

det norske samfunn og dets institusjoner. En sterkere satsing på innvandrersorganisasjonene burde også være naturlig etter de retningslinjer som er gitt i St. meld. nr. 74 (1979-80) »Om innvandrere i Norge«. Det heter her: (side 135) »En må søke å utarbeide og formidle stoff sammen med og gjennom innvandrergroppene/innvandrersorganisasjonene selv. Det er groppene selv som kjenner informasjonsbehovene, og hvilken form informasjonene bør ha.«

For å sikre innvandrerne en bredt anlagt informasjon i samarbeid med innvandrersorganisasjonene, mener vi en slik særlig informasjonsplikt bør lovfestes. Vi finner det naturlig at diskusjonen om dette tas opp i forbindelse med behandlingen av det norske fremmedlovsutvalgets utkast til ny fremmedlov.⁸

* Førsteamanuensis Jon T. Johnsen har lest igjennom manuskriptet og har kommet med mange nyttige kommentarer.

Noter

1. Med »innvandrere« mener vi her enhver utlending som ønsker å oppholde seg i landet for kortere eller lengere tid.
2. Se nærmere om juridiske posisjoner hos Eskeland og Finne: Rettshjelp, Oslo 1973, s. 9 flg.
3. Se bl.a. Johs. Andenæs: Statsforfatningen i Norge, Oslo 1981, s. 203-208.
4. Se også NOU 1982:31 kap. 3.
5. Denne praksis er i skrivende stund under revurdering.
6. Se Johnsen: Udekkede rettshjelpbehov i to nord-norske lokalsamfunn, Stensil 1978, s. 245 flg.
7. Innvandrere i Norge, Oslo 1983. Boken kan fås gratis gjennom Innvandringssekretariatet, Kommunal- og arbeidsdepartementet.
8. Fremmedlovsutvalget ble nedsatt 3. juni 1977 og innstillingen blev fremlagt høsten 1983.

Social bistand til hjemsendelse af udlændinge?

– nogle bemærkninger om udlændinges socialretlige stilling

af Jens Vedsted-Hansen

I. Udlændingelovreformen – et tilbageblik

I det lovrevisionsarbejde, der sluttede med gennemførelsen af udlændingeloven af 1983, var det officielle hovedsigte at give udlændinge en *øget retsbeskyttelse*.¹ Ud over de dels principielle, dels undertiden teknisk prægede diskussioner om det materielle indhold af reglerne om opholdstilladelse, udvisning m.v. var der et par mere generelle problemstillinger, hvori retsbeskyttelseshensynet og dets rækkevidde kom til udtryk:

– *Reguleringsniveauet*, dvs. spørgsmålet om på hvilket retligt niveau reglerne placeres: som lovregler, i bekendtgørelse med hjemmel i lov, som interne administrative forskrifter i cirkulæreform eller som uskrevne regler ifølge administrativ praksis. På grundlag af udlændingelovudvalgets første betænkning nr. 882/1979 blev der i bekendtgørelsesform – med en vistnok ret begrænset hjemmel i den tidligere udlændingelov – fastsat nærmere retningslinier for udøvelsen af de vide skønmæssige beføjelser, som efter 1952-loven tilkom udlændingeadministrationen.² Ved den efterfølgende lovrevision gik diskussionen på, om disse retningslinier skulle overføres til selve loven, hvilket skete i betydeligt omfang under folketingets behandling af lovforslaget.³

– *Rettighedsformuleringen*, forstået som graden af præcision i formuleringen af betingelserne for de konkrete afgørelser eller med andre ord: graden af *skønmæssighed* i afgørelserne. Med hensyn til udstedelse og forlængelse af opholdstilladelse (og arbejdstilladelse) er problemet især, om reglerne skal instituere *retskrav* på tilladelsen når visse betingelser er opfyldt.⁴ Ved inddragelse af opholdstilladelse og ved de egentlige udvisninger er det tilsvarende problem, om der skal være relativt præcise kriterier for afgørelserne, og hvorvidt der skal være faste tidsmæssige grænser for hvor længe disse afgørelser kan træffes, altså om der efter en vis periodes ophold i landet skal være et retskrav på at undgå udvisning og inddragelse af opholdstilladelsen.

Rettighedsformulering og reguleringsniveau må naturligvis ses i sammenhæng, idet upræcise lovregler typisk vil føre til en intern regel-dannelse på administrativt niveau, som imidlertid ikke vil være basis for retskrav på samme måde som lov- (og bekendtgørelses-) regler.

