



# Innst. 184 S

(2013–2014)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:14 (2011–2012)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Trine Skei Grande og Hallgeir H. Langeland om rett til asyl (Dokument 12:14 (2011–2012) )**

Til Stortinget

## **1. Sammendrag**

### **1.1 Bakgrunn**

Ovennevnte grunnlovsforslag som er fremmet av representantene Trine Skei Grande og Hallgeir H. Langeland gjelder rett til asyl.

Under henvisning til Stortingets grunnlovsvedtak 6. mai 2014 fremmes forslaget i innstillingen både på bokmål og nynorsk.

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»).

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 flyktningers rettslige stilling av 28. juli 1951 (Flyktningkonvensjonen) med tilleggsprotokoll fra 1967 som er den mest sentrale internasjonale avtalen om beskyttelse mot forfølgelse og overgrep. Konven-

sjonen 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 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) av 15. mai 2008 nr. 35 § 28.

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 myndigheder at respektere og sikre menneskerettighederne. 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 mente det finnes gode argumenter for en grunnlovsfesting og skrev 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 samtidig vil 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 «grunnlovsfesting 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 menneskerettighetsdomstolen (EMD). 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 Juss-Buss.

Forslagsalternativene 1A, 1B, 5A, 5B, 9A og 9B bygger på Menneskerettighetsutvalgets vurderte forslag som beskrevet i rapporten på s. 205. Alternativene 2A, 2B, 6A, 6B, 10A og 10B bygger på forslag fra Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg. Alternativene 3A, 3B, 4A, 4B, 7A, 7B, 8A, 8B, 11A, 11B, 12A og 12B bygger på tidligere fremsatte grunnlovsforslag fra Alvhild Hedstein og Anne Margrethe Larsen, jf. Dokument nr. 12:17 (2007–2008). Alternativene 3A, 3B, 7A, 7B, 11A og 11B tar utgangspunkt i den historisk viktige bestemmelsen i fortalen (preambelen) til den franske konstitusjonen

av 1946. Alternativene 4A, 4B, 8A, 8B, 12A og 12B gjengir en forenklet versjon av hovedbestemmelsen i utlendingsloven fra 2008.

## 1.2 Forslag

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«*Alternativ 1 A (originalspråk):*

Ny § 93 femte ledd skal lyde:

Enhver har Ret til at ansøge om Asyl. De nærmere Betingelser for Indvilgelse af Asyl fastsættes ved Lov.

*Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 93 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 A (originalspråk):*

Ny § 93 femte ledd skal lyde:

Flygtninger i Riget have Ret til Asyl paa Betingelser fastsatte i Lov.

*Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 93 femte ledd skal lyde:

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

Flyktningar i riket har rett til asyl på vilkår fastsette i lov.

*Alternativ 3 A (originalspråk):*

Ny § 93 femte ledd skal lyde:

Den, der blir 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 3 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 93 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 forfølgd 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 A (originalspråk):*

Ny § 93 femte ledd skal lyde:

Enhver, der har en begrundet Frygt for Forfølgelse på Grund af Race, Religion, Nationalitet, social Tilhørighed eller politisk Opfatning, og som ikke kan paaberaabe sig sit Hjemlands Beskyttelse, eller paa Grund af saadan 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 4 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 93 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 A (originalspråk):*

Ny § 106 tredje ledd skal lyde:

Enhver har Ret til at ansøge om Asyl. De nærmere Betingelser for Indvilgelse af Asyl fastsættes ved Lov.

*Alternativ 5 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 106 tredje 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 6 A (originalspråk):*

Ny § 106 tredje ledd skal lyde:

Flygtninger i Riget have Ret til Asyl paa Betingelser fastsatte i Lov.

*Alternativ 6 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 106 tredje ledd skal lyde:

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

Flyktningar i riket har rett til asyl på vilkår fastsette i lov.

*Alternativ 7 A (originalspråk):*

Ny § 106 tredje ledd skal lyde:

Den, der blir 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 7 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 106 tredje 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 forfølgd 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 8 A (originalspråk):*

Ny § 106 tredje ledd skal lyde:

Enhver, der har en begrundet Frygt for Forfølgelse på Grund af Race, Religion, Nationalitet, social Tilhørighed eller politisk Opfatning, og som ikke kan paaberaabe sig sit Hjemlands Beskyttelse, eller paa Grund af saadan 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 8 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 106 tredje 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 tilhørsle 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 9 A (originalspråk):*

Ny § 110 d skal lyde:

Enhver har Ret til at ansøge om Asyl. De nærmere Betingelser for Indvilgelse af Asyl fastsættes ved Lov.

*Alternativ 9 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 110 d 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 10 A (originalspråk):*

Ny § 110 d skal lyde:

Flygtninger i Riget have Ret til Asyl paa Betingelser fastsatte i Lov.

