

Innst. S. nr. 172.

(1998-99)

Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen og Jan Simonsen om å omgjøre det betingede amnestiet for utlendinger som er berørt av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene.

Dokument nr. 8:25 (1998-99).

Til Stortinget.

SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Carl I. Hagen og Jan Simonsen har den 18. desember 1998 fremsatt følgende forslag:

Stortinget ber Regjeringen omgjøre sitt vedtak om betinget amnesti for utlendinger som omfattes av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene.

I begrunnelsen for forslaget vises det til den såkalte Gholamsaken. Justisministeren fastholdt i mai 1998 at familien Gholam skulle returneres til sitt hjemland Pakistan, etter at familien hadde utnyttet alle muligheter for å sikre seg opphold i Norge på feilaktige premisser. Den 17. desember ble det imidlertid offentliggjort at Regjeringen allikevel ville gi familien opphold i Norge. Samtidig gjøres det kjent at en rekke andre, til sammen rundt 250 personer, som også har begått grove brudd på norsk lov, belønnes med opphold i Norge.

Etter forslagsstillernes oppfatning kan ikke Stortinget passivt være vitne til at landets justisminister nå aktivt belønner personer som har begått det justisministeren selv kaller grove brudd på en norsk lov.

Justisdepartementets pressemelding og bakgrunnsnotatet fra 6. mai 1998 om familien Gholam og det såkalte Quetta-prosjektet gjengis i dokumentet. Det fremgår bl.a. at utlendingsmyndighetene siden 1988/89 har hatt mistanke om at en rekke afghanske asylsøkere i Norge - av hazaraopprinnelse - er pakistanske borgere fra byen Quetta. På bakgrunn av konkrete opplysninger omkring dette forholdet ble det høsten 1994 satt i gang et samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet og KRIPOS - det såkalte Quetta-prosjektet. Det ble gjennomført et omfattende etterforskningsarbeid som har vist at det har foregått en omfattende, systematisk og godt organisert menneskesmugling og illegal inn-

vandring fra Quetta til Norge. De involverte er ikke flyktninger. Det er ingenting i sakene som tyder på at de har hatt behov for beskyttelse. De har fått oppholdstillatelse på grunnlag av falsk forklaring både om nasjonalitet, identitet, reiserute og asylgrunnlag for øvrig. Gholamsaken er en del av Quetta-prosjektet.

Det fremgår av pressemeldingen om omgjøringsbeslutningen at Regjeringen gir et betinget amnesti, som i tillegg til familien Gholam, også omfatter andre utlendinger som er berørt av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene. Det vil si pakistanske borgere som hevder å være fra Afghanistan (Quettaområdet) og thailandske borgere som hevder å være fra Laos. Begrunnelsen var den lange faktiske botiden og tilknytningen de aller fleste har i Norge uten at tillatelsen er trukket tilbake eller at hjemsendelse er iverksatt. Det ble også lagt stor vekt på hensynet til barna.

Forslagsstillerne fremhever at når man etter en meget grundig gjennomgang av saken opplever at Justisdepartementet ikke raskt iverksatte utsendelse til Pakistan, men i stedet først somler med gjennomføringen av sine egne vedtak for deretter å snu trill rundt et halvt år senere, er det fullstendig uakseptabelt. En stadfestelse av denne radikale omlegging av gjennomføringen av norsk utlendingslov vil ytterligere forsterke bildet av Norge som et åpent land for asylinnvandring.

Dokument nr. 8:25 (1998-99) har vært forelagt Justisdepartementet som har avgitt uttalelse i brev til komiteen av 16. februar d.å., jf. vedlegg 1.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Morten Olsen og Jan Petter Ras-

mussen, fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs og fra Senterpartiet, Tor Nymo, har merket seg at vi i disse sakene står overfor et systematisk lovbrudd i forhold til norske utlendingsmyndigheter og at både Utlendingsdirektoratet og KRIPOS, gjennom det såkalte Quetta-prosjektet har måttet utføre et stort etterforskningsarbeid med bl.a. tilleggsavhør, språktester, beslag av omfattende bevismateriale og innhenting og gjennomgang av visumsøknader i Norge og Pakistan. I dette arbeidet har KRIPOS måttet samarbeide med flere politidistrikter i Norge, danske utlendingsmyndigheter og danske Kripos. Komiteen vil vise til de betydelige ressurser, både personellmessig og økonomisk, som er gått med til denne etterforskningen.

Det vises for øvrig til Justisdepartementets pressemeldinger av hhv. 6. mai og 17. desember 1998 som følger som vedlegg 2 og 3 til innstillingen.