De to problemstillinger angår som nævnt retsbeskyttelsen og -sikkerheden for de berørte udlændinge, men de afspejler tillige et andet forhold af væsentlig politisk og retlig betydning: kompetencefordelingen mellem lovgivningsmagt og forvaltning med hensyn til dels den generelle regeldannelse, dels formuleringen af betingelser for de konkrete afgørelser. Såvel retssikkerheds- som kompetenceaspektet synes at have ligget bag ønsket om at få visse retskrav på opholdstilladelse indføjet i lovteksten, jfr. udtalelsen fra udlændingelovudvalgets mindretal som på dette punkt blev fulgt af folketingets flertal:⁵

■ Især bestemmelserne om familiesammenføring må tillægges en sådan betydning, at reglerne herom bør fastsættes gennem den politiske beslutningsproces, hvorved der samtidig tilvejebringes sikkerhed mod administrative ændringer i en mere restriktiv retning.

I det følgende vil jeg søge at påvise, at retstilstanden stadig er forholdsvis uforstyrret af de intentioner, der blev udtrykt i forbindelse med udlændingelovreformen, når det drejer sig om udlændinges stilling i relation til ydelser efter bistandsloven. På de punkter, hvor der gælder særlige regler for udlændinge, er der tale om udpræget skønsmæssige afgørelser, og der har vist sig en tydelig ministeriel uvilje til at følge lovgivningsmagtens udtalte hensigter op ved ændringer i bistandsloven.

II. Hjemsendelse af forsørgelsesmæssige grunde

A

Efter den tidligere udlændingelov kunne en udlænding *udvises*, når han ikke var i besiddelse af fornødne midler til sit underhold og ikke havde adgang til forsørgelse her i landet (§ 4, stk. 1, nr. 7). Denne adgang til udvisning p.g.a. subsistensløshed er ophævet ved 1983-loven, hvor der kun er hjemmel til *afvisning* (ved indrejsen + de første 3 måneder derefter) af personer som ikke har de nødvendige midler til underhold og til hjemrejsen, og som ikke er omfattet af EF-reglerne, jfr. § 28, stk. 1, nr. 4.

Manglende mulighed for selvforsørgelse kan imidlertid stadig få betydning for udlændinges opholdsretlige status. Det er nemlig efter bistandslovens § 2 en betingelse for retten til bistand i form af *vedvarende hjælp til forsørgelse*, at man har dansk indfødsret. Såfremt der bliver behov for vedvarende hjælp til forsørgelse af en person, der ikke har

dansk indfødsret og ej heller ret til vedvarende hjælp ifølge internationale aftaler (jfr. bistandslovens § 3), afgør socialministeren (socialstyrelsen) i medfør af lovens § 4, om pågældende skal hjemsendes.

Efter en sådan hjemsendelsesbeslutning kan der ydes en kortvarig forsørgelseshjælp samt hjælp til hjemrejsen. Under den tidligere udlændingelov måtte socialforvaltningen, såfremt udlændingen ikke ville modtage (og udnytte) rejsehjælpen, rette henvendelse til politiet om hjemsendelse,⁶ idet der som ovenfor nævnt var umiddelbart grundlag for udvisning. Efter 1983-loven er sammenhængen en smule mere kompliceret: opholdstilladelsen *bortfalder* ifølge § 18, når der af forsørgelsesmæssige grunde er truffet afgørelse om udlændingens hjemsendelse, hvilket i sig selv medfører en *udrejsepligt* som om fornødent kan gennemtvinges ved politiets foranstaltning, jfr. lovens § 30. Der vil i øvrigt ofte tillige være hjemmel for en egentlig udvisning efter § 24, nr. 5, hvis udlændingen fortsætter opholdet her efter tilladelsens bortfald.

Tilsyneladende er der altså ikke sket nogen grundlæggende ændringer på dette punkt ved udlændingelovens revision, blot er det socialforvaltningen der nu kan udløse den beslutningskæde, som i sit resultat har samme virkning som en formel udvisning. Sådan forholder det sig dog ikke i praksis, idet socialstyrelsen er ganske tilbageholdende med at udøve denne særlige form for kontrol med klienterne. Problemet i denne sammenhæng er derimod, at udlændinges rettigheder hviler på administrativ praksis og interne forskrifter, og at de derfor kan bevæges henimod den ovenfor beskrevne retstilstand – hvis kommunale og centrale socialadministrationer en dag måtte ønske det.