*Alternativ 10 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 110 d skal lyde:

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

Flyktningar i riket har rett til asyl på vilkår fastsette i lov.

*Alternativ 11 A (originalspråk):*

Ny § 110 d skal lyde:

Den, der blir 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 11 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 110 d 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 forfølgd 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 12 A (originalspråk):*

Ny § 110 d skal lyde:

Enhver, der har en begrundet Frygt for Forfølgelse på Grund af Race, Religion, Nationalitet, social Tilhørighed eller politisk Opfatning, og som ikke kan paaberaabe sig sit Hjemlands Beskyttelse, eller paa Grund af saadan 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 12 B (bokmål og nynorsk):*

Ny § 110 d 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 tilhørsle eller politisk syn, og som ikke kan gjøre krav på vern i heimlandet eller på grunn av frykta ikke vil gjøre det, har rett til asyl i Norge dersom det ikke finst godt nok vern å få i eit anna land.»

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 12:14 (2011–2012) hvor det er fremsatt forslag til ny § 93 femte ledd, ev. ny § 106 tredje ledd i Grunnloven, om rett til asyl.

Komiteen viser til at retten til å søke tilflukt i et annet land er internasjonalt anerkjent. I FNs verdenserklæring artikkel 14 er den enkelte gitt rett til å søke asyl fra forfølgelse. Artikkel 14 lyder:

«1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.»

Den viktigste internasjonale konvensjonen for personer som søker beskyttelse i et annet land er FNs flyktningkonvensjon av 28. juli 1951 med tilleggsprotokoll. Flyktningkonvensjonen inneholder ingen bestemmelse om rett til asyl, og den benytter heller ikke begrepet asyl i konvensjonsteksten.

Komiteen viser til at konvensjonen inneholder en rekke bestemmelser om flyktnings rettigheter i oppholdslandet (asyllandet), for eksempel med hensyn til ikke-diskriminering, religionsutøvelse, private rettsforhold mv. Flyktningkonvensjonen har regler om utelukkelse fra flyktningstatus for krigsforbrytere og alvorlig kriminelle mv.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til Dommerforeningens menneskerettighetsutvalgs høringsuttalelse til Dokument 16 (2011–2012) av 25. juni 2012, hvor de blant annet uttaler:

«FNs flyktningkonvensjon av 1951 var FNs første menneskerettighetskonvensjon, og sikrer i praksis asyl for personer omfattet av konvensjonens flyktningbegrep. Kjernen i asylretten – beskyttelse mot å bli utsatt for alvorlige krenkelser i form av tortur og annen umenneskelig behandling – er videre innfortolket og befestet i EMK av Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD).»

Flertallet peker videre på at folkeretten anerkjenner den enkeltes rett til å søke asyl og ta imot asyl.

Komiteen viser til at asyl ikke er et presist juridisk begrep, men en samlebetegnelse på ulike grader av beskyttelse som utlendinger kan få i et annet land.

Asyl brukes ofte 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.

Komiteen viser videre til at retten til asyl i dag er regulert i utlendingsloven av 15. mai 2008. Utlendinger som har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, skal etter § 28 anerkjennes som flyktning og ha rett til oppholdstillatelse (asyl). Utlendingsloven gir videre en detaljert beskrivelse blant annet av hva som regnes som forfølgelse (§ 29), grunnlaget for forfølgelse (§ 30), utelukkelse fra retten til å anerkjennes som flyktning (§ 31) og internasjonalt samarbeid om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner (§ 32).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til at presiseringene blant annet bygger på ulike EU-direktiver.

Disse medlemmer viser til at Menneskerettighetsutvalget, som avga sin rapport til Stortingets presidentskap i desember 2011, jf. Dokument 16 (2011–2012), konkluderte med at det er vanskelig å regulere retten til asyl i Grunnloven. Det å innvilge asyl i norsk rett er betinget av en lang rekke forhold som med nødvendighet må begrenses av presiseringer og unntak. Utvalget vurderte det slik at en detaljert regulering av retten til asyl på grunnlovs nivå ville gjøre asylretten lite fleksibel for de faktiske endringer som fortløpende inntreffer på dette feltet. Utvalget mente også at hvis kun retten til å søke asyl

ble tatt inn, ville dette ha begrenset innhold. Et argument mot å grunnlovfeste retten til asyl er derfor at retten til å søke asyl er en begrenset rettighet, og at retten til å få innvilget asyl med nødvendighet må begrenses av presiseringer og unntak som det vil føre for langt å liste opp i Grunnloven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at for utvalget var det et tankekor at bare et fåtall av verdens flyktninger i dag er reelle asylsøkere. Mange av dagens asylsøkere er ikke på flukt fra forfølgelse, men fra vanskelige levekår. I tillegg har såkalte «klimaflyktninger» pr. i dag ikke status som reelle asylsøkere.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet har merket seg at konklusjonen til Menneskerettighetsutvalget var at det ikke ville foreslå grunnlovfesting av rett til asyl eller rett til å søke asyl.

