

UiO : **Det juridiske fakultet**

Ja, jeg forstår. Men hva betyr det?

En rettsosnologisk og rettsantropologisk analyse av tre kommunikasjonsutfordringer som oppstår i møtet mellom utlendinger og utlendingsmyndighetene.

Kandidatnummer: 613.

Leveringsfrist: 25. november 2017

Antall ord: 17843.



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Problemstilling.....	1
1.1.1	Tre særlige utfordringer for utlendingssektoren	4
1.2	Empirisk materiale fra Jussbuss	5
1.2.1	Mitt empiriske utvalg	6
1.3	Avgrensning og presiseringer.....	7
1.3.1	Dobbelstraff?.....	8
2	METODE- OG KILDEBRUK	8
2.1	Stiliserte saker.....	9
2.2	Teoretisk rammeverk.....	9
2.2.1	Aktørbasert praksisteori	12
2.3	Oversettelsesproblemet.....	12
2.3.1	Det doble oversettelsesproblemet	13
2.4	Feltarbeid i egen og andres kultur	14
2.5	Fremstillingen videre.....	14
3	RETTSSIKKERHET	14
3.1	Skranker mot myndighetsmisbruk.....	15
4	UTLENDINGSFORVALTNINGENS SÆRLIGE VEILEDNINGSPLIKT	16
4.1	Veiledning, informasjon og språk	17
4.1.1	Hyppige og inngripende regelendringer.....	18
4.2	En side til utrednings- og informasjonsplikten.....	19
5	HVA ER FORHÅNDSVARSLING	19
5.1	Forslag om endringer i utlendingsforskriften	21
5.1.1	Hva som er problematisk med forslaget til departementet.....	22
6	HVA ER UTVISNING.....	23
6.1	Utvisning etter utlendingsloven kapittel 8.....	23

6.1.1	Virkning og varighet	24
6.1.2	Innmelding i SIS	24
6.2	Utvisning av EØS-borgere.....	25
6.2.1	Reglene for utvisning etter kapittel 13	25
6.2.2	Virkning og varighet	25
7	TRE STILISERTE EMPIRISKE SAKER.....	26
7.1	Sak 1	26
7.1.1	Faktum.....	26
7.1.2	Krav på rettigheter - Forhåndsvarselet.....	27
7.1.3	Krav på rettigheter - Utvisningsvedtaket	29
	7.1.3.1 Hensynene bak underrettningsreglene	29
7.1.4	Konsekvenser av manglende rettigheter	31
7.1.5	Ugyldighet.....	32
	7.1.5.1 Innrettelseshensyn	33
7.1.6	Law of practice.....	34
7.1.7	Oppsummert.....	35
7.2	Sak 2	35
7.2.1	Faktum.....	35
7.2.2	Krav på rettigheter.....	36
7.2.3	Konsekvenser av manglende oversettelse og forklaring av regelverket	37
7.2.4	Det doble oversettelsesproblemet i praksis	38
7.2.5	Oppsummering	40
7.3	Sak 3	40
7.3.1	Faktum.....	40
7.3.2	Krav på rettigheter.....	41
7.3.3	Konsekvenser	41
7.3.4	Tillit til forvaltningssystemet	41
7.3.5	Betydning av reell rettsinformasjon tidlig i prosessen.....	42
7.3.6	Oppsummering	43
7.4	Oppsummering av de empiriske eksemplene	43
8	ANALYSE	44
8.1	Oversettelsesproblemet.....	45

8.1.1	Habituert kunnskap – roten til oversettelsesproblemet?	45
8.1.2	Taus kunnskap - en skranke mot rettshjelp?	47
8.1.3	Makt, kapital og rettshjelp.....	48
8.2	Gratis rettshjelp og rettsinformasjon kan avhjelpe et demokratisk underskudd.....	49
8.3	Hva kan gjøres?	51
8.3.1	Oppsøkende rettshjelp.....	51
8.3.2	Reglene i utredningsinstruksen må følges.....	52
8.3.3	Innføring i sosialantropologisk tilnærming.....	52
8.3.4	Skriftlig og konkret veiledning på et forståelig språk.....	53
8.3.5	Bedside manners	53
9	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	54
	VEDLEGG: ORGANISASJONSKART OVER UTLENDINGSFORVALTNINGEN ...	56
	LITTERATURLISTE	57

1 Innledning

Jurister stiller ofte spørsmålet om hvorvidt lovregler etterleves. Et spørsmål vi kanskje burde bruke mer tid på er om forvaltningens lovanvendelse og saksbehandling oppleves som godt nok for dem lovverket er myntet på? Denne masteroppgaven handler nettopp om dette og jeg tar utgangspunkt i utlendingsretten. Jeg har gjort en rettsosnologisk analyse hvor jeg bruker empirisk materiale fra min tid som saksbehandler i utlendingsrettsgruppen (INNVA) i Jussbuss.

1.1 Problemstilling

I utlendingsretten er det utlendingsloven¹ som gir de materielle regler om oppholdstillatelse, utvisning, grensekontroll osv. Forvaltningsretten inneholder de viktigste prosessuelle saksbehandlingsreglene, hvor utlendingsretten oppstiller noen unntak, jfr. utlendingsloven (utl.) § 80. Min oppgave fokuserer på utvalgte saksbehandlingsregler. De mest sentrale bestemmelsene er forvaltningens plikt til å forhåndsvarsle om enkeltvedtak, jfr. forvaltningsloven² § 16, forvaltningens veiledningsplikt (§ 11), forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt (§ 17), partenes innsynsrett (§ 18), partenes rett til begrunnelse (§§ 24 og 25), forvaltningens plikt til underretning (§ 27) og partenes klageadgang (§ 28). Fellesnevneren for bestemmelsene er at de er begrunnet i kontradiksjonshensynet. Viktigheten blir presisert i Europarådets³ regler som slår fast at det kontradiktoriske prinsipp og rettsikkerheten må opprettholdes. Kontradiksjon og rettssikkerhet vil bli drøftet gjennom hele oppgaven.

I tillegg til de generelle utfordringene vi møter i den alminnelige forvaltningsretten, er utlendingsretten et område som har spesielle utfordringer. Lovverket retter seg mot parter med særskilte behov som gjør det rettssikkerhetsmessig særlig viktig at forvaltningen påser at saksbehandlingsregler for enkeltvedtak følges. At klienter ikke forstår innholdet i brev fra forvaltningen, er ikke unikt for saker innen utlendingsretten. Er det dårlig veiledning fra Utlendingsdirektoratet (UDI)? Eller starter vi i feil ende, slik at spørsmålet egentlig bør være *hva* som er god veiledning innen utlendingsrettsfeltet? Legger vi til grunn at lov, praksis og hva som blir ansett som god forvaltningsskikk er i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser, hva har det å

¹ Utlendingsloven 2008.

² Forvaltningsloven 1967.

³ Council of Europe, Resolution (77) 31.

si at vedtak og informasjon har klart og godt språk, men at mottaker likevel ikke forstår innholdet? Kan vi da fortsatt si at loven fungerer etter sin hensikt? Og dersom de legislative hensynene ikke slår til, hvor er det systemet ikke fungerer? Er det mangler ved det materielle innholdet? Eller er det sviktende operasjonalisering?

Jeg skal se på hvordan innholdet i forvaltningslovens regler om informasjon og veiledning oppleves innenfor utlendingsforvaltningen, og særlig betydningen av forhåndsvarsel i saker med stor betydning for den vedtaket gjelder. Vurderingen vil bli gjort basert på empiri fra tre eksempelsaker om utvisningsprosessen av utlendinger i medhold av utlendingsloven kapittel 8 og 13. *Den sentrale problemstillingen er om praktiseringen av reglene korrelerer med lovgivers intensjon det vil si at etterlevelse setter partene i stand til å utøve reell kontradiksjon, samt hvordan de som utvises oppfatter og forstår den rettslige prosessen.* Her vil det være relevant hva forvaltningen de facto har gjort. Jeg skal se om reglene praktiseres slik at partene forstår hva saken gjelder, hvilke rettigheter og plikter de har, de rettslige og praktiske konsekvenser, klageadgang og at de kan få innsyn slik at de best mulig kan opplyse saken og ivareta sine interesser.

Dette er mitt tema for oppgaven. Mitt mål er å kaste lys over hva som er årsakene til at veiledningen ikke oppleves som tilstrekkelig, og prøve å dechiffrere noen av utfordringene som må løses for å avhjelpe denne feilen. For å besvare problemstillingen skal jeg fokusere på tre særlige utfordringer for utlendingrettssektoren. Min tilnærming til tema er utlendingens⁴ (brukernes) opplevelse og forståelse av *møtene* og *situasjonene*⁵ med utlendingsmyndighetene. Jeg baserer meg på empiriske eksempler fra INNVA. Jeg skal fra utlendingens ståsted se på prosessen før, under og etter utvisningsvedtak. Mitt rettslige utgangspunkt er forvaltningsloven og utlendingsloven. Jeg skal vurdert materielle regler i henhold til utlendingsloven, prosessregler i henhold til forvaltningsloven og et empirisk materiale om praktiseringen av rettsreglene.

Hva er god veiledning for den særegne målgruppen utlendingsretten har? Med tanke på mottakergruppen sitt ekstra behov for veiledning og forklaring av et intrikat lovverk vil både utfor-

⁴ Utlendingsloven § 5 første ledd.

⁵ Med situasjon mener jeg alle typer kommunikasjon mellom utlendingsforvaltningen og utlendingen. Med situasjon henviser jeg til en større kontekst.

mingen og språkvalg i vedtakene, hvordan vedtakene/informasjonen blir formidlet og begrunnelsen for vedtakene være avgjørende for hvorvidt mottakerne får mulighet til kontradiksjon, forstå sin rettsstilling og mulighet til å innrette seg og akseptere vedtakene. Det jeg skriver om er en generell problematisering av at partene forvaltningen forholder seg til er ulike. Selv om særlovgivningen til en viss grad tar høyde for dette, er det ikke alltid slik at forvaltningen innretter sin praksis i tråd med dette. Så hva hjelper det om saksbehandlingsreglene er gode, dersom de ikke virker eller er egnet til å virke i praksis? Dette er et både et rettspolitisk og et retts sosiologisk spørsmål. Er det selve lovverket som må forberedes, altså hvordan bør reglene være? Eller er det måten reglene praktiseres på, særlig i forhold til parter som ikke har tilstrekkelig med forutsetninger til å forstå?

I min tilnærming til problemstillingen baserer jeg meg på rettslig kunnskap om forvaltningsloven, og foretar en tolkning av hvordan reglene praktiseres overfor de som har fått et utvisningsvedtak. Jeg skal altså vurdere hvordan saker om utvisning behandles etter forvaltningsloven og utlendingsloven. Et eksempel er at som hovedregelen⁶ skal forhåndsvarsel gis. Det er derfor tilfeller hvor forhåndsvarsel utelates som er interessant for min oppgave. Er de prosessuelle reglene blitt fulgt i disse tilfellene? Hvis ja, blir kontradiksjonshensynet ivaretatt i disse tilfellene? For å finne ut av dette, må jeg først tolke reglene, så se på praktiseringen av dem, for å så vurdere om reglene ivaretar sitt formål. Denne øvelsen har jeg foretatt gjennom å se på empiriske eksempler. Mitt fokus har vært på om rettighetene oppfylles, typisk om vedtakene kommer frem til avsender og om vedtakene faktisk forstås, og konsekvensene ved at saksbehandlingsreglene ikke følges/opprettholdes.

I tillegg har jeg en rettspolitisk drøftelse av høringsforslaget⁷ om fri rettshjelp ved forhåndsvarsling om utvisning ved oversittet utreisefrist. Høringsforslaget aktualiserer rettsstillingen på området.

Som redegjort for er mitt materiale både rettslig og empirisk, og oppgaven vil ha en rettsdogmatisk, retts sosiologisk og rettspolitisk tilnærming. Jeg starter med presentasjon av de tre utfordringene i utlendingsforvaltningen.

⁶ Forvaltningsloven § 16 første ledd.

⁷ Justis- og beredskapsdepartementet 2017.

1.1.1 Tre særlige utfordringer for utlendingssektoren

Den første utfordringen springer ut av at brukergruppen i utlendingsforvaltningen har særlig behov for veiledning og informasjon. Forvaltningsreglene gjelder alle saker for forvaltningen. Partene som har en rettighet etter lovverket kan ha ulike forutsetninger for å vite noe om disse rettighetene, og har derfor ulike behov for bistand.

Den store saksmengden og intrikate faktabildet gjør at det til en viss grad er forståelig at man i utlendingssaker ikke kan "gå til bunns" i hver sak. Imidlertid foreligger det hensyn som tilsier at man likevel må gjøre ganske grundige undersøkelser for visse sakstyper. Avgjørelsene som blir fattet av utlendingsforvaltningen er av avgjørende betydning for dem de gjelder. Dette gjør utlendingen særlig sårbar. På den annen side skal utlendingsmyndighetene ha en kontrollfunksjon og må forholde seg til gjeldende rett.

Vedtakene fra utlendingsforvaltningen bestemmer sannsynligvis utlendingenes (og dens familie) fremtidige liv, spesielt når det gjelder barn. Er personene asylsøkere og/eller flyktninger, så har de gjerne verken praktiske, faktiske eller økonomiske muligheter til å returnere eller reise til et annet land. Dette gjør utlendingen ekstra sårbar. På den annen side skal utlendingsmyndighetene ha en kontrollfunksjon og må forholde seg til gjeldende rett. Det er et stort byråkrati med regler som er til for å ivareta rettferdig behandling.

Problemet er at det gjerne er vanskelig å sette seg inn i reglene for dem det gjelder, og diskrepansen i ressurser er gjerne større hos brukerne av utlendingsretten enn andre felt jurister jobber med. Dette er noe av konteksten saksbehandlerne i utlendingsmyndighetene må forholde seg til. Deres brukergruppe er særlige sårbare og trenger ofte ekstra oppfølging sammenlignet med personer som kjenner det norske språket og det norske byråkratiet. Dette fører meg over til den andre utfordringen.

Den andre utfordringen gjelder operasjonaliseringen av gjeldende rett. I motsetning til prosessen i domstolene, er det i forvaltningen en inkvisisjonslignende prosess siden forvaltningen både tilrettelegger og er organet som skal ta avgjørelser⁸. Organet som avgjør i førsteinstans er altså den samme som skal veilede og innhentet informasjon om saken som sikrer at alle parter

⁸ Se punkt 1.4.1 om dobbeltstraff.

har fått ivareta sine interesser. Spørsmålet er hvordan lovgiver har tatt hensyn til dette, og hvordan forvaltningen setter reglene ut i praksis.

De materielle og prosessuelle reglene kan være perfekte, uten at det kommer brukerne til gode og/eller de legislative hensynene realiseres. Her spiller språket og kommunikasjon spiller inn. At utlendingene nødvendigvis ikke kan språket, gjør at kravet til god saksbehandling bør være ekstra skjerpet på utlendingsrettsfeltet. Med *språk* mener jeg norskkunnskaper. Men like ofte vil det såkalte *byråkratspråket* forvaltningen bruker, by på semiologiske og semantiske tolkningsproblemer for personer som faktisk har norsk som morsmål. Hvordan blir da møtet med byråkratspråket for personer som ikke har norsk som morsmål? Og det er ikke bare den faktiske lingvistiske utfordringen, men like mye en semantisk utfordring. Med dette mener jeg hele konteksten når utlendingen møter utlendingsmyndighetene. Det er utfordring nummer 2 jeg kommer til å bruke mest plass på i analysedelen.

Den tredje utfordringen er de raske og hyppige endringene av gjeldende rett. Gjennom min saksbehandling i Jussbuss har jeg erfart at de til dels store og hyppige endringer i gjeldende rett gjør det vanskelig for klientene å få avklart sin rettsstilling. Det gjelder en gruppe som allerede har problemer med å få informasjon om og å forstå hva som er gjeldende rett. Raske endringer i gjeldende rett er også en utfordring for forvaltningen. Det kan potensielt vanskeliggjøre arbeidet til personene som skal forvalte reglene, både i informasjonsarbeidet og i den konkrete rettsanvendelsen. Det er hovedsakelig det førstnevnte denne oppgaven skal handle om. Som nevnt har jeg avgrenset oppgaven til å handle om brukernes ståsted.

Tilsammen utgjør dette tre særlige utfordringer med utlendingsretten og illustrer noe av det særegne med utlendingsretten.

1.2 Empirisk materiale fra Jussbuss

Jeg fattet for alvor interesse for oppgavens tema da jeg jobbet i utlendingsgruppen (INNVA) i Jussbuss. Mitt empiriske materiale er hentet fra min tid som saksbehandler fra 2016-2017. Som medarbeider i INNVA har jeg sett hvordan lovverket ikke alltid slår ut slik lovgiver har hatt intensjon om. Jussbuss er et studentdrevet rettshjelpstiltak tilknyttet Universitetet i Oslo, og har siden 1971 tilbudt gratis rettshjelp. Tiltaket har helt siden oppstarten arbeidet for å sikre og

bedre rettsstillingen for ressursfattige samfunnsgrupper. Utgangspunktet for virksomheten var og er at rettssystemet i praksis som oftest tjener de ressurssterke sine interesser⁹.

Flere av mine klienter har meddelt at de ikke har mottatt forhåndsvarselet/vedtaket utlendingsmyndighetene har sendt eller at saksbehandleren ikke har tatt i betraktning alle argumenter søkeren har angitt. Klienter har også mottatt informasjon/vedtak fra utlendingsmyndighetene/statsborgerskapsmyndighetene, men hvor vi etter å ha pratet med klienten oppdager at vedkommende ikke har forstått innholdet i brevet. Erfaringen har vekket min interesse for og ønske om å analysere i hvilken utstrekning relevante rettigheter og forvaltningsrettslige regler anvendes av utlendingsmyndighetene og faktisk forstås av en særlig utsatt gruppe som har fått utvisningsvedtak.

Til tross for at det er lagt inn sikkerhetsventiler for å sikre rettsikkerheten, enten i form av formell lovgivning eller praksis, skal jeg ved hjelp av illustrasjoner basert på empiriske eksempler vise hvordan de legislative hensynene ikke/bare delvis/alltid slår til. Jeg har laget konkrete stiliserte¹⁰ eksempler basert på flere saker i saksbehandlingen min, men gjennom oppgaven referer jeg også til generelle erfaringer jeg har gjort meg fra INNVA. I kapittelet om metode og kildebruk skal jeg forklare mer inngående hvordan jeg bruker datamaterialet.

1.2.1 Mitt empiriske utvalg

INNVA har det største saksområdet i Jussbuss¹¹. Av 6042 henvendelser i 2016 omhandlet 1041 (17 %) utlendingsrett. Kategorien *utvisning* er den nest største (etter familieinnvandring) i INNVA (17 %). Klientene i utvisningssakene er svært ressursvake, både når det gjelder personlige og økonomiske ressurser¹². Som medarbeider i INNVA behandlet jeg 300 saker fra august 2016 til august 2017. Av disse var 195 spørsmål om utlendingsrett, hvorpå 14 omhandlet

⁹ Felles for rettsområdene Jussbuss jobber med er at de ikke er tilstrekkelig dekket av den offentlige rettshjelpsordninga gjennom lov om fri rettshjelp (Jussbuss 2017).

