



Innst. O. nr. 45

(2006-2007)

Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument nr. 8:23 (2006-2007)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Per-Willy Amundsen og Jan Arild Ellingsen om lov om endring i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) (Utlendinger med utvisningsvedtak på bakgrunn av rikets sikkerhet kan holdes i lukket forvaring frem til utvisning kan effektueres)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Vedtak til lov om endring i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endring:

§ 29 nytt femte ledd skal lyde:

Dersom grunnlaget for utvisning er bestemmelsens litra d, eller e, skal utlendingen holdes i lukket forvaring med brev- og besøkskontroll inntil utvisningen kan effektueres.

II

Loven trer i kraft straks."

Som bakgrunn for forslaget vises det i dokumentet til at Borgarting lagmannsrett stadfestet 20. november 2006 Oslo tingretts avgjørelse av at utvisningsvedtaket av A, kjent som mulla Krekar, er gyldig. Til tross for at mulla Krekar er besluttet utvist fra Norge fordi han er en trussel mot rikets sikkerhet, er det ikke lagt begrensninger i hans bevegelsesfrihet, annet enn at han ikke kan reise ut av landet.

I påvente av eventuelle avtaler og garantier som gjør det mulig å utvise utlendinger som er en trussel for rikets sikkerhet, mener forslagsstillerne at det er nødvendig med en innskjerpelse av bevegelsesfriheten til slike personer.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite, Tom Strømstad Olsen og Arild Stokkan-Grande, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Venstre, Vera Lyskløtt, viser til forslaget som tar opp en aktuell problemstilling. Forslaget er oversendt arbeids- og inkluderingsministeren for vurdering. Svaret fra arbeids- og inkluderingsministeren, datert 16. januar 2007, følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti,

Senterpartiet og Venstre, viser til at det i Norge er bred politisk enighet om at landet skal overholde sine forpliktelser i forhold til internasjonale avtaler og folkeretten. Flertallet viser også til at det i FNs resolusjoner om bekjempelse av terrorisme understrekes at tiltak må være i samsvar med internasjonale menneskerettigheter, flyktningretten og humanitærretten.

Flertallet er innforstått med at forslagsstillerne har tatt utgangspunkt i "Mulla Krekar"-saken, men at forslaget er ment å være generelt og slik sett kunne omfatte ureturnerbare utlendinger i Norge.

Flertallet ser med bekymring på omfanget og utbredelsen av den internasjonale terrorismen. Arbeidet med å motvirke og bekjempe terrorisme i Norge må få stor oppmerksomhet og høy prioritet. Flertallet er enig med statsråden i at Norge ikke må bli en frihavn for personer som kan knyttes til terrornettverk eller voldelige handlinger av ekstrem karakter, og vil understreke betydningen av både samarbeid og samhandling med andre europeiske land for å motarbeide terrorisme. Flertallet imøteser dessuten at forslaget til ny utlendingslov vil ta opp problemstillinger knyttet til at enkeltpersoner får oppholde seg i landet grunnet Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og vernet mot utsendelse.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til svarbrev fra statsråd Bjarne Håkon Hanssen der det står at lukket forvaring av utlendinger kan være i strid med forbud mot vilkårlig frihetsberøvelse. Dette flertallet mener at en i forbindelse med ny utlendingslov ikke skal vurdere lukket forvaring og går derfor inn for at forslaget i Dokument nr. 8:23 (2006-2007) ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er helt uakseptabelt at personer som har blitt besluttet utvist fra Norge på bakgrunn av at de vurderes å utgjøre en trussel mot rikets sikkerhet, kan bevege seg fritt rundt i det norske samfunnet. Disse medlemmer mener hensynet til rikets sikkerhet må gå foran hensynet til potensielt farlige personers rett til bevegelsesfrihet.

Disse medlemmer erkjenner at Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) gjelder som norsk lov, og at artikkel 3 hindrer Norge i å sende personer til land der de risikerer tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dødsstraff faller inn under denne kategorien, og konvensjonen hindrer dermed Norge fra å returnere kriminelle personer som risikerer dødsstraff i sine hjemland. På bakgrunn av denne bestemmelsen vil terro-

risten i praksis ofte være ureturnerbare i en kortere eller lengre periode.

I disse medlemmers forslag til ny § 29 femte ledd i utlendingsloven foreslås det at utlendinger som har fått utvisningsvedtak på bakgrunn av hensyn til rikets sikkerhet, eller når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til har begått en slik forbrytelse, skal holdes i lukket forvaring med brev- og besøkskontroll inntil utvisningen kan effektueres i henhold til EMK. Lukket forvaring kommer dermed som en direkte følge av utvisningsvedtaket, men vil ikke regnes som straff.