Komiteen vil understreke at illegal innvandring og menneskesmugling er ulovlig og belagt med straffean-svar etter utlendingslovens §47. Komiteen er opp-tatt av de allmennpreventive hensynene i slike saker, nettopp fordi de er så omfattende, så kompliserte og så vanskelige å etterforske. Komiteen legger vekt på at det hverken av etiske eller praktiske hensyn må godtas en praksis hvor ulovlig opptreden i forhold til norske myndigheter gir preferanse for å få opphold og senere statsborgerskap i Norge.

Komiteen har merket seg at departementet henviser til at "amnestiet ble gitt av flere grunner", bl.a. at de fleste involverte har hatt langt opphold i Norge og at et stort antall av de berørte personene er barn.

Komiteen vil i utgangspunktet uttrykke skepsis til bruk av amnesti som generelt virkemiddel, og vil advare mot en praksis der uærlig og uredlig adferd gir oppholdstillatelse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, erkjenner allikevel at dette ved-taket er gjort innenfor det som må antas å være departementets myndighetsområde og henviser i den forbindelse til brev fra Stortingets administrasjon til justiskomiteen 30. april 1999 jf. vedlegg 4. Flertallet viser derfor til sine merknader når det gjelder departementets behandling av saken og foreslår at dokumentet vedlegges protokollen.

Flertallet vil allikevel påpeke at departementet i brev til justiskomiteen 12. februar 1999 understreker at norske myndigheter må kjenne den rette nasjonaliteten og identiteten til de personene det gjelder og at man bare godtar fremleggelse av ekte og gyldige henholdsvis pakistanske og thailandske nasjonalitetspass. Flertallet slutter seg til departementets presisering at konsekvensen av ikke å oppfylle disse betingelsene

er at de aktuelle personene ikke vil bli omfattet av amnestiet og at de i så fall må returnere til sine hjemland. Flertallet viser til at den tidsfristen som ble fastsatt i brev til de berørte asylsøkerne nå er gått ut, og ber om at Stortinget på en egnet måte blir informert om hvordan sakene er avsluttet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre reagerer sterkt på at disse sakene har fått utvikle seg over så vidt lang tid. Det skaper en uheldig situasjon for asylsøkerne og unødvendig ressursbruk. Disse medlemmer viser til pressemeldingen av 6. mai og 17. desember 1998 hvor det fremgår at departementet er av den klare oppfatning at personer omfattet av Quetta-prosjektet ikke oppfyller vilkårene for opphold. Da er det etter disse medlemmers oppfatning et svært uheldig signal å sende at man gjennom trenering og uærlighet kan oppnå opphold. Disse medlemmer mener at departementet i disse sakene ikke skulle ha gitt et slikt amnesti, og forutsetter at praksis med utsendelse i de tilfeller hvor asylsøker har gitt feil opplysninger opprettholdes i fremtiden.

Disse medlemmer reagerer også på den form som amnestiet er gitt. Dersom man nå får tilståelse for at personene omfattet av prosjektene har svindlet, vil det ha en ytterligere negativ signaleffekt. Dessuten plasseres personene omfattet av amnestiet i en komplisert valgsituasjon, fordi vilkåret for å få amnesti er at de gir opplysninger som de etter utlendingslovens §47 kan straffes for i neste omgang. Dette er etter disse medlemmers oppfatning en klar undergravning av prinsippet om at mistenkte i straffesaker kan nekte å avgi forklaring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at vedtaket om betinget amnesti for utlendinger som omfattes av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene er i strid med de signaler og retningslinjer som er gitt av Stortinget for behandling av utlendingssaker. Det er derfor naturlig at et slikt omfattende amnesti som angår store grupper asylsøkere blir vurdert av Stortinget. I tråd med de synspunktene som fremkommer ovenfor, og med henvisning til argumentasjonen i Dokument nr. 8:25 (1998-99) fremmer disse medlemmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen omgjøre sitt vedtak om betinget amnesti for utlendinger som omfattes av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen omgjøre sitt vedtak om betinget amnesti for utlendinger som omfattes av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:25 (1998-99) - forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen og Jan Simonsen om å omgjøre det betingede amnestiet for utlendinger som er berørt av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene - vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 6. mai 1999.

Kristin Krohn Devold,
leder.

Bjørn Hernæs,
ordfører.

Jan Simonsen,
sekretær.

Vedlegg 1**Brev fra Justisdepartementet v/statsråden til justiskomiteen, datert 16. februar 1999.**

Dok. nr. 8:25 (1998-99) - forslag fra stortingsrepresentant Carl I. Hagen og Jan Simonsen om å omgjøre det betingete amnesti for utlendinger som er berørt av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene

Jeg viser til brev av 02.02.1999.

Redegjørelse for amnestiet

I pressemelding av 17.12.98 ble det kunngjort at de personer som har vært omfattet av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene vil få oppholdstillatelse i Norge på visse betingelser.

