



## STORTINGET

# Innst. 329 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:12 (2019–2020)

---

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 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 grunnlovfesting av retten til asyl)**

---

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

Dokument 12:12 (2019–2020) er fremsatt av Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Petter Eide, Lars Haltbrekken, Solveig Schytz, Terje Breivik, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes og gjelder endring i § 93 (om grunnlovfesting av 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'.)

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 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 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 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 «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.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«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 søke asyl. De nærmere 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.

–

Flyktningar 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 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:

§ 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 tilhørsrle 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]»

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Lubna Boby Jaffery og Bente Irene Aaland, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Sofie Høgestøl, viser til at grunnlovsforslag 12 gjelder å grunnlovfeste retten til asyl som et nytt femte ledd i § 93.

Komiteen viser til at retten til å søke tilflukt i et annet land er internasjonalt anerkjent. Komiteen viser til at FN's generalforsamling i 1948 vedtok Verdenserklæring om menneskerettigheter hvor artikkel 14 lyder

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

Komiteen viser til at det er konvensjonen om flyktnings rettslige stilling (flyktningkonvensjonen) fra 1951 med tilleggsprotokoll fra 1967 som er den mest sentrale internasjonale avtalen om beskyttelse mot forfølgelse og overgrep.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, støtter forslagsstillernes påpekning av at retten til å søke tilflukt i et annet land på grunn av forfølgelse er internasjonalt anerkjent. Flertallet 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. Flyktnings rettslige stilling er regulert av flyktningkonvensjonen av 28. juli 1951 med tilleggsprotokoll fra 1967. Dette er den mest sentrale internasjonale avtalen om beskyttelse mot forfølgelse og overgrep. Flyktningkonvensjonen inneholder bestemmelser om hvem som anses som flyktning, hvilke rettigheter en flyktning har, og hvilke forpliktelser statene har til å ta imot flyktninger. Flertallet 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.

Komiteen viser til at personer som ikke oppfyller vilkårene i flyktningkonvensjonen, likevel kan ha rett til vern mot utsendelse etter andre menneskerettskonvensjoner hvor den mest sentrale er Den europeiske menneskerettskonvensjonen (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.

Komiteen viser til at disse bestemmelsene i dager reflektert i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Komiteen 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. Komiteen viser til at utvalget 19. desember 2011 avga sin rapport til Stortingets presidentskap. Rapporten er trykt som Dokument 16 (2011–2012). Menneskerettsutvalget 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 menneskerettsbestemmelsene i Grunnloven skal markere og konkrete-

sere 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.»

Komiteen viser til at utvalget imidlertid mente 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. Menneskerettsutvalget konkluderte med at det ikke ville foreslå «grunnlovfesting av rett til asyl eller rett til å søke asyl».

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at Menneskerettsutvalget 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. 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 viser til at å grunnlovfeste retten til asyl vil inneholde så mange presiseringer og unntak at det vil være lite egnet i Grunnloven.

Flertallet peker på at de mest sentrale grunnlagene for å søke asyl er reflektert i Grunnloven § 93, som handler om retten til liv, frihet fra tortur og forbud mot dødsstraff. Grunnloven § 92 pålegger myndighetene å trygge menneskerettighetene. Flertallet viser til at når bestemmelsene i flyktningkonvensjonen, Den europeiske menneskerettskonvensjon eller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter som gir rett til beskyttelse eller vern mot utsendelse, er reflektert i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai 2008 nr. 35 § 28, er en grunnlovfesting av retten til asyl ikke nødvendig.

Flertallet deler Menneskerettsutvalgets konklusjon og anbefaler at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre mener at dette var en uheldig konklusjon. Disse medlemmer viser blant annet til at kjernen i asylretten er tolket inn i EMK av Den europeiske menneskerettsdomstol. I likhet med mange andre sentrale rettigheter som Menneskerettsutvalget foreslo å grunnlovfeste, er asylretten ikke kommet til uttrykk i vestlige lands konstitusjoner. Disse medlemmer 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 konstitu-

sjonelt nivå enn dagens utlendingslov. Disse medlemmer 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.

Disse medlemmer anbefaler at grunnlovsforslag 12, alternativ 2, bifalles, slik at § 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.»

### 3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre:

*Forslag 1*

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 grunnlovfesting av retten til asyl) – alternativ 2 – bifalles.

### 4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

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 grunnlovfesting av retten til asyl) – samtlige alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 2. mai 2023

**Peter Frølich**

leder

**Audun Lysbakken**

ordfører

