for grense- og utlendingskontroll.¹⁶ Det er derfor maktpåliggende at politiet er bevisst hvilken myndighet de utøver, og hvilket grunnlag for tvangsmidler og fengslig som til enhver tid gjelder, ettersom spørvalget mellom forvaltning- og straffesaksbehandling påvirker utlendingenes rettigheter og plikter.¹⁷ Det kan være uheldig om politiets mange roller

¹² HR-2020-1340-A avsnitt 67.

¹³ Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

¹⁴ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

¹⁵ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).

¹⁶ Politiets utlendingsenhet. Politidirektoratet er overordnet organ. Politidirektoratet er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, jf. Baklund, Kenneth Adale, Sigurd Bordvik og Øyvind Røyneberg, *Utvvisning, Tvangsmidler og straff*, 1. utgave, Gyldendal, 2019, side 456-457.

¹⁷ Bunæs, Runa, Kristin Ottesen Kvigne og Bjørn Vandvik (red.) mfl., *Utlendingsrett*, Oslo: Universitetsforlaget, 2004, side 494.

fører til at de står fritt til å velge mellom de ulike sporene, for bevisst eller ubevisst å komme frem til den straffen eller det resultatet de selv ønsker at saken skal få.

1.3 Begrepsavklaring

1.3.1 Utlending og søker

I oppgaven vil begrepet *utlending* brukes om «enhver som ikke er norsk statsborger» jf. utlendl. § 5. Med *søker* menes enhver som «søker en tillatelse etter [utlendings]loven», jf. utlendl. § 1 annet ledd.

1.3.2 Selvinkrimineringsvernet

Retten til ikke å forklare seg og å forholde seg taus er et utslag av det grunnleggende vernet mot selvinkriminering. Øyen kaller retten til å forholde seg taus for en underkategori av uttrykket selvinkrimineringsvern.¹⁸ Selvinkrimineringsvernet omfatter også retten til å avstå fra å legge frem dokumenter, gjenstander eller andre bevis vedkommende måtte vite om.¹⁹ Begrepet *selvinkrimineringsvern* vil i det videre brukes om vernet mot alle selvinkriminerende handlinger og retten til å forholde seg taus, med mindre noe annet er presisert.

Det avgrenses mot innhenting av objektive bevis, som blod- og urinprøver, da det er sikker rett at selvinkrimineringsvernet ikke omfatter et vern mot dette.²⁰

1.3.3 Mistenkt, siktet og charged

Bestemmelsene som regulerer selvinkrimineringsvernet har ulike vilkår for vernets inntreden. I straffeprosessloven brukes vilkårene «mistenkt» og «siktet», og i EMK brukes vilkåret «charge». Dersom man oppfyller kriteriene for ett av vilkårene (mistenkt, siktet eller charge) vil man ha rett på selvinkrimineringsvern. Begrepet *mistenkt* vil i det videre brukes som en samlebetegnelse med den betydning at utlendingen er i en posisjon der han skal være beskyttet av selvinkrimineringsvernet, med mindre noe annet er presisert.

¹⁸ Øyen, Ørnulf, *Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke, 2010, side 25.

¹⁹ Høstmølingen (2012) side 202.

²⁰ Saunders mot Storbritannia dom av 17. desember 1996, nr. 19187/91, avsnitt 62.

1.4 Metodiske avklaringer

Ettersom selvinkrimineringsvernet både er hjemlet i norsk lovgivning og i ulike internasjonale konvensjoner er det nødvendig å avklare noen metodiske problemstillinger innledningsvis. De metodiske problemstillingene som er særlig relevante er tolkningen av EMK og betydningen av rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

1.4.1 EMK-rettslig metode

Menneskerettsloven (mrl.)²¹ inkorporerer Den europeiske menneskerettskonvensjonen i norsk rett. Konvensjonen gjelder derfor som norsk lov og er gitt forrang, jf. mrl. § 2 nr. 1 jf. § 3. EMK ble inkorporert med formål om å «styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett», jf. mrl. § 1, og norske myndigheter er forpliktet til å respektere og sikre menneskerettighetene, jf. Grunnloven (Grl.)²² § 92. De internasjonale reglene Norge er bundet av skal utfylle norske lover, brukes til tolkning, og gis forrang foran bestemmelsene som eventuelt er i strid med forpliktelsene.²³

Det presumeres at norsk rett til enhver tid er i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser.²⁴ I tillegg til den alminnelige presumsjonen følger det eksplisitt av utlendingsloven § 3 at «[l]oven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling.» I forarbeidene til utlendingsloven presiseres det at bestemmelsene i loven etterstreber å være i samsvar med de internasjonale forpliktelsene, men at man ved tvil skal anvende tolkningsalternativet som gjør at forpliktelsene overholdes.²⁵ Straffe- og straffeprosessloven har tilsvarende bestemmelser.²⁶

Høyesterett har slått fast at EMK skal tolkes ved å bruke samme metode som EMD.²⁷ Når EMD selv tolker EMK benyttes som utgangspunkt tolkningsprinsippene som er nedfelt i Wienkonvensjonen art. 31-33.²⁸ Wien-konvensjonen gir detaljerte tolkningsprinsipper som er regnet

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

²² Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814.

²³ Ot.prp.nr.75 (2006-2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*, side 401.

²⁴ Rt. 2007 s. 234 avsnitt 54.

²⁵ Ot.prp.nr.75 (2006-2007) side 401.

²⁶ Se strl. § 2 og strpl. § 4.

²⁷ Rt. 2005 s. 833 avsnitt 45.

²⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties of 23. Mai 1969. Wienkonvensjonens tolkningsprinsipper skal benyttes ved tolkning av EMK, se for eksempel Golder mot Storbritannia, dom av 21. februar 1975, nr. 4451/70, avsnitt 29.

som folkerettslig sedvanerett for tolkning av konvensjoner.²⁹ Tolkning i tråd med Wien-konvensjonen innebærer å legge til grunn konvensjonens naturlige språklige forståelse, i tillegg til å ta hensyn til konvensjonens formål, gjenstand og konteksten ordene fremgår i.³⁰ EMK er en rettighetskonvensjon, som skal gi like rettigheter til borgerne i alle medlemsstatene. Konvensjonen må derfor tolkes autonomt.³¹ En autonom tolkning innebærer at EMKs ord og uttrykk skal ha en selvstendig betydning, uten at EMD er bundet av eventuelle forståelser i nasjonal rett.³² Dette sikrer at alle gis de samme rettighetene.³³

EMDs praksis er den dominerende rettskildefaktoren ved tolkning av konvensjonen.³⁴ Selvinkrimineringsvernet er innfortolket i EMK art. 6 gjennom EMDs praksis, og praksisen vil følgelig være en relevant kilde for innholdet og forståelsen av selvinkrimineringsvernet. Det er nødvendig å tolke EMK dynamisk og i lys av dagens rettsstilstand. EMD er derfor ikke formelt bundet av sine tidligere avgjørelser, men tidligere avgjørelser er likevel relevante så lenge de fortsatt gir uttrykk for gjeldende rett. Dette ivaretar hensynet til rettsikkerhet, forutberegnelighet og likebehandling.³⁵

EMK skal tolkes slik at rettighetene blir «practical and effective», ikke «theoretical or illusory».³⁶ Derfor legger EMD stor vekt på formålsbetraktninger og hensyn ved tolkningen av konvensjonen.³⁷ Både konvensjonens og den enkelte bestemmelsens formål er relevante tolkningsbidrag, for å sikre at rettighetene i konvensjonen blir overholdt på en praktisk og effektiv måte.³⁸

1.5 Avgrensning

Av hensyn til formatet er det nødvendig å gjøre flere avgrensninger.

²⁹ Høstmølingen (2012) side 92.

³⁰ Wien-konvensjonen art. 31 og Høstmølingen (2012) side 93.

³¹ Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 3. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2011 side 37.

³² Elgesem, Frode, *Tolkning av den europeiske menneskerettskonvensjonen*, Jussens Venner, 2021/6, side 441-487, side 454. Se for eksempel Blokhin mot Russland, dom av 23. mars 2016, nr. 47152/06, avsnitt 179.

³³ NOU 2003:15 *Fra bot til bedring - Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff* punkt 5.7.1 og Aall (2011) side 37.

³⁴ Elgesem (2021) side 474.

³⁵ Christine Goodwin mot Storbritannia, dom av 11. juli 2002, nr. 28957/95, avsnitt 74.

³⁶ Elgesem (2021) side 460.

³⁷ Se for eksempel Airey mot Irland, dom av 9. oktober, nr. 6289/73, avsnitt 26-28.

³⁸ Elgesem (2021) side 460-463.

Det avgrenses mot en analyse av andre rettigheter man har krav på ved å ha saken sin i straffesporet, kontra i forvaltningsspolet. For eksempel retten til erstatning for urettmessig straffeforfølgelse og varetekt, og retten til fri rettshjelp.

Et naturlig tilgrensende tema oppgaven ikke vil omfatte, er i hvilken utstrekning opplysninger som har kommet frem i utlendingsintervjuer kan benyttes som bevis i etterfølgende straffesaker. Det er i tillegg nødvendig å nevne at selvinkrimineringsvernet ikke er en absolutt menneskerettighet, slik som for eksempel forbudet mot tortur jf. EMK art. 3. Vernet er del av det overordnede kravet til en rettferdig rettergang etter EMK art. 6 som må vurderes konkret i hver sak. Domstolene kan derfor komme til at rettergangen har vært rettferdig, selv om personens selvinkrimineringsvern ikke har blitt respektert.³⁹ Oppgaven avgrenser mot denne vurderingen, og skal kun redegjøre for hvilket tidspunkt i saksgangen utlendinger har rett på selvinkrimineringsvern.

En annen tilgrensende problemstilling som ikke behandles, er utlendingens rett til innsyn i forklaringer han tidligere har gitt forvaltningen. Problemstillingen gjør seg særlig gjeldende hvis det foreligger mistanke om brudd på sannhetsplikten, og utlendingen kalles inn til nye forvaltningsintervjuer for å konfronteres med sin tidligere forklaring. Problemstillingen er spesielt aktuell for enslige mindreårige asylsøkere som blir kalt inn til nye forvaltningsintervjuer når de er over kriminell lavalder, jf. strl. § 20 første ledd. Da kan de straffes dersom de fastholder opplysninger forvaltningen mener er usanne, eller gir nye opplysninger forvaltningen mener er usanne.⁴⁰

Den norske forvaltningsretten har i de siste 15-20 årene vært i utvikling, og en rekke forvaltningslover hjemler nå både straffesanksjonerte opplysningsplikter, bruk av tvangsmidler, forvaltningssanksjoner og straff.⁴¹ Se for eksempel forurensingsloven § 49 jf. § 78, konkurranseloven § 29 og § 32 og skatteforvaltningsloven §§ 14-3, 14-7, 14-12. Det avgrenses mot en analyse av denne utviklingen, og en generell redegjørelse for forholdet mellom sanksjoner, straff og opplysningsplikter.

³⁹ Se for eksempel O'Halloran og Francis mot Storbritannia, dom av 29. juni 2007 nr. 15809/02 og 25624/02 avsnitt 53.

⁴⁰ Se for eksempel straffeloven § 221.

⁴¹ Skoghøy, Jens Edvin A, *Forvaltningssanksjoner, EMK, og Grunnloven*, Jussens venner, årg. 49, nr. 5, 2014, side 297-339, på side 297-298.

1.6 Videre fremstilling

I det videre vil jeg redegjøre for selvinkrimineringsvernet etter norsk og internasjonal rett, med sikte på å klarlegge innholdet i vernet, og hvilket regelsett utlendinger kan bygge sitt selvinkrimineringsvern på. Deretter vil jeg redegjøre for de ulike pliktene utlendingene pålegges etter utlendingsloven, og konsekvensene brudd på pliktene kan medføre.

Ettersom oppgavens tema er spenningsforholdet mellom selvinkrimineringsvernet og de straffesanksjonerte pliktene i utlendingsloven vil jeg i kapittel 6 vurdere om utlendingslovens bestemmelser er i tråd med EMK, før jeg analyser noen konkrete steg i utlendingssakene, for å vurdere om selvinkrimineringsvernet kommer til anvendelse i løpet av saksgangen. Til slutt vil jeg gjøre noen rettspolitiske betraktninger og avsluttende bemerkninger.

2 Selvinkrimineringsvernet

2.1 Innledning

Selvinkrimineringsvernet har bred rettslig forankring og kommer direkte og indirekte til uttrykk i blant annet Grl. §§ 92, 95, 96, 100, strpl. §§ 90, 92, 123 og 232, og EMK art. 6 nr. 1 og SP art. 14 nr. 3 bokstav g.

Det grunnleggende hensynet bak selvinkrimineringsvernet er respekten for menneskeverdet, herunder menneskets autonomi, frie vilje og integritet.⁴² EMD har uttalt at «[t]he right not to incriminate oneself is primarily concerned with respecting the will of an accused person to remain silent».⁴³ Enkeltmennesket skal sikres en verdig behandling i møte med myndighetene, ved at det er myndighetenes oppgave å innhente bevis på en objektiv måte, uten å ty til tvang, utpressing, trusler eller tortur.⁴⁴ Slike metoder kan føre til at uriktige tilståelser fremtvinges, så uskyldige mennesker blir dømt og domstolene ikke avsier materielt riktige avgjørelser.

På den annen side må selvinkrimineringsvernet veies opp mot hensynet til effektivitet og ressursbruk, samt myndighetenes mulighet til å utføre oppgavene sine. Avveiningen av disse hensynene er sentralt for å forstå når vernet kommer til anvendelse, og hvorfor det ikke er ansett som en absolutt rettighet – men en del av den helhetlige vurderingen av om rettergangen har vært rettferdig.

Det vil i det følgende redegjøres for de ulike regelsettene som hjemler selvinkrimineringsvernet, for å vurdere om de kan danne grunnlag for å oppstille et selvinkrimineringsvern i utlendingens forvaltningssak.

2.2 Selvinkrimineringsvernet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen

Den europeiske menneskerettskonvensjonen ble vedtatt av Europarådet i 1950, og trådte i kraft 3. september 1953. I 1999 ble EMK inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven.

⁴² Øyen (2010) side 112, se også NOU 2016:24 side 208.