Amnestiet ble gitt av flere grunner. Et tungtveiende moment var at de fleste av de aktuelle hovedpersonene nå har hatt et faktisk opphold i Norge i svært lang tid, noen opptil 12 år uten at iverksettelse har skjedd. Et stort antall av de berørte personene er dessuten barn. Særlig av hensyn til barna var det nå viktig å få sakene avsluttet.

Departementet har hele tiden ment at det er viktig å få fastslått rett identitet og nasjonalitet til personer som skal få oppholdstillatelse i Norge. Amnestiet ble derfor gjort betinget. For å få innvilget oppholdstillatelse må norske myndigheter kjenne den rette nasjonaliteten og

identiteten til personene. Det er i denne sammenheng bestemt at man bare godtar fremleggelse av ekte og gyldige henholdsvis pakistanske og thailandske nasjonalitets-pass.

Dette kravet vil bli formidlet skriftlig til de berørte personers advokater. Det presiseres at konsekvensen av ikke å oppfylle betingelsene er at de aktuelle personer ikke vil bli omfattet av amnestiet. De må i såfall returnere til sine hjemland.

I amnestiet er det også presisert at ved eventuelle straffbare forhold i fremtiden, vil de vanlige regler for utvisning gjelde også for denne gruppen.

Jeg er av den oppfatning at det betingede amnestiet som er gitt ikke bør omgjøres.

Arbeidet mot menneskesmugling fortsetter

Jeg vil understreke at arbeidet mot organisert kriminalitet, herunder menneskesmugling, er en prioritert målsetting for denne regjeringen. Det arbeides kontinuerlig med disse spørsmålene. Norge har blant annet en ledende rolle i den såkalte Budapest-gruppen, som er et bredt europeisk samarbeid med sikte på å håndtere ulovlig innvandring og menneskesmugling.

Vedlegg 2**Pressemelding nr. 24/98 fra Justisdepartementet, datert 6. mai 1998 med bakgrunnsnotat****Familien Gholam får ny utreisefrist**

Pakistanske myndigheter har bekreftet at familien Gholam er pakistanske statsborgere og vil bli akseptert ved retur til Pakistan. Justisdepartementet har gitt familien frist til å returnere til Pakistan innen mandag 11. mai 1998.

Det pakistanske utenriksministeriet har instruert den pakistanske ambassade i Oslo om å være behjelpelig med å få utstedt de nødvendige reisedokumenter for familiens retur til Pakistan. Etter at pakistanske immigrasjonsmyndigheter hadde gitt klarsignal ble familien forsøkt sendt til Pakistan i mai 1997, men ble likevel avvist på flyplassen i Karachi.

Justisminister Aud-Inger Aure peker på at denne saken omhandler grove brudd på utlendingsloven ved at familien Gholam har gitt uriktige opplysninger om sin identitet og nasjonalitet til norske utlendingsmyndigheter. Dette var opplysninger som var avgjørende for at familien i sin tid ble gitt oppholdstillatelse i Norge.

- Vi kan ikke godta at utlendinger ved bruk av uriktige opplysninger skaffer seg et oppholdsgrunnlag i Norge. Vernet av asylinstituttet tilsier at misbruk ved

ulovlig innvandring og menneskesmugling tas alvorlig, sier justisministeren.

Pakistanske statsborgere

Familien fikk i oktober 1996 tilbakekalt sine oppholdstillatelser og ble utvist fra Norge. Justisdepartementets vedtak er to ganger prøvd av domstolene. Oslo namsrett la i mai 1997 til grunn at familien Gholam er pakistanske borgere. Ved Borgarting lagmannsretts kjennelse av 23. juni 1997 ble namsrettens beslutning stadfestet.

Familien Gholam hevdet da de uten reisedokumenter kom til Norge i 1990 (far) og 1993 (mor og fire barn) at de var fra Afghanistan. Gholam Hussain ble innvilget oppholdstillatelse grunnet manglende returmöglichkeit, og ektefellen og barna fikk oppholdstillatelse i familiegjenforening. Senere har det fremkommet at familien kom til Danmark på visum som pakistanske borgere for å besøke slektninger der. Visumsøknadene er senere gjenfunnet.

Familien ble forhåndsvarslet om tilbakekall av tillatelser og utvisning i oktober 1995. Gholam Hussain hadde da vært i Norge i knapt fem år, mens ektefellen

og barna hadde vært i landet i to år, og hadde hatt gyldig tillatelse i ett og et halvt år. Justisdepartementet har senere vurdert familiens saker påny, men kommet frem til at familien ikke har grunnlag for opphold i Norge.