¹⁰ Se punkt 2.1.

¹¹ Jussbuss 2017.

¹² Klientene som henvendte seg til oss i saker som gjaldt utvisning hadde en gjennomsnittsinntekt på 44 468 kr i året.

EØS-utvisning og 49 såkalt ”tredjelandsutvisning”¹³. INNVA som gruppe utredet 200 utvisningssaker.

Jeg har ikke sett på utvisning av en særskilt søkergruppe. Brukergruppen (personene som må forholde seg til utlendingsmyndighetene) som mine empiriske eksempler handler om, var ikke en homogen kohort¹⁴. Sosiokulturelle variabler er imidlertid relevant i noen situasjoner. Dette drøfter jeg i analysekapittelet mitt. Asylsaker henvises NOAS. INNVAAs klientgruppe består følgelig ikke utelukkende av asylsøkere. Klientgruppen i utvisningssaker besto hovedsakelig av (tidligere) asylsøkere, personer uten oppholdstillatelse, arbeidsinnvandrere, studenter og personer som ønsker familieinnvandring.

Videre i inneværende kapittel skal jeg redegjøre for avgrensning og presiseringer, og metode- og kildebruk.

1.3 Avgrensning og presiseringer

Kommunikasjon en nødvendig betingelse, men ikke tilstrekkelig for at lover skal virke etter sin hensikt¹⁵. Jeg har som tidligere nevnt, gjort avgrensninger i oppgavens tema. Jeg kommer ikke til å se nærmere på om det er interne forhold i utlendingsmyndighetene som organisatoriske og administrative problemstillinger. Eksempelvis hvorvidt det er for lav bemanning på asylmottakene, om det er utilstrekkelig opplæring av fengselsbetjentene, pulverisering av ansvar, dårlige rutiner ved bruk av tolk, eller stor gjennomtrekk av ansatte slik at forvaltningsorganet opplever en kompetanse- og kunnskapssvinn. Jeg har ikke viet plass til hvorvidt den offentlige retts- og hjelpsordningen fungerer etter sin hensikt eller ei, selv om det er et rettspolitisk viktig spørsmål. Min problemstilling handler ikke om å kritisere selve reglene, den handler om praktiseringen av reglene. Derfor har jeg ikke gått i dybden av reglene i teorikapitlene.

¹³ Utviste borgere fra land utenom Schengensamarbeidet.

¹⁴ En gruppe individer med bestemte karakteristika.

¹⁵ Mathiesen 2011.

1.3.1 Dobbelstraff?

Etter gjeldende rett anses utvisning som et administrativt rettighetstap¹⁶. Spørsmålet om utvisning som straff er intrikat og det ikke er i kjernen av min problemstilling. Jeg fatter jeg meg derfor i korthet. I forarbeidene¹⁷ til utlendingsloven (2008) understreker departementet at [...] *utvisning ikke er en straffereaksjon* [...]. Franko og Mohn¹⁸ mener likevel at de norske lovforarbeidene er tydelige på at lovgiver står rimelig fritt til å kategorisere utvisning som straff og at EMK ikke er til hindring for dette¹⁹.

At utvisning ikke blir ansett som straff reflekteres i at utvisning ikke er nevnt som en strafferettslig reaksjonsform i straffeloven²⁰ § 29 og da heller ikke er underlagt straffeprosessens lover. I forvaltningen er det en inkvisisjonslignende prosess siden forvaltningen både tilrettelegger og er organet som skal ta avgjørelser. Derfor er det Utlendingsdirektoratet (UDI) i første instans og Utlendingsnemnda (UNE) i ankebehandlingen som vedtar utvisning, etter saksforberedelser fra politiet²¹. I straffeprosessen er det strenge regler om rettferdig rettergang²². Selv om utvisning ikke blir ansett som straff, kan det stilles spørsmål om den vedtaket gjelder bør innvilges de samme rettsikkerhetsgarantiene i praktiseringen av de prosessuelle reglene frem mot et utvisningsvedtak. Dette særlig grunnet utvisningens inngripende karakter, hva jeg kaller det doble oversettelsesproblemet og de hyppige endringene i lovverket. Dette med hensyn til kontradiksjonsadgangen.

2 Metode- og kildebruk

Rettsosiologi [...] *er en metode for å beskrive, og teorier for å analysere den sosiale virkelige verden vi lever i*²³. Jeg skal gjøre en rettsosilogisk studie av hvordan forvaltningsreglene virker i utvisningssaker hvor jeg bruker tre stiliserte saker fra Jussbuss. Jeg skal også ha en rettsdogmatisk tilnærming ved å se på anvendelsen av forvaltningsreglene og lovgivers intensjon bak reglene.

¹⁶ NOU 2004:20 (punkt 12.3.3.1), jfr. HR-1998-77-B.

¹⁷ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) kap. 15.6.2 s. 289.

¹⁸ Franko og Mohn 2015 Punkt 3

¹⁹ Maaouia v. France.

²⁰ Straffeloven av 2005.

²¹ Utlendingsloven § 72 første ledd.

²² EMK artikkel 6.

²³ Mathiesen 2011: 23.

Måten jeg beskriver sakene på, altså konkrete personer med konkrete kontekster, er rettsantropologisk. Min rettsosiolgiske studie vil bli brukt til å belyse rettspolitisk poenger ved at jeg presenterer forslag til hvordan utlendingsforvaltningen kan avhjelpe den manglende anvendelsen av reglene.

2.1 Stiliserte saker

Jeg skal analysere problemstillingen med utgangspunkt i rettsreglene og i mitt erfaringsgrunnlag fra Jussbuss, både generelt, men også spesielt ved hjelp av tre stiliserte empiriske eksempler. Sakene viser reelle opplevde problemer som er avgjørende for hvorvidt mine klienter har klart/fått mulighet til å hevde sin rett. Dette er det rettsosiolgiske aspektet, som også er hoveddelen av oppgaven.

Gjennom min saksbehandling i INNVA har jeg tilegnet meg erfaring om hvordan fastsatte regler slår ut i praksis. Jeg har valgt å benytte meg av stilistiske eksempler fremfor enkeltsaker. Årsaken er at jeg ønsker å få frem mønstre og typiske særtrekk som har krystallisert seg som gjennomgående utfordringer mine klienter har opplevd i møte med utlendingsforvaltningen (og Kriminalomsorgen). Jeg har også basert meg både på hva klientene selv fortalte. Ut fra på disse erfaringene har jeg identifisert mer generelle utfordringer som gjorde seg gjeldende i flere av sakene, men ikke for alle som er i kontakt med utlendingsforvaltningen. Jeg kommer også til å bruke stilistiske uttalelser fra min empiri, enten som utgangspunkt for en påstand eller for å underbygge argumentasjon.

Sakene vil bli presentert gjennom faktum, rettigheter, konsekvenser og analyse.

2.2 Teoretisk rammeverk

Thomas Mathiesen²⁴ skriver om retten, samfunnet og makt, og hvordan de samvirker og påvirker hverandre. Han ser på hvordan retten både har tilsiktede og utilsiktede samfunnsmes-

²⁴ Mathiesen 2011.

sige virkninger. Mathiesen bruker tre empiriske eksempler fra fengsels-, arbeids- og retts-
hjelpsundersøkelser for å belyse rettens tilsiktede virkninger, hvor han har tre samlede syns-
punkter²⁵. Min oppgave handler om er hva Mathiesens omtaler i sitt tredje synspunkt, at flere
av undersøkelsene viser at kommunikasjon av lovstoff er en viktig betingelse for at lover skal
virke etter sin hensikt.

Vilhelm Aubert²⁶ har delt kommunikasjon av lovstoff inn i fem ledd: Kunngjøring av loven,
med begrenset nedslagsfelt; domstolene får seg forelagt et skjevt utvalg av saker; advokatene
har et skjevt utvalg av befolkningen som klientell; forvaltningen gir informasjon, men som
ikke er rene videreformidlere av lovens innhold; massemediene formidler enkeltsaker tabloid.
Mathiesen²⁷ skriver at vi må skille mellom allmenn opplysning om lover og formidling til be-
stemte grupper som berøres av bestemte lover. Det er dette siste min oppgave ser nærmere på.

Jürgen Habermas fremholder at rettens kompleksitet krever at brukerne har en kompetanse²⁸.
Dette innebærer at brukerne må få tilstrekkelig informasjon og ha evne til å konkretisere ret-
tighetene sine. Norges informasjonsplikt om gjeldende rett til borgerne er ikke lovfestet, men
kan leses ut av menneskerettighetskonvensjonens²⁹ gjennomføringsforpliktelse³⁰. Normalt blir
denne informasjonsplikten delegert sektorbasert (departement) og/eller til interesseorganisa-
sjoner³¹. Det oppstilles et tilgjengelighets- og forståelighetskravet om at informasjonen må
være på et språk vedkommende forstår, og at myndighetene må sørge for at rettighetsinforma-
sjonen tar hensyn til mottakers sosiale, økonomiske og kulturelle forutsetninger³². Videre skal
informasjonen gjøre vedkommende i stand til å hevde sin rett. Jeg skal gjennom oppgaven ar-
gumentere for at plikten ikke bare må gjelde den formelle og gjeldende retten, men også i
operasjonaliseringen av gjeldende rett.

²⁵ Mathiesen 2011: del II.

²⁶ Aubert 1982.

²⁷ Mathiesen 2011.

²⁸ Habermas 1992.

²⁹ Menneskerettighetsloven 1999.

³⁰ Nordstrøm 2014: kapittel 13.

³¹ Jeg drøfter dette i punkt 8.2

³² Hellum og Taj 2014.

Knut Papendorf³³ bruker begrepet *rettsfjerne* for å beskrive grupper som er distansert fra loven. Begrepet refererer til marginaliserte eller svakerestilte personer som i begrenset grad har mulighet til- eller evner å gjøre krav på sine rettigheter. På mange måter kan dette treffe min klientgruppe. Samtidig synes jeg definisjonen kan føre til stigma og reifisering siden mine klienter ikke nødvendigvis var *svakerestilte* personer. Selv om flere var analfabeter og/eller uten skolegang, kunne de likevel være ressurssterke på andre området (i hjemland). Begrepet i seg selv er likevel treffende på min empiri. Jeg ønsker også å avdekke årsakene til at klientene ikke klarer å mobilisere og hevde sin rett. For å komme til kjernen i problemet vil jeg i tillegg til å bruke Papendorfs begrep, tilnærme meg problemstillingen ved hjelp av de analytiske begrepene *habitus*³⁴, *doxa*³⁵ og *taus kunnskap*³⁶. Begrepene blir forklart og anvendt på empirien min i analysekapittelet.

Vikram Kolmannskog har gjort en empirisk studie hvor han så på sammenhengen mellom rettshjelp og rettsfjerne grupper³⁷. Studien viste at visse grupper er avskåret fra å søke asyl av økonomiske årsaker som at de ikke har evne til å betale reiseutgiftene eller at de ikke har råd til å ta seg fri for å reise til det potensielle vertslandet. Det er med andre ord økonomiske, sosiale og kulturelle faktorer som gjør at personer som ville fått status som flyktning, likevel ikke blir det. Om man kun ser rettsdogmatisk på et samfunnsproblem med rettslige slagsider, går vi glipp av at det er mangel på språk, penger, forståelse av prosesser o.l. som er årsaken. Mangel på informasjon kan tilsvarende gjør at flyktningene ikke får nytte av sine rettigheter. Kolmannskog konkluderer med at dersom rettshjelp skal være effektivt, må vi drive oppsøkende arbeid for de vet ikke hvilke aspekter som er relevante, hvilke rettigheter de har osv.

Begrepene *Law in books vs. Law in action*³⁸ er analytiske verktøysom kan anvendes som overordnet analyseverktøy for de fem teoriene. Om vi kun ser formalistisk³⁹ på den formelle retten og gjeldende rett, uten å vurdere hvordan loven virker i praksis går vi glipp av muligheten til å avdekke hvor i prosessen utfordringene er og hva utfordringene går ut på. Mitt første

³³ Papendorf 2012.

³⁴ Bourdieu 1977.

³⁵ Bourdieu 1977

³⁶ Polanyi 2009.

³⁷ Kolmannskog 2015.

³⁸ Mathiesen 2011, Ehrlich 2009.

³⁹ Weber 1967.

empiriske eksempel vil belyse dette (Sak 1). Når dette er kartlagt, kan man gå ned i materien og se konkret hva som kan være årsaken til at retten ikke fungerer tilstrekkelig i praksis. For å gjøre dette har jeg benyttet meg av *aktørbasert praksisteori*. Denne fremgangsmåten skal jeg bruke på empirien, særlig i Sak 2. Min tilnærming er ved et begrep jeg har kalt *det doble oversettelsesproblemet*.

2.2.1 Aktørbasert praksisteori

For å forstå hva som er adekvat adferd, må tegnene være gjenkjennelige. Med dette mener jeg at for å ha mulighet til å tolke en samhandlingssituasjon, må tegnene som uttrykker situasjonen være tydelige og kjente for aktørene. Det er sammenhengen tegnene opptrer i som bestemmer hvilke konnotasjoner som blir aktualisert. Kodene som forbinder uttrykket med et innhold, blir skiftet ut i tråd med overordnede koder; koder som definerer tegnsystemer⁴⁰. Dette kaller Fredrik Barth for *grenseprosesser* og er sentrale for å forstå forskjeller og likheter siden vi først i *møtet* med andre har et sammenligningsgrunnlag⁴¹. Det er i den praktiske samhandlingen (grenseprosesser) forskjeller blir synlig. Med dette som bakteppe har jeg valgt semiotikk, semiologi og aktørbaserte praksisteorier⁴² som analytisk tilnæringsmåte til mine to første utfordringer. Her kommer jeg også til å benytte begrepene habitus, doxa, tilsiktede og utilsiktede virkninger og taus kunnskap.

2.3 Oversettelsesproblemet

For min egen datainnhenting har jeg selvsagt vært bevisst på *oversettelsesproblemet*. Som jeg har redegjort for er oversettelsesproblemet en av de tre utfordringene jeg har valgt å fokusere på. Det er mange sider ved tilværelsen som ikke lar seg beskrive tilfredsstillende språklig og skriftlig. Dette er ekstra påtrengende på ukjent farvann. Vår tenkemåte og begrepsverden er konstruert ut fra *vår* virkelighet. Dette er ikke bare en metodisk utfordring for meg som forfatter.

⁴⁰ Leach 1986.

⁴¹ Barth 1969.

⁴² Barth 2000 og 2002, Goffmann 1992.

2.3.1 Det doble oversettelsesproblemet

Oversettelsesproblemet blir ofte nevnt i samme åndedrag som kulturel relativisme. Som Thomas Hylland Eriksen beskriver begrepet: *Kulturel relativismen er et uvurderlig teoretisk premiss og metodisk hjelpemiddel i våre forsøk på å forstå fremmede samfunn på en tilnærmet fordomsfri måte [...]*⁴³.

Oversettelsesproblemet er relevant for å forstå prosessene som skjer i møtet mellom utlendingsforvaltningen og mine klienter. Som jeg har nevnt er semantisk- og lingvistisk kommunikasjonsutfordringer muligens et av arnestedene for misforståelser mine klienter har med utlendingsforvaltningen. Lila Abu-Lughod fremholder at historier kan ikke bevege seg mellom ulike kontekster uten å miste noe mening⁴⁴. Det er heller ikke bare et problem ved transformering fra muntlig til skriftlig, eller at vi mangler ord og uttrykk; noen essensielle kvaliteter kan ikke på en god nok måte oversettes til engelsk⁴⁵. Dette ståstedet er et kjent problem uansett hvilke muntlige eller skriftlige språk man har å gjøre med.

Selv om utlendingsforvaltningen er seg bevisst på denne utfordringen, betyr det ikke at den har tilstrekkelig gode metoder og verktøy til å håndtere utfordringene og implikasjonene. Vi kan ha gode rutiner, rundskriv og retningslinjer uten at vi klarer å fange opp alt. Kanskje dette bare er noe vi må godta når vi ikke har med normative harddata å gjøre, men levende mennesker? Det som er synd er at det kan få avgjørende følger, i negativ forstand, for personene som blir påvirket av vedtaket

*Sapir-Whorf-hypotesen*⁴⁶ blir brukt for å forklare problemet med oversettelser mellom kulturer. Hypotesen går ut på at det er [...] *en intim sammenheng mellom språkets kategorier og oppbygning, og måten mennesker er i stand til å oppleve verden på*⁴⁷. For noen mottakere av utvisningsvedtak, kan det være en betydelig avstand mellom byråkratispråket i vedtaket og deres måte å bruke språket på.

⁴³ Eriksen 1998.

⁴⁴ Abu-Lughod 1993.

⁴⁵ Abu-Lughod 1993:35-36.

⁴⁶ Whorf 1956.

⁴⁷ Eriksen 1998:312.

Etter dette legger jeg til grunn at ulike språk skaper forskjellige livsverdener. Med dette mener jeg at mennesker tolker og fortolker språk på våre egne premisser. Sammen med grenseprosesser utgjør dette komponentene i *det doble oversettelsesproblemet*. I min analyse av de empiriske eksemplene benytter jeg begrepet. Med dette mener jeg at både språklige utfordringer (språkbarriere) og kulturforskjeller gjør kommunikasjonen med utlendingsmyndighetene vanskelig. Det doble oversettelsesproblemet vil særlig bli behandlet i Sak 2.

2.4 Feltarbeid i egen og andres kultur

Mine valg av metode kan by på etiske og faglig vanskelige spørsmål. Jeg har tidligere gjennomført et feltarbeid i forbindelse med min hovedfagsoppgave i sosialantropologi ved Universitet i Bergen. Fra dette arbeidet har jeg fått en metodisk verktøykasse som gjør at jeg er klar over de forskningsrelaterte utfordringene innhenting av materialet mine data kan by på. Generaliseringene jeg har gjort er basert på identifiserbare, repetitive og signifikante opplevelser hos mine klienter. Jeg presiserer at jeg er bevisst faren for reifisering, altså tingliggjøring, som ofte kan tilsløre opplevde ulikheter. Mine ordvalg og begrepsbruk bærer tidvis preg av forenklinger. Men jeg vet at det er (store) forskjeller innad i det empiriske nedslagsfeltet og at virkeligheten er nyansert.

2.5 Fremstillingen videre

Kapittel 3 og 4 handler om rettssikkerhet og kontradiksjon. Kapittel 5 forklarer reglene om forhåndsvarsling, og redegjør for en høring⁴⁸. Reglene om utvisning blir forklart i kapittel 6. Mine stilistiske eksempler blir presentert i kapittel 7, og vil bli analysert i kapittel 8. Rettsreglene vil bli anvendt i kapittel 7 og 8.