Disse medlemmer ser at langvarig frihetsberøvelse for såkalt ureturnerbare uten betryggende rettsbeslutning vil være urimelig på bakgrunn av viktige rettsikkerhetsprinsipper. For å ivareta rettsikkerheten mener disse medlemmer at det bør være mulig å påanke slike saker til relevant rettsinstans mens vedkommende sitter i lukket forvaring. Plassering i lukket forvaring må være tidsbegrenset, slik at hvis retur ikke har blitt effektivt innen rimelig tid, må saken vurderes på nytt i forhold til om man fortsatt er å anse som en fare for rikets sikkerhet.

Disse medlemmer vil understreke at det eksisterer et behov for å reforhandle og modernisere enkelte internasjonale konvensjoner, da de på noen områder representerer en urimelig hindring for utforming av nasjonale lover. Disse medlemmer vil vise til forslaget disse medlemmer fremmet i Budsjett-innst. S. I (2006-2007) om at Stortinget skal involveres ved fornyelse og ratifisering av internasjonale konvensjoner.

Disse medlemmer vil også presisere at der hvor det viser seg umulig å få i stand en tilfredsstillende returavtale, bør retur kunne finne sted til et naboland i nærheten av opprinnelseslandet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Vedtak til lov

om endring i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endring:

§ 29 nytt femte ledd skal lyde:

Dersom grunnlaget for utvisning er bestemmelsens litra d, eller e, skal utlendingen holdes i lukket forvaring med brev- og besøkskontroll inntil utvisningen kan effektueres.

II

Loven trer i kraft straks."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til statsrådets brev og har ingen ytterligere kommentarer. Dokumentet foreslås vedlagt protokollen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:23 (2006-2007) - representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Per-Willy Amundsen og Jan Arild Ellingsen om lov om endring i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) (Utlendinger med utvisningsvedtak på bakgrunn av rikets sikkerhet kan holdes i lukket forvaring frem til utvisning kan effektueres) - vedlegges protokollen."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Vedtak til lov

om endring i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endring:

§ 29 nytt femte ledd skal lyde:

Dersom grunnlaget for utvisning er bestemmelsens litra d, eller e, skal utlendingen holdes i lukket forvaring med brev- og besøkskontroll inntil utvisningen kan effektueres.

II

Loven trer i kraft straks.

Forslag fra Høyre og Venstre:

Forslag 2

Dokument nr. 8:23 (2006-2007) - representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Per Willy Amundsen og Jan Arild Ellingsen om lov om endring i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) (Utlendinger med utvisningsvedtak på bakgrunn av rikets sikkerhet kan holdes i lukket forvaring frem til utvisning kan effektueres) - vedlegges protokollen.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:23 (2006-2007) - representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Per-Willy Amundsen og Jan Arild Ellingsen om lov om endring i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) (Utlendinger med utvisningsvedtak på bakgrunn av rikets sikkerhet kan holdes i lukket forvaring frem til utvisning kan effektueres) - bifalles ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 22. februar 2007

Tore Hagebakken

leder

Kari Lise Holmberg

ordfører

Vedlegg

Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 16. januar 2007

Dokument nr. 8:23 (2006-2007) - Forslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Per Willy Amundsen og Jan Arild Ellingsen om endring i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Jeg viser til forslaget som ble oversendt mitt departement for vurdering 5. desember 2006.

Jeg har merket meg at det foreslås en endring av utlendingsloven § 29 femte ledd som skal gi hjemmel til at utlending som er utvist av hensyn til rikets sikkerhet kan holdes i lukket forvaring frem til vedtaket kan effektueres.

Ny § 29 femte ledd skal i henhold til forslaget lyde:

Dersom grunnlaget for utvisning er bestemmelsens litra d eller e, skal utlendingen holdes i lukket forvaring med brev og besøkskontroll inntil utvisninga kan effektueres.

Vurdering av forslaget i Dokument 8:23

Det fremgår at bakgrunnen for forslaget er saken som gjelder Najmuddin Faraj Ahmad, også kjent som Mulla Krekar. Faraj har i dag såkalt "tålt opphold". Det foreligger et gyldig utvisningsvedtak, men på grunn av forholdene i Irak mener norske myndigheter at utsendelse for tiden ikke kan pålegges, særlig sett hen til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3, som forplikter til å gi beskyttelse mot "tortur" og "umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff".

