

- 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

oppsettende virkning ved fornyelse av en oppholdstillatelse. En slik tillatelse gis normalt for 1 år om gangen, og det er da grunn til å tro at utlendingen har oppnådd en viss tilknytning til riket.

Fremmedmyndighetene gir heller ikke oppsettende virkning dersom dette vil vanskeliggjøre behandlingen av hovedvedtaket. Behandlingen av klager kan ta flere måneder, og myndighetene frykter at oppsettende virkning kan medføre at utlendingen oppnår tilknytning til Norge i løpet av ventetida. Dermed kan det bli vanskeligere å sende vedkommende ut selv om klagen ikke gis medhold. Flere måneders ventetid vil også kunne influere på selve hovedvedtaket til klagers gunst. Gjelder søknaden en kortere periode vil det være liten vits i realitetsbehandling dersom oppsettende virkning gis da saksbehandlingstida er så lang. Fra fremmedmyndighetene har det vært hevdet at oppsettende virkning ikke bør gis av de nevnte grunner, selv om den lange klagebehandlingstida skyldes forhold som ikke kan tilskrives utlendingene.

Ettersom avgjørelserne kan være tvilsomme har det vist seg mulig å påvirke sakens utfall via pressen. I avisene understrekes ofte de menneskelige sider av saken. Ikke sjelden har bruk av pressen ført til at den politiske ledelse i Justisdepartementet har omgjort et tidligere avslag.

Ved en enkelt anledning har også Stortingets ombudsmann for forvaltningen kritisert myndighetene for å være for strenge med å gi oppsettende virkning i saker vedrørende politisk asyl. (Sivilombudsmannens årsmelding for 1980 s. 110).

Justisdepartementet har i et rundskriv av 6.4. -82 kritisert at fremmedmyndighetene i vedtak om oppholdsnektelse samtidig inntar en passus om at en eventuell klage ikke vil bli gitt oppsettende virkning. Det påpekes at dette må avgjøres etter at klage er innkommet til forvaltningen.

Det virker som om myndighetene i den senere tid har valgt å praktisere kravene til å komme inn i landet strengere i stedet for å sende folk hjem som allerede er her. Kravet om at det må søkes utenfra ved de fleste tillatelser håndheves for eksempel meget strengt. I de tilfelle der utlendingen kommer hit til landet på turistvisum og så søker herfra om oppholdstillatelse, får de normalt ikke lov til å bli i landet til søknaden er endelig avgjort. Fremmedmyndighetene hevder at det i slike saker klart står anmerket i passet at opphold utover de 3 månedene ikke er tillat. De bør derfor ikke ha noen forventninger om å få bli lenger.

Forvaltningsloven §42 gjelder også hvor saken bringes inn for domstolene, men her gir forvaltningen sjelden oppsettende virkning. Ved domstolsbehandling kan det også begjæres midlertidig forføyning for å

bli her i landet etter Tvangsfullbyrdelsesl. §262. En slik begjæring imøtekommes heller ikke ofte av domstolene. Argumentet som anføres er at utlendingens advokat må antas å kunne ivareta utlendingens interesse under rettssaken, og at eventuelle tillegsforklaringer kan opptas ved bevisopptak for konsulrett i det land vedkommende befinner seg. Domstolsbehandling forekommer dessuten sjelden i fremmedrettssaker.

## Vurdering

For utlendingene kan det ha store konsekvenser å måtte forlate landet under klagebehandlingen. Dersom vedkommende ikke har fått hjelp ved utformningen av søknaden, vil misforståelser lett opstå og utfyllende opplysninger må til. Utlendingen er her nærmest til å gi informasjon om sin egen situasjon. En saksbehandler i forvaltningen eller en rettsjelder som opptrer på utlendingens vegne vil ikke alltid kjenne til alle forhold av betydning. I mange tilfelle får utlendingen svært kort tid på seg til å forlate landet etter at avslaget på søknaden er på det rene. Dersom tida blir for kort til å skaffe til veie en rettsjelder, kan dette også medføre at det overhodet ikke klages.

Der klage blir innsendt i tide, har forvaltningen plikt til å vurdere søknaden på ny. Men rekker ikke utlendingen å engasjere en rettsjelder i tide, er det lite trolig at nye opplysninger kommer fram som kan endre resultatet selv om forvaltningen har plikt til å belyse saken. Blant annet vil kapasitetsproblemer sette en effektiv skranke. Ofte vil også rettsjelder trengte tid for å få tilstrekkelig informasjon av sin klient. Klagebehandlingen kan her i realiteten undergraves og utlendingens rettssikkerhet er derfor truet.