Etter lagmannsrettens kjennelse i 1997 har barna på nytt søkt om oppholdstillatelse som afghanske borgere. Ved departementets vedtak av i dag er søknadene blitt endelig avslått. Justisdepartementet har ved denne vurderingen lagt vekt på at hjemreisen til Pakistan ikke medfører en familiesplittelse og at barna har levd mesteparten av sitt liv i Pakistan, hvor de også har stor slekt.

Gholam-familien og Quetta-prosjektet

Bakgrunnsnotat

Utlendingsmyndighetene har siden 1988/89 hatt mistanke om at en rekke afghanske asylsøkere i Norge - av hazaraopprinnelse - er pakistanske borgere fra byen Quetta. I årene 1991 - 1995 ble i alt 27 påståtte afghanske asylsøkere avslørt som pakistanske borgere (og etniske hazara) fra Quetta, før det ble fattet vedtak. De fleste ble sendt tilbake til Pakistan, et par forsvant.

På bakgrunn av konkrete opplysninger omkring dette forholdet ble det høsten 1994 satt i gang et samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet og KRIPOS - det såkalte Quetta-prosjektet. Det ble gjennomført et omfattende etterforskningsarbeid med bl.a. tilleggsavhør, språktester, beslag av omfattende bevismateriale og innhenting av visumsøknader i Danmark og Pakistan. KRIPOS samarbeidet med flere politidistrikt i Norge, danske utlendingsmyndigheter og danske Kripos.

I desember 1994 ble det gjennomført en tjenestereise til Quetta med representanter fra Utlendingsdirektoratet, Justisdepartementet og den norske ambassaden i Islamabad. Av de 14 enkeltsakene som ble undersøkt, viste det seg at 13 var pakistanske borgere. Disse opplysningene er senere bekreftet av den videre etterforskningen.

I april 1996 reiste representanter for Utlendingsdirektoratet og KRIPOS til Islamabad. Det ble foretatt kontroll av omkring 21000 visumsøknader til Norden og Tyskland. Det ble gjenfunnet over 500 søknader fra personer fra Quetta. Av disse ble ca 40 personer identifisert som pakistanske borgere, men bosatt i Norge som borgere av Afghanistan. De involverte hadde kommet til Danmark på pakistanske pass og visum for å besøke familie. Deretter var de blitt smuglet til Norge for å dukke opp som papirløse afghanske asylsøkere som hevdet at de hadde reist ut via Iran.

Etterforskningen i Quetta-prosjektet har vist at det har foregått en omfattende, systematisk og godt organisert menneskesmugling og illegal innvandring fra Quetta til Norge. De involverte er ikke flyktninger. Det er ingenting i sakene som tyder på at de har hatt behov for beskyttelse. De har fått oppholdstillatelse på grunnlag av falsk forklaring både om nasjonalitet, identitet, reiserute og asylgrunnlag for øvrig. Menneskesmugling er ulovlig og belagt med straffeansvar. Allmennpreventive hensyn og vernet av asylinstituttet tilsier at opplysninger om menneskesmugling tas alvorlig av norske utlendingsmyndigheter.

Quetta-prosjektet - antall saker

Vedtatt fattet i UDI:

UDI har forhåndsvarslet 44 pakistanere, som i Norge har utgitt seg for å være afghanere, om utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven. UDI har fattet 32 vedtak om utvisning i Quetta-saker.

Vedtatt fattet i Justisdepartementet:

Justisdepartementet har i alt fattet 18 vedtak i Quetta-saker. I 16 saker er det fattet vedtak om utvisning. I en sak er norsk statsborgerskap tilbakekalt. I en sak fikk en pakistansk kvinne avslått sin søknad om fornyet oppholdstillatelse i familiegjenforening. Hun er gift med en utvist pakistaner tilknyttet Quetta-prosjektet.

Ubehandlede saker:

Justisdepartementet har 13 utvisningssaker i Quetta-prosjektet til behandling. Tilknyttet disse er sju saker om tilbakekall av oppholdstillatelse, eventuelt bortfall av tillatelse. Flere av disse sakene gjelder pakistanske borgere som har kommet til Norge i familiegjenforening.

Antall hjemsendte:

Seks personer med hazara-bakgrunn er hjemsendt til Quetta. Flere av de hjemsendte innrømmet at de var pakistanske borgere.

Antall rettsaker:

I alt seks Quetta-saker har vært prøvd for domstolene. Det foreligger tilsammen 10 dommer og kjennelser. Staten ved Justisdepartementet er frifunnet i samtlige saker.

Hazara-befolkningen

Hazaraene er et folk av mongolsk opprinnelse. Hazaraene oppfatter seg som etterkommere av 1000 soldater som Djengis Khan, ifølge legenden, etterlot i Afghanistan.