⁴³ Allan mot Storbritannia dom av 5. november 2002, nr. 48539/99, avsnitt 44.

⁴⁴ Allan mot Storbritannia, avsnitt 68 og NOU 2016:24 side 208.

Menneskerettskonvensjonens formål er å sikre at alle personers menneskerettigheter og grunnleggende friheter blir «universelt og effektivt anerkjent og etterlevd»⁴⁵ ved at alle konvensjonspartene er forpliktet til å «sikre» rettighetene som er fastlagt i konvensjonen.⁴⁶

Det er vanskelig å gi en presis definisjon av ordet menneskerettigheter. Høstmølingen har definert det som «grunnleggende rettigheter og friheter som individene har overfor statens myndigheter, og som følger av internasjonale overenskomster og praksis».⁴⁷ Andenæs definerer menneskerettigheter som «et stikkord for de grunnleggende moralske krav som bør stilles til rettssystemet, og som i større eller mindre grad kan være sikret ved grunnlovsbestemmelser eller internasjonale konvensjoner»,⁴⁸ mens FNs menneskerettskomité definerer begrepet som «the legal expression of the essential rights that every person is entitled to as a human being».⁴⁹

EMK oppstiller et minimumsvern som forplikter statene til ikke å gi individer et dårligere vern nasjonalt. For å forsikre seg om at statene etterlever det de har forpliktet seg til, håndheves etterlevelsen av EMD. Domstolens avgjørelser er bindende for medlemsstatene.⁵⁰

2.2.1 Rettslig forankring

Den europeiske menneskerettskonvensjonen nevner ikke selvinkrimineringsvernet eksplisitt, men det er sikker rett at vernet er innfortolket som en del av kravet til en rettferdig rettergang etter EMK art. 6 nr. 1 som lyder:

«In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law».

⁴⁵ EMKs fortale.

⁴⁶ EMK art. 1.

⁴⁷ Høstmølingen (2012) side 33.

⁴⁸ Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave, Oslo 2006, side 376.

⁴⁹ CCPR General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, (1994), avsnitt 4.

⁵⁰ Se EMK art 46 nr. 1 der det heter at statene «forplikter seg til å rette seg etter Domstolens endelige dom i enhver sak de er part i».

Selvinkrimineringsvernet ble for første gang innfortolket i art. 6 i Funke mot Frankrike, og har senere blitt fulgt opp i en rekke dommer.⁵¹ Det uttales blant annet i Saunders mot Storbritannia at

*«[t]he Court recalls that, although not specifically mentioned in Article 6 of the Convention (art. 6), the right to silence and the right not to incriminate oneself are generally recognised international standards which lie at the heart of the notion of a fair procedure under Article 6».*⁵²

I Saunders mot Storbritannia uttaler EMD videre at formålet med vernet er å beskytte individet mot utilbørlig tvang fra myndighetene, unngå rettsfeil og oppfylle målene i EMK art. 6.⁵³ Vernet omfatter både direkte og indirekte inkriminerende informasjon. Det vil si at informasjon som ikke virker inkriminerende, men som senere kan brukes på en inkriminerende måte også er omfattet.⁵⁴

2.2.2 Innholdet i EMKs selvinkrimineringsvern

Det EMK-rettslige selvinkrimineringsvernet tilfaller «everyone [...] «[i]n the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him», jf. EMK art. 6 nr. 1.

Konvensjonen gir rettigheter til alle fysiske personer, jf. «everyone». Rettighetene tilfaller derfor utlendinger og statsløse på samme måte som de tilfaller norske borgere.⁵⁵

Retten til en rettferdig rettergang gjelder både ved «the determination of his civil rights» og «criminal charge». Borgerlige rettigheter (civil rights) dekker alle privatrettslige forhold.⁵⁶

Vilkåret «criminal charge» kan deles inn i to kategorier. For det første må saken handle om en «criminal charge», og for det andre må personen være «charge[d]» på tidspunktet for at rettigheten skal aktiveres.

Etter sin ordlyd kan vilkåret «criminal charge» virke relativt snevert. Den naturlige språklige forståelsen av «criminal charge» tilsier at rettigheter etter bestemmelsen kun tilfaller de som

⁵¹ Funke mot Frankrike, dom av 25. februar 1993, nr. 10828/84, avsnitt 44.

⁵² Saunders mot Storbritannia, avsnitt 68.

⁵³ Saunders mot Storbritannia, avsnitt 68.

⁵⁴ Saunders mot Storbritannia, avsnitt 71 og Weh mot Østerrike, dom av 8. april 2004, nr. 38544/97 avsnitt 52.

⁵⁵ Høstmølingen (2012) side 66.

⁵⁶ Høstmølingen (2012) side 198.

risikerer å bli ilagt straff. Til tross for at ordlyden er snever, har bestemmelsens virkeområde blitt utvidet gjennom EMDs praksis, og det er sikker rett at EMKs straffebegrep omfatter vesentlig mer enn straffebegrepet i norsk rett.⁵⁷ Dette innebærer at vernet også kan komme til anvendelse i saker som handler om annet enn straff i tradisjonell forstand, som for eksempel saker om administrative reaksjoner etter forvaltningsloven.⁵⁸

Hver sanksjon må vurderes konkret for å avgjøre om det er en straff etter EMK. I Engel mfl. mot Nederland oppstilte EMD kriterier for vurderingen av hva som er straff etter EMK.⁵⁹ Spørsmålet i saken var om ulike disiplinærtiltak fire soldater hadde blitt ilagt for lovbrudd mot militær disiplin mens de tjenestegjorde som vernepliktige soldater, var å anse som straff etter EMK. EMD foretok en dynamisk tolkning av straffebegrepet med utgangspunkt i tre kriterier, som også har blitt fastholdt i EMDs etterfølgende praksis.⁶⁰ De tre kriteriene er straffehjemmelens plassering, lovbruddets art og sanksjonens alvorlighetsgrad.⁶¹ EMD slo fast at det presumeres at reaksjonen er «straff» dersom den er klassifisert som straff etter nasjonal rett.⁶² Dersom reaksjonen ikke er klassifisert som straff, må det foretas en helhetlig vurdering av alle kriteriene. Relevante momenter er blant annet formålet bak reaksjonen. I Engel-dommen la EMD avgjørende vekt på at tiltakene hadde som formål å være straff, og at sanksjonens art innebar at soldatene kunne bli idømt fengselsstraffer på flere måneder. Domstolen kom derfor til at disiplinærtiltakene var å anse som straff etter EMK art. 6.

Det er også viktig å påpeke at saker som i utgangspunktet ikke innebærer en straffesiktelse kan endre karakter underveis i saksforløpet og dermed oppfylle vilkårene i EMK art. 6.⁶³

I tillegg til at man må risikere straff, må personen være «charge[d]» på tidspunktet for at selvinkrimineringsvernet skal inntre.

Hva som ligger i «charge[d]» har blitt utdypet i EMDs praksis. EMD definerer selv «charge» som «the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation

⁵⁷ Elgesem, Frode og Henning Rosenlund Wahlen, *Vernet mot selvinkriminering og forklaringsplikter overfor forvaltningen*, Tidsskrift for forretningsjus, årg. 16, nr. 2-3, 2010, side 59-75, på side 60.

⁵⁸ Regulert i forvaltningsloven kap. 9 ref. Prop.62 L (2015-2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* side 135.

⁵⁹ Engel mfl. mot Nederland, dom av 8. juni 1967, nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.

⁶⁰ Se blant annet Benham mot Storbritannia, dom av 10. juni 1996, nr. 19380/92, avsnitt 56.

⁶¹ Engel mfl. mot Nederland, avsnitt 82-83.

⁶² Prop.62 L (2015-2016) side 29.

⁶³ Høstmælingen (2012) side 200.

that he has committed a criminal offence».⁶⁴ Vilkåret kan deles opp i to kategorier. For det første er man «charge[d]» om man får et varsel med anklage om et lovbrudd som kan føre til straff i EMK-rettslig forstand fra kompetent myndighet. For det andre er man «charge[d]» om man har blitt «substantially affected».⁶⁵ Sistnevnte kategori åpner for at vernet kan inntre på et tidligere tidspunkt enn ved varsel fra kompetent myndighet. EMD har utdypet at «substantially affected» innebærer at det foreligger en spesifikk mistanke mot vedkommende, i motsetning til at en potensiell straffesak virker hypotetisk og fjern.⁶⁶

2.3 Selvinkrimineringsvernet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

2.3.1 Rettslig forankring

Selvinkrimineringsvernet er også forankret i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. SP er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven, og gjelder derfor som norsk rett og har forrang ved motstrid jf. mrl. §§ 2 og 3. Konvensjonen gir rettigheter til alle, uavhengig av personens nasjonalitet eller statstilhørighet.⁶⁷

Selvinkrimineringsvernet fremgår i SP art. 14, som regulerer kravene som stilles når en person er i møte med myndighetenes rettsvesen og domstoler. I art. 14 nr. 3 bokstav g heter det at ingen skal bli «compelled to testify against himself or to confess guilt.»

2.3.2 Innholdet i SPs selvinkrimineringsvern

Det foreligger lite praksis som redegjør for hvordan innholdet i bestemmelsen skal forstås. Det er imidlertid ikke antatt at selvinkrimineringsvernet i SP går lenger enn vernet som følger av EMK art. 6 nr. 1.⁶⁸ Oppgaven vil derfor avgrense mot behandling av selvinkrimineringsvernet etter SP på selvstendig grunnlag.

2.4 Selvinkrimineringsvernet i norsk rett

⁶⁴ Zaichenko mot Russland, dom av 18. februar, 2010 nr. 39660/02 avsnitt 42.

⁶⁵ Zaichenko mot Russland avsnitt 42.

⁶⁶ Weh mot Østerrike avsnitt 52.

⁶⁷ Human Rights committee, General Comment No 15 (1994) avsnitt 1.

⁶⁸ Prop.62 L (2015-2016) side 135, og Prop.137 L (2021-2022) side 18.

2.4.1 Innledning

Selvinkrimineringsvernet har bred forankring i norsk rett, og kommer eksplisitt og implisitt til uttrykk i blant annet Grl. §§ 93, 95, 96 og 100, strpl. §§ 90, 92, 123 og 232 og påtaleinstruksen⁶⁹ § 8-1. Vernet følger også av flere av Norges internasjonale forpliktelser, men Høyesterett har understreket at selvinkrimineringsvernet har vært et grunnleggende prinsipp i norsk straffeprosess også før SP og EMK ble en del av norsk rett.⁷⁰

2.4.2 Grunnloven

Norges Grunnlov gir sentrale regler om grensene for statsmaktenes myndighet og maktutøvelse overfor innbyggerne.⁷¹ Grunnloven har ingen bestemmelser som eksplisitt gir utlendinger rett til å oppholde seg i Norge, men ved grunnlovsrevisjonen i 2014 ble en rekke bestemmelser som omhandler menneskerettigheter inntatt i loven.⁷²

Grl. § 93 gir et absolutt forbud mot tortur, og umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff. Torturforbudet i § 93 kan tas til inntekt for at selvinkrimineringsvernet skal respekteres, ettersom forbudet innebærer at myndighetene ikke kan ty til tortur eller liknende metoder for å fremtvinge tilståelser.

I Grl. § 95 heter det at «[e]nhver har rett» til en «rettferdig» rettergang. Bestemmelsen gir ikke eksplisitt uttrykk for et selvinkrimineringsvern, men det er sikker rett at § 95 skal ha samme innhold som EMK art. 6 nr. 1. Uttrykket rettferdig rettergang i Grl. § 95 skal «tolkes i lys av en allment anerkjent internasjonal og nasjonal tolkningspraksis på området».⁷³ At § 95 innebærer et vern mot selvinkriminering er lagt til grunn av Høyesterett i blant annet HR-2016-1459-A avsnitt 42 og i Rt. 2014 s. 1292 avsnitt 15.

Grl. § 96 hjemler uskyldspresumsjonen som innebærer at «[e]nhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven». Grensene for uskyldspresumsjonen skal «trekkes opp på bakgrunn av nasjonal og internasjonal praksis på området».⁷⁴ Bestemmelsen gir

⁶⁹ Forskrift 28. juni 1985 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen).

⁷⁰ Rt. 1999 s.1269 på side 1271.

⁷¹ Holmøyvik, Eirik: Grunnlova i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 31. oktober 2022 fra <https://snl.no/Grunnlova>.

⁷² Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) side 22.

⁷³ Dok.nr.16 (2011-2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, side 122.

⁷⁴ Dok.nr.16 (2011-2012) side 130.

indirekte uttrykk for selvinkrimineringsvernet da den fastslår at det er myndighetens oppgave å bevise skyld.

Det er noe uklart hvilken rekkevidde selvinkrimineringsvernet i Grunnloven har. Det er imidlertid ikke antatt at Grunnloven gir et bedre vern enn EMK artikkel 6 nr. 1.⁷⁵ Det vil derfor avgrenses mot å behandle selvinkrimineringsvernet i Grunnloven på selvstendig grunnlag i den videre fremstillingen.

2.4.3 Straffeprosessloven

I straffeprosessloven følger selvinkrimineringsvernet for «siktete» direkte av strpl. § 90 der det heter at «[f]ørste gang siktede møter for retten, skal han [...] gjøres kjent med [...] at han ikke har plikt til å forklare seg».

Strpl. § 82 definerer siktede som den påtalemyndigheten har «erklært» som siktet, eller når «forfølgning mot ham er innledet ved retten» eller det er «besluttet eller foretatt pågrepelse, ransaking, beslag eller liknende forholdsregler rettet mot ham».

Ordlyden «liknende forholdsregler» tilsier at det må være besluttet eller foretatt et straffeprosessuelt tvangsmiddel av samme art som de opplistede alternativene. Lovens forarbeider gir ikke mye henvisning på hvordan vilkåret skal forstås. I rettspraksis har det blitt foretatt konkrete vurderinger av realiteten og formålet med tvangsmiddelet, jf. f.eks. Rt. 1997 s. 138 og Rt. 1985 s. 596.

