



Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité

Deres referanse:

Vår referanse: 2019/00280

Dato: 13/05/2019

## Grunnlovsforslag om endring i § 93 (grunnlovsfesting av retten til å søke asyl)

### 1. Innledning

Vi viser til 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), Dokument 12:3 (2015-2016). Fristen for komiteens innstilling er satt til 21. mai 2019.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er etablert i henhold til lov av 22. mai 2015, og har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører. Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

Det foreliggende grunnlovsforslaget går ut på å tilføye et nytt femte ledd i Grunnloven § 93, som skal lyde: «Enhver har rett til å søke asyl. De nærmere vilkår for innvilgelse av asyl fastsettes ved lov.»

NIM ønsker med dette å gi komiteen våre innspill til det foreliggende forslaget.

### 2. Retten til å søke asyl

I FNs verdenserklæring artikkel 14 er den enkelte gitt rett til å søke asyl. Bestemmelsen fastslår at “[e]veryone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.” Verdenserklæringen er som kjent ikke rettslig bindende. Dette punktet i verdenserklæringen er ikke videreført eller tatt inn i FNs kjernekonvensjoner om menneskerettigheter.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FNs kjernekonvensjoner om menneskerettigheter er FNs rasediskrimineringskonvensjon (1965), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966), FNs kvinnekongresskonvensjon (1979), FNs torturkonvensjon (1984), FNs barnekonvensjon (1989), FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne (2006), FNs konvensjon om tvungne forsvinninger (2006) og FNs konvensjon om migrantarbeidere (1990 - Norge er ikke part i denne).

Flyktningkonvensjonen fra 1951 med tilleggsprotokoll fra 1967, er den viktigste internasjonale konvensjonen som regulerer asylinstituttet. Konvensjonen inneholder bestemmelser om hvem som anses som flyktning, og hvilke rettigheter en flyktning har i oppholdslandet. Videre har den bestemmelser om utelukkelse fra flyktningestatus for personer som har begått krigsforbrytelser eller andre alvorlige straffbare handlinger. En sentral bestemmelse i konvensjonen er retten til ikke å bli returnert til områder hvor vedkommendes liv eller frihet vil være truet på grunn av vedkommendes rase, religion, nasjonalitet, politiske oppfatning eller det forhold av vedkommende tilhører en spesiell sosial gruppe (non refoulement-prinsippet).<sup>2</sup>

Flyktningkonvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett i menneskerettsloven.<sup>3</sup> Flere av konvensjonens bestemmelser er imidlertid innarbeidet i utlendingsloven (retten til å bli anerkjent som flyktning på nærmere bestemte vilkår, vernet mot utsendelse ved reell fare for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, opphør av flyktningstatus, eksklusjon fra flyktningstatus ved krigsforbrytelser eller andre alvorlige straffbare forhold). Utlendingsloven inneholder videre i § 3 en generell bestemmelse om at loven «skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling.» Dette innebærer at flyktningkonvensjonens forpliktelser har gjennomslagskraft i forhold til utlendingslovens regler dersom dette er i utlendingens favør.<sup>4</sup>

Retten til å søke asyl, og flere av flyktningkonvensjonens bestemmelser, gjelder altså som norsk lov i dag.

### 3. Tidligere grunnlovsforslag om asylrett

Ved grunnlovsrevisjonen i 2014 ble flere sentrale menneskerettigheter inntatt i Grunnloven kapittel E. I denne sammenheng var det også fremmet forslag knyttet til beskyttelse av flyktninger.<sup>5</sup> Utvalget som vurderte hvilke menneskerettigheter som skulle inn i Grunnloven (heretter Menneskerettighetsutvalget) mente det ville være vanskelig å regulere *retten til asyl* i Grunnloven uten at en slik eventuell bestemmelse ville bli svært omfattende. Utvalget vurderte også om *retten til å søke asyl*, med en ordlyd liklydende med det nå foreliggende grunnlovsforslaget, burde grunnlovfestes. Utvalget mente at en

---

<sup>2</sup> FNs flyktningkonvensjon artikkel 33. Et liknende vern mot utsendelse kan også utledes av EMK artikkel 3. Det følger av praksis fra EMD at en person er vernet mot utvisning eller utlevering dersom vedkommende står i reell fare for å utsettes for tortur, eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Det samme kan utledes av Grunnloven § 93 annet ledd.

<sup>3</sup> Menneskerettsloven § 2, som fastslår at Den europeiske menneskerettsloven, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekvinnerdiskrimineringskonvensjon skal gjelde som norsk lov. Lovens § 36 fastslår at bestemmelsene i disse konvensjonene går foran norsk rett ved motstrid.

<sup>4</sup> HR-2017-2078-A avsnitt 53, med videre henvisning til Ot.prp.nr.75(2006-2007).

<sup>5</sup> Grunnlovsforslag nr. 17 (2007-2008) fra Alvhild Hedstein og Anne Margrethe Larsen, se Dokument 16 (2011-2012) s. 202.

slik grunnlovsfesting ville ha begrenset innhold, og ikke ville gi noen rettigheter ut over å få innlevere asylsøknad på norsk grense eller annet sted i Norge, rett til å få søknaden behandlet, samt rett til opphold mens søknaden behandles.<sup>6</sup> Utvalget mente videre at grunnlovsfesting heller ikke ville endre rettstilstanden på området, og konkluderte derfor med at de ikke ville foreslå å grunnlovsfeste hverken av retten til asyl eller retten til å søke asyl.

