



STORTINGET

Grunnlovsforslag 12

(2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Petter Eide, Lars Haltbrekken, Solveig Schytz, Terje Breivik, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes

Dokument 12:12 (2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Petter Eide, Lars Haltbrekken, Solveig Schytz, Terje Breivik, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes om endring i § 93 (om grunnlovsfesting av retten til asyl)

Til Stortinget

Bakgrunn

Retten til å søke tilflukt i et annet land er internasjonalt anerkjent. I 1948 vedtok FNs generalforsamling Verdenserklæringen om menneskerettigheter. Artikkel 14 lyder:

«Enhver har rett til i andre land å søke og ta imot asyl mot forfølgelse.

(‘Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution’).»

Asyl er ikke et presist juridisk begrep, men betegnes som et fristed for personer som har behov for beskyttelse mot forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning. Det er konvensjonen om flyktnings rettslige stilling av 28. juli 1951 (flyktningkonvensjonen) med tilleggsprotokoll fra 1967 som er den mest sentrale internasjonale avtalen om beskyttelse mot forfølgelse og overgrep. Konvensjonen inneholder bestemmelser om hvem som anses som flyktning, hvilke rettigheter en flyktning har, og hvilke forpliktelser statene har til å ta imot flyktninger. En av de mest sentrale bestemmelsene er retten til ikke å bli returnert til områder hvor ved-

kommendes liv eller sikkerhet er i fare, jf. konvensjonens artikkel 33 (non refoulement-prinsippet).

For at en asylsøker skal ha et krav på beskyttelse etter flyktningkonvensjonen, må risikoen for forfølgelse skyldes en av forfølgelsesgrunnene i flyktningkonvensjonens artikkel 1A (2): rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning. Personer som ikke oppfyller vilkårene i flyktningkonvensjonen, kan likevel ha rett til vern mot utsendelse etter andre menneskerettskonvensjoner. De mest sentrale bestemmelsene i denne sammenheng er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3, FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff artikkel 3 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 7.

Disse bestemmelsene er i dag reflektert i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Forslagsstillerne viser til at Stortingets presidentskap den 18. juni 2009 besluttet å nedsette et utvalg til å utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det formål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter grunnlovs rang.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Stortingets presidentskap oppnevner et utvalg som skal utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter Grunnlovs rang. Utvalgets arbeid inngår som en del av Stortingets forberedelser i anledning Grunnlovens 200-årsjubileum i 2014. Grunnloven regulerer enkelte grunnleggende menneskerettigheter. Dagens tradisjon med enkeltrevisjoner av bestemmelser gjør at både tema og innfallsvinkel kan virke nokså

tilfeldig. For behandling i kommende periode foreligger det flere grunnlovsforslag blant annet om diskriminering, retten til bolig og rett til asyl. Det er derfor nødvendig å se de ulike grunnlovsbestemmelsene om menneskerettigheter i en sammenheng med tanke på en opprydding i og tilpassing av Grunnloven til dagens forhold. Grunnloven § 110 c lyder: 'Det paaligger Statens myndigheter at respektere og sikre menneskerettighetene. Nærmere bestemmelser om gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved lov. 'Norge har inkorporert en rekke internasjonale menneskerettskonvensjoner i sin lovgivning som i dag har forrang i forhold til annen lovgivning, hvis det er motsetning. Det er derfor viktig at det blir foretatt en prinsipiell og samlet vurdering av menneskerettighetenes plass i Grunnloven, hvor også forholdet til menneskerettslovens forrangsregel og spørsmålet om rettighetene skal kunne påberopes for domstolene, trekkes inn. Hensikten med gjennomgangen vil være å sikre de allmenngyldige menneskerettsprinsippene i Grunnloven, og ikke få en opplisting av enkeltrettigheter, som naturlig hører hjemme i ordinær lovgivning. Utvalget vurderer på dette grunnlag hvordan Grunnlovens vern av menneskerettighetene bør utformes. Det forutsettes at den politiske avtalen som ble inngått mellom de sju partiene på Stortinget 10. april 2008 om staten og Den norske kirke (jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008)) ligger til grunn for utvalgets arbeid. Forslag til nye bestemmelser skal ta utgangspunkt i norsk grunnlovstradisjon, og dagens grunnlov skal være retningsgivende med hensyn til tekstens omfang, utforming, struktur og inndeling. Utvalget kan foreslå nødvendige redigeringsmessige endringer som følge av de materielle endringer som foreslås. Utvalgets rapport avgis til Stortingets presidentskap innen 1. januar 2012.»