3 Rettssikkerhet

I dette kapittelet skal jeg kort forklare noen av forvaltningsrettsreglene som er mest relevante for min oppgave. De resterende blir redegjort for fortløpende. Forvaltningsretten beskriver det

⁴⁸ Justis- og beredskapsdepartementet 2017.

rettslige grunnlaget⁴⁹ for utøving av offentlig myndighet. Noen av saksbehandlingsreglene er regulert i forvaltningsloven, andre i særlovgivningen (eksempelvis regler for hvordan materielle goder skal tildeles).

Saksbehandlere i utlendingsretten må altså forholde seg til de fire grunnprinsippene som forvaltningsloven bygger på fra sivilprosessen og tvisteloven. Disse fire er habilitet (domstolsprosess), begrunnelse (rettssikkerhetskontroll som påklage og etterpå beslutninger), kontradiksjon, offentlighet og transparens (vite hva forvaltningen har av opplysninger om seg selv og selv ha rett til å uttale seg) og overprøvbarehet (anke/kjæremål). Disse partsrettighetene skal sette partene i stand til en kontradiktorisk behandling. Reglene er også nedfelt av Europarådet og gjeldende rett for EU-statene⁵⁰.

3.1 Skranker mot myndighetsmisbruk

Mye av rammeverket for en rettsstat ligger i de prosessreguleringene⁵¹ som er gitt om forholdet mellom stat og borgeren. Forvaltningsloven setter begrensninger for hvordan avgjørelser i henhold til forvaltningsrettslige regler kan tas, og hvilke rettigheter borgerne har. Legalitetsprinsippet er et av de mest grunnleggende rettsstatsprinsippene, og en sentral skranke mot myndighetsmisbruk. Prinsippet innebærer at utlendingsmyndighetene må ha hjemmel i lov for å utøve sin myndighet og gripe in i utlendingers rettigheter⁵². Legalitetsprinsippet ble i 2014 kodifisert med Grunnlovs rang⁵³. I tillegg til legalitetsprinsippet vil god forvaltningsskikk, god forvaltningspraksis, prinsippet om forsvarlighet, prinsippet om upartisk (nøytralitet og saklighet), prinsippet om forholdsmessighet og krav til en kvalitativ minstestandard være skranker og retningslinjer for saksbehandlere inne forvaltningsretten.

⁴⁹ Grunnloven § 3.

⁵⁰ Council of Europe, Resolution (77) 31, og EU charter on fundamental rights, article 41.

⁵¹ Med prosess menes fremgangsmåte, altså saksbehandlingsregler.

⁵² Øyen 2008: 25.

⁵³ Grunnloven § 113.

4 Utlendingsforvaltningens særlige veiledningsplikt

En sentral oppgave for forvaltningen er den alminnelige veiledningsplikten. Det er både rettsikkert og i tråd med effektivitetsprinsippet at forvaltningen gir god informasjon og veiledning. Dette kan medføre færre grunnløse søknader, og mindre dobbeltarbeid for forvaltningen. Den generelle forvaltningsrettslige veiledningsplikten er hjemlet i fvl. § 11. Forvaltningsorganet kan selv velge om veiledningen skal være muntlig eller skriftlig, hvor det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning⁵⁴. Etter utl. § 82 følger det en særskilt veiledningsplikt i noen typer utlendingsrettssaker, blant annet for utvisningssaker. Etter veiledningsplikten i blant annet utvisningssaker skal politiet gi veiledning om at utlendingen har rett til fullmektig, jfr. fvl. § 12 og rettshjelp jfr. § utl. § 92.

Utlendingsmyndighetenes veiledningsplikt på utlendingsfeltet har vært gjenstand for redegjørelse av Sivilombudsmannen. I en uttalelse står det at⁵⁵:

Det er på det rene at den enkelte har et ansvar for selv å sette seg inn i gjeldende lover og regler. Dette ansvaret må imidlertid veies opp mot forvaltningens veiledningsplikt. På utlendingsfeltet må denne avveiningen ta hensyn til hvilke forutsetninger utlendingen har for selv å sette seg inn i saken. Behovet for veiledning vil derfor ofte kunne være større i utlendingssaker enn i andre forvaltningssaker.

For at en part skal kunne ivareta sine interesser i henhold til kontradiksjonsprinsippet, må det foreligge en reell klageadgang. Og for å kunne skrive en god klage⁵⁶ eller omgjøringsbegjæring⁵⁷ hvor parten gir opplysningene forvaltningen trenger for å ta en forsvarlig avgjørelse, må forvaltningen i sitt vedtak gi en god begrunnelse⁵⁸ og gi parten innsyn⁵⁹, og forklare hva som kan gjøres for å avhjelpe manglende oppfylte vilkår.

⁵⁴ Forvaltningslovforskriften § 2.

⁵⁵ SOM 2014/2831 punkt 3, andre passus.

⁵⁶ Forvaltningsloven § 28.

⁵⁷ Forvaltningsloven § 35.

⁵⁸ Forvaltningsloven §§ 24 og 25.

⁵⁹ Forvaltningsloven §§ 18 og 19. Det er flere legislative hensyn bak reglene om partsinnsyn. I forvaltningskomiteens innstilling (NUT 1958:3 s. 192) står det [...] *retten til å bli kjent med hele det saksforhold som avgjørelsen skal bygge på er en viktig rettssikkerhetsgaranti*. Innsyn gjør muliggjør kontradiksjon, kontradiksjon bidrar til å sikre riktige avgjørelser. Mulighet og rett til innsyn bidrar til å sikre tilliten til forvaltningen.

4.1 Veiledning, informasjon og språk

Begrunnelse bør gis samtidig med underretningen. Skal det være en realitet i en klage må vedkommende vite begrunnelsen⁶⁰ for vedtaket var samt veiledning og informasjon⁶¹ om hvordan han kunne uttale seg. Dette fordrer først og fremst at han mottar vedtaket. Like viktig må han forstå innholdet. Får vi et vedtak på et språk vi ikke kan, vil vi aldri kunne klage siden vi ikke vet det er fattet et vedtak. I UDIs rundskriv⁶² står det at fvl. § 17 ikke oppstiller plikt til å bruke tolk eller oversetter. En lovtolkning av fvl. §§ 11 og 17 fra Lovavdelingen⁶³ (som ble avgitt før ny utl.) sier at heller ikke fvl. § 11 oppstiller en generell plikt til å tilby tolk eller oversettelse.

Tilbake i rundskrivet henvises det til utl. § 81 og det innrømmes en plikt i noen tilfeller å kommunisere på et språk parten forstår. Utover dette foreligger det ingen generell plikt til å oversette for utlendingsforvaltningen. *Krav til god forvaltningsskikk vil likevel kunne tilsa at parten får forelagt opplysningene på et språk han/hun forstår. Hvorvidt vi skal oversette opplysninger eller ikke, må vurderes konkret i hver enkelt sak. Sakens viktighet, opplysningens betydning for saken og hvorvidt søkeren er representert ved en fullmektig kan være momenter i denne vurderingen.*

Plikten i utl. § 81 gjelder et begrenset antall tilfeller. Dette tilsier en streng vurdering i den enkelte sak. Samtidig må vi huske på at utlendingsretten har fått en ytterlig spesifisering av de prosessuelle saksbehandlingsreglene enn det forvaltningsloven gir. Dette taler for at utlendingsretten er et rettsområde hvor rettssikkerhetsprinsippene ikke bør settes i spenn. Om vi sammenholder veiledningsplikten og informasjonsplikten med kravet til forsvarlig saksbehandling bør det ligge til forvaltningen å kommunisere med parten på en måte, på et språk med anvendelse av terminologi parten forstår. [...] *Et relativt klart eksempel på dette vil være i saker der forvaltningen selv igangsetter en prosess som leder fram til et vedtak av inngripende karakter [...]*⁶⁴. Den nevnte SOM-uttalelsen⁶⁵ sier at utlendingsforvaltningen har en særlig veiledningsplikt grunnet alvoret i sakene og viktigheten utfallet vil ha for den enkelte. Veiledning er en så

⁶⁰ Forvaltningsloven §§ 24, 25.

⁶¹ Forvaltningsloven §§ 11, 17.

⁶² RS 2014-010 punkt 8.3, første og andre passus.

⁶³ Justis- og beredskapsdepartementet 2003 punkt 2, første passus al fin

⁶⁴ Justis- og beredskapsdepartementet 2003 punkt 3, tredje passus al fin.

⁶⁵ 2014/2831.

grunnleggende rettighet som har verdi i seg selv og er en av de legislative hensynene forvaltningsreglene er tuftet på.

4.1.1 Hyppige og inngripende regelendringer

Utlendingsloven har blitt endret⁶⁶ 22 ganger siden Erna Solbergs regjering ble utnevnt i statsråd 16. oktober 2013. I samme tidsperiode er det ikraftsatt eller delvis ikraftsatt 26 endringer⁶⁷ i utlendingsloven. Utlendingsforskriften har i samme perioden blitt endret⁶⁸ 104 ganger. Statsborgerloven er endret⁶⁹ syv ganger, og det har blitt gjort fem ikraftsettelse eller delvis ikraftsettelse. I statsborgerforskriften er det blitt gjort fem endringer⁷⁰ i den aktuelle tidsperioden.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet (JD) egne nettsider⁷¹ har det siden Solberg ble statsminister gitt 77 instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøvelse. I all hovedsak gjelder de eksplisitt utlendingsloven, utlendingsforskriften, statsborgerloven eller statsborgerforskriften.

Til sammenligning ble utlendingsloven endret⁷² 15 ganger og utlendingsforskriften 84⁷³ ganger under den siste perioden (20. oktober 2009 til 14. oktober 2013) Jens Stoltenberg ledet regjeringen. Endringshyppigheten har altså variert de siste årene. Det kan imidlertid være flere spuriøse årsaker til dette, så man skal være varsom med å trekke konklusjoner ut fra dette.

De mange endringen må ses i sammenheng med den korte svarfristen flere av høringene har hatt. Norges nasjonale institutt for menneskerettigheter (NHRI) skriver i sin Årsmelding⁷⁴ at utredningsinstruksen må følges. Innstramminger II⁷⁵ blir gitt som eksempel siden det her bare

⁶⁶ <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-05-15-35?searchResultContext=1155>

⁶⁷ <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-05-15-35?searchResultContext=1155>

⁶⁸ <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2009-10-15-1286?searchResultContext=914>

⁶⁹ <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2005-06-10-51?searchResultContext=1323>

⁷⁰ <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2006-06-30-756?searchResultContext=1260>

⁷¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokument/id2000006/?from=&to=&documenttype=dokumenter/loverogregler/Rundskriv&ownerid=463>

⁷² <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-05-15-35?searchResultContext=1155>

⁷³ <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2009-10-15-1286?searchResultContext=914>

⁷⁴ NHRI 2016: 20/21.

⁷⁵ Forslaget besto av 48 endringer.

ble gitt seks ukers svarfrist, hvor det i realiteten var kortere siden høringen ble sendt ut i romjulen. Den korte fristen medførte at flere viktige høringsinstanser ikke fikk uttalt seg. Hvordan hyppige regelendringer påvirker viktigheten av kontradiksjonsprinsippene, drøfter jeg i analysekapittelet.

4.2 En side til utrednings- og informasjonsplikten

I sivile rettsaker er det partene selv som har hovedansvaret for sakens opplysninger⁷⁶. Er forvaltning organet som skal fatte vedtaket, gjelder *offisialprinsippet*. Det betyr at forvaltningsorganet *selv må sørge for å kjenne saken så godt at den kan avgjøre saken på forsvarlig vis*⁷⁷. Forvaltningen skal selv utrede saken og de har en informasjonsplikt⁷⁸. Forvaltningens plikt til å sørge for sakens opplysning, må ses i sammenheng med forvaltningens alminnelige veiledningsplikt⁷⁹. Formålet med veiledningen [...] *skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte*. I siste setning ser vi likevel at kontradiksjonsprinsippet blir satt opp mot et annet rettssikkerhetsprinsipp, effektivitet: *Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet*.

5 Hva er forhåndsvarsling

I dette kapittelet skal jeg først kort redegjøre for gjeldende regler for forhåndsvarsling av parter før enkeltvedtak fattes. Til slutt skal jeg fra et rettspolitisk ståsted kort problematisere et høringsforslag⁸⁰. Høringsforslaget vil bli ytterligere problematisert i kapittelet om mine empiriske eksempler, i Sak 3 og i analysekapittelet.

Forhåndsvarsling er sentral for partenes mulighet til kontradiksjon i behandling av enkeltvedtak. Forhåndsvarsling følger av fvl. § 16, og gjelder også utlendingretten⁸¹. Forvaltningen skal

⁷⁶ Tvisteloven § 11-2 annet ledd.

⁷⁷ Eckhoff 2014: 264.

⁷⁸ Forvaltningsloven § 17.

⁷⁹ Forvaltningsloven § 11.

⁸⁰ Justis- og beredskapsdepartementet 2017.

⁸¹ Utlendingsloven § 80.

varsle parten, og vedkommende skal innen en frist få mulighet til å legge frem sin side av saken. Hensynet til partene tilsier at varsel skal gis på et tidlig stadium⁸². Fristlengden må bero på hvor viktig og vanskelig saken er, og hvor meget den haster⁸³. For eksempel kan en person uten lovlig opphold i Norge umiddelbart uttransportertes⁸⁴. Jeg har selv erfart at klienter har hatt kopier av forhåndsvarsler med tilsvarsfrist på to timer.

For at parten best mulig skal kunne på forsvarlig måte ivareta sitt tarv, skal forhåndsvarselet gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd⁸⁵. Videre skal forhåndsvarselet som hovedregel underrettes skriftlig, men det kan gjøres unntak dersom dette blir særlig byrdefullt.

Forhåndsvarselets *innhold må ses i sammenheng med veiledningskravet etter fvl. § 11*⁸⁶. Og som nevnt ligger det en særlig veiledningsplikt på utlendingsmyndighetene. Etter fvl. § 18 har partene rett til innsyn i sakens dokumenter. I utlendingssaker vil dette typisk være tidligere saker vedkommende har hatt hos utlendingsmyndighetene, for eksempel asylsak, tidligere utvisningssak eller bortvisningssak, søknad om familieinnvandring eller andre søknader om opphold. Det er ikke et påbud for forvaltningen å opplyse om rett til dokumentinnsyn, men det i visse tilfeller vil det være det jfr. fvl. § 11 annet ledd, noe som ofte burde være tilfellet i utlendingsrettssaker. Noen opplysninger skal uansett sendes ubedt til partene, jfr. fvl. § 17 annet ledd.

I fvl. § 16 tredje ledd oppstilles tre alternative unntak for når forhåndsvarsel kan unnlates. Det første er at det er praktisk umulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres. Dette er ikke utenkelige i utlendingsrettssaker. Det samme gjelder det neste unntaket som er hvor parten har ukjent adresse. Her gjelder imidlertid et tilleggsvilkår om at ettersporing *av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet*. Som jeg skal vise i mine empiriske eksempler, vil som oftest begge vilkårene være oppfylt. *Ukjent adresse* omfatter hvor det er ID-tvil om parten. Arbeidspress blir sjeldent godtatt

⁸² Ot.prp. nr. 3 (1976-1977): 70.

⁸³ Eckhoff og Smith 2014:267.

⁸⁴ Utlendingsloven 90 første ledd.

⁸⁵ Forvaltningsloven § 16 annet ledd, første setning

⁸⁶ Eckhoff og Smith 2014:267.

som grunn til å ikke varsle⁸⁷. Det siste unntaket for å kunne unnlate å forhåndsvarsle er dersom det anses som åpenbart unødvendig, typisk at parten allerede har fått uttalt seg eller at det er utvilsomt at parten vil få medhold.

Formålet med forhåndsvarsling er altså at den det gjelder skal få en begrunnelse og således gis mulighet til å legge frem sin side av saken. Intensjonen er at utlendingsmyndighetene har mest og best mulig faktagrunnlag å bygge sitt vedtak på ved at alle sider av saken skal være opplyst⁸⁸.

5.1 Forslag om endringer i utlendingsforskriften

Justis- og beredskapsdepartementet sendte tidligere i år ut et høringsforslag⁸⁹ om å endre reglene for fri rettshjelp ved forhåndsvarsling om utvisning ved oversittet utreisefrist for asylsøkere. Det er to hovedgrunner til at jeg tar med endringsforslaget i min oppgave.

For det første illustrere forslaget hvor komplekse reglene er, slik at den de rammer må ha veldig god oversikt og kunnskap for å orientere seg. For dem det gjelder og deres støttespillere er høringsrunder en formell adgang til å påvirke, da hensikten med høringer er å la fagmiljøer og interesseorganisasjoner uttale seg og komme med innspill på et forslag regjeringen har før det evt. blir sendt til de folkevalgte for avstemning. For det andre mener jeg at forslaget avspiser viktige hensyns bak formålet med forhåndsvarsel og dermed også rettssikkerheten for dem de gjelder.

Departementet ønsker at utlendingsmyndighetene skal samtidig som ved vedtak om avslag på søknad om asyl, varsle om at oversittelse av utreisefristen vil føre til utvisning, i samme vedtak som utlendingen får avslag på asylsøknaden. Asylsøkere som oversitter utreisefristen kan dermed utvises uten særskilt forhåndsvarsel når oversittelsen oppdages. Departementet foreslår også å endre reglene for fritt rettsråd i relasjon til disse endringene. Dette mener jeg har følger for adgangen til rettsinformasjon. Mer om dette i Sak 3.

⁸⁷ Eckhoff og Smith 2014:269.

⁸⁸ Innst.O.nr.2 (1966-1967).

⁸⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2017.

5.1.1 Hva som er problematisk med forslaget til departementet

Med dagens praksis med særskilt forhåndsvarsling av alle som vurderes utvist, slik det er i dag, får de det gjelder vite hva som er grunnen til at det opprettes en utvisningssak før vedtak treffes, og utlendingen får selv anledning til å mene noe om forholdsmessigheten.

Forslaget vil endre dette siden det er snakk om en hypotetisk hendelse i framtiden, vil forhåndsvarselet ikke begrunnes. Det blir umulig kunne forsvare seg mot et utvisningsgrunnlag som enda ikke eksisterer. I tillegg er det umulig å si noe om forholdsmessighetsvurderingen når man ikke har oversittet utreisefristen enda og det objektive vilkåret for utvisning (som forholdsmessighetsvurderingen gjøres opp mot) ikke er oppfylt.

Gjeldende rett⁹⁰ gir adgang til å forhåndsvarsle om utvisning allerede ved et vedtak som fastsetter en utreisefrist i medhold av utlendingsloven § 90 femte ledd. Vi må likevel ta i betraktning at en utlending snakker nødvendigvis ikke norsk, har gjerne ikke tilstrekkelig kunnskap om lovverket, byråkratiet og kommer kanskje fra et område hvor tiltroen til det offentlige og politiet er lav. Vedkommende har gjerne ikke noe sted å returnere og har brukt mye penger på å komme seg til Norge. Dette bør skjerpe kravet til det forvaltningsrettslige rettssikkerhetsprinsippet fvl. § 16 knesetter.