Det fremgår ikke klart om forslaget er begrenset til å gjelde utlendinger som for tiden er ureturnerbare. Imidlertid er det bare for disse tilfellene det er praktisk å vurdere forslaget, fordi det i saker hvor det ikke foreligger et hinder for retur allerede er hjemmel i gjeldende utlendingslov til å pålegge meldeplikt, bestemt oppholdssted eller pågripe og fengsle, når dette er nødvendig for å sikre iverksettelse av et vedtak. Fengsling kan besluttes for to uker av gangen, i til sammen seks uker.

Retten til personlig frihet og sikkerhet innebærer at enkeltindivider skal ha en slik frihet, samtidig som statene under visse vilkår kan gjøre inngrep i denne friheten. Bestemmelsene om retten til personlig frihet og sikkerhet angir unntakene for når frihetsberøvelse kan gjøres, og gir dermed en skranke mot myndighetsmisbruk og et vern mot vilkårlig frihetsberøvelse.

Forslaget i Dok 8:23 om lukket forvaring av utlendinger som anses som en trussel mot rikets sikkerhet og som ikke kan returneres til hjemlandet på grunn av returvernet i EMK artikkel 3, vil etter alt å dømme være i strid med forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse i EMK artikkel 5. Jeg vil her vise til at EMK artikkel 5 tillater frihetsberøvelse bare i visse oppregnede tilfeller og i samsvar med en fremgangsmåte foreskrevet ved lov. Forslaget i Dok 8:23 må vurderes opp mot artikkelens nr. 1 bokstav f som tillater:

"lovlig pågripelse eller frihetsberøvelse av en person for å hindre at han kommer inn i landet uten tillatelse, eller av en person som det treffes tiltak mot med sikte på utsendelse eller utlevering."

Som det fremgår ovenfor er det anledning i henhold til EMK å frihetsberøve utlending som skal utvises, men bare i de tilfeller det treffes tiltak med sikte på utsendelse. Det følger av praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (Chahal mot Storbritannia 15.11.1996, jf. Quinn mot Frankrike 22.03.95 og Kolompar mot Belgia 24.09.92) at frihetsberøvelse bare vil kunne forsvares så lenge utsendelsesprosessene er i gang ("deprivation of liberty under Article 5 § 1 will be justified only for as long as deportation proceedings are in progress") og at disse må følges opp på en tilstrekkelig grundig og iherdig måte fra myndighetenes side ("with due diligence"). Domstolen har bekreftet disse prinsippene også i nyere dommer, bl.a. Slivenko mot Latvia 09.10.03 og Singh mot Tsjekkia 25.01.05. Frihetsberøvelse vil i en slik situasjon trolig kunne skje for et lengre tidsrom med hjemmel i artikkel 5(1) (f), men dersom myndighetene ikke i tilstrekkelig grad kan dokumentere at utsendelse er under forberedelse, vil frihetsberøvelsen kunne innebære krenkelse av konvensjonen.

I Chahal-saken fastslo Menneskerettighetsdomstolen at Chahal ikke kunne sendes tilbake til hjemlandet på grunn av returvernet i EMK artikkel 3, og videre at frihetsberøvelsen forut for dette ikke var i strid med artikkel 5. Domstolen tok imidlertid ikke stilling til lovligheten av en eventuell frihetsberøvelse etter at det var klart at Chahal var ureturnerbar. Selv om Menneskerettighetsdomstolen ikke uttrykkelig har tatt stilling til spørsmålet, må det antas at i tilfeller hvor det er konstatert at EMK artikkel 3 er til hinder for retur, vil en frihetsberøvelse i påvente av at returnhindringen skal bortfalle være i strid med ar-

tikkel 5, i hvert fall med mindre det er klart at returhinderet bortfaller innen et nærmere bestemt tidspunkt.

EMK artikkel 15 gir statene adgang til å fravike/derogere bl.a. fra artikkel 5 "(u)nder krig eller annen offentlig nødtilstand som truer nasjonens liv." En slik unntakstilstand foreligger ikke i Norge i dag. Til sammenligning vil jeg vise til at den britiske regjeringen ved innføring av ny anti-terrorlovgivning i 2001, foretok en slik derogasjon under henvisning til den økte terrortrusselen som fulgte etter terrorangrepene 11. september samme år. Denne derogasjonen og regelverket om preventiv fengslig forvaring ble underkjent av "The Lords of Appeal" (Storbritannias høyesterett) 16. desember 2004 med den begrunnelse at tiltaket ikke var proporsjonalt i forhold til sikkerhets-trusselen og at ordningen også var diskriminerende i det den bare gjaldt utenlandske statsborgere.