Det skal mer til for å anses som «siktet» i straffeprosessloven enn «mistenkt» i straffeprosessloven og «charge[d]» i EMK. Det vil derfor avgrenses mot å vurdere om utlendinger har et krav på selvinkrimineringsvern etter strpl. § 90 da «siktete» uansett vil ha krav på de samme rettighetene som «mistenkte».

For «mistenkte» følger selvinkrimineringsvernet av strpl. § 232 og påtaleinstruksen § 8-1 der heter det at «[f]ør det foretas avhør av mistenkte, skal han gjøres kjent med [...] at han ikke har plikt til å forklare seg».

Straffeprosessloven regulerer ikke eksplisitt hvem som er «mistenkt». Den naturlige språklige forståelsen av «mistenkt» tilsier at påtalemyndigheten holder det for sannsynlig at personen kan

⁷⁵ Prop.62 L (2015-2016) side 135

ha noe med den aktuelle saken å gjøre. I forarbeidene uttales det at «mistenkte er den forfølgningen retter seg mot», og at det skal legges vekt på «om en person står så sentralt at [etterforskningen] kan sies å være rettet mot vedkommende», men det gis ingen ytterligere retningslinjer for vurderingen.⁷⁶

Hvis det er fremsatt begjæring om tvangsmidler for retten, er den begjæringen rettet seg mot «mistenkt», jf. Rt. 2015 s. 520.⁷⁷ I juridisk teori er det tatt til orde for at vurderingen må tas på bakgrunn av det konkrete behovet personen har for den aktuelle rettigheten.⁷⁸

I NOU 2016:24 *Ny straffeprosesslov* foreslår straffeprosessutvalget å fjerne skillet mellom «mistenkte» og «siktede». Forslaget er begrunnet i at skillet kan virke forvirrende, og at det er ønskelig å gi mistenkte de rettighetene som nå kun tilfaller siktede.⁷⁹ Med dagens skille er det nødvendig å supplere mistenktes rettigheter med de rettighetene som følger av EMK art. 6. I tillegg vil det bli enklere å overholde folkerettslige forpliktelser, da begrepet «siktet» i norsk rett ikke er helt tilsvarende «charge[d]» i EMK. Blant annet pekte utvalget på at «en rekke typer administrativ forfølgning som ikke medfører status som siktet etter straffeprosessloven § 82, innebærer en «criminal charge» etter EMK.»⁸⁰ Justis- og beredskapsdepartementet har foreløpig ikke lagt frem proposisjon med forslag til den nye straffeprosessloven.

2.4.4 Forvaltningsloven

Utlendingsmyndighetene er en del av den norske forvaltningen og er bundet av saksbehandlingsreglene som følger av forvaltningsloven (fvl.)⁸¹, jf. utlendl. § 80. Forvaltningsloven oppstiller ikke et eget selvinkrimineringsvern, men det følger av fvl. § 48 at forvaltningsorganet skal gjøre aktuelle parter «oppmerksom på» at det «kan» foreligge «en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff.»

For at bestemmelsen skal komme til anvendelse må saken handle om straff eller administrative sanksjoner. En administrativ sanksjon er «en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell

⁷⁶ NOU 2016:24 § 3-1 side 204 med henvisning til Rt. 1997 side 138.

⁷⁷ Rt. 2015 s. 520 avsnitt 35-36.

⁷⁸ Øyen, Ørnulf, *Straffeprosess*, Bergen: Fagbokforlaget, 2016, side 81.

⁷⁹ NOU 2016:24 side 204-208.

⁸⁰ NOU 2016:24 side 204.

⁸¹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon», jf. fvl. § 43. Orienteringsplikten kommer for eksempel til anvendelse i utlendingssaker hvor utlendingen risikerer straff etter utlendl. § 108.

Fvl. § 48 gir ikke direkte uttrykk for et selvinkrimineringsvern, men en «plikt til å veilede parter i sanksjonssaken.»⁸² I forarbeidene er det pekt på at bestemmelsen skal hjemle en «nokså betinget veiledningsplikt», der det er sentralt at «veiledningsplikten ikke på unødig vis stiller seg i veien for forvaltningens legitime behov for å kunne få opplysninger.»⁸³

Før fvl. § 48 ble vedtatt i 2016 foreslo forvaltningslovutvalget å innta en bestemmelse som eksplisitt lovfestet et selvinkrimineringsvern i forvaltningsretten. Forslaget var begrunnet i at det kan være i strid med selvinkrimineringsvernet i EMK art. 6 nr. 1 å pålegge en straffesiktet person aktivt å legge frem inkriminerende opplysninger eller gjenstander.⁸⁴

Departementet tok ikke utvalgets forslag til følge, hovedsakelig begrunnet i at forslaget gikk lenger enn vernet etter EMK. Særlig ville departementet unngå å hemme forvaltningens mulighet til å utføre kontroll og ilegge sanksjoner.⁸⁵ I forslaget til ny forvaltningslov fra 2019 er det heller ikke foreslått å lovfeste selvinkrimineringsvernet, men videreføre fvl. § 48 til den nye forvaltningsloven § 83.⁸⁶

Veiledningsplikten i fvl. § 48 går ikke lenger enn vernet som følger av EMK art. 6 nr. 1, og det vil ikke foretas en vurdering av utlendingers rett til selvinkrimineringsvern på bakgrunn av § 48 som selvstendig grunnlag.

2.5 Oppsummering

Den som er mistenkt eller har en straffesiktelse mot seg skal være beskyttet av selvinkrimineringsvernet. Vurderingsmomentene for hvem som er «charge[d]» i EMK og hvem som er «mistenkt» jf. strpl. § 232 er på mange områder sammenfallende. Det må foretas en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak, hvor det avgjørende er om det foreligger en tilstrekkelig spesifikk mistanke mot personen. Høstmølingen har tatt til orde for at den nedre

⁸² Prop.62 L (2015-2016) side 201.

⁸³ Prop.62 L (2015-2016) side 202.

⁸⁴ Prop.62 L (2015-2016) side 138.

⁸⁵ Prop.62 L (2015-2016) side 140.

⁸⁶ NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov* side 629.

grensen for «charge» er at det foreligger en mistanke mot personen.⁸⁷ EMKs selvinkrimineringsvern er likevel antatt å gi et videre vern fordi straffebegrepet favner om mer enn i norsk rett.⁸⁸ Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i EMK art. 6 nr. 1 og supplere med mistenktes rettigheter jf. strpl. § 232 ved vurderingen av utlendingenes selvinkrimineringsvern i den videre fremstillingen. Begrepet *mistenkt* vil i det videre brukes som en samlebetegnelse med den betydning at utlendingen er i en posisjon der han er beskyttet av selvinkrimineringsvernet.

⁸⁷ Høstmølingen (2012) side 200.

⁸⁸ Elgesem og Wahlen (2010) side 60.

3 Opplysningsplikten

3.1 Opplysningspliktens innhold

Utlendingsloven regulerer utlendingers adgang til inn- og utreise og opphold i Norge, i tråd med norsk innvandringspolitikk, jf. § 1 første ledd. Loven skal anvendes i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser som har til formål å styrke individets rettsstilling, og gjelder alle utlendinger som søker adgang til riket.⁸⁹ Lovens formål er å ivareta rettssikkerheten til utlendingene.⁹⁰

Utlendingers opplysningsplikt reguleres i utlendl. § 83 og § 93 fjerde ledd. Av § 83 følger det at utlendinger har «plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det», jf. annet ledd. Plikten gjelder ved innreise og frem til identitet er registrert, og på et senere tidspunkt sin dersom myndighetene mistenker at identiteten ikke er riktig jf. annet ledd. I utlendingsforskriften § 17-7 er det gitt en ikke-uttømmende liste over de opplysningene utlendingen plikter å medvirke til å hente frem i relasjon til § 83. Blant annet nevnes reisedokumenter, brev, notater, opplysninger fra offentlige myndigheter i hjemlandet, og å delta i språkanalyser og skriftprøver.

Av utlendl. § 93 fjerde ledd følger det at «[s]økeren plikter å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon og medvirke til innhenting av nødvendige opplysninger».

Å «gjøre sitt beste» tilsier etter en alminnelig språklig forståelse at søker må anstrenge seg i den utstrekning han klarer etter sine forutsetninger, og at bestemmelsen innebærer en innsatsforpliktelse. I lovens forarbeider heter det at omfanget av plikten beror på de konkrete forholdene i saken og hva som med rimelighet kan forventes ut ifra de konkrete omstendighetene.⁹¹ Formålet er både å komme frem til materielt riktige resultater og å sikre at saksbehandlingen er effektiv.⁹² Av rettspraksis følger det at plikten i § 93 er antatt å favne adskillig videre enn plikten i § 83.⁹³

⁸⁹ Utlendl. §§ 2 og 3.

⁹⁰ Utlendl § 1 (2-3).

⁹¹ Ot.prp.nr.75 (2006-2007) side 444.

⁹² Ot.prp.nr.75 (2006-2007) side 444.

⁹³ Rt. 2012 s. 1943 avsnitt 36.

Hva som er «nødvendig dokumentasjon» og «nødvendige opplysninger» må etter sin ordlyd forstås som dokumentasjon og opplysninger som belyser forhold hos utlendingen som er avgjørende for saken hans. I Rt. 2012 s. 1943, som handlet om gyldigheten av et utvisningsvedtak mot en irakisk statsborger som hadde brukt forfalskede identifikasjonsdokumenter, fastslås det at opplysningsplikten gjelder medvirkning til innhenting av all dokumentasjon og informasjon som *kan* ha betydning for saken.⁹⁴ Den ikke-uttømmende listen i utlendingsforskriften § 17-7 gir eksempler på hvilke opplysninger plikten gjelder. I tillegg har utlendingen, med mindre det er fare for sikkerheten hans, også senere i saksgangen plikt til å bidra til å innhente dokumenter fra myndighetene i hjemlandet eller om skolegang, jobb og annet som kan avklare identitetstil.⁹⁵

3.2 Opplysningspliktens begrunnelse

Det er ikke unormalt at forvaltningen pålegger søkere opplysningsplikter.⁹⁶ Opplysningsplikter begrunnes generelt i at det er naturlig at vedkommende må bidra i prosessen når han selv søker å oppnå et gode. I håndboken til FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR Handbook) heter det at «[t]he relevant facts of the individual case will have to be furnished in the first place by the applicant himself», jf. pkt. 195.⁹⁷ Videre uttales det at det er et «general legal principle that the burden of proof lies on the person submitting a claim», jf. pkt. 196.⁹⁸

Dette følger også av EUs statusdirektiv (2011) art. 4 nr. 1 der det heter at «[m]ember States may consider it the duty of the applicant to submit as soon as possible all the elements needed to substantiate the application for international protection».⁹⁹

Effektivitets- og ressurs hensyn tilsier at den som søker et gode selv må bidra i prosessen. Uten noen form for medvirkningsansvar ville forvaltningens jobb blitt enda mer tidkrevende og kostbar. Nødvendige opplysninger og informasjon vil typisk være noe søkeren allerede har selv,

⁹⁴ Rt. 2012 s. 1943 avsnitt 35.

⁹⁵ Utlendingsforskriften § 17-7 annet ledd jf. 17-7 første ledd bokstav b-f.

⁹⁶ Se for eksempel Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 24 og Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 12.

⁹⁷ UNHCR håndbok pkt. 195.

⁹⁸ UNHCR håndbok pkt. 196.

⁹⁹ Directive 2011/95/EU art. 4 nr. 1.

i form av dokumenter eller kunnskap, og vil av den grunn lettere kunne fremlegges av søker enn av forvaltningen.

Selv om utlendingen skal bidra til opplysning av saken, er bevisbyrden delt mellom forvaltning og søker fordi forvaltningen har en generell plikt til å påse at «saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. fvl. § 17. Forvaltningen skal treffe riktige vedtak slik at likebehandlingsprinsippet blir ivaretatt og at de som har rett på opphold gis det. Det må derfor «foretas en avveining der grundighet må avveies mot hva som er en effektiv ressursutnyttelse, slik at alle hensyn søkes ivaretatt.»¹⁰⁰

3.3 Konsekvenser av brudd på opplysningsplikten

En konsekvens av brudd på medvirknings- og opplysningsplikten er at utlendingen anses å ikke ha medvirket til sakens opplysning, som igjen fører til at søknaden avslås.¹⁰¹

Det følger av forarbeidene til utlendl. § 93 at brudd på plikten til å medvirke til sakens opplysning ikke gir grunnlag for å reagere med straff eller utvisning, men at søkeren må bære ansvar for at saken er mangelfullt opplyst, og de konsekvensene det får for vedtaket.¹⁰²

Brudd på opplysningsplikten i § 83 kan imidlertid føre til flere konsekvenser.

UDI skriver i rundskriv UDI 2010-024 at det å holde tilbake opplysninger av vesentlig betydning er likestilt med å gi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i relasjon til utlendl. § 66 om utvisning.¹⁰³ UDI begrunner dette med at utlendingsmyndighetene er avhengige av korrekte opplysninger og at det derfor er nødvendig å likestille handlingene.¹⁰⁴ Samme generelle utgangspunkt er lagt til grunn i rettspraksis, se for eksempel Rt. 1981 s. 979 der domfelte hadde vært passasjer i en bil som kjørte på en fotgjenger. Domfelte hadde unnlatt å opplyse om sitt bekjentskap til føreren av bilen, og det ble lagt til grunn at å gi falsk forklaring også rammer den som holder tilbake opplysninger, når det er klart at mottaker oppfatter at all nødvendig informasjon er gitt.

¹⁰⁰ Ot.prp.nr.75 (2006-2007) side 88.

¹⁰¹ UDI 2012-009 punkt 7.5.1.

¹⁰² Ot.prp.nr.75 (2006-2007) side 444.

¹⁰³ UDI 2010-024 *Utvisning av tredjelandsborgere* punkt 5.4.2.

¹⁰⁴ UDI 2010-024 punkt 5.4.2.