For utlendinger fra U-land har det ofte store økonomiske konsekvenser å måtte reise ut av landet. Ettersom andre europeiske land neppe vil ta imot dem, vil mange måtte dra til sitt hjemland hvor de ikke har økonomisk mulighet til å reise tilbake til Norge igjen om klagen gis medhold. Den norske stat vil nok i slike tilfelle være lite villig til å dekke reisen tilbake, – i alle fall ikke fullt ut. Også på den måten kan klagebehandlingen undergraves.

For enkelte kan det være ekstra ille å bli sendt hjem. Særlig gjelder dette for dem som får avslag på søknad om politisk asyl fordi de ikke i tilstrekkelig grad kan bevise at de er politisk forfulgte i sitt hjemland. I enkelte tilfelle innser også myndighetene denne faren og velger å gi dem oppholds- og arbeidstillatelse i stedet for å sende dem hjem. En slik mellomløsning er ikke helt tilfredsstillende for dem som mener seg

berettiget til status som politisk flyktning. Politisk asyl utgjør jo tross alt en mye større sikkerhet også i framtida og gjør det mye enklere å passere landegrenser.

To saker vedrørende politisk asyl kan her illustrere praksis. Den første saken var fra 1979 da en eritreisk jente fikk avslag på sin søknad om politisk asyl i Norge. Oppsettende virkning ble nektet. Hun gikk da under jorden og flyktet senere til Sverige der hun fikk oppholdstillatelse. Sverige hadde ikke på den tida instituttet politisk asyl. Saken ble slått stort opp i pressen uten at dette ga noe resultat.

Den andre saken gjaldt en gruppe eritreere som søkte om politisk asyl i Norge våren 1983. Søknaden ble avslått og klagen ble ikke git oppsettende virkning i første omgang. Etter en tids avisdebatt om saken, ble oppsettende virkning likevel gitt ved at Justisministeren grep inn.

For meg virker det tilfeldig at oppsettende virkning ble gitt i det ene tilfelle og ikke i det andre. Den enkelte saksbehandler og holdningen hos den politiske ledelse har hatt mye å si for utfallet. I saker om politisk asyl er dette betenkelig. En avgjørelse av om en person er en politisk flyktning må baseres på en omfattende vurdering som krever tid og innsats, og kan ha store konsekvenser for den det gjelder. For en utlending kan en nektelse av oppsettende virkning innebære det samme som en realitetsavgjørelse av søknaden. Særlig gjelder dette i de tilfellene der han eller hun blir sendt til sitt hjemland.

Hovedargumentet mot å innvilge oppsettende virkning er at det vil kunne vanskeliggjøre en effektiv fremmedkontroll. Myndighetene er redde for at utlendingene vil utnytte lovverket og søke om oppholds- eller arbeidstillatelse bare for å kunne forlenge sitt opphold i Norge pga. den lange klagebehandlingstida. Det vil så kunne bli vanskelig å »bli kvitt« dem dersom de kan sies å forsterke sin tilknytning til Norge i ventetida. Den tilknytning de eventuelt oppnår vil også kunne influere på selve realitetsavgjørelsen i deres favør. Dessuten er nok fremmedmyndighetene redde for at utlendingen i ventetida jobber »svart« for å kunne forsørge seg.

I Tidsskrift for Rettsvitenskap 1980 s.689 tar Tor G. Birkeland og Erik Boe blant annet opp spørsmålet om det burde vært klagerett etter Forvaltningsloven over avslag på begjæring om oppsettende virkning i fremmedsaker. Utgangspunktet for deres drøftelse var den første av de nevnte flyktningsesakene der oppsettende virkning ble nektet. De mener at spørsmålet om å gi oppsettende virkning bør kunne falle inn under begrepet »enkeltvedtak« etter Forvaltnl. §2b med påfølgende klagerett fordi avgjørelsene har så store konsekvenser, særlig da i

flyktningsaker. Spørsmålet om oppsettende virkning i fremmedsaker skiller seg ved dette klart fra andre prosessledende avgjørelser. Uansett hvordan gjeldende rett skal tolkes, mener jeg, at det bør være klare retningslinjer i slike viktige saker.

Klagefristen ved forvaltningsvedtak er normalt på 3 uker. Om ikke oppsettende virkning innvilges må utlendingen i alle fall få bli i landet ut disse ukene. De vil da ha en mulighet til å skaffe seg hjelp til utfylling og fremsettelse av eventuell klage. Ofte gis de imidlertid korte frister til å forlate landet. For de utlendinger som har bodd her en stund og som kanskje har ventet i månedsvis på svar på søknaden, kan det virke sterkt urimelig at de samtidig med underretningen om avslaget får beskjed om å forlate landet straks. Jeg mener dette viser en unødvendig respektløshet. Årsaken til at myndighetene vil få utlendingene raskest mulig ut av landet er nok at de frykter at utlendingene ellers vil få tid og mulighet til å gjemme seg unna mens klagebehandlingen pågår. Hensynet til utlendingenes rettssikkerhet må her veie tyngre enn et slikt fremmedkontrollmessig hensyn.