Har vi kun et Law in books tilnærming, vil endringsforslaget ha gode grunnregler for forhåndsvarsling i utlendingsrettssaker. Fra et Law of practice synspunkt fremstår det som om lovgiver ikke har tatt inn over at den vedtaket gjelder ikke nødvendigvis vet hva en utreisefrist innebærer. Dette gjerne på grunn av det doble oversettelsesproblemet. Og selv om utlendingene vet hva en utreisefrist er og de rettslige konsekvensene, burde regelverket ivareta grunnleggende kontradiksjonshensyn. Dette impliserer at forhåndsvarselet blir sendt ut på et tidspunkt som setter parten i stand til å utøve kontradiksjon på det tidligste hensiktsmessige stadiet. Eksempler på den rettslige og praktiske viktigheten av kontradiksjon tidlig i prosessen, blir belyst i de empiriske eksemplene.

Forvaltningsrettslige rettighetene utløses når behovet for rettighetene oppstår, typisk når det er en aktuell mulighet for at et vedtak blir fattet. Dette forklarer de legislative hensynene bak for

⁹⁰ Utlendingsforskrift § 14-5.

eksempel regelen om forhåndsvarsling før utvisning, og er tuftet på prinsippet om retten til kontradiksjon og informasjon.

6 Hva er utvisning

Det prinsipielle utgangspunktet i folkeretten er at enhver stat har rett til å bestemme hvilke utlendinger som skal få opphold på deres territorium⁹¹⁹²⁹³. Utvisning⁹⁴ er en sanksjon overfor utlendinger som bryter reglene i utlendingsloven og/eller i straffelovgivningen. Et endelig utvisningsvedtak betyr at vedkommende det gjelder ikke lengre har lovlig opphold i riket⁹⁵. Etter forarbeidene⁹⁶ er de legislative hensynene å beskytte samfunnet. Norske myndigheter har innskrenket sin egen handlefrihet ved å ratifisere Den europeiske konvensjon for menneskerettigheter som er rettigheter som beskytter individet⁹⁷. Dette tar utlendingsloven høyde for i sin formålsparagraf⁹⁸. Menneskerettighetene er også inkorporert⁹⁹ i norsk rett gjennom menneskerettsloven¹⁰⁰.

6.1 Utvisning etter utlendingsloven kapittel 8

For å kunne utvise må det foreligge en utvisningsgrunn. Utvisningsgrunnene er enten brudd på utlendingsloven eller straffeloven, jfr. utl. §§ 66-68¹⁰¹, jfr. utl. § 108. I utlendingsloven skilles det mellom bortvisning¹⁰² og utvisning. Førstnevnte er en mildere reaksjonsform enn utvisning. Norske statsborgere og borgere som er født i Norge og som har bodd uavbrutt i landet siden

⁹¹ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007): kapittel 15.6.

⁹² EMD Saadi v. Italy, avsnitt 21.

⁹³ EMD Nunez v. Norway: avsnitt 66.

⁹⁴ Utlendingsloven kapittel 8 og 13.

⁹⁵ Utlendingsloven § 71 første ledd.

⁹⁶ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007).

⁹⁷ EMK 1950.

⁹⁸ Utlendingsloven § 1 tredje ledd.

⁹⁹ Men utlendingsloven § 3 etter sin ordlyd gir et bredere vern enn menneskerettsloven, jfr. Øyen 2008: 34.

¹⁰⁰ Menneskerettsloven 1999.

¹⁰¹ Er fakultative bestemmelser.

¹⁰² Utlendingsloven § 17.

fødselen, ikke kan utvises¹⁰³. Personer som er vernet mot retur kan heller ikke utvises¹⁰⁴. Terskelen for å utvise er høyere dersom utlendingen har permanent oppholdstillatelse enn midlertidig eller er her uten oppholdstillatelse. Det skal alltid foretas en forholdsmessighetsvurdering¹⁰⁵.

6.1.1 Virkning og varighet

Eksisterende oppholdstillatelser opphører når vedtak om utvisning er endelig¹⁰⁶. Utlendingen får da en utreisefrist¹⁰⁷. Oversittes denne, og man ikke har annet gyldig oppholdsgrunnlag, er oversittelsen i seg selv en utvisningsgrunn siden man da oppholder seg ulovlig i landet. Har en utlending fått utsatt iverksettelse¹⁰⁸, har vedkommende såkalt *tålt opphold* frem til saken er avgjort. Ved utvisning utelukkes muligheten til å bli i landet etter utreisefristens utløp¹⁰⁹. Dette er et innreiseforbud og kan settes til to år, fem år, 10 år eller varig¹¹⁰ men ikke kortere tidsrom enn ett år. Innreiseforbudet kan oppheves etter søknad¹¹¹.

6.1.2 Innmelding i SIS

Dersom det foreligger et innreiseforbud, og vedtaket fortsatt er gjeldende, kan norske myndigheter registrere den utviste utlendingen inn i Schengen informasjonssystem, SIS. Dette følger av SIS-loven¹¹² § 7 nr. 2. Men § 7 nr. 2 er ikke en påbudsbestemmelse, jfr. ordlyden *er adgang* til å registrere. Et Schengenland kan velge å innvilge oppholdstillatelse, til tross for innmeldingen.

¹⁰³ Utlendingsloven § 69.

¹⁰⁴ Utlendingsloven § 73.

¹⁰⁵ Utlendingsloven § 70

¹⁰⁶ Utlendingsloven § 71 første ledd, første punkt.

¹⁰⁷ Utlendingsloven § 90.

¹⁰⁸ Utlendingsloven § 90.

¹⁰⁹ Utlendingsloven §71 annet ledd.

¹¹⁰ Utlendingsforskriften § 14-2 første ledd.

¹¹¹ Utlendingsloven § 71 annet ledd.

¹¹² Lov om Schengen informasjonssystem.

6.2 Utvisning av EØS-borgere

EØS-borgere har i utgangspunktet rett til fri bevegelighet etter EØS-regelverket. Utvisning medfører derfor en innskrenking i det EØS-rettslige utgangspunktet.

6.2.1 Reglene for utvisning etter kapittel 13

Grunnvilkåret for utvisning følger av utl. § 122. Ordlyden i bestemmelsen tilsier at allmennpre-ventive hensyn i seg selv ikke kan hjemle utvisning, noe som også kan leses ut av ordlyden i uf. § 19-29 første ledd første punktum. Dette følger også av *C-67/74 Bonsignore*¹¹³. Utvisning kan bare vedtas dersom hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det. Ved varig oppholdsrett, opphold i 10 år eller mindreårig skal som utgangspunkt ikke kunne utvises etter første ledd¹¹⁴. Utl. § 122 tredje ledd oppstiller tilfeller hvor unntakene i annet ledd ikke kan anvendes.

I likhet med utvisning etter utl. kapittel 8, må det foretas en forholdsmessighetsvurdering før man kan utvise en EØS-borger¹¹⁵. Denne bestemmelsen er mer utfyllende enn tilsvarende¹¹⁶ bestemmelse i kapittel 8, og vi ser her at det er en høyere terskel for å bli utvist for EØS-borgere enn for såkalte tredjelandsborgere¹¹⁷.

6.2.2 Virkning og varighet

Innreiseforbudets lengde kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men ikke kortere enn to år¹¹⁸. Også EØS-borgere med innreiseforbud kan søke om å få forbudet opphevet eller kortvarig be-søk¹¹⁹, og kan bortvises¹²⁰.

¹¹³ Sak C-67/74 Bonsignore mot Oberstadtdirektor der Stadt Köln, avsnitt 5-7.

¹¹⁴ Utlendingsloven §§122 annet ledd, jfr. 115 eller 116.

¹¹⁵ Utlendingsloven § 122 fjerde ledd.

¹¹⁶ Utlendingsloven § 70.

¹¹⁷ EØS-avtalen artikkel 1 nr. 2 litra b).

¹¹⁸ Utlendingsloven § 124 første ledd.

¹¹⁹ Utlendingsloven §124 annet ledd.

¹²⁰ Utlendingsloven § 121.

Det er altså ikke alle typer lovbrudd som kan hjemle utvisning, verken etter kapittel 8 eller kapittel 13. Derimot kan det påvirke rettighetene til en utlending, for eksempel ved illeggelse av karenstid for erverv av statsborgerskap¹²¹.

7 Tre stiliserte empiriske saker

Jeg skal i dette kapittelet presentere tre stiliserte empiriske saker som illustrer de tre utfordringene jeg oppstilte i kapittel 1.1.1. De ulike aspektene ved sakene skal belyse hvorledes rettsreglene i dag ikke følges eller ikke fungerer. Alt jeg bruker av navn og variabler er tilfeldig valgt av meg og kan ikke knyttes til sakene eksemplene er bygget på. I hver sak presenterer jeg faktum, hvilke rettigheter som var aktuelle, konsekvenser av at rettighetene ikke ble oppfylt og min analyse.

7.1 Sak 1

Saken illustrerer diskrepansen mellom Law in books og Law in practice. Mer spesifikt belyser saken rettslige og praktiske følger av å verken motta forhåndsvarsel, bli underrettet om utvisning innen klagefristen og manglende oversettelse fra utlendingsmyndighetenes side.

7.1.1 Faktum

Jeg møtte Stian under saksmottak i et fengsel. Han var EØS-borger, og hadde hatt varig oppholdsrett i Norge¹²². Likevel ble han utvist og fikk varig innreiseforbud¹²³. Bakgrunnen for utvisningsvedtaket var dom i en straffesak. Vedtaket var fra UNE. Stian hadde ikke klaget, så Jussbuss bisto med momenter til en omgjøringsbegjæring. Jeg vet ikke resultatet i saken.

Stian sa han aldri mottok forhåndsvarsel om utvisning, og at selve utvisningsvedtaket ble sendt til advokaten som førte straffesaken. Stian visste derfor ikke at utlendingsmyndighetene hadde

¹²¹ Statsborgerskapsloven § 7 første ledd litra g), jfr. § 9.

¹²² Utlendingsloven § 115 første ledd.

¹²³ Utlendingsloven § 122 annet ledd, litra a) og utl. § 124 første ledd.

opprettet en utvisningssak på han, eller hva som var begrunnelsen. Følgelig ba han heller ikke om bistand fra en fullmektig¹²⁴ eller ga tilsvar.

Stian hadde ikke gitt advokaten fullmakt i utvisningssaken. Da advokaten endelig sendte utvisningsvedtaket til fengselet, ble ikke vedtaket oversatt. Stian hadde ved tidligere anledninger gitt muntlig og skriftlig beskjed om behovet for tolk i, uten at noe skjedde. Det endte med at en medfange med dårlige språkkunnskaper oversatte vedtaket til Stian. Utlendingsmyndighetene skal sammen med utvisningsvedtaket sende ved et følgebrev, også kalt underrettelsesbrev¹²⁵. Jeg kommer tilbake til innholdet i følgebrevet under *Krav på rettigheter*.

Medfangeren forklarte Stian at klagefristen var oversittet, men ikke noe om mulighet til å be om omgjæringsbegjæring. Han sa heller ikke at Stian kunne ringe UDI for å be om utsatt klagefrist. Stian fikk ingen opplysninger om hva en eventuell klage burde inneholde, hvorfor det var viktig at han forsto hva begrunnelsen for utvisningen var, at han hadde rett på veiledning, at han kunne få se dokumentene i saken sin eller de rettslige virkningene av å bli utvist og få et innreiseforbud. Stian ble av medfangeren fortalt at *varig* innreiseforbud betydde at han måtte reise ut av Norge, men at han sikkert kunne komme tilbake om noen år. Han ble heller ikke informert om konsekvensene av å bryte innreiseforbudet. Medfangeren forklarte at grunnen til at Stian ble utvist var fordi han satt i fengsel, ikke noe om forholdsmessighetsvurderingen som utlendingsmyndighetene plikter å foreta. Derimot fortalte medfangeren om mulighet til å få oppheve innreiseforbudet.

Stian kunne lese og skrive, så hvis han hadde blitt satt i stand til det, kunne han selv svart på forhåndsvarslet eller en klage. Praktiske hindringer skal uansett ikke avgjøre hvilke rettigheter en part har.

7.1.2 Krav på rettigheter - Forhåndsvarselet

Poenget med forhåndsvarsel i utvisningssaker er at den det gjelder skal få vite at det pågår en prosess hos utlendingsmyndighetene hvor de vurderer utvisning¹²⁶. Den det gjelder skal få en

¹²⁴ Forvaltningsloven § 12.

¹²⁵ Forvaltningsloven § 27.

¹²⁶ Forvaltningsloven § 16

begrunnelse og således gis mulighet til å legge frem sin side av saken. Intensjonen er at utlendingsmyndighetene har mest og best mulig faktagrunnlag å bygge sitt vedtak på ved at alle sider ved saken skal være opplyst. Se for øvrig redegjørelse i kapittel 5.

Stian hadde en rett¹²⁷ til å få fremlegge sine synspunkter på et språk han kommuniserer forsvarlig på. Dette var utlendingsmyndighetenes ansvar, og skulle skjedd så raskt som mulig, og før vedtaket treffes.

Stian har en rett til å ivareta sine interesser. Han skulle ha blitt underrettet¹²⁸ om at en utvisningssak var opprettet, bakgrunn og begrunnelse for saken, veiledning om hans rettigheter, hvordan han kunne uttale seg og rettslige følger av en utvisning. Forvaltningen har som redegjort for, en utredningsplikt¹²⁹ og skal innhente informasjon slik at saken blir best mulig opplyst. Stian skulle ha blitt veiledet i hva en utvisning var, hva han kunne gjøre for å fremme sin side av saken, han har rett på innsyn i saken sin, om det var andre hensyn som burde hensynstas i forholdsmessighetsvurderingen, og eksempler på informasjon som kunne hjelpe hans sak og hvor han skulle sende all denne informasjonen.

Saksbehandlingsreglene er helt sentrale elementer i retten til kontradiksjon. Selv om det er unntaksbestemmelser i fvl. § 16 så er det en *skal* bestemmelse. Og særlig på ved utvisningssaker burde forhåndsvarsling være et krav grunnet utvisningens inngripende karakter. Mer om dette i Sak 3.

Stian hadde prøvd å forstå hva et forhåndsvarsel var, men hadde ikke tilstrekkelig med informasjon til å forstå sine rettigheter og plikter. Som innsatt i fengsel er det praktiske hindringer som begrenset telefontid som gjør det vanskelig å få snakket med utlendingsmyndighetene. Det følger videre av utl. § 82 at i saker om utvisning *skal politiet gi veiledning om at utlendingen har rett til fullmektig, jf. fvl. § 12 og rettshjelp, jf. § 92*. Videre følger det av uf. § 17-17 tredje ledd at veiledning om rett til rettshjelp skal gis på et språk utlendingen forstår. Stian fortalte at

¹²⁷ Utlendingsloven § 81 første ledd, første og andre punktum.

¹²⁸ Forvaltningsloven § 27.

¹²⁹ Forvaltningsloven § 17.

medfangen som oversatte vedtaket ikke hadde nevnt dette. Stian hadde ikke rett på fri retts-
hjelp¹³⁰. Dette er rettsinformasjon han uansett burde ha blitt gitt slik at han kunne få avklart sin
rettsstilling.

7.1.3 Krav på rettigheter - Utvisningsvedtaket

I motsetning til forhåndsvarselet, mottok Stian utvisningsvedtaket, dog etter at klagefristen var
utløpt. Reglene om klage finner vi i fvl. § 28. Om klagefristen er oversittet, kan klageren sende
en omgjøringsbegjæring, jfr. fvl. § 35. Bestemmelsene gir utløser forskjellige rettigheter. En
rettidig klage utløser en plikt for forvaltningen til å gi klageren ny realitetsbehandling av saken.
Motsetningsvis har forvaltningen ingen plikt til å omgjøre vedtak etter begjæring fra parten.
Stian mistet altså retten til automatisk ny realitetsbehandling. Jeg viser for øvrig til drøftelsen i
kapittel 4 om utlendingsforvaltningens veiledningsplikt.

7.1.3.1 Hensynene bak underrettningsreglene

Utvisningsvedtaket var på et språk Stian ikke forsto. Kravet om at forvaltningen skal underret-
ning enkeltvedtak er hjemlet i fvl. § 27 og skal som hovedregelen være skriftlig. Flere av hen-
synene bak forhåndsvarsling, ser vi konjekturere av i kravet om underretning. Det er partenes
kjennskap til avgjørelsen som utløser rettsvirkninger som klagefrist og klagerett. Skjæringstids-
punktet er *mottatt*, som skal forstå som kommet til kunnskap hos parten. Underretningen *skal*
skje så snart som mulig av organet som fattet vedtaket.

Innholdet i følgebrevet hvor underretningen står skriftlig er særs viktig da det skal gi informa-
sjon og veiledning om partsrettigheter og dermed hvordan vedkommende kan gjøre gjeldende
sin rett il kontradiksjon. Underrettelsesbrevet skal informere om at begrunnelse¹³¹ skal oppgis
i vedtaket. Videre skal det klart komme frem klagefrist¹³², som normalt er 3 uker etter under-
retning. Det skal også opplyses om utreisefrist. For Stians del var den satt til *ved løslatelse*. Frist
for begjæring om utsatt iverksettelse skal også informeres om. For Stian ble fristen satt til 1 uke
etter underretting. Underretningen pleier å gjengi rettsfølgene av et utvisningsvedtak, nemlig at

¹³⁰ Utlendingsloven § 122, jfr. utl. § 92 første ledd, siste setning.

¹³¹ Forvaltningsloven §§ 24 og 25.

¹³² Forvaltningsloven § 29 første ledd.

vedkommende er pliktig til å forlate landet. Ønsker vedkommende å oppholde seg i landet underklagebehandlingen, må det begjæres utsatt iverksettelse. Frist og hvor man skal rette (politets utlendingsavsnitt) begjæringen skal klart komme frem. Politiet kan velge å avslå begjæringen. Blir den innvilget får man det jeg har omtalt som *tålt opphold*.

Det skal også opplyses om at vedkommende selv må betale utgifter ved hjemresten og eventuelt det offentliges utgifter i forbindelse med iverksettelsen¹³³. Det skal opplyses om at uoppgjorte utgifter som påføres det offentlige kan være et selvstendig grunnlag for bortvisning¹³⁴ dersom vedkommende ved en senere anledning skal oppholde seg i Norge. For tredjelandsborgere skal det informeres om at for å kunne reise via/mellomlande i et annet Schengenland må vedkommende ha gyldig oppholdstillatelse i Schengen.

Det skal gis informasjon om at dersom vedkommende ikke overholder utreisefristen eller politiet finner det sannsynlig at vedkommende vil unndra seg iverksettelse av vedtaket, kan politiet beslutte meldeplikt, beslag av reisedokumenter, pågrep og fengsel¹³⁵. For Stians del var ikke dette så aktuelt siden han sitter i fengsel.