Disse medlemmer deler dette syn og anbefaler at forslaget, samtlige alternativer, ikke bifalles.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, påpeker at selv om Menneskerettighetsutvalget konkluderte med å ikke foreslå grunnlovfesting av retten til asyl eller retten til å søke asyl, understreket utvalget at det også var gode argumenter for å grunnlovfeste retten til å søke og/eller få beskyttelse. Utvalget sier blant annet, jf. Menneskerettighetsutvalgets rapport side 204, punkt 34.3.5:

«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.»

Forslagsstillerne viser til at kjernen i asylretten, beskyttelse mot å bli utsatt for alvorlige krenkelser i form av tortur og annen umenneskelig behandling, er tolket inn i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, deler forslagsstillerens syn at retten til å søke asyl, og å få asyl dersom

man faktisk risikerer forfølgelse, er en menneskerett som bør lovfestes på et høyere konstitusjonelt nivå enn dagens utlendingslov. Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg påpeker i sin høringsuttalelse at EMD har slått fast at retten til asyl har blitt fortolket som en absolutt rettighet i en rekke avgjørelser, og at den utvilsomt hører til de sentrale rettigheter etter EMK.

Flertallet viser til at Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg i sin høringsuttalelse til Dokument 16 (2011–2012) skriver:

«Kjernen i asylretten – beskyttelse mot å bli utsatt mot alvorlige krenkelser i form av tortur og annen umenneskelig behandling – er videre innfortolket og befestet i EMK av Den Europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Denne retten er sågar blitt fortolket som absolutt av EMD i en rekke avgjørelser, og hører derfor utvilsomt til de sentrale rettigheter etter EMK. EMD har i plenumsdommen M.M.S. mot Hellas og Belgia i 2011 uttalt at (reelle) asylsøkere er en særlig sårbar gruppe med en privilegert stilling etter folkeretten.»

Menneskerettighetsutvalget skriver i Dokument 16 (2011–2012) s. 204, punkt 34.3.5 at:

«En detaljert regulering av retten til asyl på grunnlovs nivå vil samtidig gjøre asylretten lite fleksibel for de faktiske endringer som fortløpende inntrer på dette feltet. I den forbindelse kan nevnes at det er et tankekor at bare et fåtall av verdens flyktninger i dag er reelle asylsøkere. Mange av dagens asylsøkere er ikke på flukt fra forfølgelse, men fra vanskelige levekår. I tillegg har såkalte «klimaflyktninger» pr. i dag ikke status som reelle asylsøkere.»

Flertallet er enig i at en detaljert regulering av beskyttelsesreglene er uhenksom i Grunnloven. Flertallet vil likevel understreke at utvalgets beskrivelse av verdens flyktninger er noe misvisende, og mener det er uheldig at slike uttalelser blir stående uimotsagt. Flertallet vil understreke at omtrent 65 prosent av dem som søker asyl i Norge i dag, får oppholdstillatelse, og at over 90 prosent av disse anses å ha et beskyttelsesbehov. Flertallet kan ikke se at det faktum at flyktningbegrepet i Flyktningkonvensjonen i dag ikke omfatter klimaflyktninger, skulle være et argument mot å grunnlovfeste retten til å søke asyl.

Å grunnlovfeste retten til å søke asyl vil ikke endre dagens rettstilstand. Men flertallet mener at en grunnlovfesting av retten til å søke asyl vil gi denne rettigheten et sterkere vern. Under komiteens høring om menneskerettigheter i Grunnloven 28. februar 2014 påpekte flere av høringsinstansene at retten til å søke asyl er under politisk press. Advokatforeningen, Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, NOAS og Amnesty International er blant høringsinstansene som tar til orde for å grunnlovfeste

retten til å søke asyl. Amnesty International påpeker at «retten til å søke asyl er en av de menneskerettighetene som i dag utfordres på det sterkeste». Ved å grunnlovfeste retten til å søke asyl vil denne rettigheten være bedre beskyttet mot skiftende politiske strømninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, vil stemme for alternativ 5 B som innebærer et nytt tredje ledd i ny § 106, som skal lyde:

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

Og i nynorsk versjon:

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

### 3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

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

vedtak:

Dokument 12:14 (2011–2012) – grunnlovsforslag fra Trine Skei Grande og Hallgeir H. Langeland om rett til asyl – Alternativ 5 B – bifalles, slik at:

Ny § 106 tredje 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.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mai 2014

**Martin Kolberg**

leder

**Helge Thorheim**

ordfører