I tillegg kan brudd på opplysningsplikten i utlendl. § 83 jf. § 93 straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder etter utlendl. § 108 annet ledd bokstav a. Bokstav a må leses i sammenheng med bokstav c, som handler om straffansvaret for uriktige forklaringer i utlendingssaker.¹⁰⁵ Bokstav a krever at opplysningsplikten er brutt ved forsett eller simpel uaktsomhet, til forskjell fra bokstav c der det kreves forsett eller grov uaktsomhet.¹⁰⁶ For at det skal være grunnlag for straff må opplysningene kunne ha betydning for vedtaket.¹⁰⁷ Oppsummert kommer utlendl. § 108 bokstav a til anvendelse i tre tilfeller: «1. Simpelt uaktsomt feilaktige opplysninger. 2. Straffverdige, feilaktige opplysninger som ikke er vesentlige eller åpenbart villedende. 3. Unnlatelse av å inngi opplysninger når det foreligger en plikt til det.»¹⁰⁸

Brudd på opplysningsplikten kan føre til at saken avslås, og både utvisning og straff dersom opplysningene er av vesentlig betydning. For ytterligere redegjørelse for innholdet i «vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger» vises det til punkt 4.2 og 4.4 nedenfor.

¹⁰⁵ Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 108. Straff, Juridika, lest 18.11.2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A7108/kommentar/>

¹⁰⁶ Det vises til den generelle redegjørelsen for innholdet i skyldkravene i punkt 4.4 nedenfor.

¹⁰⁷ Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 108. Straff, Juridika, lest 18.11.2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A7108/kommentar/>

¹⁰⁸ Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 108. Straff, Juridika, lest 18.11.2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A7108/kommentar/>

4 Forbudet mot å gi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger

4.1 Rettslig forankring

Flere bestemmelser i utlendingsloven forbyr å gi «vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger» til forvaltningen. Utlendingen blir med andre ord pålagt en sannhetsplikt.

Sannhetsplikten fremgår blant annet i utlendl. §§ 63, 66, 67 68, 108 og 120. Bestemmelsene gir uttrykk for plikten ved å fastsette sanksjoner utlendingen kan ilegges dersom han gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger. Utlendl. § 63 er plassert i kapittel 7 om allmenne regler om oppholdstillatelse, mens §§ 66, 67 og 68 er plassert i kapittel 8 om utvisning. Utlendl. § 108 er plassert i utlendingslovens kapittel om tvangsmidler og straff, og utlendl. § 120 gir en særregel for tilbakekall av oppholdsdokumenter for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen.

4.2 Sannhetspliktens innhold

Vilkåret «vesentlig uriktige opplysninger» tilsier etter en naturlig språklig forståelse at det må dreie seg om opplysninger som avviker sterkt fra sannheten. Vilkåret skal imidlertid tolkes ved å legge til grunn en relativ forståelse, der det avgjørende er hvorvidt opplysningene er vesentlige for saken, og om opplysningene kan påvirke sakens resultat.¹⁰⁹ Sistnevnte tolkningsalternativ passer best med formålet bak forbudet, som blant annet er å hindre misbruk og utnyttelse av utlendingslovens system.¹¹⁰ En løgn som avviker sterkt fra sannheten, men som ikke påvirker saken burde ikke få like konsekvenser som en løgn som objektivt sett avviker mindre fra sannheten, men som alene kan påvirke sakens utfall. Det er derfor kun opplysninger som har eller kunne ha fått vesentlig betydning for vedtaket som omfattes av forbudet.¹¹¹ Å holde tilbake opplysninger av vesentlig betydning er likestilt med å gi vesentlig uriktige opplysninger, jf. punkt 3.3 ovenfor.

¹⁰⁹ Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) side 556 og UDI 2010-024 punkt 5.4.1.

¹¹⁰ Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 66. Utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse, Juridika, lest 18.11.2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A766/kommentar/>.

¹¹¹ Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) side 67.

«[Å]penbart villedende opplysninger» tilsier opplysninger som fører forvaltningen på feil spor. Vilkåret innebærer at det må være fare for at forvaltningen får et uriktig bilde av situasjonen.¹¹² I forarbeidene til utlendl. § 108 understrekes det at det ikke kreves at forvaltningen faktisk har fått et uriktig bilde av situasjonen, bare at de kan få det.¹¹³ Forarbeidene kan derfor tas til inntekt for at vilkåret om villedende opplysninger omfatter flere tilfeller enn vilkåret om uriktige opplysninger.¹¹⁴

Ved vurderingen av opplysningene gjelder det alminnelige sivilprosessuelle utgangspunktet for bevisvurdering.¹¹⁵ Det innebærer at forvaltningen skal legge til grunn at utlendingens forklaring er sann dersom det er det mest sannsynlige i den konkrete saken. I noen saker om asyl der det er reell risiko og frykt for forfølgelse, gjør særlige hensyn seg gjeldende, og fører til et lavere beviskrav.¹¹⁶

Forbudet retter seg mot samme type opplysninger som er omfattet av opplysningsplikten, omtalt ovenfor i kapittel 3.

4.3 Sannhetspliktens begrunnelse

Utlendingsloven regulerer hva som skal til for å ha rett på opphold og beskyttelse i Norge.¹¹⁷ Det er viktig at utlendingsforvaltningen har kunnskap om hvem som kommer til landet slik at det kan gis opphold og beskyttelse til de som har et rett på det.¹¹⁸ I tillegg er det viktig å vite hvem utlendingene er av hensyn til landets sikkerhet, og for å motvirke at utlendingslovens system utnyttes og misbrukes.¹¹⁹

Både Høyesterett og Riksadvokaten har uttalt at det er et betydelig problem for utlendingsmyndighetene at utlendinger unnlater å oppgi identitet, oppgir uriktig identitet og

¹¹² UDI 2010-024 punkt 5.4.1.

¹¹³ NOU 1983:47 *Ny fremmedlov* side 311.

¹¹⁴ NOU 1983:47 side 311.

¹¹⁵ Rt. 2006 s. 1657 avsnitt 32.

¹¹⁶ Rt. 2011 s. 1481 avsnitt 42-45 og HR-2019-2344-A avsnitt 33 og 36.

¹¹⁷ Se for eksempel utlendl. §§ 28 og 40.

¹¹⁸ UDI 2012-009 punkt 6.4.

¹¹⁹ Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 66. Utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse, Juridika, lest 18.11.2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A766/kommentar/>.

bruker falske dokumenter.¹²⁰ Saksbehandlingen forsinkes når forvaltningen må foreta ressurskrevende identitetsundersøkelser. Dette fører til at personer med usikker identitet befinner seg i Norge over lengre perioder, noe som igjen øker risikoen for at etterlyste personer ikke blir identifiserte.¹²¹

Det er altså sikkerhets-, effektivitets- og ressurs hensyn som begrunner sannhetsplikten. Utlendingssakene skal behandles på bakgrunn av flere bevis, men utlendingenes egen forklaring er den mest sentrale. Det er derfor viktig å ha metoder for å forsikre seg om forklaringene som gis er sanne, som for eksempel å informere utlendingene om konsekvensene av brudd på sannhetsplikten.¹²² Sannhetsplikten skal legge til rette for et godt samarbeid mellom forvaltning og utlending, som fører til materielt riktige avgjørelser.

4.4 Konsekvenser av brudd på sannhetsplikten

Brudd på sannhetsplikten kan gi en rekke konsekvenser.

En utlending kan for det første straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder om han «forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven», jf. utlendl. § 108 annet ledd bokstav c. Nedenfor vil det redegjøres nærmere for vilkårene som må være oppfylt for at utlendingene kan straffes etter utlendl. § 108 annet ledd bokstav c.

Opplysningene må ha blitt gitt med forsett eller grov uaktsomhet. Da nåværende straffelov trådte i kraft i 2005, ble de ulike skyldkravene legaldefinert som en kodifisering av gjeldende rett.¹²³ Definisjonene er derfor også relevante i utlendingsretten. Forsett defineres i strl. § 22 der det skilles mellom hensiktsforsett, sannsynlighetsforsett og eventuelt forsett (dokus eventualis).

Av strl. § 22 første ledd bokstav a følger det at det foreligger forsett dersom noen begår en handling som dekker gjerningsbeskrivelsen i et straffebud med «hensikt», noe som innebærer

¹²⁰ RA-2005-370 Riksadvokatens retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv, punkt 2.1 og Rt. 2011 s. 948 avsnitt 48. Dette er også påpekt i Prop.137 L (2021-2022) side 24.

¹²¹ RA-2005-370 punkt 2.1.

¹²² Utlendingsforskriften § 17-2 (4) og § 17-7 (4).

¹²³ Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 108. Straff, Juridika, lest 10.11.2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A7108/kommentar/>

at handlingen er tilsiktet.¹²⁴ Etter bokstav b foreligger det forsett dersom gjerningspersonen begår en handling han holder som «sikkert eller mest sannsynlig» at oppfyller gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Vurderingen beror på om gjerningspersonen holdt det som mer enn 50 % sannsynlig at handlingen oppfylte gjerningsbeskrivelsen.¹²⁵ Etter bokstav c foreligger det forsett dersom gjerningspersonen «holder det for mulig» at handlingen vedkommende utfører dekker gjerningsbeskrivelsen i et straffebud, og «velger å handle selv om dette skulle være tilfellet». Dersom man skal kunne konstatere forsett etter bokstav c kreves det bevist at gjerningspersonen har «ansett følgen som mulig og har tatt det standpunkt at han foretar handlingen selv om følgen inntreffer», jf. HR-2018-587-U.¹²⁶

Forsettet må både dekke at opplysningene skal brukes i utlendingssaken og at opplysningene er uriktige. For eksempel kan man ikke straffes for å ha fortalt løgner i et brev dersom man ikke visste at brevet skulle bli brukt som bevis i utlendingssaken.¹²⁷

Uaktsomhet defineres i strl. § 23 der det heter at en person som handler «i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område», og som «ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides» er uaktsom. For at det skal foreligge grov uaktsomhet har Høyesterett uttalt at det må foreligge «en kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet», jf. Rt. 1970 s. 1235.¹²⁸ Begrunnelsen for at det kreves grov uaktsomhet i utlendl. § 108 er at utlendingene ofte kommer fra land der opplysninger er utilgjengelige eller unøyaktige. Derfor er det bare er ønskelig å ramme grovere forhold.¹²⁹

Vurderingen av om det foreligger forsett eller grov uaktsomhet må gjøres på bakgrunn av hvor aktiv utlendingen har vært i å gi uriktige opplysninger.¹³⁰ Dersom utlendingen har vært svært aktiv og forvaltningen må bruke store ressurser for å finne frem til sannheten, vil det som regel foreligge forsett eller grov uaktsomhet.¹³¹ Uaktsomhetskravet varierer ut ifra hvor sentrale opplysninger det er snakk om.¹³²

¹²⁴ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) *Om lov om straff*, side 425.

¹²⁵ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) side 425.

¹²⁶ HR-2018-587-U avsnitt 17.

¹²⁷ Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) side 558-560.

¹²⁸ Rt. 1970 s. 1235 side 1235.

¹²⁹ NOU 1983:47 side 371.

¹³⁰ UDI 2010-024 punkt 5.4.1.

¹³¹ UDI 2010-024 punkt 5.4.1.

¹³² Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) side 558.

Ordlyden «den som» tilsier at utlendl. § 108 retter seg mot en uavgrenset krets mennesker. I forarbeidene uttales det at alle som gir uriktige opplysninger i en sak omfattes av forbudet, for eksempel omfattes begge dersom en norsk borger og en utlending inngår et proformaekteskap og gir uriktige opplysninger med formål om å skaffe utlendingen oppholdstillatelse.¹³³

Opplysningene må være gitt «i en sak» som utlendingsloven regulerer. Det vil blant annet si at saker om statsborgerskap faller utenfor bestemmelsens virkeområde.¹³⁴

Brudd på sannhetsplikten kan også straffes etter straffeloven. Bruk av falske dokumenter er straffbart, jf. strl. § 361 første ledd bokstav b, og etter strl. § 221 kan man straffes om man gir uriktig forklaring til offentlig myndighet under forklaringsplikt, jf. første ledd bokstav c. Straffeloven § 221 kan ikke brukes i konkurrans med utlendingsloven.¹³⁵ Er det avgitt uriktig forklaring er det dermed opp til påtalemyndigheten å velge hvilken bestemmelse de skal benytte.¹³⁶ Hvilken bestemmelse det tas ut tiltale etter, er av stor betydning for utlendingen ettersom straffeloven både har en høyere strafferamme og lenger foreldelsesfrist enn utlendl. § 108. En viktig forskjell er imidlertid at straffeloven krever at opplysningene er gitt med forsett, mens man etter utlendingsloven kan straffes om man har vært grovt uaktsom. Høyesterett har uttalt at hvilket spor som velges ikke skal påvirke den konkrete straffen, og at det gjennom straffutmålingen må sikres at like tilfeller behandles likt, jf. HR-2019-599-A.¹³⁷ I dommen ble fire nordmenn dømt for å ha gitt uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene i forbindelse med søknader om opphold for to au pairer. Handlingene falt inn under både strl. § 221 og utlendl. § 108, men var foreldet etter utlendingsloven. Forsvarerne anførte at utlendingsloven var *lex specialis*, og at lagmannsretten derfor hadde anvendt feil straffebed da strl. § 221 ble brukt. Høyesterett kom imidlertid til at det ikke gjelder noen fast regel for lovvalget, og forkastet anken på det punktet.¹³⁸

Forvaltningen kan også ilegge utlendingene andre sanksjoner. Med hjemmel i utlendl. § 63 kan oppholdstillatelse tilbakekalles dersom utlendingen har gitt uriktige opplysninger eller latt være å oppgi opplysninger som er av vesentlig betydning for vedtaket. Det samme gjelder for utlendinger med oppholdstillatelse for EØS-borgere, jf. utlendl. § 120. I utlendl. §§ 63 og 120

¹³³ Ot.prp.nr.46 (1986-87) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*, side 251.

¹³⁴ Rt. 2009 s. 98 avsnitt 30.

¹³⁵ Rt. 2003 s. 179 avsnitt 13.

¹³⁶ Rt. 2009 s. 98 avsnitt 36.

¹³⁷ HR-2019-599-A avsnitt 36.

¹³⁸ HR-2019-599-A avsnitt 32 flg.

brukes formuleringen «mot bedre vitende», som skal forstås som et krav om skyld.¹³⁹ Utlendinger kan utvises med hjemmel i utlendl. § 66, som òg fører til innreiseforbud jf. utlendl. § 71. I tillegg kan utlendingen pågripes og interneres med hjemmel i utlendl. § 106 a første ledd dersom han ikke bidrar til å klarlegge identiteten sin eller det er holdepunkter for å anta at han har oppgitt uriktig identitet.