Som medlemmer i utvalget ble oppnevnt:

- Inge Lønning (leder), professor emeritus i teologi ved Universitetet i Oslo og tidligere president i Lagtinget.
- Carl I. Hagen, rådgiver og tidligere visepresident i Stortinget.
- Jan E. Helgesen, førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo.
- Hilde Indreberg, høyesterettsdommer.
- Kari Nordheim-Larsen, fylkesmann i Telemark.
- Pål W. Lorentzen, høyesterettsadvokat, Bergen.
- Janne Haaland Matlary, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo.
- Kari Nordheim-Larsen erstattet tidligere utvalgsmedlem Grete Faremo etter at Faremo ble utnevnt til forsvarsminister høsten 2009.

Utvalget avga 19. desember 2011 sin rapport til Stortingets presidentskap. Rapporten er trykt som Dokument 16 (2011–2012).

Menneskerettighetsutvalget drøftet i punkt 34.3 om asylinstituttet burde grunnlovfestes. Utvalget mener det finnes gode argumenter for en grunnlovfesting, og skriver blant annet:

«Tar man utgangspunkt i at menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven skal markere og konkretisere de verdier det norske samfunn er bygget på, kan det argumenteres for at retten til å søke asyl bør tas inn i Grunnloven. Asylretten er en del av vår kristne og humanistiske arv, som det vises til i Grunnloven § 2, ved at det gis beskyttelse til mennesker på flukt fra forfølgelse. Slik beskyttelse kan bare gis dersom disse menneskene også har en rett til å søke asyl.»

Utvalget mente imidlertid at det er vanskelig å regulere retten til asyl i Grunnloven, og viste til at en detaljert regulering av retten til asyl på grunnlovs nivå vil samtidig gjøre asylretten lite fleksibel for de faktiske endringer som fortløpende inntreffer på dette feltet. Utvalget mente også at retten til å søke asyl vil ha begrenset innhold. Menneskerettighetsutvalget konkluderte med at det ikke ville foreslå «grunnlovfesting av rett til asyl eller rett til å søke asyl».

Forslagsstillerne mener dette var en uheldig konklusjon, og deler ikke Menneskerettighetsutvalgets oppfatning. Forslagsstillerne viser blant annet til at kjernen i asylretten er tolket inn i EMK av Den europeiske menneskerettighetsdomstol. I likhet med mange andre sentrale rettigheter som Menneskerettighetsutvalget foreslo å grunnlovfeste, er asylretten ikke kommet til uttrykk i vestlige lands konstitusjoner. Forslagsstillerne ser på retten til å søke asyl, og å få asyl dersom man faktisk risikerer forfølgelse, som en menneskerett som bør lovfestes på et høyere konstitusjonelt nivå enn dagens utlendingslov. Forslagsstillerne mener derfor det er gode grunner for å synliggjøre asylretten i Grunnloven, og viser til at flere høringsinstanser har støttet en slik bestemmelse, blant annet Advokatforeningen, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg, Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo og Jussbuss.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Alternativ 1:

§ 93 nytt femte ledd skal lyde:

Enhver har rett til å søke asyl. De nærmere vilkår for innvilgelse av asyl fastsettes ved lov.

–
Alle har rett til å søkje asyl. Dei nærare vilkåra for å gje asyl blir fastsette i lov.

Alternativ 2:

§ 93 nytt femte ledd skal lyde:

Flyktninger i riket har rett til asyl på vilkår fastsatt i lov.

–
Flyktninger i riket har rett til asyl på vilkår fastsette i lov.

Alternativ 3:

§ 93 nytt femte ledd skal lyde:

Den som blir forfulgt på grunn av sin innsats til forsvar for frihet, har rett til asyl i Norge dersom tilfredsstillende beskyttelse ikke kan sikres i et annet land.

–
Den som blir forfulgt for å ha forsvart fridommen, har rett til asyl i Noreg om det ikkje finst godt nok vern å få i eit anna land.

Alternativ 4:

§ 93 nytt femte ledd skal lyde:

Enhver som har en begrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, sosial tilhørighet

eller politisk oppfatning, og som ikke kan påberope seg sitt hjemlands beskyttelse eller på grunn av slik frykt ikke vil gjøre det, har rett til asyl i Norge dersom tilfredsstillende beskyttelse ikke kan sikres i et annet land.

–
Alle som har grunn til å frykte forfølgning på grunnlag av rase, religion, nasjonalitet, sosial tilhørighet eller politisk syn, og som ikkje kan gjere krav på vern i heimlandet eller på grunn av frykta ikkje vil gjere det, har rett til asyl i Noreg dersom det ikkje finst godt nok vern å få i eit anna land.

Alternativ 5 til 8:

§ 106 nytt tredje ledd skal lyde:

[som alternativ 1 til 4]

19. juni 2020

Karin Andersen

Kari Elisabeth Kaski

Petter Eide

Lars Haltbrekken

Solveig Schytz

Terje Breivik

Une Bastholm

Bjørnar Moxnes

Referert i Stortingets møte 19. juni 2020.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

Tone Wilhelmsen Trøen

president