B

Udlændingelovens regel om, at en opholdstilladelse bortfalder når der af forsørgelsesmæssige grunde er truffet afgørelse om hjemsendelse, gælder ikke, hvis udlændingen med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 2 år, jfr. § 18, stk. 2. Denne *faste tidsgrænse* blev indføjet under folketingsbehandlingen med følgende begrundelse:⁷

■ Når en udlænding har haft ophold her i landet i mere end 2 år, er det næppe rimeligt, at et behov for forsørgelse af det offentlige skal kunne medføre bortfald af opholdstilladelsen. Muligheden for at lade en opholdstilladelse bortfalde i sådanne tilfælde foreslås derfor fjernet. Det vil være en naturlig konsekvens heraf, at

der foretages en ændring af lov om social bistand.

Meningen med den sidste bemærkning må være, at folketingsflertallet ønskede ikke blot bortfaldsreglen, men også bistandslovens regel om hjemsendelse af forsørgelsesmæssige grunde begrænset til at gælde de første 2 års ophold her i landet. Socialministeriet synes imidlertid ikke indstillet på at gennemføre en sådan lovændring. Selv om bistandsloven er ændret 4 gange siden den citerede betænkningssudtalelse, har man nøjedes med at lade socialstyrelsen udsende en cirkulæreskrivelse,⁸ hvori det bl.a. hedder:

■ Den persongruppe, der er omfattet af udlændingelovens § 18, stk. 2, vil herefter ikke være omfattet af den indberetningspligt, det sociale udvalg har efter bistandslovens § 4

I forbindelse med denne ændring af reglerne for hjemsendelse af udlændinge, skal man kraftigt henstille, at de sociale udvalg fuldt ud opfylder deres forpligtelse til at give indberetning til socialstyrelsen om udlændinge, der har fået eller må antages at få behov for hjælp til forsørgelse i mere end et år, inden den omhandlede 2-års frist i udlændingelovens § 18, stk. 2.

Socialministeriet har senere uddybet sin opfattelse af tidsgrænsens betydning for hjemsendelsesafgørelserne.⁹

■ Udlændingelovens regler indebærer således, at der skal tages stilling til spørgsmålet om hjemsendelse af forsørgelsesmæssige grunde i løbet af de 2 første års ophold, således at hjemsendelsesagerne ikke kan trækkes i langdrag.

... socialstyrelsen (har) benyttet anledningen til at henlede opmærksomheden på pligten efter bistandsloven til at rejse sag om hjemsendelse, når der bliver konstateret behov for vedvarende hjælp til en udlænding. Der er ikke tale om en stramning af socialstyrelsens praksis i de indberettede sager.

Til brug for de tilfælde, hvor en udlænding opfylder betingelserne i udlændingelovens § 18, stk. 2, om mindst 2 år ophold, har socialstyrelsen udarbejdet en standardskrivelse om, at der ikke kan ske hjemsendelse af forsørgelsesmæssige grunde.

Det er socialministeriets opfattelse, at der således er overensstemmelse mellem praksis efter bistandslovens § 4 og udlændingelovens § 18, stk. 2, og at der derfor ikke er behov for at foretage ændringer i førstnævnte bestemmelse.

Det er værd at bemærke, at det netop er *praksis* efter bistandsloven der stemmer overens med udlændingelovens 2 års-grænse. Socialministeriet opfatter tilsyneladende forholdet sådan, at også den socialretlige afgørelse skal træffes inden for denne tidsgrænse. Omend dette i vidt omfang svarer til den praksis, som socialstyrelsen hidtil har anlagt (jfr. nedenfor under C.) er der intet i bistandslovens § 4, der tilsiger en tidsmæssig begrænsning af reglens anvendelse.¹⁰ Man kommer derfor vanskeligt udenom, at § 4 indeholder hjemmel til at beslutte hjemsendelse af forsørgelsesmæssige grunde også ud over de første 2 års ophold. Tidsgrænsen i udlændingelovens § 18, stk. 2 indebærer kun, at socialretlige hjemsendelsesbeslutninger ikke kan medføre bortfald af opholdstilladelse efter de 2 års udløb. Den hindrer ikke, at hjemsendelsesbeslutningen reelt kan tvinge udlændingen til hjemrejse p.g.a. manglende forsørgelsesmulighed her i landet.