Jeg mener at oppsettende virkning bør som utgangspunkt gis såsant klagen ikke er åpenbart grunnløs. Foreligger det tvil som kan gå i klagers favør må begjæringen etterkommes, eventuelt med vilkår om at utlendingen kan forsørge seg selv eller at utenforstående garanterer for vedkommende økonomisk i den aktuelle periode. For enkelte kan nok dette være et problem, for eksempel i de tilfelle der arbeidstillatelsen er gått ut. For å bøte på dette mener jeg at man kan utvide ordningen med å gi midlertidig arbeidstillatelse. I dag gis midlertidig arbeidstillatelse bare der det er stor sannsynlighet for at søknaden om varig arbeidstillatelse vil bli innvilget.

Et av hovedargumentene mot å gi oppsettende virkning er som nevnt at klagebehandlingen tar så lang tid at utlendingen i mellomtida oppnår tilknytning til Norge. Dette problemet kan og bør angripes fra en annen kant enn å nekte dem opphold under klagebehandlingen. Kapasiteten innen fremmedmyndighetene må økes slik at saksbehandlingstida forkortes. Nødvendigheten av dette har lenge vært understreket, ikke minst av forvaltningen selv. En mulighet kan også være å se bort fra den tilknytning som er oppstått i klagebehandlingstida på samme måte som fremmedmyndighetene nå ser bort fra den tilknytning som oppstår under opptil flere års skolegang her i landet når de behandler søknader om oppholds- og arbeidstillatelse.

Kanskje vil en hyppigere anvendelse av oppsettende virkning føre til at myndighetene begrenser utlendingenes adgang til Norge enda sterkere enn i dag ut fra en ressurs- og kapasitetsvurdering. Selv mener jeg

at dette er å foretrekke. De utlendinger som er kommet inn på lovlig grunnlag må ha krav på den samme rettssikkerhet og behandling som andre innbyggere.

## Kvinder – udlændingelovgivning og indvandrerpolitik

*af Jytte Lindgård*

I månederne op til den nye udlændingelovs vedtagelse den 8. juni 1983 var dagspressen fyldt med udtalelser om emnet. Flere indvandrergrupper havde også vægtige bidrag, som givetvis fik betydning for den endelige lovs udformning.

Men hvem manglede – kvinderne.

Indvandrerkvinder er hverken i den offentlige debat eller i lovgivningen en særlig synlig gruppe. Indvandrerkvinderne har kun ganske få organisationer (foreninger), der varetager deres interesser, og vor lovgivning og politik på området bærer da også præg heraf.

Danmark er et land med næsten fuldstændig formel ligestilling mellem kønnene, men der er lang vej, før end vi har reel ligestilling.

I udlændingeloven er der formel ligestilling mellem kvinder og mænd, og der er ingen særregler for et af kønnene. Men virkningerne af flere af reglerne er derimod ikke ens for kvinder og mænd. Reel ligestilling mellem indvandrerkvinder og indvandrermand i Danmark vil kræve en lang række regler til fordel for kvinderne, såkaldte positive særforanstaltninger. Men dette har man endnu ikke fundet anledning til at indføre.

Da betænkningen om udlændingeloven forelå, var der to forslag, og mindretallets forslag blev i vidt omfang til den endelige lov. Mindretallet havde i langt højere grad end flertallet tænkt på det enkelte individ, tænkt på hvem loven skulle bruges over for. Mindretallet, der udgjorde 3 ud af betækningsudvalgets 11 medlemmer og havde udvalgets eneste kvinde. Men end ikke mindretallet havde kræfter til også at belyse kvindernes sag. De blev som så ofte før glemt.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, skal der gives opholdstilladelse til nogle bestemte grupper, dette var mindretallets forslag i modsætning til flertallet, hvor der kunne gives opholdstilladelse. Dette er således et retskrav. Mindreårige børn af en i Danmark fastboende person eller dennes ægtefælle har efter ansøgning ret til opholdstilladelse, når barnet bor hos »forældremyndighedens indehaver«. Forældremyndighedens indehaver er et fast defineret juridisk begreb i Danmark. Den ugifte mor er ene om at have forældremyndigheden, hvorimod såvel