Det pleier også å følge med et skjema *melding om rett til å klage over forvaltningsvedtaket*. Dette er et standardisert skjema, som i stor grad gjenspeiler partens rettigheter og forvaltningens plikter i fvl. § 27 tredje ledd. Det vil si hvem som er klageinstans, hvem som kan klage, klagefrist, rett til å kreve begrunnelse, hva klagen bør innholdet, hvordan begjære utsatt iverksettelse, rett til partsinnsyn, rett til veiledning, adgang til å søke om fritt rettsråd og eventuelt retts hjelp¹³⁶, mulighet til å klage til Sivilombudsmannen. En underretning kan være perfekt etter Law in books. Det er likevel fånyttet dersom den enkeltvedtaket gjelder ikke får tilstrekkelig veiledning¹³⁷, og ikke forstår innholdet grunnet det doble oversettelsesproblemet.

¹³³ Utlendingsloven § 91.

¹³⁴ Utlendingsloven § 17 første ledd litra k).

¹³⁵ Utlendingsloven §§ 104-106.

¹³⁶ Utlendingsloven § 92.

¹³⁷ Forvaltningsloven § 11.

7.1.4 Konsekvenser av manglende rettigheter

Det å bli utvist og å få et varig innreiseforbud er et stort inngrep som vil ha både rettslige og praktiske konsekvenser for den det gjelder og eventuelt vedkommendes familie. Dette har i utgangspunktet lovgiver tatt hensyn til i og med at det alltid skal gjøres en forholdsmessighetsvurdering¹³⁸. Realiteten i forholdsmessighetsvurderingen er en annen diskusjon.

Stian forsto ikke at han var utvist. I følgebrevet (underrettelsesbrevet) politiet sender sammen med for eksempel utvisningsvedtak til fengslene, står det instruks til fengselet om å *Oppsummere vedtaket og presisere lengden på innreiseforbudet og si at det er straffbart å returnere. Be om bekreftelse på at vedkommende har forstått dette. Notere dette ned og evt. kommentarer.* Stian sa at han ikke hadde fått denne informasjonen. Jeg sjekket med fengselet, og de hadde signert og returnert til politiet at Stian hadde blitt underrettet, og det var ingen kommentarer. Dette tyder på at Stian ikke forstod at han ble underrettet, ei heller at han bekreftet at han forsto underretningen. Uansett hva som har skjedd, så har ikke Stian forstått at han var utvist, at han var ilagt et innreiseforbud og hva dette betydde både praktisk og rettslig. Siden han ikke visste om vedtaket, kunne han heller ikke klage.

Stian fortalte at utvisningsvedtaket ble sendt til advokaten hans i straffesaken. Siden han ikke hadde fått forhåndsvarselet, var han ikke varslet om at han sto i fare for å bli utvist. Når Stian først fikk utvisningsvedtaket, var klagefristen ute. Han mistet derfor muligheten til ”automatisk” ny realitetsbehandling. Konsekvensen av at Stian ikke fikk oversatt utvisningsvedtaket på en slik måte at han verken forsto sine rettigheter/plikter eller rettsfølgene, var at han heller ikke kunne skrive en god klage. Jeg kommer tilbake til dette i min analyse.

Rettsinformasjon er viktig for å kunne avklare sin rettsstilling. Stian mente selv at han ikke fikk tilstrekkelig med informasjon og veiledning. Han hadde lest om forhåndsvarsel i Fangehåndboka¹³⁹ men han trengte konkret informasjon om sin sak. Han hadde spurt kontaktbetjenten sin om dette, men vedkommende kunne ikke forklare det utover informasjonen i boken. Kontaktbetjenten ba Stian om å ringe UDI, men det var umulig siden telefonkøen var lang i tillegg til praktiske hindringer siden han satt i fengsel. Stian fikk derfor aldri spurt utlendingsmyndighetene om hvorfor han ikke hadde mottatt forhåndsvarselet. Stian hadde ikke krav på fri rettshjelp,

¹³⁸ Utlendingsloven § 70 første ledd.

¹³⁹ Juss-Buss 2012.

og det var ingen andre som kunne bistå han. Mer om rettsinformasjon i analysekapittelet.

7.1.5 Ugyldighet

Følgene av at det ikke ble gitt forhåndsvarsel er at vedtaket kunne blitt ansett som ugyldig¹⁴⁰ grunnet en prosessuell kompetansemangel, men det er ingen automatikk. Dette fordi vi ikke vet hva Stian ville ha anført. Men fvl. § 16 er en rettighetsbestemmelse, uavhengig av om han er informert om den og har forstått hva det betyr.

Hensynet bak saksbehandlingsreglene er å sikre riktig avgjørelser, men like viktig må det være å sikre mest og best mulig resultat. Siden det er vanskelig å forutsi hva som hadde stått i et forhåndsvarsel, er det vanskelig å bevise om feilen har virket inn på avgjørelsen eller ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold? Er det derimot faktum og bevis som klart drar saken i en annen retning enn hva forvaltningen har kommet frem til, kan vedtaket bli ugyldighet. Ingenting i Stians sak tilsier at det ville blitt et annet resultat siden han ikke hadde nye vektige opplysninger. Likevel er de legislative hensynene bak reglene om forhåndsvarsling så viktig og fundamentale for retten til kontradiksjon at de uansett skal gjelde.

Også manglende oversettelse av utvisningsvedtaket kan føre til ugyldighet, selv om selve rettsregelen ikke er entydig¹⁴¹. Igjen er det ikke sikkert at vilkårene for ugyldig vedtak vil være oppfylt. Dog hensynet om å sikre mest og best mulig resultat tilsier at kontradiksjonsprinsippet må ha størst vekt¹⁴². Dette særlig med tanke på hvor inngripende et utvisningsvedtak er og at Stian ikke kunne språket vedtaket ble forelagt på. Det medførte at han ble avskåret fra grunnleggende rettsstatsprinsipper som å ikke få begrunnelse for utvisningen, ikke få veiledning eller klageadgang, og kunne derfor ikke ivareta sine interesser og rettigheter ved å imøtegå argumentene til forvaltningen. Hvorvidt opplysningene Stian hadde kommet med i et tilsvarende til forhåndsvarsel eller i en klage på utvisning ville oppfylt vilkårene for ugyldig vedtak, kan ikke være avgjørende for selve rettigheten til kontradiksjon.

Vi kan ikke tillate oss å sette rettssikkerhetsprinsippene i spenn. Det rettslige utgangspunktet er

¹⁴⁰ Ulovfestet regel om at vedtaket blir ugyldig om feilen har virket inn på avgjørelsen, og fvl. § 41 som er den lovfestet unntaksregelen for den ulovfestede hovedregelen.

¹⁴¹ Se drøftelse om plikt til oversettelse i kapittel 4.

¹⁴² Se drøftelse om veiledningsplikten i kapittel 4.

at forhåndsvarsling skal gis. Plikten skal komme de det gjelder til gode. Utlendingsmyndighetene kan ikke oppstille en forutsetning om at personene de vurderer å utvise, vil unndra seg effektueringen og at utlendingsforvaltningen kan benytte seg av unntaksadgangen om å sende forhåndsvarsel.

7.1.5.1 *Innrettelsehensyn*

Innrettelse er et av hensynene bak kontradiksjon. Siden Stian ikke ble varslet om at utlendingsmyndighetene hadde opprettet sak mot han, kunne han heller ikke innrette seg. Han hadde bodd mange år i Norge, hadde familie og venner, og kollegaer. I tillegg var det mye praktisk han hadde problemer med å få ordnet som bankforbindelser, diverse kontraktsforhold med mer. Riktignok satt han på daværende tidspunkt i fengsel som er en fysisk og praktisk hindring i seg selv, men han var tross alt i landet.

Det kan argumenteres at Stian som EØS-borger har et sterkere vern og at det derfor er grunn til å anta at informasjon om utvisningsadgangen blir mindre viktig å informere om. Når det ikke er realitet i dette *sterkere vernet*, så faller argumentet. Uansett er utvisningsadgangen viktig rettsinformasjon som det burde bli informert om, da det blir lettere for utlendingen å tilpasse seg rettstilstanden og sin egen rettsstilling.

Konsekvensene for Stian og hans familie ble alvorlige. Stian fortalte meg at konen og deres felles barn, så og si ville bli avskåret fra kontakt med han. Konen hadde ikke mulighet til å få seg jobb i Stians hjemland, noe som betydde at familien ikke kom til å ha inntekter. Verken konen eller deres felles barn hadde relasjon til Stians hjemland i form av kunnskap om språk eller et nettverk. Stian hadde ikke familie eller nære venner i landet. Han fryktet også for sikkerheten til konen og barnet dersom de måtte flytte til hans hjemland. I tillegg var barnet ungdomsskolealder, så skulle familien flytte til Stians hjemland, måtte barnet starte på ny skolegang. Kone og barn har altså valget mellom å måtte flytte til en høyst usikker fremtid eller å leve som en splittet familie i hvert sitt land.

7.1.6 Law of practice

Det er ikke en selvfølge at Stian hadde hatt en sterk sak om spørsmålet gjaldt vedtakets gyldighet. Men gyldighetsspørsmålet treffer ikke kjernen for å forklare hvorfor Stian ikke fikk benyttet sin rett til kontradiksjon. Som følge av de intrikate rettsreglene og kommunikasjonsproblemer trengte Stian ekstra veiledning. Stian hadde verken fått forhåndsvarsel eller fått oversatt informasjonen fra utlendingsmyndighetene. Dette avskåret han fra retten til å uttale seg og imøtegå forvaltningens anførsler. Formålet med de nevnte forvaltningsrettighetene er grunnleggende rettssikkerhetsgarantier som varsling opprettelse av en forvaltningssak om seg selv, og at vi faktisk forstår innholdet og begrunnelsen slik at vi får imøtegå forvaltningens argumenter.

Å få imøtegå et vedtak er en grunnleggende rettighet i seg selv. Derfor kan vi ikke avfeie prosessuelle feil med å si at vedtaket fortsatt kunne vært gyldig. Det vil si at å uttale- og forsvare seg har en viktig verdi i seg selv, og er noe alle skal få mulighet til før endelig vedtak fattes. Det må ligge i forvaltningsloven at Stian har rett til forståelig varsel, til veiledning og til å gi informasjon/uttale seg. Om vi har en *La in practice* tilnærming er det en større sjanse for å kartlegge hvor utlendingsforvaltningen har trått feil i Stians sak.

Et annet viktig hensyn bak kontradiksjon er muligheten til å innrette seg, godta resultatet og således ha en slags tillit til forvaltningen og den norske stat. Slik opplevde ikke Stian situasjonen. Å slå seg til ro med å få et varig innreiseforbud, er det nok vanskelig. Stian var uansett opptatt av at han aldri fikk mulighet til å gi tilsvar på forhåndsvarselet, og han omtaler dette som om det var avgjørende for at han ble utvist. Han mener derfor at den norske stat forskjellsbehandler og at de aldri kommer til å behandle omgjøringsbegjæringen hans. Han var derfor lite villig til å innfinne seg med resultatet. Som jeg skal vise stiller dette seg annerledes i Sak 3.

Stians sak illustrer at hensynet bak det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling og kontradiksjonsprinsippene tilsier en klarere rettighetsbestemmelse til tolk og oversettelse i utlendingsrettssaker. Og Justis- og beredskapsdepartementet kunne ha gitt bindende instruksjoner til utlendingsforvaltningen om det var ønskelig.

7.1.7 Oppsummert

Jeg har i dette eksempelet belyst diskrepansen mellom Law in books og Law in action. At Stian ikke fikk oversatt utvisningsvedtaket gjør at han ikke kunne imøtegå forvaltningenes anbeførlig siden han ikke visste hva som er *begrunnelsen* for utvisningen. Like viktig er det å bli informert om at det er opprettet en sak mot deg, og mulighet til å fortelle din side av saken og vite hvorfor utlendingsmyndighetene vurderer å utvise deg. God forvaltningsskikk vil i dette konkrete tilfellet tilsi at utlendingsmyndighetene burde oversatt vedtaket. Rettsfølgende av vedtaket hadde en sær inngripende virkning med store konsekvenser for Stian, noe som tilsier en høyere terskel til hva som kan kreves av forvaltningen om reell adgang til kontradiksjon.

7.2 Sak 2

Den følgende saken skal illustrere det doble oversettelsesproblemet. Det vil si både språklige utfordringer og kulturforskjeller som gjør kommunikasjonen med utlendingsmyndighetene vanskelig.

7.2.1 Faktum

Ola var utvist for brudd på innreiseforbudet i tillegg til ulovlig opphold¹⁴³. Siden han satt i fengsel og sonet en lang fengselsstraff, hadde han enda ikke fått utreisefrist. Innreiseforbudet var satt til varig¹⁴⁴ og han var også innmeldt¹⁴⁵ i SIS. UDI var vedtaksorgan.

Ola var selv usikker på om han var utvist. Etter å ha ventet på å få innsynsrett i over én måned, fant jeg ut at klagefristen på utvisningsvedtaket var utløpt uten at det var sendt inn klage. Første gang Ola kom til Norge søkte han om asyl. Søknaden ble avslått etter utl. § 90 sjette ledd, litra b). Ola ble ikke umiddelbart uttransportert. At avslag på asylsøknad betydde at han måtte forlate landet ble aldri formidlet til Ola på en måte han forsto.

¹⁴³ Utlendingsloven § 66 første ledd litra a), jfr. utl. § 108 første ledd litra e) og utl. § 10 første ledd.

¹⁴⁴ Utlendingsloven § 71 annet ledd, jfr. uf. § 14-2 første ledd litra d).

¹⁴⁵ SIS-loven § 7 nr. 2.

Ola forlot aldri landet, og ble mange år senere tatt i kontroll på gaten. Ola kunne verken muntlig eller skriftlig norsk. Hans engelskkunnskaper var begrenset. I kontrollen fikk han beskjed om at han måtte forlate landet, utover dette forsto han ikke så mye. Han sier at han aldri fikk skriftlig dokumenter av politiet på at han måtte forlate landet selv om han ba om å få dette siden han ikke forsto hva som foregikk. Han forsto heller ikke at han ble gitt et forhåndsvarsel som han kunne gi tilsvarende på innen 24 timer.

Ola gjorde som han fikk beskjed om og forlot Norge. Etter utreise ble det fattet vedtak om å utvise han i medhold av utl. § 66 annet ledd, litra b) annet strekpunkt. Utvisingsbrevet sendte utlendingsmyndighetene asylmottaket Ola hadde bodd på for en stund tilbake, noe som medførte at han aldri faktisk ble underrettet. Ett år senere kom han tilbake til Norge for å besøke noen venner. Etter ca. én uke ble han nok en gang stoppet i kontroll på gaten, og idømt fengselsstraff i tillegg til et nytt utvisningsvedtak og varig innreiseforbud.

Det er ikke uvanlig med én måneds svartid på innsynsbegjæring hos UDI. Så når jeg endelig fant ut at Ola var utvist, var også klagefristen utløpt. Da jeg spurte han om hvorfor han ikke kontaktet oss tidligere, var det fordi han trodde advokaten i straffesaken også hjalp han med utvisningssaken. Jussbuss bisto Ola med momenter til en omgjøringsbegjæring. Jeg vet ikke resultatet i saken.

7.2.2 Krav på rettigheter

Som i Sak 1 tilsier god forvaltningsskikk at Ola burde fått oversatt informasjon om de rettslige følgene av avslag på asylsøknaden på et språk han forsto. Det samme gjelder forhåndsvarselet og utvisningsvedtaket. Jeg viser her til drøftelsen i Sak 1.

Ola snakket med medfanger, som sa at han måtte kontakte UDI noe han hadde prøvd å få kontaktbetjenten til å gjøre. Kontaktbetjenten hadde ifølge Ola svart at det ikke var mer info å hente fra verken politiet eller UDI. Ola prøvde altså å få avklart sin rettsstilling, sine rettigheter og sine plikter. Som tidligere redegjort for påligger det utlendingsmyndighetene en særlig veiledningsplikt¹⁴⁶. Konkret vil dette tilsi at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig å kun referere til

¹⁴⁶ Se kapittel 4.

rettslige hjemler, og lese opp en standardisert tekst. Og som saken illustrer, har ikke Ola forstått essensen av informasjonen for å kunne hevde sin rett.

Siden Ola ikke fikk utvisningsbrevet som ble sendt til asylmottaket, gikk han glipp av grunnleggende rettsinformasjon og veiledning som utlendingsmyndighetene i utgangspunktet har en plikt å gi Ola. I forhåndsvarselet som blir sendt av politiet står det blant annet at vedkommende nå er underrettet om at UDI har en utvisningssak til behandling, og at vedkommende i den forbindelse har en plikt til å sørge for at politiet alltid har en oppdatert adresse¹⁴⁷. Vedkommende må også selv kontakte nærmeste norske utenriksstasjon og forsikre seg om at hen ikke er ilagt et innreiseforbud. Dersom utlendingsforvaltningen ikke kjenner vedkommendes adresse, kan vedkommende ikke underrettes om vedtaket, men vedtaket vil allikevel være gjeldende. Jeg viser her til Sak 1 hvor jeg drøfter underretning¹⁴⁸.

7.2.3 Konsekvenser av manglende oversettelse og forklaring av regelverket

Ola sier at han ikke forsto informasjonen som ble gitt han om vedtak første gangen han ble utvist. Grunnen til at Ola brøt innreiseforbudet var fordi saken ble satt på bero etter utsendelse av det første forhåndsvarselet (asylsaken). Ola trodde derfor at han ikke hadde en sak mot seg lengre. Han sier at ingen forklarte han reglene, og at han ikke skjønnte noe av systemet.

Rettslige konsekvenser var at Ola brøt innreiseforbudet, ble ilagt en fengselsdom og fikk et varig innreiseforbud. For Ola betydde dette at han ble avskåret fra å kunne bo med sin familie¹⁴⁹. Til tross for sin unge alder hadde Ola stiftet familie i Norge. Verken kone eller barn var norske statsborgere men begge hadde oppholdstillatelse. Familien levde av inntekter fra svart arbeid Ola utførte. Ola hadde ikke et nettverk å reise tilbake til i hjemlandet. Ifølge han selv måtte han nå leve på gaten i Europa eller prøve å samle nok penger til å bli smuglet til Canada. Ola hadde mye nær slekt i andre europeiske land, som han var avskåret fra å besøke grunnet innmeldingen i SIS.

¹⁴⁷ Utlendingsloven § 19

¹⁴⁸ Forvaltningsloven § 27.

¹⁴⁹ EMK artikkel 8.

At Ola trodde strafferettsadvokaten jobbet med utvisningssaken, illustrer viktigheten av rettsinformasjon til en gruppe som særlig trenger det, da rettsfølgene kan utgjøre store inngrep i vedkommendes liv. Jeg kommer tilbake til oppsøkende rettshjelp i analysekapittelet.