Verken tilbakekall av oppholdstillatelse, utvisning eller internering er å anse som straff etter norsk rett, men er regnet som forvaltningsmessige reaksjoner som kan ilegges utlendingen i tillegg til annen straff.¹⁴⁰ EMD har tatt samme standpunkt. I Maaouia mot Frankrike var spørsmålet om utvisningen av en mann fra Tunisia var i strid med EMK art. 6.¹⁴¹ EMD kom til at beslutninger om utlendingers innreise, opphold og utvisning ikke faller innenfor EMK art. 6 sitt virkeområde.¹⁴²

4.5 Kort om forvaltningens undersøkelses- og kontrollmetoder

Dersom det foreligger mistanke om at opplysninger er uriktige eller holdt tilbake har forvaltningen en rekke undersøkelsesmetoder de har lov til å benytte seg av. Kontrollmetodene er regulert i lov, forskrift og rundskriv.¹⁴³ I utlendingsloven kapittel 12 og utlendingsforskriften kapittel 18 finnes det i tillegg hjemmel for bruk av ulike tvangsmidler. Det er relevant å redegjøre for forvaltningens undersøkelsesmetoder for å vurdere hvilken betydning bruk av metodene har for utlendingens selvinkrimineringsvern.

I rundskriv UDI 2012-009 *Identitet* er det gitt nærmere retningslinjer for hvordan forvaltningen skal gå frem for å sannsynliggjøre og avklare om oppgitt identitet er riktig. I rundskrivet punkt

¹³⁹ Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 63. Tilbakekall av oppholdstillatelse, Juridika, lest 21.11.2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A763/kommentar/>

¹⁴⁰ NOU 2003:15 side 177 og UDI 2010-024 punkt 2.

¹⁴¹ Maaouia mot Frankrike, dom av 5. oktober 2000, nr. 39652/98 avsnitt 33-40.

¹⁴² Konsekvensene de forvaltningsmessige reaksjonene får for utlendingene er store. Formålet med reaksjonene er tett knyttet til formålet med straff, jf. NOU 2004:20 *Ny utlendingslov* punkt 12.3.3.1. I litteraturen pekes det på den mer og mer utbredte bruken av forvaltningsreaksjoner mot utlendinger, og det stilles spørsmål ved om reaksjonene burde kategoriseres som straff slik at utlendingene gis et bedre vern, se f.eks. Johansen, Nicolay B., Thomas Uglevik og Katja Franko, *Krimigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*, Universitetsforlaget, 2013 og Franko, Katja og Sigmund Book Mohn, *Utvising som straff?*, Tidsskrift for strafferett, Vol.15, utg.2, side 154-176. Temaet vil ikke bli nærmere behandlet i oppgaven.

¹⁴³ Deler av rundskrivene UDI 2012-009 og UDI 2015-026 er unntatt offentlighet. Søknaden min om innsyn i dokumentene ble avslått, og oppgaven må av den grunn ta utgangspunkt i informasjonen som er offentlig tilgjengelig.

4.2.5 er det en liste over ulike undersøkelsesmetoder som kan brukes, blant annet nevnes DNA-tester, aldersundersøkelser, språkanalyse, skriftundersøkelse og lagring av biometriske data. I tillegg gir rundskriv UDI 2015-026 *Bruk av sosiale medier for undersøkelser i UDI* veiledning om hvordan forvaltningen skal bruke sosiale medier til å etterforske om opplysninger som er gitt er sanne. Her oppfordres forvaltningen til å gjøre søk i utlendingens profiler for å sjekke blant annet bilder, vennelister og navn.¹⁴⁴ Det understrekes også at «fravær av forventede funn» i utlendingens sosiale medier kan anses som «funn av betydning for bevisvurderingen.»¹⁴⁵

UDI 2012-009 gir retningslinjer for hva ulike instanser skal gjøre dersom det gjøres funn av motstridende opplysninger, eller annet som gir grunn til å tvile på identiteten til søker. Politiet skal som hovedregel kalle utlendingen inn til et nytt forvaltningsintervju der han blir pålagt å forklare seg om det som skaper tvil i saken hans, jf. rundskrivet punkt 7.2.1 nr. 7. Det samme følger av UDI 2011-040 *Personkontroll og kontroll av identitetsdokumenter* kapittel 3.3.2 bokstav c.

Av UDI 2015-026 følger det at utlendingen skal gis mulighet til å uttale seg i medhold av fvl. § 17 tredje ledd dersom forvaltningen gjør funn på sosiale medier som strider mot hans forklaringer, eller om forvaltningen mener at det er fravær av funn av forventede opplysninger.¹⁴⁶ Det samme gjelder om forvaltningen finner motstrid ved DNA-undersøkelser, jf. UDI 2010-035 *DNA-analyse ved søknad om oppholdstillatelse* punkt 6.1. og 6.2.

Dersom det konstateres at utlendingen har gitt uriktige opplysninger skal saksbehandleren vurdere om det er grunnlag for å anmelde forholdet.¹⁴⁷ I tillegg må det vurderes om tillatelser skal tilbakekalles, og om det skal opprettes sak om utvisning eller straff etter utlendingsloven.¹⁴⁸

¹⁴⁴ UDI 2015-026 punkt 4.2.3.

¹⁴⁵ UDI 2015-026 punkt 4.2.3.

¹⁴⁶ UDI 2015-026 punkt 2.2.2 og punkt 4.2.3.

¹⁴⁷ UDI 2010-095, RA-10-235 *Riksadvokatens retningslinjer for rapportering av falske identiteter*, og RA-05-370.

¹⁴⁸ Se blant annet UDI 2012-009 punkt 11.1.

5 Utlevering av opplysninger til politiet

5.1 Innholdet i utlendingsloven § 84 a tredje ledd

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på hvordan utlevering av opplysninger mellom forvaltningssporet og straffesporet kan påvirke selvinkrimineringsvernet.

Paragraf 84 a regulerer utlendingsmyndighetenes utlevering av opplysninger som har kommet frem mens saken befant seg i forvaltningssporet. Etter annet ledd kan opplysninger utleveres til politiet uten hinder av taushetsplikt dersom opplysningene er nødvendige for politimessige formål etter politiregisterloven § 2 nr. 13, eller for kvalitetskontroll av opplysninger i politiets registre. Opplysningene som kan utleveres er listet opp i bokstav a til m, dette er blant annet opplysninger om navn, kjønn, og statsborgerskap. Etter tredje ledd kan utlendingsmyndighetene utlevere «andre personopplysninger» enn de som er nevnt i annet ledd når det er «nødvendig til forebygging og etterforskning av brudd på utlendingsloven eller andre lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder».

Opplysningene som utleveres må være «nødvendig[e]». Ordlyden tilsier at politiet må ha et behov for opplysningene i en konkret sak. I forarbeidene stilles det i tillegg krav om at utlevering av opplysningene ikke må stride med formålet opplysningene ble innhentet for, og at utlevering ikke må være et uforholdsmessig inngrep overfor utlendingen.¹⁴⁹

Utleveringshjemmelen «kan» benyttes dersom forvaltningen finner grunn til det. Det er ingen plikt til å utlevere opplysninger.¹⁵⁰ Vurderingen av hvilke opplysninger som skal utleveres «må baseres på en konkret vurdering av om utleveringen er nødvendig».¹⁵¹

Opplysninger som kan benyttes til «forebygging og etterforskning» av et hvert brudd på utlendingsloven kan oversendes politiet uten at det stilles krav til alvorlighetsgrad og lovbruddets strafferamme.¹⁵² Når det kommer til «andre lovbrudd» er det imidlertid et krav at opplysningene knytter seg til et lovbrudd som etter straffeloven kan «medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder». Brudd på opplysnings- og sannhetsplikten i utlendingsloven kan

¹⁴⁹ Innst.335 L (2019-2020) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven mv*, side 2.

¹⁵⁰ Innst.335 L (2019-2020) side 5.

¹⁵¹ Innst.335 L (2019-2020) side 5.

¹⁵² Prop.54 L (2019–2020) *Endringer i utlendingsloven mv*, side 31.

medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, jf. straffeloven og er et brudd på utlendingsloven. Opplysninger kan derfor oversendes politiet dersom det foreligger mistanke om brudd på pliktene.

5.2 Utleveringshjemmelens begrunnelse

I forarbeidene til utlendl. § 84 a uttales det at utleveringshjemmelen er begrunnet i at politiet har behov for å benytte seg av opplysninger fra utlendingsmyndighetenes registre når de opptrer som utlendingsmyndighet.¹⁵³ Videre følger det at det særlig burde kunne oversendes opplysninger som er nødvendige for å avklare opphold og identitet i en rekke sammenhenger.¹⁵⁴ Forarbeidene understreker at bruk av opplysningene er innenfor det man med rimelighet måtte forvente da man ga opplysningene til utlendingsmyndighetene.¹⁵⁵

5.3 Tidspunktet for utlevering av opplysninger, og valget mellom forvaltnings- og straffesporet

Utgangspunktet er at utlendingsmyndighetene «kan» utlevere personopplysninger etter § 84 tredje ledd. Ettersom bestemmelsen er en kan-bestemmelse er det ikke regulert på hvilket tidspunkt en eventuell utlevering skal finne sted.

Til forskjell fra utlendl. § 84 a første ledd kan ikke politiet tilegne seg opplysninger etter tredje ledd gjennom direktesøk i utlendingsmyndighetens database. Utleveringen av opplysninger kan enten skje ved at politiet tar kontakt med utlendingsmyndighetene og etterspør opplysninger om en konkret person, eller motsatt – at utlendingsmyndighetene henvender seg til politiet og på eget initiativ utleverer opplysninger de sitter på.¹⁵⁶

Politiet opptrer også som utlendingsmyndighet og skal avgjøre hvilke opplysninger som skal oversendes. Det kan i utgangspunktet virke som det er positivt for utlendingen at ikke alle opplysninger må oversendes til politiet i straffesporet, men at det i stedet foretas skjønnsmessige vurderinger av hvilke opplysninger det er grunn til å oversende. Baksiden er imidlertid at det kan virke som utlendingsmyndighetene står relativt fritt til å vente med å oversende

¹⁵³ Innst.335 L (2019-2020) side 2.

¹⁵⁴ Innst.335 L (2019-2020) side 2.

¹⁵⁵ Innst.335 L (2019-2020) side 2.

¹⁵⁶ Utlendl. § 84 (1) og (3).

opplysningene de sitter på. Ser man denne friheten i sammenheng med muligheten til å avholde flere forvaltningsintervjuer med utlendingene, kan det stilles spørsmål ved om systemet åpner for at myndighetene kan være bevisst eller ubevisst taktiske i sitt sporvalg, ved å holde utlendingene i forvaltningssporet for å få frem enda flere opplysninger før de oversendes politiet. Å avholde flere forvaltningsintervjuer for å samle inn opplysninger til en eventuell senere straffesak utfordrer vernet mot selvinkriminering. I forvaltningsintervjuer står sannhets- og opplysningsplikten sentralt, mens i et avhør etter straffeprosessloven er utgangspunktet motsatt, det er ingen opplysningsplikt, og man har taushetsrett om forhold som kan bidra til egen domfellelse.

6 Selvinkrimineringsvernets plass i utlendingsretten

6.1 Innledende bemerkninger

Den som er mistenkt for et straffbart forhold skal være beskyttet av selvinkrimineringsvernet. Hvor sterkt vernet står avhenger av saksområdet og de konkrete forholdene.¹⁵⁷ Jeg vil i det videre vurdere om utlendingslovens utleveringshjemmel, og opplysnings- og sannhetsplikt i seg selv er i strid med selvinkrimineringsvernet, før jeg analyserer noen konkrete steg i saksgangen, for å vurdere om selvinkrimineringsvernet utløses på noe tidspunkt i utlendingsaker.

6.2 Spenningsforholdet mellom utlendingslovens bestemmelser og selvinkrimineringsvernet

Den første problemstillingen er om utlendingslovens straffesanksjonerte opplysnings- og sannhetsplikt, og hjemmelen til å utlevere opplysninger til politiet, er i strid med selvinkrimineringsvernet.

Det foreligger ingen eksplisitt motstrid mellom ordlyden i de aktuelle lovbestemmelsene og selvinkrimineringsvernet.

I Ot.prp. nr. 17 (1998-1999) ble forholdet mellom medvirknings- og opplysningsplikten i utlendingsloven (tidligere § 37, nåværende § 83 jf. § 93) og selvinkrimineringsvernet vurdert. Både Amnesty International Norge og Juss-Buss/Rettspolitisk forening uttrykte skepsis til å innføre pliktene i loven. Amnesty uttalte at det ville være i strid med selvinkrimineringsvernet i straffeprosessen og EMK dersom man påla en utlending å medvirke til at riktig identitet fremkommer når han er mistenkt for å ha oppgitt uriktig identitet, da det innebærer en straffesanksjonert plikt til å medvirke til egen domfellelse.¹⁵⁸ Juss-Buss mente at bestemmelsen kunne bli problematisk i relasjon til selvinkrimineringsvernet, og understreket at

¹⁵⁷ Prop.62 L (2015-2016) side 136-137.

¹⁵⁸ Ot.prp.nr.17 (1998-1999) *Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover*, side 61-62.

selvinkrimineringsvernet i EMK og SP ikke er begrenset til å gjelde straffeforfølgning, men også gir vern der tvangsmidler benyttes for å skaffe bevis til senere straffeforfølgning.¹⁵⁹

Departementet var ikke enig i innvendingene, og viste til Rt. 1994 s. 610 (Bølgepappkjennelsen), der Prisdirektoratet hadde tatt opp forklaringer fra direktører og andre ansatte i forbindelse med kontroll av mulig ulovlig prissamarbeid mellom flere bedrifter. Spørsmålet i saken var om opptakene kunne brukes i de etterfølgende straffesakene. For å svare på spørsmålet ble rekkevidden av selvinkrimineringsvernet i EMK art. 6 nr. 1 og Funke-dommen vurdert av Høyesterett.