C

Bistandslovens § 4 giver ingen retningslinier for afgørelsen af hjemsendelsesspørgsmålet. Det er i cirkulærebestemmelser med baggrund i lovmotiverne præciseret, at der ved »vedvarende hjælp til forsørgelse« forstås en bistand i form af kontanthjælp eller institutionsophold, som må skønnes at ville vare mere end 1 år.¹¹ Tilbage står en ganske betydelig uklarhed om, hvilke elementer der indgår i dette skøn, og hvilken vægt de skal tillægges i forhold til udlændingens opholdstid og tilknytningsforhold i øvrigt.

Af cirkulæret om hjælp til udlændinge fremgår det, at der normalt ikke vil ske hjemsendelse når den pågældende har opholdt sig her i 2-3 år, og det ud fra en vurdering af graden af tilknytning til landet (f.eks. boligforhold, familie her i landet, ægteskab med dansker) i forhold til tilknytningen til hjemlandet skønnes, at pågældende bør ligestilles med danske statsborgere.¹² I en redegørelse fra socialstyrelsen til folketingets retsudvalg i forbindelse med behandlingen af udlændingeloven nævnes det, at der ved afgørelsen lægges vægt på udlændingens evne og vilje til at klare sig uden hjælp, og om det fremgår af sagen at der er nærliggende sandsynlighed for at den pågældende påny vil blive selvhjulpent.¹³

Man får det indtryk, at socialstyrelsens praksis er ganske lempelig, hvilket også indiceres af at der kun beslutes hjemsendelse i ca. 10% af de indberettede sager. Det samme indtryk fremgår af udlændingelovudvalgets betænkning nr. 968/1982. Det anføres her at der ved vurde-

ringen af hjemsendelsesspørgsmålet lægges vægt på de samme omstændigheder, som tages i betragtning i inddragelses- og udvisningssituationer efter forløberne for den nuværende § 26 i udlændingeloven.¹⁴ Udvalget slutter overvejelserne med denne bemærkning:

■ Uanset at bestemmelserne i bistandslovens § 4 som anført praktiseres med tilbageholdenhed, finder udvalget det dog ønskeligt, at sociallovgivningens regler om hjemsendelse på grund af subsistensløshed i det hele afstemmes med de regler i udlændingeloven, der begrænser adgangen til udvisning.

D

Selv om reglerne om hjemsendelse af forsørgelsesmæssige grunde således administreres med tilbageholdenhed, virker udlændinges retsstilling i denne henseende fundamentalt usikker, og den forekommer langt fra de idealer som der i forbindelse med udlændingelovens udformning og indhold var bred tilslutning til at søge realiseret.

Forsåvidt angår de skønmæssige hjemsendelsesafgørelser (ovenfor under C) giver det eksisterende retsgrundlag i bistandslovens § 4 betragtelige muligheder for ændringer i retning af en mere restriktiv praksis. Der vil kunne argumenteres ganske vægtigt herimod med henvisning til, at lovgivningsmagten må antages at have tiltrådt socialstyrelsens hidtil lempelige praksis og derved forudsat den opretholdt,¹⁵ men grænserne for ændringsadgangen lader sig ikke fastlægge præcist på dette grundlag. Hertil kommer, at disse afgørelser ikke kan indbringes for de sædvanlige sociale ankeinstanser, men kun for ministeren. Når der således hverken er blot nogenlunde præcise retningslinier for afgørelserne eller en politisk uafhængig kontrolinstans, kan retstilstanden uden større modstand i form af traditionelle retsgarantier påvirkes af politisk-administrative konjunkturskift.

Det samme gælder spørgsmålet om 2 års-grænsen for hjemsendelse af forsørgelsesmæssige grunde (ovenfor under B.). Socialministeriets lempelige fortolkning, hvorefter tidsgrænsen i udlændingelovens § 18, stk. 2 er bindende også for de socialretlige afgørelser, forekommer ikke overbevisende. Når man oven i dette lægger ministeriets almindelige tilbøjelighed til at foretage omfortolkninger under indtryk af politiske og økonomiske behov, bliver resultatet en vis utryghed på de potentielt berørte udlændinges vegne. Intentionerne fra udlændingelovrevisionen tilsiger uden tvivl, at såvel 2 års-grænsen som de humani-

tære hensyn ved afgørelsen af hjemsendelsesspørgsmål formuleres udtrykkeligt på lovniveau. Socialministeriets vægring herved savner umiddelbart begrundelse, hvilket ikke netop mindsker den eksisterende usikkerhed og den mulige utryghed.