7.2.4 Det doble oversettelsesproblemet i praksis

Ola sa til meg at hvor han kom fra var hovedregelen muntlige beskjeder fra myndighetene. Ergo, beskjeden *Forlate landet*, tenkte han ikke noe videre på. Han trodde det *bare var noe politiet sa for at han skulle gjøre som de sa*. Han fortalte at han overhode ikke så for seg at det han ble fortalt betydde at han var utvist og ikke fikk lov til å returnere på to år. Dette illustrer det doble oversettelsesproblemet i Olas sak. Ikke bare språklig problemer oppsto. Olas manglende kunnskap om den faktiske tilliten politiet har i Norge og politiets kompetanse medvirket til at han ikke forsto. Dette oversettelsesproblemet som er grunnet i kulturelle- og sosiale forskjeller viser at Ola hadde et særlig veiledningsbehov.¹⁵⁰ Dette blir ytterligere forsterket ved at han var i en sårbar situasjon ved å være asylsøker. Denne delen av det doble oversettelsesproblemet er tilknyttet habitus, som jeg drøfter videre i analysekapittelet mitt.

Så over til det rent språklige oversettelsesproblemet. Ola ba om at all informasjon og vedtak skulle bli gitt skriftlig. Dette fordi ha ikke forsto hva som skjedde. Forvaltningsorganet kan selv velge om veiledningen skal være muntlig eller skriftlig, hvor det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning¹⁵¹. Dersom vedkommende, grunnet det doble oversettelsesproblemet ikke har forutsetning til å forstå implikasjonene av å ikke uttrykke ønske og behov for veiledning, bør det påligge forvaltningen å gi både muntlig og skriftlig veiledning. Som jeg har vist hadde et utvisningsvedtak veldig store konsekvenser for Ola, og det bør da med hensyn til proporsjonelt være en høyere terskel for å ikke etterkomme kravet.

Olas mangel på norsk- og engelskkunnskaper tilsier at det nødvendigvis ikke hadde utgjort så stor forskjell om han hadde fått forhåndsvarselet, enten i muntlig eller skriftlig form. Hadde han fått det skriftlig, som er hovedregelen¹⁵², ville han i hvert fall hatt mulighet til å la noen andre oversette innholdet til han. Når det er sagt er ingen garanti for at oversettelsen ville fått med seg

¹⁵⁰ Se kapittel 4.

¹⁵¹ Forvaltningslovforskriften § 2.

¹⁵² Forvaltningsloven § 16 annet ledd.

samtligte rettigheter og plikter. Da Ola ikke forstod rettsfølgene av forhåndsvarselet, hadde han heller ingen grunn til å tro at det kom til å bli fattet et utvisningsvedtak med innreiseforbud. Nettopp det å bli varslet om at utlendingsmyndighetene har opprettet en sak på deg, at du skal få vite begrunnelsen og får mulighet til å imøtegå og opplyse saken slik at forvaltningen kan fatte et vedtak basert på best og mest mulig fakta, er jo hensynet bak forhåndsvarsling. Han mistet i tillegg muligheten til å få avklart sin rettsstilling og innrette seg, som også intensjonene bak regelverket.

Uavhengig av om han hadde forstått potensielle rettslige følger av et forhåndsvarsel, så er underretning et viktig kontradiksjonsprinsipp og en verdi i seg selv, og noe Ola uansett skulle hatt. Jeg viser til tidligere drøftelsen om tema.

Jeg har tidligere redegjort for at utlendingsmyndighetene selv mener at fvl. § 17 ikke oppstiller plikt til å bruke tolk eller oversetter, dog utl. § 81. Som UDI skriver i sitt rundskriv¹⁵³ så må krav til god forvaltningsskikk blant annet veies opp mot sakens viktighet, opplysningens betydning og hvorvidt søkeren er representert ved en fullmektig. *God forvaltningsskikk* er et ulovfestet saksbehandlingsprinsipp. Etter sin ordlyd så tilsier det en mer etisk norm enn en rettslig norm, slik forsvarlig saksbehandling tilsier. Likevel brukes uttrykket *rettslig krav til god forvaltningsskikk*¹⁵⁴. UDIs rundskriv er et uttrykk for deres praksis og forvaltningens forståelse av lovverket. Lov, som fvl. og utl. vil som utgangspunkt ha forrang for et rundskriv. Uttalelser fra SOM er ikke rettslig bindende, men forvaltningen pleier å innrette seg¹⁵⁵. Uavhengig av om god forvaltningsskikk er et rettslig krav eller en etisk norm har retten til veiledning og informasjon en verdi i seg selv. Selv om forvaltningsspråket er norsk, tilsier intensjonene bak forvaltningsreglene, utlendingsmyndighetenes særlige veiledningsplikt og det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling at Ola burde fått lik mulighet som andre til å benytte retten til kontradiksjon. Dette er en forskjellsbehandling som går ut over en part som allerede er i en vanskelig situasjon.

¹⁵³ RS 2014-010, punkt 8.3 første og andre passus.

¹⁵⁴ HR-1999-70-A.

¹⁵⁵ SOM 2014/2831.

7.2.5 Oppsummering

Vedtaket bør oversettes slik at partene forstår sine rettigheter og blir stilt i en posisjon hvor reell kontradiksjon kan skje. Det foreligger videre ofte omstendigheter som utløser en mer omfattende veiledningsplikt for forvaltningen. Retten og behovet for informasjon og veiledning som er tilrettelagt og forståelig har i seg selv en verdi og er en forutsetning for å fremme sin rett. Olas doble oversettelsesproblem illustrer nettopp dette.

7.3 Sak 3

Denne saken handler om en klient som fikk rettshjelp og følte han kunne ta et opplyst valg for seg og sin familie. Jeg vil også anvende de foreslåtte endringsforslagene i høringsforslaget¹⁵⁶ om forhåndsvarsling.

7.3.1 Faktum

Jeg møtte Bjørn på et fengselsmottak. Han var utvist for andre gang etter reglene i utlendingsloven kapittel 8. Han hadde fått et innreiseforbud på 10 år¹⁵⁷ og var innmeldt i SIS¹⁵⁸. Bakgrunnen for utvisningen var brudd på innreiseforbudet og ulovlig opphold¹⁵⁹. Første gangen han ble utvist fikk han et forhåndsvarsel¹⁶⁰. Dette var i forbindelse med et avslag på asylsøknad hvor han ikke overholdt utreisefristen¹⁶¹. Det var en ny advokat som skrev tilsvaret. Det ble likevel fattet et utvisningsvedtak mot han samt et innreiseforbud på to år¹⁶². Bjørn brøt innreiseforbudet noen måneder senere fordi han ville være sammen med sin kjæreste og deres felles barn. Familien, som var norske statsborgere, hadde ikke mulighet til å livnære seg i Bjørns hjemland.

Han sa at han hadde fått informasjon om Jussbuss via advokaten som hjalp han med det første forhåndsvarselet. Bjørn kunne såpass mye norsk at han selv leste seg frem til hva begrunnelsen

¹⁵⁶ Justis- og beredskapsdepartementet 2017, se også punkt 5.1 i oppgaven.

¹⁵⁷ Utlendingsforskrift § 14-2 første ledd litra c).

¹⁵⁸ SIS-loven § 7 første ledd nr. 2.

¹⁵⁹ Utlendingsloven § 66 første ledd litra a), jfr. utl. § 108 første ledd litra e) og utl. § 10 første ledd.

¹⁶⁰ Forvaltningsloven § 16.

¹⁶¹ Utlendingsloven § 66 annet ledd litra a).

¹⁶² Utlendingsloven § 71 annet ledd, jfr. uf. § 14-2 første ledd litra c).

for utvisningen var, hva som var klagefrist, hvordan han kunne klage og hva den burde inneholde. Han sa også at han hadde bra oversikt over hva en utvisning og innreiseforbud betydde for hans rettigheter, noe som fremsto plausibelt etter samtale med han. Klagefristen var ikke oversittet da Bjørn kontaktet oss, og han hadde allerede skrevet og sendt en klage. Jussbuss hjalp til med tilleggsmomenter til en klage, men som ikke ble benyttet siden Bjørn besluttet å trekke klagen.

7.3.2 Krav på rettigheter

Bjørn fikk rettsinformasjon og rettshjelp til å hevde sin rett ved å gi tilsvar på det andre forhåndsvarelet. Jeg henviser til tidligere redegjørelser for gjeldende rett og drøftelser i Sak 1 og 2, og i kapitel 3, 4 og 5.

7.3.3 Konsekvenser

Etter at jeg ga Bjørn utredningen, mente han selv at det ikke var noe poeng i å opprettholde klagen. Han ville heller innrette seg, sone ferdig fengselsdommen og søke om å få opphevet innreiseforbud, eventuelt satt det ned når han returnerte til hjemlandet sitt. Han sa at en annen mulighet var å få fjernet SIS-innmeldingen, slik at familien kunne prøve å bosette seg i et annet land i Europa. Han sa at bakgrunnen for dette var at selv om familien ønsket å være sammen, måtte de bare slå seg til ro med slik ting hadde blitt, og at dette var det beste for dem akkurat nå. Bjørn var altså relativt kjent med regelsystemet, hvilke rettigheter og plikter han hadde og hvordan han kunne hevde sin rett. Han sa at dette var informasjon han hadde fått av sin asyladvokat, fra Jussbuss i fengselet og fra brosjyrer produsert av INNVA som han hadde funnet i fengselet.

7.3.4 Tillit til forvaltningssystemet

Mange klienter av meg har klaget på hjelpen de har fått av asyladvokaten sin. To grunner utkrystalliserer seg. Det ene er dersom asylsøkeren faktisk ikke får hjelpen vedkommende har krav på etter gjeldende rett. Det andre er at asylsøkeren får tilstrekkelig hjelp etter formell og gjeldende rett, men av ulike grunner oppleves det ikke slik. Begge problemene utfordrer rettsikkerhetsgarantien. For selv om sistnevnte gjerne formelt oppfyller kravene loven, blir spørs-

målet om det er godt nok når asylsøkeren ikke opplever det slik. En av intensjonene bak regelverket og prinsippene for kontradiksjon er tillitt til forvaltningssystemet og staten generelt. Når søkerne opplever typen misnøye som beskrevet i de to forgående sakene, kan det fort medføre forsterking av en mistillit og negativ holdning til advokatstanden, forvaltningen og staten. For asylsøkere er ikke dette skillet nødvendigvis klart. Og grunnene til det kan som redegjort for ledes tilbake til det doble oversettelsesproblemet.

Bjørn var ikke like negativ til forvaltningssystemet som Ola og Stian fra de to forrige sakene. Ola og Stian skilte ikke mellom asyladvokaten og utlendingsforvaltningen. De sa de forsto at utlendingsmyndighetene og asyladvokatene var uavhengig av hverandre, men mente likevel *at de var på samme lag*. Dette er problematisk for alle parter. Statsmaktene skal jo være uavhengige og habile, noe de forvaltningsrettslige prinsippene sikre og være garantist for. Når det likevel ikke oppleves slik av brukerne, belyser det kommunikasjonsmessige utfordringer for utlendingsforvaltningen¹⁶³.

En av utfordringene jeg skulle se nærmere på i min oppgave er at utlendingsretten har stått ovenfor hyppige endringer de siste årene. Dette har en side til adgangen til reell rettsinformasjon, noe jeg skal illustrere i det følgende.

7.3.5 Betydning av reell rettsinformasjon tidlig i prosessen

Justis- og beredskapsdepartementet ønsker å oppheve retten til fritt rettsråd i forbindelse med forhåndsvarsel i saker om forhåndsvarsling ved utvisning etter utl. § 66 annet ledd litra a)¹⁶⁴. Det skal heller gis fritt rettsråd i klageomgangen i de tilfeller hvor det faktisk treffes utvisningsvedtak. Gjeldende rett for de aktuelle utvisningssakene er at det i utvisningssaker hvor det skal gis fritt rettsråd, tildeles tre timer fritt rettsråd ved forhåndsvarsel om utvisning, og ved klage etter et eventuelt utvisningsvedtak, tildeles én time ekstra¹⁶⁵. Asylsøker som får avslag på asylsøknaden får fritt rettsråd i forbindelse med selve asylsøknaden¹⁶⁶ (advokaten bistår med eventuell klage, og formidler også eventuelt avslag fra UNE).

¹⁶³ Dette er selvsagt også et problem for advokatbransjen, men dette går jeg ikke videre med.

¹⁶⁴ Justis- og beredskapsdepartementet 2017.

¹⁶⁵ Stykkprisforskriften § 5 første ledd nr. 1 litra a).

¹⁶⁶ Utlendingsloven § 92 annet ledd, jfr. stykkprisforskriften § 5 første ledd nr. 1 litra b).

Departementet vil altså kutte timeantallet for fri rettsråd fra fire til tre timer, og flytte retten til fri rettsråd fra forhåndsvarslingen til vedtak om utvisning. Hadde endringsforslaget vært gjeldende rett i Bjørn sin sak, ville han ha mistet adgangen til fri rettsråd ved den første forhåndsvarslingen. Han hadde ikke fått rettsinformasjon og dermed vært dårligere rustet til å hevde sin rett. Nå kan vi selvsagt stille spørsmålsteget ved nytten av rettsinformasjon siden Bjørn ble utvist på nytt og fikk et 10 års innreiseforbud. Men her tok han et informert valg, og det er en vesensforskjell. Som han sier selv så gjorde han dette for familien sin. Han presiserer at det var et valg han selv tok, ikke myndighetene. Opplevelsen av å ha kontroll over eget liv skal ikke undervurderes. Jeg merket også markant forskjell i holdningen Bjørn hadde til *det norske systemet*, kontra Stian og Ola. Videre kunne Bjørn forutberegne sin rettsstilling og dermed innrette seg, og han følte seg hørt selv om han mente vedtakene fra utlendingsmyndighetene var feil. Som tidligere redegjort for er også dette intensjoner bak forvaltningsreglene og hensyn bak kontradiksjon.

7.3.6 Oppsummering

Poenget med forhåndsvarsel er å sørge for at det ikke fattes unødvendige/uriktige vedtak ved at forvaltningen får mulighet til å behandle saken mest mulig opplyst. De det gjelder må få uttale seg før snøballen begynner å rulle. Det er derfor mer hensiktsmessig ut fra lovgivers intensjon å gi mer rettshjelp ved forhåndsvarsel enn i klageprosessen. En slik løsning vil også være prosesseffektivt ved at forvaltningen får bedre mulighet til å treffe riktig vedtak, og vi kanskje slipper flere runder med saksbehandling og den det gjelder slipper å ha livet på vent.

7.4 Oppsummering av de empiriske eksemplene

Som jeg har illustrert ved å se på gjeldende rett og mine empiriske eksempler, er veiledning og informasjon særlig avgjørende i utlendingsrettssaker. Dette fordi regelverket kommunikativt er utilgjengelig for personene vedtakene omfatter. Aspektene ved empirien min belyser hvor rettsreglene i dag ikke følges eller ikke fungerer. I all hovedsak er de rettslige reglene ivaretatt av utlendingsmyndighetene. Utdfordringen er av en annen karakter, gjerne at personene trenger ekstra oppfølging og at utfallet av vedtakene betyr spesielt mye for den enkelte. Og systemet klarer

ikke å differensiere graden av hjelp brukerne trenger for å kunne hevde sin rett. Dette var også den første utfordringen jeg oppstilte i starten av oppgaven.

Min andre utfordring var operasjonaliseringen av gjeldende rett. Hindringene for en sømløs veiledning er ofte helt basale kommunikasjonsutfordringer. Som saksbehandler i INNVA har jeg selv opplevd at veiledningen fra UDI er uklar. Når jeg synes UDIs veiledning kan være forvirrende, er det ikke rart om mine klienter syns det samme.

Avdelingsdirektør i UDI sa i et motsvar til Jussbuss trykket i Aftenposten¹⁶⁷ at brukerundersøkelser viser at de fleste er fornøyd med kontakten de har hatt med UDI, og at de har spesialisert veiledningstjenesten for å sikre god kvalitet i svarene som blir gitt. Dette viser at utlendingsforvaltningen prøver å ta tilbakemeldinger de får på alvor, noe det er bra. Spørsmålet er hvem utvalget av respondenter er – er klientene mine som sliter med det doble oversettelsesproblemet blant dem?

Noe av det som gjør det problematisk for personene som skal prøve å løse disse utfordringene, er at det er så og si umulig å falsifisere hvorvidt en veiledning er god eller ei. Det er ikke tilstrekkelig å se på hva som er veiledningsplikten etter loven. En formell avlevering som å lese opp lovteksten betyr ikke at mottaker har forstått hvilke rettigheter og plikter vedkommende har. Forvaltningen må også forsikre seg om at informasjonen er forstått. Og det er dette jeg har sett på ved hjelp av det doble oversettelsesproblemet.

Min tredje utfordring om hyppige endringer på utledningsrettsfeltet har jeg sett i sammenheng med viktigheten av rettshjelp tidlig i prosessen i Sak 3.

8 Analyse

Utgangspunktet for oppgaven var å se om brukere fikk oppfylt sine rettigheter i henhold til sentrale prinsipper og regler i forvaltningsloven med hensyn til lovgivers intensjon. Jeg skal nå fortsette drøftelsen om det er en faktisk realitet i rettssikkerhetsmekanismen lovgiver har hatt

¹⁶⁷ Sjøholt 2017.

som intensjon bak reglene i forvaltningsretten om retten til informasjon og veiledning, og betydningen av forhåndsvarsel i saker med stor betydning for den vedtaket gjelder.

Jeg tok utgangspunkt i tre særlige utfordringer ved utlendingsretten. For det første er det en brukergruppe som har et særlig behov. Den andre utfordringen er operasjonalisering av gjeldende rett herunder det doble oversettelsesproblemet, byråkratispråk og kulturelle- og sosiale forskjeller. Den siste utfordringen var at utlendingsretten har stått ovenfor hyppige endringer de siste årene. Utfordringene har jeg belyst ved å benytte stiliserte empirisk material fra min tid som saksbehandler i INNVA. Nå i dette avsluttende kapittelet skal jeg samle trådene.

Om vi bare ser på den formelle retten og gjeldende rett (Law in books), uten å vurdere hvordan loven virker i praksis (Law in action) går vi glipp av muligheten til å avdekke hvor i prosessen utfordringene er og hva utfordringene går ut på. Anvendt på mine eksempler viser det at når mine klienter verken fikk forhåndsvarsel eller ikke fikk oversatt utvisningsvedtaket, så ble de avskåret fra grunnleggende kontradiksjonsprinsipper. Uansett hvor godt lovgivers intensjoner er implementert i lovtekst og vurderingsnormer, gjenspeiles det ikke i tilstrekkelig grad i praktiseringen av retten. Når distinksjonen mellom Law in books og Law in action er kartlagt, kan vi gå over på hva grunnene til at retten ikke fungerer. Det er her det doble oversettelsesproblemet kommer inn.