Hazaraene er nå bosatt i både Afghanistan, Iran og Pakistan. Deres forfedre innvandret fra Afghanistan for ca 100 år siden. Det eksisterer ikke nøyaktige tall med hensyn til hvor mange hazaraer som bor i Pakistan. Det er anslått at det dreier seg om omkring 100000, mens andre hevder at de utgjør tilsammen 200000. Det er tradisjonelt nær kontakt mellom hazaraene i Pakistan, både kulturelt, politisk og religiøst. Pakistanske hazaraer har dari - en persisk dialekt - som morsmål, og de er shia-muslimer. De fleste hazaraer bor i byen Quetta i provinsen Baluchistan. Det finnes også hazaraer som er bosatt i Sind-provinsen. Hazaraene i Pakistan er ikke forfulgt og kan som pakistanske borgere, bosette seg hvor de vil i eget land.

Gholam-familien - rettslig utgangspunkt

Etter norsk lov er utlendinger som søker asyl eller oppholdstillatelse i Norge forpliktet til å oppgi korrekt identitet og nasjonalitet, og ellers forklare seg sannferdig til norske myndigheter, *jf utlendingsloven §b44*. Det er anledning til å trekke tilbake tillatelser som er gitt for eksempel på bakgrunn av falsk forklaring, samt

utvise på grunn av brudd på utlendingsloven. De aktuelle bestemmelsene er *utlendingsloven § 13 og utlendingsforskriften § 50* (tilbakekall) og *utlendingsloven § 29* (utvisning).

Justisdepartementet har i sin vurdering og beslutning i Gholam-saken (og andre lignende saker) lagt stor vekt på almenpreventive hensyn. Stortinget har vedtatt at illegal innvandring og menneskesmugling er ulovlig og belagt med straffeansvar; utlendingsloven §47.

Et forslag om å innføre en fem års foreldelsesregel for å kunne tilbakekalle tillatelser gitt i medhold av utlendingsloven har vært på høring og er nå til vurdering i departementet. I forslaget er det gjort unntak for utlendinger som har fått tillatelse etter å ha oppgitt falsk identitet og nasjonalitet.

Nærmere om Gholam-saken

Gholam-saken er en del av Quetta-prosjektet. Gholam Hussain kom til Norge, som asylsøker, i 1990 uten reisedokumenter. Han hevdet at han var fra Afghanistan. Han ble i likhet med mange likesinnede innvilget oppholdstillatelse grunnet manglende returmuligheter. Senere har det fremkommet at Gholam kom til Norge via Danmark. Han kom til Danmark på visum som pakistansk borger for å besøke en slektning. Visumsøknaden til Danmark er senere gjenfunnet.

I 1993 kom Gholams ektefelle og fire barn til Norge. De hadde ingen reisedokumenter, men hevdet at de var afghanske borgere. Ektefellen og barna fikk oppholdstillatelse i mai 1993 i familiegjenforening. Det har senere fremkommet at ektefellen og barna også kom via Danmark på visum som pakistanske borgere for å besøke slektninger der. Visumsøknadene til Danmark er senere gjenfunnet.

I desember 1994 foretok politiet en ransaking - godkjent av retten - i familiens hjem. Det beslaglagte materialet var meget omfattende og et viktig bevis i saken. Familiens tilknytning til Pakistan er godt dokumentert. Det var intet i materialet som knyttet familien til Afghanistan.

Familien ble forhåndsvarslet om tilbakekall av tillatelser og utvisning i oktober 1995. Gholam Hussain hadde da vært i Norge i fem år, mens ektefellen og barna hadde vært i landet i 2 år, og hadde hatt gyldig tillatelse til opphold i omkring 1 og 1/2 år. Utlendingsdirektoratet trakk familiens tillatelser tilbake i januar 1996, og fattet samtidig vedtak om utvisning. Disse vedtakene ble opprettholdt av Justisdepartementet i oktober 1996. Begjæring om omgjøring ble avslått i januar 1997.

I vurderingen av om utvisningen av familien er et uforholdsmessig inngrep, har en for Gholam Hussains vedkommende, blant annet lagt vekt på at han kom til Norge i voksen alder, 38 år gammel. Han har hele tiden vært klar over at hans opphold i Norge bygger på uriktige forutsetninger. Han har ikke hatt arbeid, og han var i retten ikke i stand til å forklare seg på norsk, til tross for 7 års botid. Ektefellen kom til Norge først da hun var 41 år gammel.

I Namsrettens kjennelse fra mai 1997 fikk staten medhold i at familien kunne sendes ut av landet. Etter at pakistanske immigrasjonsmyndigheter hadde gitt klarsignal ble familien forsøkt sendt til Pakistan i mai 1997, men ble likevel avvist på flyplassen i Karachi. Namsrettens kjennelse ble opprettholdt i kjennelse fra Borgarting lagmannsrett i juni 1997.