#### **4. NIMs vurdering av grunnlovsforslaget**

NIM støtter forslaget om å grunnlovsfeste retten til å søke asyl, slik det er foreslått.

Grunnloven § 2 fastslår at utgangspunktet for statens verdigrunnlag er den kristne og humanistiske arv. Menneskerettsutvalget pekte på at asylretten er en del av vår kristne og humanistiske arv, ved at det gis beskyttelse til mennesker på flukt fra forfølgelse, og at en slik beskyttelse bare kan gis dersom personer på flukt også har en rett til å søke asyl.<sup>7</sup> En grunnlovsfesting av retten til å søke asyl, vil derfor etter NIMs oppfatning kunne være en naturlig forlengelse av verdigrunnlaget i Grunnloven § 2.

En annen sentral del av asylretten, vernet mot utsendelse, er sikret med grunnlovs rang i Grunnloven § 93.<sup>8</sup> Denne bestemmelsen fastslår at ingen må utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Bestemmelsen skal forstås i lys av den tilsvarende bestemmelsen i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 og Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) praksis knyttet til denne.<sup>9</sup> Det følger av EMDs praksis at ingen kan returneres til et område hvor det er en reell fare for at vedkommende vil bli utsatt for behandling i strid med EMK artikkel 3.<sup>10</sup>

Grunnlovsfesting av retten til å søke asyl – som allerede er gjeldende norsk rett – vil ikke innebære å slutte seg til noen nye normer eller forpliktelser. Det vil kun styrke rettighetens stilling i det norske rettslige hierarkiet ved at den gis grunnlovs rang. Formelt sett vil dette innebære at endringer i rettigheten vil kreve to tredjedels flertall i Stortinget. Med dette gjøres retten til å søke asyl mindre sårbar mot kortsiktige politiske hensyn og stemningsbølger.

Menneskerettighetsutvalget konkluderte med at de ikke ville foreslå å grunnlovsfeste retten til å søke asyl, fordi en slik rettighet ville ha begrenset innhold, og ikke endre rettstilstanden. NIM bemerker imidlertid at de øvrige menneskerettighetene som ble

---

<sup>6</sup> Dokument 16 (2011-2012), s. 205.

<sup>7</sup> Dokument 16 (2011-2012) s. 204.

<sup>8</sup> Dokument 16 (2011-2012) s. 205.

<sup>9</sup> Dokument 16 (2011-2012) s. 205.

<sup>10</sup> Se f.eks. *Ahorugeze v. Sverige* (37075/09), avsnitt 83-84.

inntatt i kapittel E, heller ikke endret dagjeldende rettstilstand, og kan derfor ikke se at dette er noe avgjørende argument mot Grunnlovsfestning på dette punkt.<sup>11</sup>

De øvrige nordiske landene har ikke en tilsvarende rett til å søke asyl i sine konstitusjoner. Retten følger imidlertid av EUs *Charter of fundamental rights*, hvor flere sentrale menneskerettigheter er inntatt. Rettigheten er inntatt i Charterets artikkel 18, som lyder:

«The right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and in accordance with the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union[...]"

I EU er derfor asylretten «grunnlovsfestet». Dette gjør at EU-landene må iakttta denne bestemmelsen ved utformingen av nasjonale regelverk og gjennom sine forvaltningsavgjørelser.<sup>12</sup> Selv om retten til å søke asyl ikke direkte er grunnlovsfestet i de øvrige nordiske landene, vil Charterets artikkel 18 fungere konstitusjonelt ved at den setter noen ytre rammer for hvordan denne rettigheten kan reguleres, både på EU-nivå og på nasjonalt nivå.

Et sentralt siktemål med grunnlovsrevisjonen i 2014, var at Grunnloven i større grad burde gjenspeile de verdier og rettigheter som har stått sentralt i Norge etter annen verdenskrig.<sup>13</sup> Menneskerettighetsutvalget viste til at det er et nærliggende behov for å ajourføre Grunnloven i forhold til det samfunn vi lever i.<sup>14</sup> I Stortinget var man opptatt av at de mest sentrale utgangspunktene for vår rettsorden bør fremgå av Grunnloven, slik at den kan fungere som et rettslig og politisk verktøy.<sup>15</sup> NIM mener dette taler for at retten til asyl nå grunnlovsfestes. Det bemerkes for øvrig at muligheten til å søke asyl er fremhevet som en grunnleggende menneskerett i den politiske plattformen til regjeringen.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d ga tidligere adgang til å nekte å realitetsbehandle en asylsøknad dersom søkeren «har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.» I forbindelse med Innstramminger I ble vilkåret om at utlendingen må få en søknad om beskyttelse realitetsbehandlet fjernet, og lovendringen ble gjort permanent ved videreføringen av innstrammingerne, jf. Prop. 149 L (2016-2017) Enderinger i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramminger mv.) og Innst. 54 L (2017-2018). NOAS er i rapporten *Norway's Asylum Freece* (2019) kritiske til at dette vilkåret ble fjernet, og mener den praksisen som føres på den russiske grensen ved Storskog forhindrer personers rett til å søke asyl i Norge.

<sup>12</sup> Dokument 16 (2011-2012) s. 204.

<sup>13</sup> Innst. 186 S – 2013–2014, s. 3.

<sup>14</sup> Dokument 16 (2011-2012), s. 61.

<sup>15</sup> Innst. 186 S – 2013–2014, s. 3 og s. 20.

<sup>16</sup> Granavolden-plattformen punkt 4 om justis, beredskap og innvandring.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad  
direktør

Anniken Barstad Waaler  
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.