8.1 Oversettelsesproblemet

Drøftelser om gyldighet av forvaltningens vedtak kan ikke fjerne fokus på elementære rettsikkerhetsprinsipper. Det er ikke akseptabelt at brukere ikke mottar forhåndsvarsel. Hvorvidt brukerne faktisk mottok et forhåndsvarsel, visste hva et forhåndsvarsel var og hvilke rettigheter som fulgte med påvirker ikke deres rett til kontradiksjon. Dette tar ikke forvaltningsreglene inn over seg.

8.1.1 Habituert kunnskap – roten til oversettelsesproblemet?

Tilgangen til rettsinformasjon og rettshjelp har sammenheng med klasse, kjønn og etnisk bakgrunn. Hvilke forutsetninger har personene som henvender seg til utlendingsmyndighetene for å forstå og kjenne til de norske rettsreglene? Forutsetningene må ses i sammenheng med situasjonen utlendingene kommer fra, og den manglende informasjonen og muligheten til å forstå

norske formelle, prosessuelle og materielle regler. Dette har jeg særlig behandlet i forbindelse med utfordring nummer to. Som jeg har redegjort for i min empiri, står brukerne ovenfor et dobbelt oversettelsesproblem. For det første handler det om språkbarrierer. For det andre handler det om sosiale- og kulturelle forskjeller. Ønsker myndighetene å ta utfordringene på alvor, må de blant annet ha en sosialantropologisk innfallsvinkel. At utlendinger nødvendigvis ikke kan norsk og derfor trenger oversettere, er ikke ukjent for forvaltningen. Men det vi ikke nødvendigvis forstår, er implikasjonene av utlendingers begrensninger i den tause kunnskapen om ”hvordan ting fungerer i Norge”.

Kan vi forvente at personene som søker om familieinnvandring, arbeidstillatelse osv. har den samme kunnskapen som saksbehandlerne som vet hvordan ”systemet fungerer”? Svaret på det er selvsagt nei. Ikke en gang personer som er født og oppvokst i Norge vil nødvendigvis ha forutsetninger til det. Mange av mine klienter har ikke erfaringsgrunnlag for å eksempelvis forstå integriteten det norske politivesenet har, uavhengigheten norske domstoler tufter på og habilitetsreglene forvaltningen er tuftet på. En slik taus kunnskap¹⁶⁸ er habituert¹⁶⁹ for personer som er oppvokst i Norge.

Hva mener jeg med habituert? Pierre Bourdieu¹⁷⁰ understreker at det ikke er nok å påstå eksistensen av ubevisste strukturer eller identifisere regler som aktørene følger. Han mener vi må undersøke hvordan aktørene bruker disse konseptuelle skjemaene praktisk og diskursivt for å produsere og reprodusere sin kultur. Bourdieu beskriver habitus blant annet som strukturerende strukturer. Begrepet har han fra Marcel Mauss¹⁷¹ som mente at habitus skal betegne menneskelig aktivitet i sin kontekst som et sett av disposisjoner hvor personer gir form til sosiale tradisjoner, eller som strukturerte og determinerte holdninger som produserer strukturerende og determinerende praksis. Jeg forstår habitus som kroppslig og kognitive disposisjoner som styrer våre handlinger, samtidig som handlingene er utgangspunkt for formingen av habitus. På denne måten blir habitus strukturert i praksis i situasjoner, samtidig som den genererer sosiale strukturer og den kan hele tiden endre seg. Slik kan vi si at kulturelle verdier er kroppsliggjort og reprodusert gjennom menneskelig praksis.

¹⁶⁸ Polanyi 2009.

¹⁶⁹ Bourdieu 1977.

¹⁷⁰ Bourdieu 1977.

¹⁷¹ Mauss 1973.

8.1.2 Taus kunnskap - en skranke mot rettshjelp?

Overført på mitt materiale vil mange blant den norske befolkningen i hovedtrekk vite hvilke institusjoner som har ansvaret for utøvelsen av formelle regler og kontrollfunksjonen, altså kontroll av og/eller kontroll med rettsreglene. At det er domstoler, politi, fengsler og store deler av forvaltningen for øvrig som har dette ansvaret, er derfor doxa¹⁷² for oss. Vi vet også at systemet har en kontrollfunksjon. Personene som henvender seg til utlendingsmyndighetene kan ha opplevd alvorlig myndighetsmisbruk og/eller korrupsjon. Det kan derfor være vanskelig for dem å ha tillit til politiet eller UDI.

Troverdigheten til brukerne blir i mange utlendingsrettssaker satt under lupen, særlig ved spørsmål om identitet. Asylsøkeren er kanskje traumatiserte og har gjerne habituert en helt annen måte å uttrykke psykisk sykdom på enn sin saksbehandler. Eller personer forteller hva som har skjedd ut fra en annen habituert forståelse av hvordan hendelsesforløp og tidslinjer uttrykkes. I saksprosessen er dette lenge før selve lovtolkningen og subsumsjonen.

Noen ting lar seg rett og slett ikke oversette. Da er det ikke bare rent språklig verbale utfordringer, men også ikke-verbale kommunikative utfordringer. Dette er klassisk utfordring mellom profesjon og klient, men gapet er muligens større enn hva utlendingsforvaltningen vil ta inn over seg. Og da har vi fort et problem, noe min empiri har vist.

En ytterligere skranke for god kommunikasjon er byråkratispråk og fagsjargonger, som er en del av den andre utfordringen jeg oppstilte i starten, altså operasjonaliseringen av utlendingsretten. Olaussen skriver¹⁷³ i en undersøkelse av juristenes bakgrunn at det fortsatt skjer en internrekruttering i juristfamilier. Dette er en variabel som vil virke inn på den konkrete veiledningen og informasjonen som blir gitt i utlendingsforvaltningen. Når det er sagt blir jusstudentmassen sakte men sikkert mindre homogen. Likevel er det klart at som utgangspunkt er det [...] *jusen og dens utøvere sin setter premissene for samhandlingen*¹⁷⁴. Dette stiller enda større krav til veiledning i utlendingsretten. Ønsker utlendingsforvaltningen å gjøre noe med denne utfordringen må de ta dette innover seg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (som innvandringsfeltet er underlagt) inngikk i 2016 en avtale med Det juridisk fakultet ved UiO inngikk en

¹⁷² Bourdieu 1977.

¹⁷³ Olaussen 2015.

¹⁷⁴ Andenæs 2001:30.

tiårig avtale for å integrere klart språk i undervisningen og forskningen. Det er et steg i rett retning.

8.1.3 Makt, kapital og rettshjelp

Vårt samfunn i dag er i stor grad gjennomregulert¹⁷⁵. Med dette mener jeg at for nesten alt vi foretar oss, både i forhold til det offentlige og i den private sfære er det systematiske nett av ulike typer rettigheter som. Disse rettighetene er nødvendigvis ikke lett tilgjengelig, verken for personer som er født og oppvokst i Norge eller utlendinger.

En kanskje utilsiktet følge av gjennomreguleringen tilsier at den juridiske rådgivningen burde styrkes, særlig for ressursvake personer. Kapitalbegrepene er en del av Bourdieus kjente sosiologiske teori om distinksjoner¹⁷⁶. Hans teori er inspirert av Immanuel Kants estetiske filosofi¹⁷⁷ hvor Bourdieu bygger en bro mellom habitus, smak og klasse. Kapitalteorien er med rette blitt kritisert blant annet den fører til reifisering, og grunnet forskjeller i samfunnsstruktur lar den seg vanskelig direkte overføre til forhold her i Norge. Likevel har det noe for seg som generelt analytisk begrep.

Min generasjon er på mange måter en *bricoleurgenerasjon*¹⁷⁸. Med dette mener jeg at vi har en eklektisk tilnæringsmåte til valgmulighetene på tvers av tidligere definerte kapitalskillere. Vi har større valgfrihet og flere muligheter enn for 20 år siden. Likevel har forskjellen i selve forskjellene blitt større¹⁷⁹. Men fortsatt er korrelasjonen mellom utdanning og inntekt sterk. Johnsen¹⁸⁰ undersøkte det udekkede rettshjelpsområdet, og konkluderte med at rettshjelpsbehov hørte nært sammen med sosiale behov. Det udekkede rettshjelpsbehovet var skjevt fordelt¹⁸¹.

¹⁷⁵ Debatten om rettsliggjøring kan jeg ikke forfølge i denne oppgaven.

¹⁷⁶ Bourdieu 1995.

¹⁷⁷ Kant 1995.

¹⁷⁸ En bricoleur tar et objekt fra en kontekst og gir den en ny mening i en ny kontekst (Lévi-Strauss 1966).

¹⁷⁹ Bateson 1999: 448-466.

¹⁸⁰ Johnsen 1987.

¹⁸¹ I en annen studie Johnsen gjorde av samisk rettshjelp var språkbarrieren, og dermed barrieren for å hevde sine rettigheter større jo mer ressursvake samene var. Jeg har ikke hatt mulighet til å se på sammenhenger mellom sosiokulturelle sammenhenger, etnisitet, alder etc. og min klientgruppes mulighet og evne til å hevde sin rett og få sine rettigheter (Johnsen 1997).

Sammenheng mellom utdanning og rettshjelpsbehov var stor. Samfunnet vårt er blitt mer gjennomregulert, så sammenligningsgrunnlaget har endret seg. Likevel er det fortsatt forskjeller hvor økonomisk, sosial og kulturell kapital spiller inn på det udekkede rettshjelpsbehovet.

Poenget mitt er at muligheten, altså både økonomiske ressurser og habituert taus kunnskap, må ses i sammenheng med systematiske strukturelle forskjeller. Om vi vil eller ei har dette et maktelement i seg. Som jeg har vist har min klientgruppe en rett, men klarer ikke å hevde den. I operasjonaliseringen av utlendings- og forvaltningsregelverket har vi ikke tatt inn over oss gapet mellom sosial, kulturell, økonomisk og politisk kapital i sin brukergruppe. Dette gir en utilsikket virkning ved at mangelfull veiledningen og informasjonen medfører en utsiling av hvem som får sine rettigheter.

8.2 Gratis rettshjelp og rettsinformasjon kan avhjelpe et demokratisk underskudd

Det er ikke tvilsomt at utlendingsretten er et område som har stått ovenfor flere materielle og prosessuelle endringer de siste årene. Rettspolitisk påvirker dette utlendingsfeltet ved at det blir mer fokus på grupper av rettssvake utlendinger. Det kan påstås at utlendingsrettslige lovforslag brukt som identitetsmarkører for de ulike ideologiske fløyene.

Generelt er det et samfunnsproblem at vi i et gjennomregulert samfunn har en opphoping av personer som av ulike grunner ikke klarer å hevde sin rett. Det burde ha vært en klarere plikt til utlendingsmyndighetene i deres kommunikasjon med rettsfjerne personer. Gratis rettshjelp er ikke et luksusgode i tilfeller hvor det er snakk om rettigheter staten regulerer og et område som bærer preg av å være sterkt rettslig regulert. Utviste utlendinger har som alle andre borgere lik rett på vernet rettssikkerhet skal gi. Likhet for loven i slike tilfeller danner demarkasjonsmarkør for hvilke land som er rettsstater i praksis. Dette må gjenspeiles i praktiseringen av det norske lovverket.

Forvaltningsloven tar i all hovedsak kun høyde for brukerne som har habituert norske forhold og forstår norsk. Dette må lovgiver ta inn over seg. At det nå har skjedd en *materialisering av*

*formalretten*¹⁸²¹⁸³, altså at formålsregler, politiske formål med mer har gjort sitt inntog, stiller krav til utformingen av regelverket. Skillet blir brukt for å forklare overgangen til den regulative¹⁸⁴ velferdsretten. Grunne til at jeg drar analogier i min oppgave er fordi om vi ser på hvem som er målgruppen for velferdsretten og i utlendingsretten, har vi med brukere som gjerne er i en ekstra sårbar situasjon, og som trenger ekstra veiledning og informasjon hvor rettsstatsprinsippene som kontradiksjon absolutt ikke bør settes i spenn.

Lovgiver har for så vidt tatt høyde for dette i gjeldende rett ved å for eksempel pålegge NAV¹⁸⁵ og UDI en veiledningsplikt, men som jeg har vist er det praktiseringen av regelverket som er proppen. Når det gjøres et en dreining hvor lovgivers intensjoner er preget av utenforliggende formål er det viktig at operasjonaliseringen av rettsreglene også følges opp. Det er her skillet mellom Law in books og Law in practice er nyttig. Og som jeg har vist er det særlig det doble oversettelsesproblem som setter praktiseringen av gjeldende rett på prøve. For praktiseringen av gjeldende rett kan ikke fungere som i en *autopeietisk selvreferens*¹⁸⁶-lignende tilstand. Operasjonalisering av retten må skje i et refleksivt samspill hvor man tar inn over seg typer utfordringer jeg har redegjort for og analysert.

I dagens politiske klima er det problematisk at organisasjoner som kan tale på vegne av dem regelverket gjelder, nesten årlig opplever forslag om kutt i bevilgningene over statsbudsjettet. For det første har ikke personene det gjelder selv mulighet til å velge den lovgivende forsamling. Men denne formelle mangelen bør ikke frata dem en rettssikker prosessuell behandling. Som jeg har vist er rettsinformasjon er en form for rettshjelp. Det samme er å svare på høringsforslag. Høringsforslaget jeg har anvendt viser hvor galt det kan fare avsted¹⁸⁷ når vi har lovgivere som ikke forstår at å gi rettsinformasjon tidlig, ikke er tilstrekkelig. Om man ikke forstår regelverket eller faktisk forstår sin rett til kontradiksjon, er rettsinformasjonen utilstrekkelig. Når de det gjelder ikke selv har mulighet til å svare på høringsforslag, må noen andre gjøre det.

¹⁸² Weber 1967.

¹⁸³ Taubner 1985 sitert i Papendorf 2012: kapittel 2.

¹⁸⁴ Taubner 1985 sitert i Papendorf 2012: kapittel 2.

¹⁸⁵ Sosialtjenesteloven § 17.

¹⁸⁶ Luhmann 1987.

¹⁸⁷ Se punkt. 5.1 og 7.3.5.

Ved å kutte i støtten til for eksempel NOAS, Antirasistisk senter og Selvhjelp for innvandrere og flyktninger slik at de blir tvunget til å måtte kutte deres rettspolitiske arbeid forsvinner også deres rolle som advokatoriske hjelpere¹⁸⁸. Dette er alvorlig. For å bruke Øyvind Østeruds¹⁸⁹ ord: *Når midlene er knappe, blir det avgjørende å ha ressurser og sterke talsmenn i ryggen.* Stein Rokkan er enda mer eksplisitt: *Stemmer teller, men ressurser avgjør.* Det er enkeltrepresentanter og noen partier på Stortinget som taler saken til personene som rammes av vedtak fra utlendingsforvaltningen. Likevel er det organisasjonene som gjennom saksbehandling sitter på spesialkompetansen og førstelinjeerfaringen om hvordan lovverket slår ut i praksis for dem vedtakene gjelder. Særlig de små partiene som sitter i opposisjon bruker de advokatoriske hjelpene til utredninger, kunnskap og opplysninger om utlendingsretten. Rettshjelp og rettsinformasjon kan ikke knebles ved økonomiske grep eller tøye konstitusjonelle regler. Da ender vi opp med et demokratisk underskudd som ikke er en rettstat verdig.

8.3 Hva kan gjøres?

Som jeg har vist så er det i all hovedsak ikke de prosessuelle reglene som er skranker for at dem reglene gjelder opplever at lovgivers intensjoner slår til. Derimot er det praktiseringen av reglene som gjør at brukerne ikke føler at systemet fungerer etter sin intensjon. Så hva kan gjøres, eventuelt hva *bør* gjøres¹⁹⁰? Vi må ha både langsiktige løsninger og veldig konkrete endringer i praksis for å avhjelpe utfordringene.

8.3.1 Oppsøkende rettshjelp

Utlendingsforvaltningen må drive oppsøkende rettshjelp. Denne oppsøkende rettshjelpen må bestå av både oppfølging og veiledning overfor særlige rettsfjerne grupper. Hovedfunnene til Eskeland og Finne sin undersøkelse¹⁹¹ fra 1970 om at oppsøkende rettshjelp fungerer bedre enn passiv, gjør seg fortsatt gjeldende. For å få en faktisk realitet i det oppsøkende rettshjelpsarbeidet kan forvaltningen lære seg hvem, hva hvor. Hjelp til selvhjelp bør være et mål. Alternativt

¹⁸⁸ Papendorf 1993: 73 flg.

¹⁸⁹ Østerud 2006: 112.

¹⁹⁰ Siden jeg ikke har sett på sider internt i utlendingsforvaltningen og blant fengselsansatte, kan jeg ikke komme med konkrete forslag om dette.

¹⁹¹ Mathiesen 2011:62.

kan myndighetene bevilge mer støtte til advokatoriske hjelpere som allerede yter gratis oppsøkende retts hjelp, men det beste er om arbeidet for eksempel Jussbuss gjør blir institusjonalisert i offentlig regi.

8.3.2 Reglene i utredningsinstruksen¹⁹² må følges

Alle viktige regelendringer Regjeringen ønsker, må bli forelagt lovgiver slik at de folkevalgte kan fatte vedtak på et informert grunnlag. Lovgivningsarbeidet må bygge på grundige og velbegrunnede avveininger av relevante kriterier¹⁹³. Som jeg har vist er utlendingsfeltet et område med mange og raske regelendringer. Selv om utfordringen jeg har skissert i all hovedsak handler om praktiseringen, så kan vi ikke lempe på forventninger til selve utformingen av reglene (The Law in books), noe som også impliserer at lovgiver må vedta klare rettighetsbestemmelser.

8.3.3 Innføring i sosialantropologisk tilnærming

Begreper som handlings- og strategiplaner blir fort uten reelt innhold. Jeg har heller ikke troen på at detaljerte instruksjer og rundskriv fra departementet eller i UDI i seg selv vil endre praksis. For manglene i praksis handler om manglende kunnskap og forståelse om språk som alene ikke kan leses ut av retningslinjer. Teori må kombineres med å forstå og tilegne oss kunnskap gjennom erfaring. Kunnskap om sosiale- og kulturelle ulikheter, herunder språk må bli mer vektlagt i utdanningen og opplæringen, og det må oppleves og erfares, ikke bare leses om. Og for personer som skal ha direkte kontakt med utlendinger som for eksempel personer som gjennomfører asylintervju og ansatte i fengsler, vil kunnskap om kulturelle og sosiale forskjeller i ikke-verbale kommunikasjon være sentralt.

Utdanningen og opplæringen må være tuftet på forskning om brukernes opplevelser i møtet med utlendingsretten, og hvordan brukerne av utlendingsretten tolker, bruker og kontekstualiserer koder. Utgangspunktet må være en tverrfaglig tilnærming¹⁹⁴.

¹⁹² Utredningsinstruksen 2016.

¹⁹³ Årsmelding NHRI 2016:21.