I Funke-dommen konkluderte EMD med at Jean-Gustave Funke var utsatt for et brudd på EMK art. 6 nr. 1 i forbindelse med at han var mistenkt for å ha overtrådt tollovgivning. Under en husundersøkelse ble det tatt beslag i antatte bevis, og Funke ble pålagt en plikt til å legge frem ytterligere bevis. Han nektet, men ble dømt av politiretten til å legge frem dokumentene under en løpende bot på FRF 50 for hver dag han nektet å medvirke. EMD kom til at dette var et brudd på EMK art. 6 nr. 1.¹⁶⁰

I Bølgepappkjennelsen vurderte Høyesterett hvor langt EMD-avgjørelsen rekker for nasjonale regler som oppstiller en forklaringsplikt. Høyesterett kom til at det ikke kunne utledes fra Funke-dommen at det var i strid med kravet til rettferdig rettergang å bruke opptakene av forklaringene fra de ansatte. Det kunne heller ikke utledes av EMDs avgjørelse at selve forklaringsplikten i pris- og konkurranselovgivningens regler var konvensjonsstridig, ettersom det ville være å gi avgjørelsen for uoversiktlige og vidtgående virkning i norsk rett.¹⁶¹ Høyesterett uttalte at det må foreligge en tilstrekkelig klar og entydig regel etter folkeretten dersom det skal være grunnlag for å fravike reglene i norsk rett.

I forarbeidene til utlendingsloven viser departementet til Bølgepappkjennelsen og konkluderer med at forklarings- og medvirkningsplikten i utlendingsloven ikke er i strid med selvinkrimineringsvernet.¹⁶²

Menneskerettighetene hadde en svakere stilling i norsk rett før vedtakelsen av menneskerettsloven i 1999, og både Bølgepappkjennelsen og forarbeidene er over 20 år gamle.

¹⁵⁹ Ot.prp.nr.17 (1998-1999) side 62.

¹⁶⁰ Funke mot Frankrike avsnitt 44.

¹⁶¹ Rt. 1994 s. 610 side 619.

¹⁶² Ot.prp.nr.17 (1998-1999) side 62.

Bølgepapp-kjennelsen har vært gjenstand for mye kritikk, og det har i flere høyesterettsdommer blitt uttalt at dommen ikke lenger gir uttrykk for gjeldende rett. For eksempel tas det uttrykkelig avstand fra klarhetskravet som ble oppstilt i kjennelsen i blant annet Rt. 2000 s. 996, Rt. 2002 s. 557 og Rt. 2003 s. 359. Det bør derfor utvises forsiktighet med å tillegge forarbeidene og kjennelsen særlig vekt ved vurderingen av om utlendingslovens bestemmelser er i strid med selvinkrimineringsvernet.

Det generelle utgangspunktet er at en plikt om å forklare seg til myndigheter som ledd i en ordinær kontroll ikke innebærer at man får status som mistenkt, og følgelig ikke er i strid med selvinkrimineringsvernet.¹⁶³ Det finnes også nyere rettspraksis som tar stilling til om straffesanksjonert opplysningsplikt er i strid med art. 6.

EMD tok eksplisitt stilling til forholdet mellom utlendingers opplysningsplikt og selvinkrimineringsvern i 2014.¹⁶⁴ Saken H og J mot Nederland handlet om to menn som søkte asyl i Nederland. Under asylintervjuet ble de pålagt å fortelle om sin bakgrunn og sine roller i det afghanske militæret. Mennene fikk ikke innvilget søknadene om asyl, men forklaringene deres ble oversendt påtalemyndigheten, som tok ut tiltale basert på informasjonen som hadde kommet frem i intervjuene. Begge to ble dømt for krigsforbrytelser.

Mennene klaget til EMD og påsto at det var i strid med selvinkrimineringsvernet at forklaringene hadde blitt avgitt under tvang, og at forklaringene var blitt utlevert til påtalemyndigheten. EMD kom for det første til at asylforklaringene var avgitt av fri vilje, til tross for at mennene var pålagt en opplysnings- og sannhetsplikt i intervjuene. Ettersom mennene hadde kommet til Nederland for å søke om beskyttelse av egen vilje, og nederlandske myndigheter var avhengig av informasjon om mennene for å kunne ta stilling til søknadene, måtte det legges til grunn av forklaringene var avgitt frivillig, og at senere bruk av forklaringene ikke var i strid med selvinkrimineringsvernet.¹⁶⁵ EMD kom også til at utlevering av opplysningene til påtalemyndigheten var lovlig, fordi landet hadde en plikt etter folkeretten til enten å utlevere eller straffeforfølge mennene for å ha begått krigsforbrytelser.¹⁶⁶

¹⁶³ Se blant annet Deweer mot Belgia, dom av 27. februar 1980, nr. 6903/75, og Saunders mot Storbritannia, avsnitt 67.

¹⁶⁴ H og J mot Nederland, dom av 13. november 2014, saksnummer 978/09 og 992/09.

¹⁶⁵ H og J mot Nederland avsnitt 75.

¹⁶⁶ H og J mot Nederland avsnitt 77-78.

Det er tatt til orde for samme forståelse som EMD la til grunn i H og J mot Nederland i juridisk litteratur. Tor-Geir Myhrer er av den oppfatning at utlendingen ikke har et selvinkrimineringsvern i den innledende fasen vedkommende selv søker en rettighet, fordi han frivillig innleder kontakt med forvaltningen. Selv om utlendingen er i en faktisk tvangssituasjon der vedkommende må avgi forklaringer for å oppnå godet det søkes om, aktiveres ikke selvinkrimineringsvernet etter Myhrers mening.¹⁶⁷

Formålet bak selvinkrimineringsvernet er å beskytte individer mot utilbørlig tvang og respektere menneskers frie vilje. Etersom det er utlendingen som innleder kontakten med myndighetene er det lite som tilsier at han settes i en posisjon der hensynene bak vernet utfordres. De underliggende hensynene og formålet som ligger til grunn for opplysnings- og sannhetsplikten trekker i samme retning. Utlendingene oppsøker landet for å søke om opphold og beskyttelse, og må derfor bidra til å opplyse egen sak av hensyn til effektivitet og ressursbruk. Sikkerhetshensyn taler også for at det er forholdsmessig å pålegge de som kommer til landet opplysnings- og sannhetsplikter.

I asylsaker kan det likevel stilles spørsmål ved hvor frivillig prosessen er. Rett til asyl er betinget av at det foreligger velbegrunnet frykt for forfølgelse eller reell fare for å bli utsatt for tortur, eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling og straff i hjemlandet, jf. utlendl. § 28. Asylsøkere forlater ikke hjemlandet sitt utelukkende av fri vilje.

Det er imidlertid vanskelig å se for seg at utlendingsretten hadde fungert om søkere ikke måtte bidra til identifisering. Utlendingssaker kan sammenliknes med andre søknadsprosesser i forvaltningsretten hvor det er nødvendig å opplyse saken før det kan fattes avgjørelse. Det må understrekes at utfallet i utlendingssaker har store og livsavgjørende konsekvenser for individet, noe som ikke er tilfellet i alle andre forvaltningssaker. Når saken befinner seg på et innledende stadium er det likevel lite som tilsier at pliktene utlendingene pålegges er konvensjonsstridige. Forvaltningen skal forholde seg objektive til de opplysningene som kommer frem i søknadsprosessen, og situasjonen i det første forvaltningsintervjuet bærer således ikke preg av at utlendingen har et særlig behov for selvinkrimineringsvern.

¹⁶⁷ Tor-Geir Myhrer i Bunæs, Kvigne og Vandvik mfl. (2003) side 485-486.

På bakgrunn av de foreliggende rettskildene konkluderes det med at utlendingslovens bestemmelser om straffesanksjonert opplysnings- og sannhetsplikt og utlevering av opplysninger til politiet ikke er i strid med selvinkrimineringsvernet.

6.3 Kontroll av opplysninger gitt i forvaltningsintervju

Problemstillingen i dette avsnittet er om utlendingsmyndighetenes kontroll med opplysninger som har blitt gitt i det første forvaltningsintervjuet kan føre til at vernet mot selvinkriminering kommer til anvendelse.

Deler av rundskrivene UDI 2012-009 *Identitet* og UDI 2015-026 *Bruk av sosiale medier for undersøkelser i UDI* er unntatt offentlighet. Søknaden min om innsyn i dokumentene ble avslått, og oppgaven må av den grunn ta utgangspunkt i informasjonen som er offentlig tilgjengelig. Det kan derfor ikke utelukkes at forvaltningen utfører kontroll på andre, og eventuelt mer inngripende måter enn det som er nevnt i kapittelet.

Etter at utlendingen har vært i første forvaltningsintervju kan myndighetene bruke ulike metoder for å kontrollere opplysningene som har kommet frem. UDIs rundskriv regulerer ulike undersøkelsesmetoder, blant annet forvaltningens bruk av DNA-tester, aldersundersøkelser, språkanalyser, og undersøkelser av sosiale medier.¹⁶⁸ I tillegg kan UDI kontakte myndighetene i utlendingens hjemland, og sende dokumenter til verifisering.¹⁶⁹

Dersom bruk av metodene fører til at utlendingen får status som mistenkt skal han være beskyttet av selvinkrimineringsvernet. Vilkårene for å anses som mistenkt er at utlendingen risikerer straff, og at det foreligger en tilstrekkelig spesifikk mistanke mot ham på tidspunktet, jf. EMK art. 6 nr. 1 og strpl. 232.¹⁷⁰

Utlendingen risikerer straff, jf. strl. §§ 221 og 361 og utlendl. § 108, dersom det foreligger brudd på opplysnings- og sannhetsplikten.

Spørsmålet er om bruk av kontrollmetodene fører til at det foreligger en tilstrekkelig spesifikk mistanke mot utlendingen.

¹⁶⁸ UDI 2012-009 punkt 4.2.5 og UDI 2015-026. Utlendingsforskriften § 17-7 og utlendl. kap 12 gir hjemmel for metodene.

¹⁶⁹ UDI 2010-155 *Verifisering i utlendingssaker*.

¹⁷⁰ Se kapittel 2.2.2 for fullstendig redegjørelse for vilkårene.

Det gjelder ulike prosessuelle regler for de forskjellige kontrollmetodene. For at utlendingsmyndighetene skal kunne gjennomføre DNA-analyse eller aldersundersøkelse etter utlendl. §§ 87 og 88 må myndighetene pålegge eller anmode utlendingen om å la seg undersøke. Det følger eksplisitt av § 87 annet ledd første punktum at det «ikke er adgang til å innhente DNA ved bruk av tvang.» Dersom utlendingen ikke etterkommer pålegget, skal vedkommende informeres om at manglende etterkommelse «må forventes å få betydning for avgjørelsen».

Det er verken straffbart eller et brudd på medvirkningsplikten i § 83 om utlendingen ikke samtykker til undersøkelsene.¹⁷¹ Bruk av metodene vil derfor ikke utløse en rett på selvinkrimineringsvern.

Utlendingen har imidlertid en plikt til å delta i språkanalyser og skriftprøver.¹⁷² Om utlendingen nekter er det et brudd på medvirkningsplikten til å avklare identitet, jf. utlendl. § 83. Undersøkelser av utlendingens sosiale medier kan gjennomføres uten samtykke, og uten å varsle utlendingen.¹⁷³ I tillegg kan forvaltningen blant annet sende dokumenter til Kripos og utenriksstasjonene for verifisering av innholdet og ektheten til dokumentene.¹⁷⁴

De overnevnte kontrollmetodene kan minne om etterforskningsmetoder i alminnelige straffesaker.¹⁷⁵ At forvaltningen tar i bruk metodene i den konkrete saken til utlendingen, kan tale for at det er rettet en spesifikk mistanke mot vedkommende. På den annen side er det viktig at utlendingsforvaltningens kan etterprøve opplysningene som blir gitt i forvaltningsintervjuet for å være i stand til å gi opphold og beskyttelse på riktig grunnlag.

I Rt. 2000 s. 996 kom Høyesterett til at man ikke er innenfor EMK art. 6 sitt virkeområde ved gjennomføring av ordinære kontrolltiltak uten at det foreligger en spesifikk mistanke. Høyesterett uttalte at «likningsmyndighetene [...] har anledning til å henvende seg til skattyter, be om tilleggsopplysninger og iverksette administrative kontrolltiltak vedrørende riktigheten av opplysninger som skattyter har gitt, herunder stedlig kontroll, uten at skattyter kan anses som straffesiktet etter artikkel 6.»¹⁷⁶ Høyesterett viste blant annet til Fayed mot Storbritannia der EMD uttalte at det ville hemme «the effective regulation in the public interest of complex financial and commercial activities» dersom man lot myndighetenes forberedende

¹⁷¹ Prop.49 L (2019-2020) *Endringer i utlendingsloven*, punkt 2.4.3.7.

¹⁷² UDI 2011-023 punkt 2.3.1 og utlendingsforskriften § 17-7 (1) (h-i).

¹⁷³ UDI 2015-026.

¹⁷⁴ UDI 2010-155.

¹⁷⁵ Se strpl. fjerde del om tvangsmidler og kapittel 18 om etterforskning.

¹⁷⁶ Rt. 2000 s. 996 side 1017-1018.

undersøkelser falle innenfor virkeområdet til EMK art. 6.¹⁷⁷ For at EMK art. 6 skal komme til anvendelse må vedkommende ha fått underrettelse om at det kan være aktuelt å reagere med en straffeliknende administrativ sanksjon.¹⁷⁸ Ettersom de aktuelle kontrollmetodene til utlendingsforvaltningen ikke innebærer at utlendingen får en underrettelse, tilsier det at det ikke foreligger en spesifikk mistanke mot utlendingen ved gjennomføring av kontrolltiltakene.

Kontrolltiltak benyttes ikke bare i utlendingsretten, men er utbredt i forvaltningsretten. For eksempel kan forvaltningen kontrollere om vilkårene for å motta trygd er oppfylt i folketrygdloven § 21-3 tredje ledd,¹⁷⁹ og Konkurransetilsynet kan undersøke om det foregår ulovlig konkurranseskadelig atferd.¹⁸⁰ Forvaltningen har en generell utredningsplikt for å påse at saken er godt nok opplyst før det treffes vedtak, og må være i stand til å gjennomføre denne oppgaven, jf. fvl. § 17.

