



STORTINGET

Innst. 290 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:3 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås, Kirsti Bergstø, Trine Skei Grande og Abid Q. Raja om endring i § 93 (grunnlovsfesting av retten til å søke asyl)

Til Stortinget

Sammendrag

Dokument 12:3 (2015–2016), grunnlovsforslag fremmet av Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås, Kirsti Bergstø, Trine Skei Grande og Abid Q. Raja, gjelder retten til å søke 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.»)

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. 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 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 (SP) artikkel 7.

Forslagsstillerne viser til at disse bestemmelsene i dag er reflektert i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai 2008 nr. 35 § 28.

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.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 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.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til Dokument 12:3 (2015–2016), som gjelder grunnlovfesting av retten til asyl.

Komiteen støtter forslagsstillernes påpekning av at retten til å søke tilflukt i et annet land på grunn av forfølgelse 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.»

Komiteen minner om at «asyl» ikke er 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. Flyktingers rettslige stilling er regulert av flyktingkonvensjonen av 28. juli 1951 med tilleggsprotokoll fra 1967. Dette er den mest sentrale internasjonale avtalen om beskyttelse mot forfølgelse og overgrep. Komiteen viser videre til at flyktingkonvensjonen inneholder bestemmelser om hvem som anses som flykting, hvilke rettigheter en flykting har, og hvilke forpliktelser statene har til å ta imot flyktinger. Komiteen viser til at 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).

Komiteen viser til at bestemmelsene i flyktingkonvensjonen, Den europeiske menneskerettskonvensjon eller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter som gir rett til beskyttelse eller vern mot utsendelse, i dag er reflektert i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai 2008 nr. 35 § 28.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at Menneskerettighetsutvalget, som tidligere har vurdert spørsmålet om asyl, konkluderte med at retten til asyl, eller retten til å søke asyl, ikke egner seg for grunnlovfesting. Retten til asyl er en begrenset rettighet som må begrenses av presiseringer og unntak som det vil føre for langt å liste opp i Grunnloven. Utvalget vurderte det slik at en detaljert regulering av retten på grunnlovs nivå ville gjøre asyl-

retten lite fleksibel for de faktiske endringer som fortløpende inntreffer på dette området. For utvalget var det også et tankekors at mange av dagens asylsøkere ikke er på flukt fra forfølgelse, men fra vanskelige levevilkår, og dermed ikke er reelle asylsøkere.

Flertallet deler Menneskerettighetsutvalgets konklusjon og anbefaler at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at tilgang til asylprosedyre og mulighet for innvilgelse av asyl i Norge er avgjørende for å sikre at voksne og barn ikke sendes tilbake til forfølgelse i hjemlandet.

Dette medlem viser til 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 asyl. Utvalget sier blant annet følgende, 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 menneskerettskonvensjon (EMK) av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).

Å grunnlovfeste retten til å søke asyl vil ikke endre dagens rettstilstand, ettersom Norge allerede er forpliktet gjennom menneskerettslige konvensjoner på asylfeltet. Dette medlem mener likevel at en grunnlovfesting av retten til å søke asyl vil gi denne rettigheten et sterkere vern. Det vil det være behov for i en tid der retten til å søke asyl er under politisk press. Ved å grunnlovfeste retten til å søke asyl vil denne rettigheten være bedre beskyttet mot skiftende politiske strømninger.

Dette medlem vil stemme for at forslaget bifalles, slik at § 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.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Dokument 12:3 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås, Kirsti Bergstø, Trine Skei Grande og Abid Q. Raja om endring i § 93 (grunnlovsfesting av retten til å søke asyl) – bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

Dokument 12:3 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås, Kirsti Bergstø, Trine Skei Grande og Abid Q. Raja om endring i § 93 (grunnlovsfesting av retten til å søke asyl) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 21. mai 2019

Dag Terje Andersen

leder

Svein Harberg

ordfører