¹⁹⁴ Kristian Andenæs hadde i sitt forskningsprosjekt om kommunikasjonen mellom norske aktører og personer med språklig handicap hos politiet og domstolene, forskere med bakgrunn i lingvistikk, sosialantropologi, juss og retts sosiologi (2001).

8.3.4 Skriftlig og konkret veiledning på et forståelig språk

Helt konkret bør standardtekst i vedtak som blir mye benyttet oversettes til flere språk. Selvsagt skal alle vedtak være individualisert, men noen grunnleggende rettigheter som alltid må være med kan det utarbeides maler på. Videre bør underretning skje skriftlig, i tillegg til muntlig. Her må det på plass praktiske løsninger. For selv om noen selv ikke ønsker vedtaket eller informasjonen skriftlig, kan det være at forvaltningen ut fra rettssikkerhetsprinsipp må påse at dette likevel skjer. Og da selvsagt på et språk vedkommende forstår.

Et konkret tiltak som burde være overkommelig, men gjerne fordrer økonomiske bevilgninger er at veiledning alltid bør være både muntlig og skriftlig. Et annet konkret forslag som vil kreve skoloring i tillegg til økonomiske bevilgninger, praktisk bistand som utfylling av søknader eller kontakt med andre forvaltningsorganer. Medarbeidere i utlendingsforvaltningen kan ikke henvisne brukerne til andre offentlige instanser uten å gi videre informasjon om hvorfor de selv ikke kan hjelpe vedkommende, at det ikke automatisk betyr at brukeren får hjelp, kontaktinformasjon og evt. forklare hvordan brukeren kan få tolk med mer. Dette er en oppgave som burde høre til det offentlige. Om myndighetene derimot forventer at interesseorganisasjoner og andre skal ta denne jobben, må dette gjenspeiles i statsbudsjettet.

8.3.5 Bedside manners

For alle som jobber med utlendingssaker i forvaltningen, vil det være viktig å med jevne mellomrom bli minnet på at de har å gjøre med ekte mennesker, som gjerne er i en særlig sårbar situasjon, og hvis videre skjebne er avhengig av innholdet i vedtakene som blir fattet. Det er derfor særs viktig at saksbehandlingen blir viet den tiden så kompliserte saker bør ha. For det er i både vedkommede det gjelder og statens interesse at utlendingsforvaltningen fungerer. Med dette mener jeg at å overholde lover, regler og retningslinjer ikke skal *bli rent* rutinearbeid. Fokuset kan ikke bare være å signere ut at et vedtak er underrettet og forstått. Vi må ta oss tid til å stille oppfølgingsspørsmål og gi tilbud om videre veiledning for å forsikre oss om at vedkommende faktisk forstår sine rettigheter og plikter, og det konkrete innholdet og dets implikasjoner.

9 Avsluttende bemerkninger

Som jeg har illustrert vil vedtakets innhold raskt ha ekstra store konsekvenser for brukerne av utlendingsforvaltningen. Kravet til god saksbehandling, intensjonene bak regelverket og prinsippet om kontradiksjon tilsier et skjerpet krav om informasjon og veiledning i slike saker. Som jeg har vist fordrer utlendingsrettens brukergruppe særlige tilpasninger. Når lovgiver i tillegg kommer med hyppige lovendringer, kan saker i utlendingsretten fort kreve mer økonomisk og personalressurser enn i resten av forvaltningen.

Som mine empiriske eksempler viser er det er ingen automatikk i å ha en rett og å få rett. Vi må hevde vår rett, og det er det ikke alle som har forutsetning til å klare. Endringsforslaget om forhåndsvarsel illustrerer hvordan prosessuelle endringer blir materielle skranker. Om dette er bevisst fra lovgivers side, og ikke en utilsiktet virkning¹⁹⁵, må det komme tydeligere frem i forslagene slik at høringsinstansene får komme med faglige vurderinger og lovgiver kan gjøre informerte vedtak. Selv om brukerne kan ta saken til retten og overprøve UNEs vedtak, er avgjørelsene som jeg har illustrert av den største betydning, det er derfor viktig å få avgjørelsene rett i første instans.

I en ideell verden hadde det vært det offentliges ansvar for tilstrekkelig rettsinformasjon. Slik er det ikke, tvert om sendes det politiske signaler om at organisasjoner skal drive rettsinformasjon og gratis rettshjelp, eventuelt at enkeltpersonene skal finansiere sin egen rettshjelp og sette seg inn i gjeldende rett. Men ønsker Regjeringen en slik *tostegshypotese*¹⁹⁶ hjelper det ikke å kutte i tiltak for fri rettshjelp i statsbudsjettet eller å prøve å kneble organisasjoner som uttaler seg om rettspolitiske spørsmål.

Reglene må iverksettes, ikke bare vedtas. Dette har også støtte i klare regler innen EU-retten som belyser hvor viktig det er å opprettholde det kontradiktoriske prinsipp og rettsikkerheten. Dersom reglene, herunder lovgivers intensjon, skal få reell virkning må vedtakene følges opp på en mer praktisk måte i forhold til ulike grupper. Myndighetene må ha en plikt til å forsikre

¹⁹⁵ Mathiesen 2011.

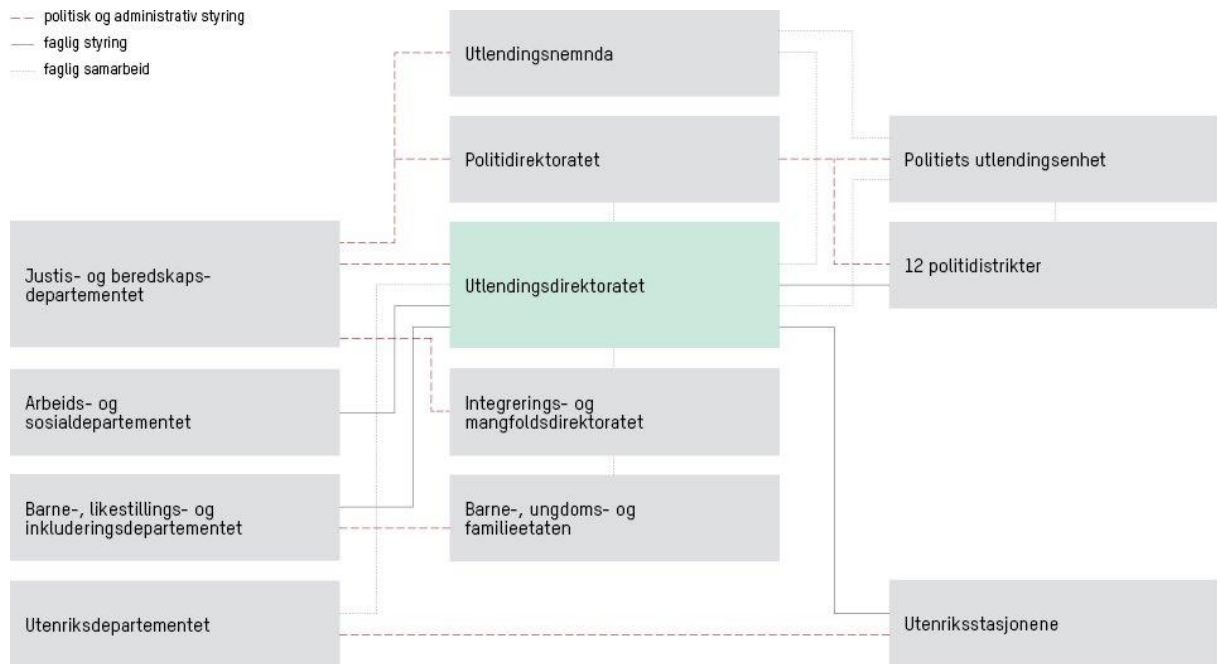
¹⁹⁶ Katz 1973, Aubert 1982:92-93 i Mathiesen 2011.

seg om at vedtaket kommer frem og har en forståelig form. Utlendingsforvaltningen må undersøke om utlendingenes rettigheter er opprettholdt, særlig med tanke på at flere med utvisningsvedtak enten sitter i fengsel eller blir holdt på fengselslignende utlendingsinternat¹⁹⁷.

Jeg har skissert noen forslag til hva som må gjøres for å avhjelpe situasjonen. Noen av dem er brannslukkingstiltak, andre er langsiktige endringsforslag. Felles for dem er at de illustrerer at det må en generell epistemologisk endring til blant lovgivere og andre som påvirker lovverket. De gratis rettshjelpiltakene har som uttalt målsetning at deres tilbud skal bli overflødig. Utover trusler om budsjettkutt er det ingenting som tilsier at dette vil skje med det første.

¹⁹⁷ Trandum utlendingsinternat.

Vedlegg: Organisasjonskart over utlendingsforvaltningen



Litteraturliste

Litteratur

Abu-Lughod, Lila (1993). *Writing Woman's World: Beduin Stories*. Berkeley: University of California Press.

Andenæs, Kristian (2001). Språk og rett – om utlendingers og språklige minoriteters møte med rettsvesenet, i *Tvers igjennom lov til seier*, Juss-Buss [red.] Oslo: unipax.

Aubert, Vilhelm (1982). *Retts sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Barth, Fredrik (red.) (1969): *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Cultural Difference*. Oslo: Universitetsforlaget.

Barth, Fredrik (2000). Boundaries and Connections. In A.P. Cohen (ed), *Signifying Identities: Anthropological Perspectives on Boundaries and Contested Values*. London and New York: Routledge. Side 17-37.

Barth, Fredrik (2002). An Anthropology of Knowledge, In Mark Aldenderfer (ed.), *Current Anthropology* 43 Number 1. University of California. Side 1-18.

Bateson, Gregory (1999). *Form, Substance, and Difference, in Steps to an Ecology of Mind*. Chicago: The University of Chicago Press.

Bourdieu, Pierre (1977). "Structures and the Habitus". *Outline of a Theory of Practice*. S. 72-95. R. Nice, transl. Volume 16. Cambridge: Cambridge University Press.

Bourdieu, Pierre (1995 [1979]). *Distinksjonen. En sosiologisk kritikk av dømmekraften*. Oversatt av Annick Prieur Oslo: Pax Forlag.

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2014). *Forvaltningsrett*. 10. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, Thomas Hylland (1998). *Små steder - Store spørsmål. Innføring i sosialantropologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eugen, Ehrlich (2009 [1935]). *Fundamental Principles of the Sociology of Law*. Cambridge: Harvard University Press.

Franko, Katja og Mohn, Sigmund Book (2015). "Utvisning som straff?: Om grensesnittet mellom strafferett og utlendingskontroll". *Tidsskrift for strafferett* (02/2015), side 154-176 (sitert fra idunn.no).

Goffman, Erving (1992). *Vårt rollespill til daglig: En studie i hverdagslivets dramatik*. Oslo: Pax Forlag. Oversatt av Karianne Risvik og Kjell Risvik.

Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hellum, Anne Hellum og Taj, Farhat (2014). Norsk-pakistanske kvinner i rettslig klemme: om å gjøre rettighetsinformasjon tilgjengelig, forståelig og anvendelig, i *Anne Hellum and Julia Köhler-Olsen (red.), Like rettigheter — Ulike liv: Rettslig kompleksitet i kvinne-, barne- og innvandrerperspektiv*. Oslo: Gyldendal 2014), side 389-413.

Johnsen, Jon T. (1987). *Retten til juridisk bistand. En rettspolitisk studie*. Oslo: TANO.

Johnsen, Jon T. (1997). *Samisk rettshjelp. En analyse av Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark*. Oslo: Tano Aschehoug.

Juss-Buss (2012). *Fangehandboka 2012. Juss-Buss' veiledning i fengselsspørsmål*. Sjette utgave. Oslo: Juss-Buss, Universitetet i Oslo og Institutt for kriminologi og retts sosiologi.

Jussbuss (2017). *Årsrapport for Jussbuss 2016*. Stensilserie nr. 136. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi. Universitetet i Oslo.

Kant, Immanuel (1995). *Kritikk av dømmekraften*. Oversatt av Espen Hammer. Oslo: Pax.

Kolmannskog, Vikram. (2015). "Disasters and Refugee Protection: A Socio-Legal Case Study from Yemen." *Oslo Law Review*, 2(3). Idunn.no. [18. november 2017].

Leach, Edmund (1986). *Culture & Communication: The logic by which Symbols are Connected: An Introduction to the Use of Structuralist Analysis in Social Anthropology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lévi-Strauss, Claude (1966). *The Savage Mind*. London: Wiedenfeld & Nicolson.

Luhmann, Niklas (1987). *Rechtssoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag. 3. Utg.

Mathiesen, Thomas (2011). *Retten i samfunnet. En innføring i retts sosiologi*. Oslo: Pax forlag AS.

Mauss, Marcel (1973). "Techniques of the Body", i *Economy and Society* 2, no.1. S. 70-88. Oversatt av B. Brewster.

Nordstrøm, Tina Storsletten og Hellum, Anne (2014). Innvandrerkvinnens rett til rettighetsinformasjon: fra internasjonale menneskerettigheter til norsk lovgivning, politikk og praksis, i *Anne Hellum & Julia Köhler-Olsen (red.), Like rettigheter - ulike liv: Rettslig kompleksitet i kvinne-, barne- og innvandrerperspektiv*. Oslo: Gyldendal Juridisk.

Olaussen, Leif Petter (2015). Juristprofesjonen - en lagdelt sosial elitegruppe. *Kritisk juss* 41(3), s 134- 160. Rettspolitisk forening. Oslo: Universitetsforlaget.

Papendorf, Knut (1993). Ausgrabungen aus der aboli(tion)stidchen Frühzeit, i Knut Papendorf og Karl F. Schumann (red.), *Kein schärfer Schwert, denn das für Freiheit streitet!* Bielefeld: AJZ Druck & Verlag GmbH. Side 65 flg.

Papendorff, Knut (2012). *Rett for alle? Rettsliggjøring og rettsfjerne personers mulighet til å mobilisere retten*. Oslo: Novus forlag.

Polanyi, Michael (2009). *The Tacit Dimension*. Chicago: University of Chicago Press.

Rokkan, Stein (1966). Electoral mobilization, party competition and national integration, i J. LaPalombara and M. Weiner (red.): *Political Parties and Political Development*. Princeton: New Jersey. Side 241–265

Weber, Max (1967). *Rechtssoziologie aus dem Mauskript herausgegeben und eingeleitet von Johannes Winckelmann*. Hermann-Lauchterhand Verlag: Neuwied am Rhein und Berlin. 2.opplag.

Whorf, Benjamin Lee (1956). *Language, Thought, and Reality*. New York: Wiley.

Østerud, Øyvind (2006). *Makt og urett- kommentar til en rettsteoretisk kritikk av Makt- og demokratiutredningen*, i Lov og rett, 45, s.106 flg.

Øyen, Øyvind Dybvik (2013) (red.). *Lærebok i utlendingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Norske rettskilder og andre offentlige dokumenter

Barnekonvensjonen (The United Nations Convention on the Rights of the Child). New York 20. november 1989.

Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften).

Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Forskrift 19. februar 2016 nr. 184. Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

Innst.O.nr.2 (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Justis- og beredskapsdepartementet 30.01.2003. §§ 11 og 17 - *Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper*.. Opprinnelig utgitt av Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-og-17---veilednings--og-informasjons/id456200/> [13. november 2017].

Justis- og beredskapsdepartementet 2017. Forslag til endring i utlendingsforskriften og stykkpriserforskriften – Fri rettshjelp ved forhåndsvarsling om utvisning ved oversittet utreisefrist. Saksnr.:17/3822.

Kongeriget Norges Grundlov av 17. mai 1814 (Grunnloven).

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

Lov 27. november 1992 nr. 109 Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

Lov 20. mars 1998 nr. 10 Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

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

Lov 16. juli 1999 nr. 66 Lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven).

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

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

Lov 17. juni 2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

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

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i NAV (sosialtjenesteloven).

Norges nasjonale institutt for menneskerettigheter. Årsmelding 2016. <http://www.nhri.no/get-file.php/131686/nim/Nyhet/Årsmelding%202016%20-%20Norges%20nasjonale%20institusjon%20for%20menneskerettigheter.pdf> [13. november 2017].

NOU 2004:20. Ny utlendingslov.

NUT 1958:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.

Ot.prp.nr.3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.).

Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Ot.prp. nr. 75 (2006-2007). Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 29. juni 2007, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Stoltenberg II).

Prop. 149 L (2016 –2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramminger mv.).

Protokoll nr. 7 til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter. Strasbourg 22. november 1984. I kraft 1. november 1988.

Sjøholt, Karl-Erik. Viktig med god veiledning. *Debattinnlegg i Aftenposten*. <https://www.af-tenposten.no/meninger/debatt/i/4klde/Viktig-med-god-veiledning--Karl-Erik-Sjoholt>. [11. november 2017].

SOM 2014/2831. Uttalelse Sivilombudsmannen. *Utlendingsmyndighetenes veiledningsplikt og plikt til å høre barnet ved søknad om familieinnvandring til en forelder i Norge*. 21.4.2016.

Utlendingsdirektoratet. RS 2014-010. *Partsinnsyn - partens rett til å gjøre seg kjent med opplysninger i egen sak etter forvaltningsloven §§ 17 – 21*. <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2014-010/> [16. oktober 2017].

Internasjonale rettskilder

Charter of Fundamental Rights of the European Union. Consolidated version 2016 (OJ 2016/C 202/02) (Sitert fra Eur-Lex).

Council of Europa, Committee of Ministers. Resolution (77) 31. On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. 28.september 1977.
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009032&SecMode=1&DocId=752646&Usage=2> [22. november 2017].

Den Europeiske menneskerettskonvensjonen (The European Convention on Human Rights). Roma 4. november 1950.

Flyktningkonvensjonen (The United Nations Refugee Convention). New York 28. juli 1951.

International covenant on civil and political rights (United Nations). New York 16. desember 1966

Rettspraksis

HR-1998-77-B.

HR-1999-70-A.

Case of Maaouia v. France. 2000-10-05. 39652/98.

Case of Saadi v. Italy. 2008-02-28. 37201/06.

Case of Nunez v. Norway. 2011-06-28. 55597/09.

Sak C-67/74 Bonsignore mot Oberstadtdirektor der Stadt Köln. Saml. 1975 00297.

Søkeresultater lovdata til punkt 4.1.1.

Antall instruksjer gitt av Justis- og beredskapsdepartementet fra 16. oktober 2013 til 22. september 2017 <https://www.regjeringen.no/no/dokument/id2000006/?from=&to=&document-type=dokumenter/loverogregler/Rundskriv&ownerid=463>

Om antall endringer i statsborgerforskriften <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2006-06-30-756?searchResultContext=1260> [21. september 2017].

Om antall endringer i utlendingsforskriften <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2009-10-15-1286?searchResultContext=914> [21. september 2017].

Om antall endringer og ikraftsettelse og delvis ikraftsettelse i statsborgerloven <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2005-06-10-51?searchResultContext=1323> [21. september 2017].

Om antall endringer og ikraftsettelse og delvis ikraftsettelse i utlendingsloven <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-05-15-35?searchResultContext=1155> [21. september 2017].