Etter lagmannsrettens kjennelse har barna på nytt søkt om oppholdstillatelse som afghanske borgere. Søknadene er blitt endelig avslått av Justisdepartementet i dag. Det er lagt vekt på at hjemreisen til Pakistan ikke vil medføre en familiesplittelse. Barna har også levd mesteparten av sitt liv i Pakistan hvor de har stor slekt. Videre har en lagt vekt på at foreldrene selv må ta et visst ansvar for den situasjonen som familien samlet sett har kommet opp i.

Departementet har imidlertid funnet å ville omgjøre de tidligere utvisningsvedtakene for barna. Barna er således oppholdsnektet, men ikke utvist slik som foreldrene.

Vedlegg 3

Pressemelding nr. 64/98 fra Justisdepartementet, datert 17. desember 1998.

Familien Gholam får bli

Fida Hussain, også kjent her i landet som Gholam, får med sin familie bli i Norge. Regjeringen gir et betinget amnesti, som også omfatter andre utlendinger som er berørt av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene. Det vil si pakistanske borgere som hevder å være fra Afghanistan (Quetta-området) og thailandske borgere som hevder å være fra Laos. - Jeg presiserer at amnestiet er en engangsforeteelse og besluttet under sterk tvil, sier justisminister Aud-Inger Aure.

De utlendingene som bor i Norge og omfattes av Quetta- og Laos-prosjektene, kan dermed bli innvilget opphold etter nærmere bestemte retningslinjer. Begrunnelsen er den lange faktiske botiden og tilknytningen de aller fleste har i Norge, uten at tillatelsen er trukket tilbake eller at hjemsendelse er iverksatt. Det er også lagt stor vekt på hensynet til barna.

Amnestiet gjelder ikke personer som er hjemsendt, har reist frivillig eller kan utvises på grunn av andre straffbare handlinger enn brudd på utlendingsloven. Ved eventuelle straffbare forhold i fremtiden vil de

vanlige reglene for utvisning også gjelde for denne gruppen.

- Det er en forutsetning at norske myndigheter kjenner nasjonaliteten og identiteten til de utlendinger som bor i Norge. Det er på det rene at alle de personer som er knyttet til Quetta- og Laos-prosjektene, skaffet seg opphold i Norge ved hjelp av falsk nasjonalitet, identitet og forklaring. Arbeidet med å avdekke deres rette nasjonalitet og identitet har derfor vært riktig og nødvendig, sier justisminister Aure.

- Når jeg likevel har tatt beslutningen om amnesti, skyldes det at disse sakene er spesielle. Jeg har lagt særlig vekt på den lange botiden og tilknytningen de

aller fleste har i Norge. Noen av familiene har bodd opp til 12 år her i landet uten at endelig vedtak er fattet eller at negative vedtak har latt seg gjennomføre. Disse tilbakekalles- og utvisningssakene ble i stor grad først påbegynt for fire år siden.

Jeg har også lagt vekt på at gruppene omfatter mange barn. Det er dessuten et begrenset antall saker og personer det dreier seg om - i alt rundt 250 personer - og nå må det være riktig å få avsluttet disse sakene.

Vi regner imidlertid med at disse personene nå medvirker til å avklare sin rette identitet. Andre enkeltsaker vil bli konkret og individuelt vurdert som før, sier statsråden.

Vedlegg 4

Brev fra Stortingets administrasjon til justiskomiteen, datert 30. april 1999.

Dok 8:25 (1998-99) - forslag om å be Regjeringen omgjøre vedtak om amnesti

Det vises til justiskomiteens brev av 20. april 1999, der komiteen ber om å få en vurdering av om Dok. nr. 8:25 (1998-99) reiser konstitusjonelle problemer ved at Stortinget eventuelt pålegger regjeringen å endre sitt vedtak om betinget amnesti i de berørte enkeltsakene. Forslaget har følgende konklusjon:

"Stortinget ber regjeringen omgjøre sitt vedtak om betinget amnesti for utlendinger som omfattes av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene."

Regjeringens pressemelding av 17.12.98 er sitert i Dok. 8:25. Her heter det at regjeringen gir et betinget amnesti som omfatter utlendinger som er berørt av de såkalte Quetta- og Laos-prosjektene. Dette omfatter pakistanske borgere som hevder å være fra Afghanistan (Quetta-området) og thailandske borgere som hevder å være fra Laos. I alt dreier det seg om rundt 250 personer. Vi forstår det slik at disse personene tidligere er besluttet utvist, begrunnet med at de hadde gitt uriktige opplysninger om sin identitet og nasjonalitet. Det betingede amnestiet innebærer at de vil få oppholdstillatelse dersom de gir riktige opplysninger om sin identitet og nasjonalitet. Som følge av amnestiet har departementet skrevet til de berørte personers advokater og gitt en frist for tilbakemelding. Det er opplyst at fristen ennå ikke er gått ut og at sakene dermed fortsatt er under behandling i departementet, se komiteens brev av 20.4.99.