III. Garantierklæringer vedr. udlændinges forsørgelse

For at supplere billedet af den socialretlige tilstand vil jeg kort omtale nogle problemer i relation til de såkaldte garantierklæringer i forbindelse med opholdstilladelse for slægtninge. De udstedes med grundlag i udlændingelovens § 9, stk. 3, hvorefter opholdstilladelse til forældre over 60 år (jfr. stk. 1, nr. 4 og 5) og til andre udlændinge med nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en i Danmark fastboende person (jfr. stk. 2, nr. 1) kan betinges af, at den herboende påtager sig at forsørge ansøgeren. Mens retsgrundlaget for selve udstedelsen altså er sikkert nok, er det mere tvivlsomt hvad der er retsvirkningen af *manglende opfyldelse* af sådanne forsørgelsesgarantier.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 3, jfr. stk. 2 kan en tidsbegrænset opholdstilladelse i de første 2 år *inddrages*, hvis udlændingen undlader at overholde de fastsatte betingelser for tilladelsen. Denne regel kan dog ikke antages at omfatte undladt overholdelse af forsørgelsesbetingelser, idet undladelsen her ikke er begået af den forsørgede udlænding selv. Kun hvis der træffes beslutning om hjemsendelse efter bistandslovens § 4, får manglende opfyldelse af forsørgelsesgarantien således konsekvenser for opholdstilladelsen, jfr. bortfaldsreglen i udlændingelovens § 18.

I socialretlig sammenhæng er det første problem imidlertid, om der i sådanne situationer overhovedet kan ydes kontanthjælp efter bistandsloven til den *forsørgelsesberettigede*. Såvidt vides har det hidtil været praksis, at socialforvaltningen – hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt – udbetaler hjælp så længe garantierklæringen savner realitet som forsørgelsesgrundlag.¹⁶ Socialministeriet har imidlertid indtaget et andet standpunkt ved for nylig at udtale:¹⁷

■ Hvis der ikke skønnes at være grundlag for at fravige garantierklæringen, må denne fastholdes ud fra den betragtning, at erklæringen er juridisk bindende og ikke tidsbegrænset til 2 år.

Der kan så i denne situation ikke udbetales kontanthjælp, idet betingelserne i lovens §§ 37 og 43 ikke er opfyldt, når pågældende er berettiget til forsørgelse hos den, der har afgivet erklæringen.

Ministeriets opfattelse er både principielt og praktisk uholdbar. I de

tilfælde, hvor ansøgeren om kontanthjælp er omfattet af f.eks. en ægtefælles offentligretlige forsørgelsespligt efter bistandslovens § 6, må der ydes hjælp såfremt forsørgelsespligten ikke opfyldes. Resultatet må blive det samme i tilfælde af uopfyldt forsørgelsesgaranti, hvor der end ikke er en offentligretlig forsørgelsespligt at henvise til. En senere ankeafgørelse har da også pålagt socialforvaltningen at udbetale hjælp trods en eksisterende garantierklæring, dog med forbehold om tilbagebetaling i henhold til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 4 (dobbelttydelsesreglen).¹⁸

Fravigelse af garantierklæringen i forhold til den *forsørgelsesforpligtede* er det andet problem. Hvis forsørgerens økonomiske forhold forandres så væsentligt, at det ikke længere er muligt at opfylde forpligtelsen, kan der dels blive tale om at *ophæve* denne som betingelse for opholdstilladelsen, idet udlændingelovens § 9, stk. 3 er en fakultativ regel.¹⁹ Dels kan socialstyrelsen træffe bestemmelse om, at garantierklæringen *fraviges*, hvilket i praksis sker hvis det konkret skønnes at ville være *meget vanskeligt* for forsørgeren at opfylde forpligtelsen.²⁰

Det forekommer i denne forbindelse noget uklart, under hvilke betingelser der kan ske henholdsvis ophævelse og fravigelse af forsørgelsesgarantien. Socialstyrelsens stillingtagen forudsætter naturligvis, at forsørgelsesbetingelsen stadig gælder, men kan på den anden side ikke uden videre foregå på samme grundlag som udlændingeadministrationsens afgørelse om betingelsens opretholdelse. Disse uklarheder gør det ikke mindre betænkeligt, at spørgsmålet om akut hjælp til den forsørgelsesberettigede udlænding skulle være afhængigt af om der skønnes at være grundlag for at fravige garantierklæringen.

