



Innst. 308 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:17 (2007–2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Alvhild Hedstein og Anne Margrethe Larsen om ny § 100d i grunnloven (om rett til asyl)

Til Stortinget

Sammendrag

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av Alvhild Hedstein og Anne Margrethe Larsen, gjelder retten til asyl.

Forslagsstillerne viser til at 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»).

Forslagsstillerne viser videre til at økt globalisering har ført til at flere mennesker lettere kan bevege seg på tvers av landegrensene, og flere søker asyl enn da menneskerettighetserklæringen ble vedtatt.

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

For at en asylsøker skal ha et krav på beskyttelse etter flyktningskonvensjonen, må risikoen for forfølgelse skyldes en av forfølgelsesgrunnene i flyktningskonvensjonens artikkel 1A (2): rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning. Personer som ikke oppfyller vilkårene i flyktningskonvensjonen, 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 reflektert i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai 2008 nr. 35 § 28:

«§ 28 Oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse (asyl)

En utlending som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen

- a) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningskonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967, eller
- b) uten å falle inn under bokstav a likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet.

En utlending som anerkjennes som flyktning etter første ledd, har rett til oppholdstillatelse (asyl).»

Forslagsstillerne mener at de som har krav på oppholdstillatelse på bakgrunn av internasjonale konvensjoner, bør få en grunnlovsfestet rett til asyl. 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.

Forslagsalternativ nr. 1, som gir et pregnant uttrykk for hovedtanken, tar utgangspunkt i den historisk viktige bestemmelsen i fortalen (preambelen) til den franske konstitusjonen av 1946, som handler om menneskerettigheter som er «særlig nødvendige i vår tid», mens alternativ 2 gjengir en forenklet versjon av hovedbestemmelsen i den nye utlendingsloven.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

«I Grunnloven gjøres følgende endringer:

Alternativ 1 A – Grunnloven § 100 d (ny) 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.

Alternativ 1 B – Grunnloven § 100 d (ny) skal lyde:

Den, der bliver forfulgt paa Grund af sin Indsats til Forsvar for Frihed, har Ret til Asyl i Norge, dersom tilfredsstillende Beskyttelse ikke kan sikres i et andet Land.

Alternativ 2 A – Grunnloven § 100 d (ny) 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 er uvillig til å påberope seg denne, har rett til asyl i Norge, dersom tilfredsstillende beskyttelse ikke kan sikres i et annet land.

Alternativ 2 B – Grunnloven § 100 d (ny) skal lyde:

Enhver, der har en begrunnet Frygt for Forfølgelse paa Grund af Race, Religion, Nationalitet, social Tilhørighed eller politisk Opfatning, og som ikke kan paaberaabe sig sit Hjemlands Beskyttelse, eller paa Grund af slig Frygt er uvillig til at paaberaabe sig denne, har Ret til Asyl i Norge, dersom tilfredsstillende Beskyttelse ikke kan sikres i et andet Land.

Alternativ 3 A – Grunnloven § 100 d (ny) 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, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, har rett til asyl i Norge, dersom tilfredsstillende beskyttelse ikke kan sikres i et annet land. Det samme gjelder den som står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i hjemlandet.

Alternativ 3 B – Grunnloven § 100 d (ny) skal lyde:

Enhver, der har en begrunnet Frygt for Forfølgelse paa Grund af Race, Religion, Nationalitet, social Tilhørighed eller politisk Opfatning, og som ikke kan paaberaabe sig sit Hjemlands Beskyttelse, eller paa Grund af slig Frygt er uvillig til at paaberaabe sig denne, har Ret til Asyl i Norge, dersom tilfredsstillende Beskyttelse ikke kan sikres i et andet Land. Det samme gjælder den, der staar i reel Fare for at blive udsat for Livsstraf, Tortur eller anden umenneskelig eller nedværdiggende Behandling eller Straf i Hjemlandet.

Alternativ 4–6 – Grunnloven § 100 c (ny) skal lyde:

[Som alternativ 1, 2 eller 3]

Alternativ 7–9 – Grunnloven § 100 b (ny) skal lyde:

[Som alternativ 1, 2 eller 3]

Alternativ 10–12 – Grunnloven § 100 a (ny) skal lyde:

[Som alternativ 1, 2 eller 3].»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Dokument 16 (2011–2012) – rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, som ble avgitt til Stortingets presidentskap 19. desember 2011. Utvalget har utredet og fremmet forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven, med det formål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter grunnlovs rang. Rapporten ligger for tiden til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

I forbindelse med oppfølgingen av Menneskerettighetsutvalgets rapport, må det foretas en samlet vurdering av menneskerettighetenes plass i Grunnloven.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre, anser det derfor som lite hensiktsmessig å realitetsbehandle det foreliggende forslaget i Dokument nr. 12:17 (2007–2008) om rett til asyl nå.

På denne bakgrunn vil flertallet anbefale at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre deler komiteens syn på at det må foretas en samlet vurdering av menneskerettighetenes plass i Grunnloven, i forbindelse med oppfølgingen av Menneskerettighetsutvalgets rapport. Disse medlemmer mener likevel at det er viktig at grunnlovsforslagene som ble fremmet i forrige periode, og som omhandler menneskerettigheter, får en vanlig og grundig vurdering av komiteen og av Stortinget.

Disse medlemmer viser til at beskyttelse av flyktninger er internasjonalt anerkjent og at retten til å søke asyl og å få beskyttelse ved forfølgelse ble drøftet i Rapport fra Menneskerettighetsutvalget (Dokument 16 (2011–2012)). Disse medlemmer viser videre til at menneskerettighetsutvalget argumenterte for at retten til å søke asyl bør tas med i Grunnloven dersom menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven skal reflektere og konkretisere verdier det norske samfunnet er bygget på. Disse medlemmer deler denne oppfatningen.

Disse medlemmer vil understreke at asyl ikke er et presist juridisk begrep. Begrepet er imidlertid anerkjent som en betegnelse for et fristed for personer som har behov for beskyttelse mot forfølgelse. Disse medlemmer mener både retten til å søke

asyl og å få asyl dersom en person betegnes som flyktning etter flyktningkonvensjonen, er menneskerettigheter som bør grunnlovsfestes. Disse medlemmer viser til at retten til å søke asyl er mer ukontroversiell enn retten til å få beskyttelse. Disse medlemmer har registrert at enkelte mener det er krevende å grunnlovsfeste de nærmere vilkårene for når det skal gis beskyttelse. Disse medlemmer deler ikke dette synet. De grunnleggende vilkårene for å få beskyttelse er, etter disse medlemmers mening, så grunnleggende at det vanskelig kan argumenteres for at disse ikke vil være gyldige også i fremtiden.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer anbefale at alternativ 2 B i Dokument nr. 12:17 (2007–2008) bifalles.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 1

Dokument nr. 12:17 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Alvhild Hedstein og Anne Margrethe Larsen om ny § 100 d i Grunnloven (om rett til asyl), alternativ 2 B – bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 12:17 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Alvhild Hedstein og Anne Margrethe Larsen om ny § 100 d i Grunnloven (om rett til asyl), samtlige alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 22. mai 2012

Anders Anundsen

leder

Per-Kristian Foss

ordfører