Kontrolltiltakene i utlendingsretten er på den annen side mer personlig rettet. UDI 2015-026 understreker at myndighetene kun skal undersøke opplysninger som er offentlig tilgjengelig på søkerens sosiale medier, og som personen følgelig har publisert av egen vilje. Undersøkelser av brukere på sosiale medier minner likevel mer om etterforskning enn alminnelig forvaltningskontroll, fordi det gjøres bak ryggen til utlendingen og innebærer å kontrollere store mengder informasjon, der deler av informasjonen som kontrolleres ikke nødvendigvis er lagt frem i forvaltningsintervjuet.

Et viktig poeng er imidlertid at undersøkelsesmetodene benyttes mot alle. Det foretas rutinemessig kontroll av opplysningene i alle saker, noe som tilsier at kontrollen ikke springer ut fra en spesifikk mistanke mot enkeltpersoner. Hvilke undersøkelser som gjennomføres avhenger til en viss grad av hvor troverdig utlendingen har fremstått i forvaltningsintervjuet, men også av hvor sannsynlig det generelt sett er at man vil kunne gjøre funn i saken, for eksempel ved bruk av sosiale medier.¹⁸¹

Undersøkelsesmetodene er nødvendige for å vurdere om utlendingene oppfyller vilkårene for beskyttelse eller opphold, og fører ikke til at det foreligger en tilstrekkelig spesifikk mistanke mot utlendingen.

¹⁷⁷ Fayed mot Storbritannia, dom av 21. september 1990, nr. 17101/90, avsnitt 62.

¹⁷⁸ Rt. 2000 s. 996 side 1018.

¹⁷⁹ Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

¹⁸⁰ Se konkurranseloven kapittel 4.

¹⁸¹ UDI 2015-026 punkt. 3.2.

Det må på bakgrunn av de foreliggende rettskildene og den offentlig tilgjengelige informasjonen om forvaltningens kontrollmetoder konkluderes med at utlendingen ikke er mistenkt på tidspunktet utlendingsforvaltningen kontrollerer opplysningene utlendingen har gitt dem, med den konsekvens at vedkommende ikke er beskyttet av selvinkrimineringsvernet på dette tidspunktet.¹⁸²

6.4 Selvinkrimineringsvernet når det kalles inn til flere forvaltningsintervjuer

Problemstillingen i dette avsnittet er om utlendingen har rett på selvinkrimineringsvern i de tilfellene utlendingsmyndighetene beslutter å gjennomføre flere forvaltningsintervjuer for å konfrontere ham med de forholdene som skaper tvil i saken.

Ved tvil om søkerens identitet eller motstridende opplysninger «skal politiet som hovedregel foreta et intervju der søker gir en forklaring om de forhold som skaper ID-tvil».¹⁸³ I tillegg har UDI mulighet til å «senere i søknadsbehandlingen be politiet ta intervju [av utlendingen] for å belyse andre forhold i saken.»¹⁸⁴

For at utlendingen skal være beskyttet av selvinkrimineringsvernet må han anses som mistenkt; han må risikere straff og det må foreligge en tilstrekkelig spesifikk mistanke mot ham.¹⁸⁵

¹⁸² Utlendingsloven hjemler også bruk av mer inngående undersøkelser og tvangsmidler enn de overnevnte. For eksempel hjemler utlendl. § 103 undersøkelse av person og bolig, som kan gjennomføres mot utlendingens vilje og ved bruk av makt, se Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) side 425. Undersøkelseshjemmelen er svært lik strpl. §§ 192 og 195 om ransaking, og er et tvangsmiddel som ikke inngår i den alminnelige forvaltningsmessige utredningen av saker. Disse må derfor ikke forveksles, jf. Baklund, Bordvik og Røyneberg (2019) side 425. I § 103 annet ledd begrenses muligheten til å foreta undersøkelse av bolig av Grl. § 102 ved at utlendingen må oppfylle den objektive gjerningsbeskrivelsen i en straffregel for at bolig skal kunne undersøkes, jf. Prop.138 L (2010-2011) side 26-27. For undersøkelse etter § 103 kreves enten at utlendingen samtykker eller at undersøkelse besluttet av retten, jf. tredje ledd. Bestemmelsen skiller seg derfor vesentlig fra forvaltningens alminnelige kontroll av opplysninger som er analysert i kapittel 6.3. I straffeprosessen er man mistenkt dersom det er begjært bruk av tvangsmidler for retten, jf. Rt. 2015 s. 520 avsnitt 35-36. Hvordan dette stiller seg for bruk av tvangsmidler i utlendingsretten beror på formålet, de konkrete omstendighetene og den eventuelle etterfølgende bruken av funnene, se Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 108. Straff, Juridika lest 10.11.2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A7108/kommentar/>. Temaet vil ikke behandles nærmere, men det er grunn til å nevne at det er fremmet forslag i Prop.137 L (2021-2022) om å utvide flere av hjemlene for bruk av tvangsmidler i utlendingsloven kapittel 12. Blant annet foreslås det å utvide formålet og muligheten for visitasjon og undersøkelse av elektroniske enheter, tydeliggjøre adgangen til maktbruk i utlendl. § 103 b fjerde ledd og fjerne kravet om avklaring med politijurist eller domstol for å beslutte personundersøkelse dersom utlending motsetter seg det, se proposisjonens punkt 5.3 flg.

¹⁸³ UDI 2012-009 punkt 7.2.1. nr. 7.

¹⁸⁴ UDI 2012-009 punkt 7.2.1. nr. 7.

¹⁸⁵ Se kapittel 2.2.2 for gjennomgang av vilkårene.

Utlendingen risikerer straff, jf. strl. §§ 221 og 361 og utlendl. § 108, dersom det foreligger brudd på opplysnings- og sannhetsplikten.

En utlending som innkalles til et nytt intervju har først vært i et innledende intervju. Deretter har opplysningene blitt kontrollert ved bruk av ulike metoder, og utlendingsmyndighetene har kommet til at det foreligger tilstrekkelig med tvil om opplysningenes riktighet, slik at det er nødvendig å gjennomføre ytterligere intervjuer. På dette tidspunktet i saksgangen er det mye som tilsier at forvaltningen holder det for sannsynlig at opplysningene er uriktige eller villedende. Saken befinner seg i en fase hvor det foreligger ytre omstendigheter som indikerer at opplysning- og sannhetsplikten er brutt.

Dersom det foreligger funn fra kontrollen som skaper tvil om søkers identitet, og UDI vurderer at utlendingen har lav troverdighet, er dette forhold som knytter seg til den konkrete personen, og som trekker i retning av at det foreligger en spesifikk mistanke mot vedkommende.

I Rt. 2003 s. 1814 hadde to politimenn stoppet en mann de mistenkte fyllekjørte. Mannen ble ikke gjort oppmerksom på retten til å forholde seg taus under samtalen. I vurderingen av om mannen var mistenkt på tidspunktet samtalen ble gjennomført uttalte Høyesterett at samtalen til dels innebar en innledende avklaring av om det var grunnlag for videre etterforskning av forholdet.¹⁸⁶ Høyesterett mente at både spørsmål om mannen hadde drukket alkohol og om han var fører av bilen var en del av den innledende fasen, men at mannen ble mistenkt idet spørsmålene ble besvart bekreftende.¹⁸⁷ Dommen viser at terskelen for å gå fra den innledende fasen til mistenkt ikke er høy, men at det må foreligge konkrete holdepunkter som gir grunnlag for mistanke.

Det samme kan utledes av EMD-dommen Zaichenko mot Russland. I saken hadde myndighetene på anmodning fra arbeidsgiver stoppet en arbeider på vei fra jobb, for å sjekke om han hadde stjålet diesel fra arbeidsplassen. Undersøkelse av bilen førte til funn av to kanner med diesel. Myndighetene spurte hvor dieselen kom fra, og arbeideren svarte at den var tatt fra tjenestebilen. Etterpå ble det tatt avhør av arbeideren hvor han ble opplyst om selvinkrimineringsvernet. EMD kom imidlertid til at arbeidstakeren var mistenkt for et straffbart forhold og at myndighetene skulle gjort ham oppmerksom på taushetsretten allerede

¹⁸⁶ Rt. 2003 s. 1814 avsnitt 12.

¹⁸⁷ Rt. 2003 s. 1814 avsnitt 13.

ved det første spørsmålet om dieselen.¹⁸⁸ Kontrollen var gjennomført på anmodning fra arbeidsgiver, og det var gjort funn av dieselkanner i bilen. Kombinasjonen av disse forholdene gjorde at det forelå konkrete holdepunkter for mistanke allerede ved første spørsmål.

Det er kun i de tilfellene forvaltningen tviler på troverdigheten til utlendingen at de kaller inn til flere intervjuer. Dermed skiller intervjuet seg betydelig fra det første innledende forvaltningsintervjuet. Foreliggende mistanke om at uriktige opplysninger er gitt, kombinert med at straffesanksjonerte opplysnings- og sannhetsplikter pålegges vedkommende, tilsier at vernet mot selvinkriminering skal inntre.

På noen forvaltningsrettslige områder er selvinkrimineringsvernet gitt større oppmerksomhet. I konkurranseretten gjelder forskrift om opplysningsplikt og bevissikring.¹⁸⁹ Forskriften gir partene et selvinkrimineringsvern dersom det skal opptas muntlig forklaring som ledd i Konkurransetilsynets undersøkelser av mulige brudd på konkurranseloven, jf. § 4.

Skatteforvaltningsloven (sktfvl.)¹⁹⁰ § 14-9 gir regler om skattemyndighetenes plikt til å veilede parter om selvinkrimineringsvernet. Regelen går lenger enn forvaltningsrettens generelle, begrensede veiledningsplikt i fvl. § 48 som gjelder i utlendingssakene.¹⁹¹

I saker der parten risikerer tilleggsatt, overtredelsesgebyr eller straff skal skattemyndighetene veilede både den skattepliktige og tredjeparter om deres rett til å ikke svare på spørsmål, eller utlevere dokumenter og gjenstander, jf. sktfvl. § 14-9. Bestemmelsen er tatt inn i loven for å ivareta partenes rettigheter etter EMK art. 6 nr. 1 på skatte- og avgiftsområdet.¹⁹² Vernet inntre enten når skatteyter blir varslet om tilleggsatt, overtredelsesgebyr eller straff, eller hvis gjennomføring av kontroll eller andre tiltak fører til at parten blir «substantially affected».¹⁹³ Dette vil ofte vil være tilfellet dersom det er avdekket forhold under kontrollen som gjør det sannsynlig at vilkår for sanksjoner er oppfylt.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Zaichenko mot Russland avsnitt 42-45 og 52-55.

¹⁸⁹ Forskrift 11. desember 2013 nr. 1491 om opplysningsplikt og bevissikring.

¹⁹⁰ Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven).

¹⁹¹ Sktfvl. § 3-1. Om fvl. § 48 se Prop. 62 L (2015-2016) side 201.

¹⁹² Prop.38 L (2015-2016) punkt 20.5.3.2 (side 224) og 24.14 (side 266).

¹⁹³ Harboe, Einar, Skatteforvaltningsloven. Lovkommentar, § 14-9. 1)2) *Veiledning om taushetsrett mv*, Juridika, lest 21.11.2022 på <https://juridika.no/lov/2016-05-27-14/%C2%A714-9/kommentar/>.

¹⁹⁴ Harboe, Einar, Skatteforvaltningsloven. Lovkommentar, § 14-9. 1)2) *Veiledning om taushetsrett mv*, Juridika, lest 21.11.2022 på <https://juridika.no/lov/2016-05-27-14/%C2%A714-9/kommentar/>.

Situasjonen utlendingene står i når de innkalles til nye forvaltningsintervjuer er svært sammenliknbar med situasjonen partene i sak etter skatteforvaltningsloven eller konkurranseloven står i når de er beskyttet av selvinkrimineringsvernet. Når det foreligger konkrete forhold som er avdekket i kontrollundersøkelsene, som indikerer at utlendingen har gitt uriktig informasjon, tilsier hensynet til sammenheng i rettssystemet at utlendingene skal være beskyttet av selvinkrimineringsvernet, ikke bare av en begrenset veiledningsplikt om mulige rettigheter jf. fvl. § 48.

Hadde det ikke blitt avdekket konkrete forhold som reiste tvil, ville ikke utlendingen blitt kalt inn til et nytt intervju, noe som tilsier at det er rettet en spesifikk mistanke mot vedkommende på dette tidspunktet.

De foreliggende kildene gir etter min mening grunn til å konkludere med at utlendingen skal anses som mistenkt for en handling som kan føre til straff dersom vedkommende kalles inn til ytterligere forvaltningsintervjuer. Formålet med intervjuet er nettopp å konfrontere utlendingen med forhold som skaper tvil i saken. Vedkommende skal derfor etter min mening være beskyttet mot selvinkriminering på dette tidspunktet i saksgangen, jf. strpl. § 232 og EMK art. 6 nr. 1.

7 Rettspolitiske betraktninger og avsluttende bemerkninger

Før det kalles inn til nye intervjuer begrunnet i identitetstvil er det ikke problematisk i relasjon til selvinkrimineringsvernet at utlendinger pålegges opplysnings- og sannhetsplikter i løpet av saksgangen. Det er avgjørende at myndighetene har verktøy for å avklare identiteten til søkerne, av hensyn til sikkerhet, effektivitet og ressursbruk, og for å hindre misbruk og utnyttelse av utlendingslovens system.

Etter min mening bør utlendinger imidlertid ha rett på selvinkrimineringsvern når de kalles inn til nye forvaltningsintervjuer, fordi forvaltningskontrollen av tidligere gitte opplysninger har ført til mistanke om at opplysnings- og sannhetsplikten er brutt. På dette tidspunktet er utlendingen mistenkt for et straffbart forhold, og bør være beskyttet av selvinkrimineringsvernet i konfrontasjonen med forvaltningen. Jeg mener utlendingene også bør ha krav på alle andre rettigheter som «mistenkte» har rett på, jf. strpl. § 232.