I FNs sikkerhetsråds resolusjoner om bekjempelse av terrorisme understrekes det at tiltak må være i samsvar med de internasjonale menneskerettigheter, flyktningretten og humanitærretten. Terrorismebe-kjempelse må ikke bli et påskudd til å fravike grunnleggende rettsstats- og rettssikkerhetsprinsipper. Jeg er overbevist om at respekt for menneskerettighetene og utviklingen av et stabilt demokrati er vår beste sikkerhet mot fremvekst av terror. Dette gir også Norge konsekvent uttrykk for i FN og andre internasjonale fora. Jeg kan på denne bakgrunn ikke støtte forslaget som er fremmet av stortingsrepresentantene Siv Jensen, Per Willy Amundsen og Jan Arild Ellingsen.

Jeg vil imidlertid understreke at Norge ser med stort alvor på arbeidet for å motvirke og bekjempe internasjonal terrorisme. Norge skal ikke bli en frihavn for personer som kan knyttes til terrornettverk eller voldelige handlinger av ekstrem karakter. Jeg vil her peke på at vi deler erfaringer med mange andre europeiske land som i dag er i en situasjon der man har utenlandske borgere på territoriet fordi returvernet i henhold til EMK utgjør et hinder mot utsendelse av vedkommende. Derfor drøfter europeiske land fortløpende erfaringer og mulige tiltak, slik som mulighetene til å få folkerettslig bindende forsikringer fra opprinnelseslandene, overvåkingmekanismer i konkrete saker i opprinnelseslandet m.v. Norske myndigheter arbeider også for å få i stand avtaler om retur og folkerettslig bindende garantier fra hjemlandets myndigheter i enkeltsaker. Jeg vil for øvrig vise til at utlendingslovutvalget har foreslått at personer hvis eneste grunnlag for opphold er vern mot utsendelse,

får en midlertidig oppholdstillatelse der det kan gis pålegg om å oppholde seg på bestemt sted. Dette forslaget vil bli nærmere vurdert i arbeidet med ny utlendingslov.

Jeg vil også peke på at hvorvidt en person som anses som en trussel mot rikets sikkerhet er norsk eller utenlandsk statsborger, kan være tilfeldig. En debatt omkring samfunnets legitime behov for beskyttelse overfor personer som anses som en sikkerhetsrisiko bør slik jeg ser det reises med et annet kontekstuell utgangspunkt og i et bredere perspektiv enn hva som er bakgrunnen for forslaget som er fremmet. En person som utgjør en fare for rikets sikkerhet, vil i enkelte tilfeller kunne dømmes for sin virksomhet og på det grunnlaget idømmes fengselsstraff. Oppfordring til å begå straffbar handling vil regelmessig kunne anses som straffbar medvirkning. I 2005 ble det dessuten innført nye lovbestemmelser som utvidet adgangen til å ta i bruk etterforskningsmetoder for å forhindre alvorlig organisert kriminalitet og terrorhandlinger. Disse lovbestemmelsene styrket PSTs og politiets mulighet til å gripe inn på et tidlig stadium og forhindre at alvorlige terrorhandlinger finner sted. Om det er hensiktsmessig - rettslig mulig i henhold til våre folkerettslige forpliktelser og grunnleggende rettsstats- og rettssikkerhetsprinsipper - å innføre andre virkemidler/tiltak overfor personer som utgjør en sikkerhetsrisiko, er et generelt spørsmål som kan innebære inngrep overfor så vel norske borgere som utenlandske borgere i Norge.

Jeg vil her avslutningsvis peke på at FNs sikkerhetsråds resolusjon 1624 artikkel I pålegger statene å forby oppfordring til terrorisme - "[p]rohibit by law incitement to commit a terrorist act or acts". I en nylig vedtatt resolusjon (1735 (2006)) presiserer Sikkerhetsrådet at det preventive forbudet mot å gi tilgang til økonomiske ressurser, skal inkludere tilgang til internett-tjenester og beslektede tjenester til fordel for personer og grupper listeført av FNs sanksjonskomité. Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme, som ble vedtatt 16. mai 2005, pålegger blant annet statene å kriminalisere det å offentlig fremsette eller gjøre tilgjengelig for offentligheten et budskap til støtte for terroristhandlinger. Å gjøre budskapet "tilgjengelig for offentligheten" vil blant annet omfatte det å legge budskapet ut på internett. Konvensjonen er ennå ikke trådt i kraft. Siktemålet for Regjeringen er at disse internasjonale forpliktelsene vil bli fulgt opp i arbeidet med ny straffelov.