Utgangspunktet for det spørsmål som justiskomiteen reiser, er at utlendingsloven (av 24. juni 1988 nr. 64) legger til departementet/Utlendingsdirektoratet å avgjøre enkeltsaker om oppholdstillatelse, utvisning etc. Dessuten legger flere bestemmelser i loven til Kongen å gi nærmere regler ved forskrift. Det er et generelt spørsmål om Stortinget, når det har lagt en viss myndighet til Kongen/regjeringen ved lov, kan gi

regjeringen instruks ved plenarvedtak om hvordan denne myndigheten skal utøves.

I Innst. S. nr. 277 (1976-77) om Stortingets kontroll med forvaltningen uttalte utenriks- og konstitusjonskomiteen bl. a. (s. 7):

"Komiteen minner om at den formelle lov nest etter Grunnloven er det høyeste uttrykk for statsviljen og at en lov bare kan oppheves eller forandres ved ny formell lov. Lovbestemmelser har gjennomslagskraft overfor alle andre statsrettslige vedtak bortsett fra grunnlovsbestemmelser, og det bør etter komiteens mening vises varsomhet med å fravike prinsippet om at formell lov bare kan endres ved ny formell lov. Komiteen antar at de beste grunner taler for det syn at Stortinget ikke med rettslig bindende virkning kan utferdige direktiver på et område som ved lov er tillagt regjeringen eller andre forvaltningsorganer. Meningsytringer fra Stortingets side om hvorledes vedkommende lov skal praktiseres innenfor sin ramme bør rettslig oppfattes som henstillinger eller ønskemål som i seg selv kan være politisk forpliktende for regjeringen."

Et annet sted på samme side uttaler komiteen:

"Utvalget understreker at det som kan være tvilsomt bare er spørsmålet om Stortingets instruks i plenum er statsrettslig bindende når regjeringen tidligere har fått tildelt myndighet ved lov. Stortinget kan også innenfor det lovregulerte område komme med henstillinger til regjeringen eller på andre måter gi uttrykk for sitt syn."

I den nyeste teori er den vanlige oppfatning at denne uttalelsen ikke bør tillegges stor vekt. Bl.a. er det fremhevet at en sondring mellom rettslig bindende uttalelser og ytringer som kan være politisk forpliktende for regjeringen, ikke spiller noen rolle i det politiske liv. Stortinget står fritt til å anvende det parlamentariske ansvar mot en regjering eller en statsråd som handler mot en instruks fra Stortinget.

Tidligere var den vanlige oppfatning i teorien at Stortinget hadde adgang til å gi generelle instruksjoner om

hvordan myndigheten skal utøves, men at utgangspunktet var et annet for instruksjer i enkeltstående saker. I siste (8.) utgave av Statsforfatningen i Norge (1998) s. 274 skriver Johs. Andenæs at spørsmålet i prinsippet må bero på vedkommende lov. Men oftest gir verken lovens ord eller dens forarbeider noe klart holdepunkt for tolkningen. Spørsmålet er vanskelig og omstridt, og det er neppe mulig å gi enkle svar. De viktigste momenter ved avgjørelsen må være statsmyndighetenes praksis og reelle hensyn.

Torstein Eckhoff og Eivind Smith i Forvaltningsrett, 6. utgave, 1997, s. 173, hevder at hvis det ikke foreligger spesielle holdepunkter for å tolke loven slik at den avskjærer Stortingets instruksjonsmyndighet, f. eks. fordi særlige hensyn tilsier at myndigheten skal utøves uavhengig av Stortinget, kan det vanskelig tenkes noen grunn til å tolke lover slik at de avskjærer Stortingets instruksjonsmyndighet. Dette gjelder enten loven gir hjemmel for å gi generelle forskrifter eller treffe individuelle vedtak. I begge tilfelle må hovedregelen være at Stortinget både kan gi generelle instruksjer om hvordan myndigheten skal utøves, og individuelle direktiver, f.eks. om at et bestemt vedtak skal treffes. Men instruksene må selvsagt ligge innenfor rammen av den fullmakt som er gitt, og ikke stride mot noe som er bestemt i loven.

Per Helset og Bjørn Stordrange i Norsk statsforfatningsrett, 1998, s. 284, skriver omtrent det samme. Bare i særskilte tilfelle, f.eks. der delegasjonsloven kan tolkes slik at den hindrer instruksjer eller der hensynet til forvaltningens uavhengighet tilsier det, er Stortinget forhindret fra å instruere. Som hovedregel må man kunne slå fast at Stortinget kan instruere på et lovbestemt område, både generelt og i enkeltsaker. Men instruksjen kan ikke endre eller fravike loven, bare utfylle eller presisere den.