I relasjon til EMK er det ikke uproblematisk å pålegge en mistenkt person straffesanksjonerte opplysnings- og sannhetsplikter. Dagens rettstilstand er derfor ikke tilfredsstillende. Spørsmålet er hvordan dette burde løses i praksis. Etter min mening bør det utformes nye retningslinjer som regulerer hvordan forvaltningen skal opptre. Én løsning kan være at det reguleres i rundskriv, forskrift eller lov at utlendingen skal kalles inn til avhør hos politiet i stedet for nye forvaltningsintervjuer, og at vedkommende skal gis status som mistenkt.

Om man bør lovfeste bruk av straffesporet i konkrete tilfeller i utlendingsretten var et tema i Prop. 126 L (2016-2017) om endringer i bruk av tvangsmidler i utlendingsloven. Advokatforeningen foreslo at det skulle lovfestes at straffesporet velges i spørsmål om fengsling fordi statusen som siktet utløser en rekke prosessuelle rettssikkerhetsgarantier man ikke får i forvaltningssporet.¹⁹⁵ Departementet var ikke enig, og uttalte at tematikken ikke egner seg for lovregulering. Dette ble begrunnet i at det ikke er problematisk å bytte mellom de ulike sporene så lenge politiet er bevisst sitt valg når regelverkene åpner for skjønn og fleksibilitet.¹⁹⁶ Etter mitt syn er denne begrunnelsen uholdbar. Det er nettopp en lovregulering som skal til for å sikre likebehandling og ivaretagelse av grunnleggende rettigheter. Forvaltningens innkalling

¹⁹⁵ Prop.126 L (2016-2017) *Endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.)* side 22-23.

¹⁹⁶ Prop.126 L (2016-2017) side 22-23.

til nye forvaltningsintervjuer av utlendingene er knyttet til et konkret tidspunkt i saksgangen, som gjør det enkelt å regulere. Dette er også tilfellet for lovfesting av bruk av straffesporet i spørsmål om fengsling. Også legalitetsprinsippet taler for at det er uheldig å overlate spørvalget til forvaltningens frie skjønn når et individ er mistenkt for et forhold som kan føre til straff.

En annen løsning kan være at utlendingsmyndighetene pålegges tilsvarende plikter som skattemyndighetene og Konkurransetilsynet har etter særlovgivningen, for å sikre at EMK art. 6 nr. 1 overholdes. Det er etter min mening ikke særlige hensyn i utlendingsretten som tilsier at det bør gis et dårligere selvinkrimineringsvern i utlendingssaker enn i for eksempel skatte- og konkurranseretten.

Jeg mener at den generelle, begrensede orienteringsplikten i fvl. § 48 ikke gir et godt nok vern for en som er mistenkt for en straffbar handling. Særlig gir bestemmelsen et for svakt vern når forvaltningen står fritt til å oversende opplysningene som kommer frem til straffesporet i medhold av utlendl. § 84 a. Orienteringsplikten i fvl. § 48 pålegger forvaltningen å gjøre parten «oppmerksom på» at det «kan» foreligge «en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander». Det er ut ifra ordlyden opp til utlendingen selv å finne ut om han har denne retten, og hva den innebærer. Utlendingen har ikke krav på fri rettshjelp på dette stadiet i saksgangen, og har derfor begrenset mulighet til å sette seg inn i, og gjøre gjeldende rettighetene sine. Dette er ikke i tråd med EMDs grunnleggende prinsipp om å sikre at rettighetene i EMK blir «practical and effective», ikke «theoretical or illusory».

Dersom fvl. § 48 ga et tilfredsstillende vern burde UDI i det minste minnet om orienteringsplikten i sine rundskriv som regulerer innkalling til nye forvaltningsintervjuer. I den offentlig tilgjengelige delen av UDIs rundskriv 2012-009 er verken fvl. § 48 eller selvinkrimineringsvernet nevnt, selv om fvl. § 48 er en skal-bestemmelse som gjelder i utlendingsretten, jf. utlendl. § 80.

Hensynet til likebehandling tilsier også at det bør gis nye retningslinjer. Dersom utlendingsmyndighetene gis et for vidt spillerom øker sannsynligheten for at resultatene i utlendingssakene blir vilkårlige, og at like tilfeller ikke behandles likt. I tillegg kan det føre til at forvaltningssporet bevisst eller ubevisst misbrukes for å få frem opplysninger i saker som senere skal ende i straffesporet. Regelverket bør ikke åpne for at det er mulig å ta taktiske valg basert på hvilke rettigheter som utløses i de ulike sporene, med hensikt om å ilegge straff. Det

bør sørges for at utlendingsretten ivaretar utlendingers grunnleggende rettigheter og hensynet til likebehandling på best mulig måte.

Det er også grunn til å understreke at forholdet mellom partene i utlendingssakene er ubalansert så lenge saken befinner seg i forvaltningssporet. Utlendingsmyndighetene har «ubegrensede» ressurser til å undersøke om det foreligger brudd på opplysnings- og sannhetsplikten. På andre siden står utlendingen, som ofte er i en vanskelig situasjon med manglende ressurser, tilnærmet uten rettigheter. Det er ikke bare selvinkrimineringsvern utlendingen står uten, men blant annet rett til innsyn i egne forklaringer og rett til fri rettshjelp.

Rettsutviklingen viser at forvaltningen i stadig større grad gis mulighet til å ilegge administrative sanksjoner og straff. Som redegjort for i punkt 2.4.4 foreslo forvaltningslovsutvalget i 2016 å innføre en mer eksplisitt bestemmelse om selvinkrimineringsvern som ikke ble tatt til følge. Det er heller ikke foreslått å endre fvl. § 48 i forslaget til ny forvaltningslov fra 2019.¹⁹⁷ Bestemmelsens ordlyd ble i 2016 foreslått å lyde:

«I sak om administrativ sanksjon eller mulig politianmeldelse har enhver rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Forvaltningsorganet skal gjøre vedkommende kjent med denne retten.»¹⁹⁸

Med tanke på utviklingen i forvaltningsretten, der forvaltningen i stadig større utstrekning gis myndighet til å ilegge straff og administrative sanksjoner, samt etterforske brudd på forvaltningsregler som er straffbare etter straffeloven, er muligheten for at det oppstår problematiske gråsoner i relasjon til selvinkrimineringsvernet stor. Etter min mening bør utvalgets foreslåtte bestemmelse lovfestes for å sikre at både nåværende og fremtidig norsk forvaltningsrett er i tråd med forpliktelsene etter EMK.

¹⁹⁷ NOU 2019:5 side 629.

¹⁹⁸ Prop.62 L (2015-2016) side 138.

Litteraturliste

Lover og forskrifter

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1981 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- 1981 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
- 1985 Forskrift 28. juni 1985 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen).
- 1997 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- 2004 Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- 2008 Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).
- 2009 Forskrift 15. oktober 2009 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

2013	Forskrift 11. desember 2013 nr. 1491 om opplysningsplikt og bevissikring.
2016	Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven).

Forarbeider og andre offentlige dokumenter

Dok.nr.16 (2011-2012)	<i>Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.</i>
NOU 1983:47	<i>Ny fremmedlov.</i>
NOU 2003:15	<i>Fra bot til bedring - Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.</i>
NOU 2004:20	<i>Ny utlendingslov.</i>
NOU 2016:24	<i>Ny straffeprosesslov.</i>
NOU 2019:5	<i>Ny forvaltningslov - Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).</i>
Ot.prp.nr.46 (1986-87)	<i>Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).</i>
Ot.prp.nr.17 (1998-1999)	<i>Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v).</i>
Ot.prp.nr.90 (2003-2004)	<i>Om lov om straff (straffeloven).</i>
Ot.prp.nr.75 (2006-2007)	<i>Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).</i>
Prop.138 L (2010-2011)	<i>Endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til fengsling mv.).</i>

Prop.62 L (2015-2016)	<i>Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).</i>
Prop.126 L (2016-2017)	<i>Endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.).</i>
Prop.49 L (2019-2020)	<i>Endringer i utlendingsloven (pålegg om DNA-testing, utestengelse av vertsfamilier fra au pair-ordningen mv.).</i>
Prop.54 L (2019–2020)	<i>Endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.).</i>
Prop.137 L (2021-2022)	<i>Endringer i utlendingsloven.</i>
Innst.335 L (2019–2020)	<i>Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.).</i>

Rundskriv

RA-2005-370	<i>Riksadvokatens retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingsaker mv.</i>
RA-2010-235	<i>Riksadvokatens retningslinjer for rapportering av falske identiteter.</i>
UDI 2010-024	<i>Utvising av tredjelandborgere.</i>
UDI 2010-035	<i>DNA-analyse ved søknad om oppholdstillatelse.</i>
UDI 2010-155	<i>Verifisering i utlendingsaker.</i>
UDI 2011-023	<i>Språkanalyse ved søknad om beskyttelse.</i>
UDI 2011-040	<i>Personkontroll og kontroll av identitetsdokumenter.</i>
UDI 2012-009	<i>Identitet.</i>

Internasjonale traktater og konvensjoner

EMK	<i>Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950.</i>
SP	<i>International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966 (entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171.</i>
VCLT	<i>Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna 23. Mai 1969.</i>

EU-regelverk

Direktiv 2011/95 (EU)	<i>Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, 20 December 2011.</i>
-----------------------	--

Uttalelser fra FNs menneskerettskomité

General comment 15	<i>The position of aliens under the Covenant, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 18 (1994).</i>
General comment 24	<i>Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols</i>

thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, (1994).

FNs høykommissær for flyktninger

UNCHR- handbook

*UN High Commissioner for Refugees (UNHCR),
Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria
for Determining Refugee Status under the 1951
Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status
of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3.*

Avgjørelser fra Høyesterett

Rt. 1970 s. 1235.

Rt. 1981 s. 979.

Rt. 1985 s. 596.

Rt. 1994 s. 610.

Rt. 1997 s. 138.

Rt. 1999 s. 1269.

Rt. 2000 s. 996.

Rt. 2002 s. 557.

Rt. 2003 s.1814.

Rt. 2003 s. 359.

Rt. 2003 s. 179.

Rt. 2005 s. 833.

Rt. 2006 s. 1657.

Rt. 2007 s. 234.

Rt. 2009 s. 98.

Rt. 2011 s. 948.

Rt. 2011 s. 1481.

Rt. 2012 s. 1943.

Rt. 2014 s. 1292.

Rt. 2015 s. 520.

HR-2016-1459-A.

HR-2018-587-U.

HR-2019-2344-A.

HR-2019-599-A.

HR-2020-1340-A.

Avgjørelser fra EMD

Airey mot Irland, dom av 9. oktober, nr. 6289/73.

Allan mot Storbritannia, dom av 5. november 2002, nr. 48539/99.

Benham mot Storbritannia, dom av 10. juni 1996, nr. 19380/92.

Blokhin mot Russland, dom av 23. mars 2016, nr. 47152/06.

Christine Goodwin mot Storbritannia, dom av 11. juli 2002, nr. 28957/95.

Deweert mot Belgia, dom av 27. februar 1980, nr. 6903/75.

Engel mfl. mot Nederland, dom av 8. juni 1967, nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.

Fayed mot Storbritannia, dom av 21. september 1990, nr. 17101/90.

Funke mot Frankrike, dom av 25. februar 1993, nr. 10828/84).

Golder mot Storbritannia, dom av 21. februar 1975, nr. 4451/70.

H og J mot Nederland, dom av 13. november 2014, nr. 978/09 og 992/09.

Maaouia mot Frankrike, dom av 5. oktober 2000, nr. 39652/98.

O'Halloran og Francis mot Storbritannia, dom av 29. juni 2007 nr. 15809/02 og 25624/02.

Saunders mot Storbritannia, dom av 17. desember 1996, nr. 19187/91.

Weh mot Østerrike, dom av 8. april 2004, nr. 38544/97.

Zaichenko mot Russland, dom av 18. februar, 2010 nr. 39660/02.

Litteratur

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 3. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2011.

Baklund, Kenneth Adale, Sigurd Bordvik og Øyvind Røyneberg, *Utvvisning, Tvangsmidler og straff*, 1. utgave, Oslo: Gyldendal juridisk, 2019.

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

Elgesem, Frode og Henning Rosenlund Wahlen, *Vernet mot selvinkriminering og forklaringsplikter overfor forvaltningen*, Tidsskrift for forretningsjus, årg. 16, nr. 2-3, 2010, s. 59-75.

Elgesem, Frode, *Tolkning av den europeiske menneskerettskonvensjonen*, Jussens Venner, 2021/6.

Franko, Katja og Sigmund Book Mohn, *Utvising som straff?*, Tidsskrift for strafferett, Vol.15, utg.2, side 154-176.

Harboe, Einar, Skatteforvaltningsloven. Lovkommentar, § 14-9. 1)2) *Veiledning om taushetsrett mv*, Juridika, lest 21.11.2022 på <https://juridika.no/lov/2016-05-27-14/%C2%A714-9/kommentar/>.

Holmøyvik, Eirik: *Grunnlova*, i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 31. oktober 2022 fra <https://snl.no/Grunnlova>.

Høstmælingen, Njål, *Internasjonale menneskerettigheter*, 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2012.

Johansen, Nicolay B., Thomas Uglevik og Katja Franko, *Krimmigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*, Oslo: Universitetsforlaget, 2013.

Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave, Oslo, 2006.

Skoghøy, Jens Edvin A, *Forvaltningssanksjoner, EMK, og Grunnloven*, Jussens venner, årg. 49, nr. 5, 2014, side 297-339.

Statistisk sentralbyrå, *Innvandrere etter innvandringsgrunn*, hentet 17.11.2022 fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-etter-innvandringsgrunn>.

Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 63. *Tilbakekall av oppholdstillatelse*, Juridika lest 21. november 2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A763/kommentar/>.

Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 66. *Utvising av utlendinger uten oppholdstillatelse*, Juridika lest 18. november 2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A766/kommentar/>.

Vevstad, Vigdis (red.), Utlendingsloven. Lovkommentar, § 108. *Straff*, Juridika, lest 10. november 2022 på <https://juridika.no/no/lov/2008-05-15-35/%C2%A7108/kommentar/>.

Øyen, Øyvind Dybvik, *Lærebok i utlendingsrett*, 3. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2022.

Øyen, Ørnulf, *Straffeprosess*, Bergen: Fagbokforlaget, 2016.

Øyen, Ørnulf, *Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen*, Bergen: Fagbokforlaget
Vigmostad & Bjørke, 2010.