IV. Hjemsendelse, udstødning eller integration?

Den fundamentale usikkerhed, der præger udlændinges socialretlige stilling på en række væsentlige punkter, står i et åbenlyst misforhold til de officielle intentioner om øget retsbeskyttelse for denne gruppe. I relation til de to generelle problemstillinger, der blev nævnt i indledningen, må man konstatere at der stort set *ingen præcist formulerede retligheder* findes på de ovenfor omtalte områder, og at retstilstanden fastlægges udelukkende på det *administrative niveau*.

At der kan være tilbøjelighed til mere restriktive omlægninger på dette niveau illustreres for så vidt allerede af de socialministerielle udtalelser om virkningen af uopfyldte forsørgelsesgarantier, som blev refereret i afsnit III. Der har også tidligere været fremdraget eksempler på administrativ praksis, som indebærer negativ særbehandling af ud-

lændinge som p.g.a. arbejdsløshed er afskåret fra at forsørge sig selv.²¹

Konsekvenserne for de berørte udlændinge viser sig på forskellige måder. I nogle situationer kan den socialretlige afgørelse få umiddelbare konsekvenser for retten til fortsat forbliven her i landet. Er det ikke tilfældet, kan en negativ socialretlig afgørelse selvsagt få samme *reelle* virkning: at udlændingen må forlade landet p.g.a. manglende forsørgelsesmuligheder.

Hertil kommer de mere generelle konsekvenser af uklare rettigheder for en marginalgruppe som udlændinge, ikke mindst i form af forstærket utryghed over for offentlige myndigheder og øgede vanskeligheder ved at opnå information om rettighederne.²² Bliver resultatet derfor ikke formel hjemsendelse eller ufrivillig hjemrejse, så er den herskende tilstand på det socialretlige felt i hvert fald med til at hindre integrationen af udlændinge i samfundet, såvel holdningsmæssigt som med hensyn til deres faktiske sociale adfærd.

Forkortelser og noter

1952-loven: Lov om udlændinges adgang til landet m.v., lovbekendtgørelse nr. 344 af 22.6.1973.

1983-loven: Udlændingelov nr. 226 af 8.6.1983.

Betænkning nr. 882/1979: Betænkning om udlændingelovgivningen. Administrative retningsslinier.

Betænkning nr. 968/1982: Betænkning om udlændingelovgivningen. Udkast til ny udlændingelov.

1. Jfr. udlændingelovudvalgets kommissorium af 14.12.1977 (betænkning nr. 968/1982 s. 7) og forslag til udlændingelov, bemærkningerne pkt. 1 (FT 1982-83 till. A sp. 2047).
2. Justitsministeriets bekendtgørelser nr. 195 og 196 af 23.5.1980 om udlændinges adgang til og ophold i Danmark m.v. Om hjemlen herfor se betænkning nr. 882/1979 s. 15.
3. Jfr. således betænkning nr. 968/1982 s. 31 og s. 55-58 samt retsudvalgtets tilføjelse til betænkning over forslag til udlændingelov, FT 1982-83 till. B sp. 2761.
4. Jfr. betænkning nr. 968/1982 s. 140-44. Smh. § 9 i forslag til udlændingelov og § 9, stk. 1 ctr. stk. 2 i den vedtagne lov.
5. Betænkning nr. 968/1982 s. 144. Jfr. også udvalgets udtalelse citeret ved note 14 samt de i note 3 nævnte bemærkninger fra folketingets retsudvalg.
6. Jfr. socialministeriets cirkulære af 6.1.1976 om hjælp til udlændinge efter forsørgelseslovgivningen og bistandsloven, pkt. 11, 12, 15, 23 og 26.
7. Retsudvalgets tilføjelse til betænkning over forslag til udlændingelov, FT 1982-83 till. B sp. 2762.
8. Socialstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 18 af 31.10.1983 om kommunernes indberetning efter bistandslovens § 4 af vedvarende hjælp til forsørgelse af udlændinge.
9. Socialministeriets svar af 20.8.1984 til Leif Hermann, FF 1983-84, 2. saml., sp. 8036-37.
10. Sådanne begrænsninger følger derimod af internationale aftaler, jfr. bistandslovens § 3 og socialministeriets cirkulære af 15.8.1975 med senere ændringer om bistandslo-