Det samme standpunkt er tatt av Per Stavang, bl. a. i artikkelen "Samarbeidet mellom Stortinget og Regjeringa" i "Jus og politikk i det norske statsliv", 1989. Han viser til at Stortinget gang på gang har gjort vedtak om hvordan fullmakter gitt i formell lov burde praktiseres, og han mener at slike vedtak bør regnes som bindende for regjeringen, ikke bare politisk, men også rettslig. Dette må klart gjelde generelle instruksjer, og trolig må en si det samme om vedtak som gjelder konkrete saker.

Som eksempler på slike stortingsvedtak er nevnt vedtaket i 1935 om at eksport av våpen og ammunisjon bare måtte tillates til land hvor det ikke var borgerkrig, vedtaket i 1958 om at notfiske i Lofoten burde forbys vintrene 1959 og 1960, og vedtaket i 1979 om at ingen norske oljeselskap skulle pålegges å betale mer av letekostnadene enn det som tilsvarte deres egen andel i vedkommende blokk.

Vi kan ikke se at det på dette området er særlige hensyn som tilsier at regjeringens myndighet skal utøves uavhengig av Stortinget, og vi går ut fra at det ikke er spesielle holdepunkter i utlendingsloven for å tolke den

slik at Stortinget i plenum ikke kan gi instruksjer om hvordan den skal praktiseres.

Som det fremgår av ovenstående, er den vanlige oppfatning i den nyeste teori at Stortinget med bindende virkning for regjeringen kan vedta instruksjer i plenum selv om regjeringens myndighet er regulert i lov, både generelle instruksjer og instruksjer i enkeltsaker, og at slike instruksjer vil være bindende for regjeringen. Selv om man ikke skulle legge dette synet til grunn, men holde fast på den oppfatning som utenriks- og konstitusjonskomiteen ga uttrykk for i 1977, om at slike instruksjer ikke kan være "rettslig bindende" for regjeringen, er det likevel klart at slike plenarvedtak vil være "politisk forpliktende" for regjeringen. Derfor skulle det i det konstitusjonelle forholdet mellom Stortinget og regjeringen ikke være noe til hinder for at Stortinget gjør et slikt vedtak som er foreslått i Dok. 8:25.

Imidlertid må det antas å være en forutsetning for at Stortinget skal kunne gjøre et slikt vedtak at det juridisk sett ikke vil være noe til hinder for at regjeringen kan følge instruksjen som Stortinget eventuelt vedtar. Instruksjen må derfor f. eks. ikke stride mot noe som er bestemt i loven. Dermed oppstår spørsmålet om det i forhold til de privatpersoner som vedtaket angår, vil være rettslig adgang for regjeringen til å omgjøre sitt vedtak om betinget amnesti.

Vi forstår beslutningen om betinget amnesti som et forhåndstilsagn til vedkommende privatpersoner om at de tidligere forvaltningsvedtakene om utvisning vil bli omgjort og at oppholdstillatelse vil bli gitt dersom visse vilkår blir oppfylt. Forhåndstilsagnet ble kunnngjort ved pressemeldingen og er senere meddelt individuelt til dem det gjelder. Vi går ut fra at regjeringens beslutning om betinget amnesti må betraktes som et forvaltningsvedtak, som kommer inn under reglene om omgjøring av slike vedtak. Disse reglene er dels skrevne, dels uskrevne. Som hovedregel har et forvaltningsorgan ikke adgang til å omgjøre et gyldig vedtak som det er gitt underretning om, når omgjøringen vil være til skade for noen som vedtaket angår. Såvidt vi forstår, vil en omgjøring av amnestiet måtte sies å være til skade for de personer som omfattes av det. Det er en viss adgang til å omgjøre et vedtak til skade for noen det angår, men det er tvilsomt hvor langt omgjøringsadgangen går. Hovedsynspunktet er at dette beror på en interesseavveining mellom de private parters interesse i å opprettholde vedtaket og det offentliges interesse i å omgjøre det, jf. Eckhoff og Smith Forvaltningsrett, 6. utgave, s. 529 flg. I den foreliggende saken synes de berørte privatpersoner å ha en sterk interesse i at amnestivedtaket blir opprettholdt, idet omgjøring av det kan få inngripende følger for dem. Hvorvidt det her likevel kan tenkes å foreligge tilstrekkelige offentlige interesser til å begrunne en omgjøringsadgang, er vanskelig for Stortingets administrasjon å ta stilling til. Bl.a. vil konklusjonen avhenge av om det kan påvises relevante endringer i de faktiske forhold etter at det betingede amnestivedtaket ble truffet.