- vens almindelige bestemmelser, pkt. 4.
11. Cirkulæret af 15.8.1975 pkt. 3 og cirkulæret af 6.1.1976 pkt. 24. Jfr. FT 1973-74, 2. saml., till. A sp 684.
 12. Cirkulære af 6.1.1976 pkt. 24.
 13. Svar på retsudvalgets spørgsmål 98, betænkning over forslag til udlændingelov, FT 1982-83 till. B sp. 1991-92.
 14. Betænkning nr. 968/1982 s. 38-39.
 15. Jfr. den i note 13 omtalte redegørelse til folketingets retsudvalg.
 16. Smh. hertil Lise Telling i Samspil nr. 4/1984 s. 11.
 17. Socialministeriets skrivelse af 23.1.1984 (2. kt. j.nr. 231-148).
 18. Amtsankenævnet i Københavns amtskommune, afgørelse af 17.5.1984.
 19. Jfr. betænkning nr. 968/1982 s. 146 og retsudvalgets tilføjelse til betænkning over forslag til udlændingelov, FT 1982-83 till. B sp. 2761.
 20. Jfr. svar på retsudvalgets spørgsmål 100-101, FT 1982-83 till. B sp. 1994, samt socialministeriets skrivelse af 21.9.1983 (2.kt. j.nr. 231-148).
 21. Se om manglende dansk kundskaber som rådighedsproblem i relation til arbejdsløshedslovens § 62 i Retfærd nr. 19/1981 s. 94-96.
 22. Smh. Tor G. Birkelands og Ole Kristian Hjemdals artikel Innvandrere og rettsinfor- masjon i dette hefte (side 53).

Iverksettelse av fremmedrettslige vedtak

af Anne Sofie Faye-Lund

Innledning

Når en utlending ønsker å påklage et fremmedrettslig vedtak kan vedkommende ha stort behov for å bli værende i landet til saksbehandlingen er ferdig. Klagen må da gis oppsettende virkning, slik at iverksettelsen av vedtaket utsettes. Vedtaket om dette regnes i norsk rett som en prosessledende avgjørelse, og regelen om klage i Forvaltningsloven §28 gjelder derfor ikke. Utlendingen har altså ikke krav på noen reell klagebehandling av dette viktige spørsmålet selv om hovedvedtaket påklages. Vedkommende risikerer dermed å måtte forlate landet mens klagebehandlingen av hovedvedtaket pågår. Myndighetene reduserer med dette utlendingenes muligheter til å forfølge sine klagesaker på en tilfredsstillende måte.

Gjeldende norsk rett

Ifølge gjeldende rett er det kun ved klage over utvisningsvedtak at oppsettende virkning *skal* gis. Klagen må da være framsatt innen 48 timer etter at utlendingen er blitt gjort kjent med utvisningsvedtaket, jfr. Fremmedl. §20 og Fremmedforskriftene §70. Den alminnelige regel finner vi ellers i Forvaltningsl. §42. Ifølge denne bestemmelsen kan oppsettende virkning gis av det besluttende organ, av klageorganet eller av et overordnet organ. Dessuten må nevnes Fremmedforskriftene §45,2 ledd, 2 pkt. som sier at ved søknad om oppholdstillatelse skal »som alminnelig rettesnor gjelde at klagen gis oppsettende virkning medmindre særlige grunner tilsier noe annet.« Men når det gjelder klage over førstegangssøknader ser det ut til at dette klare utgangspunkt for vurderingen vanligvis fravikes i praksis.

Avgjørelsen etter Forvaltningsl. §42 treffes skjønnsmessig, jfr »kan«. Et viktig moment er hvor stor sansynligheten er for at klagen når fram. Oppsettende virkning gis ikke der det er åpenbart at klagen ikke vil gis medhold.

Et annet viktig moment i vurderingen er hvor sterk tilknytning utlendingen har til Norge. Hovedformålet med å gi oppsettende virkning er nettop å unngå å rive opp i etablerte forhold før saken er endelig avgjort. Samme hensyn medfører også at det er forholdsvis greit å få