

Til Stortingets kommunal- og forvaltningskomité

11.02.2025

Innspill til representantforslag om at Norge skal vurdere å tre inn i Storbritannias migrasjonsavtale med Rwanda (Dokument 8:41 S (2024-2025))

Saken inneholder følgende forslag: «Stortinget ber regjeringen gå i dialog med Rwanda for å se på muligheten for å tre inn i migrasjonsavtalen deres med Storbritannia, også eventuelt i samarbeid med andre europeiske land, med nødvendige justeringer tilpasset den skisserte modellen for Norge.»

Ifølge saken ønsker forslagsstillerne «en modell hvor målet er å gi et tredjeland hele ansvaret for asylprosessen for asylsøkere som søker asyl i Norge. Dette innebærer behandling av asylsøknad og retur dersom det gis avslag på søknaden. Dersom asylsøkeren innvilges opphold, skal opphold gis i tredjelandet, ikke i Norge».

Røde Kors støtter ikke forslaget, fordi det kan føre til brudd på blant annet FNs flyktningkonvensjon og menneskerettighetene og en uverdig behandling av mennesker på flukt.

FNs flyktningkonvensjon og menneskerettighetene stiller krav

Ifølge FNs flyktningkonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er det staten asylsøkere kommer til og søker om beskyttelse hos som har hovedansvaret for å vurdere behov for beskyttelse. Det skal skje gjennom en rettferdig og effektiv asylprosess. Norge kan ikke skyve dette ansvaret over på andre land. En særlig viktig forpliktelse Norge har er å hindre *refoulement*¹. Forbudet mot *refoulement* betyr at staten ikke kan sende personer til et sted der de risikerer å bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Norge kan heller ikke sende personer til et sted der de risikerer å bli videresendt til slik behandling.

En stat som ønsker å sende asylsøkere til asylsaksbehandling i et annet land, må sikre at det aktuelle landet vil gi asylsøkeren tilgang til en rettssikker asylprosedyre og beskytte mot *refoulement*. Avsenderlandet må også sørge for at det ikke er risiko for brudd på forbudet mot tortur eller uverdig behandling i forbindelse med oppholdet i mottakslandet².

Domstolene stoppet tvangsutsending til Rwanda

Representantforslaget utelater svært sentral informasjon om rettslig utvikling etter Storbritannia inngikk avtale med Rwanda om å sende asylsøkere dit: avtalen med Rwanda har ikke vært gjennomførbar på grunn av mangler ved asylprosedyre og risiko for *refoulement*. Forsøk på å sende asylsøkere fra Storbritannia til Rwanda har blitt stoppet av britisk høyesterett³, og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) støttet vurderingen.⁴ EMD uttalte i den forbindelse:

The Court had regard to the concerns identified in the material before it, in particular by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), that asylum-seekers transferred from the United Kingdom to Rwanda will not have access to fair and efficient procedures for the determination of refugee status as well as the finding by the High Court that the question whether the decision to treat

¹ Jf. Den europeiske menneskerettskonvensjonen art. 3 og FNs flyktningkonvensjon art. 33.

² Ilias and Ahmed v. Hungary [GC], 2019.

³ [R \(on the application of AAA and others\) \(Respondents/Cross Appellants\) v Secretary of State for the Home Department \(Appellant/Cross Respondent\) - UK Supreme Court.](#)

⁴ [N.S.K. v. the United Kingdom.](#)

Rwanda as a safe third country was irrational or based on insufficient enquiry gave rise to “serious triable issues”. In light of the resulting risk of treatment contrary to the applicant’s Convention rights as well as the fact that Rwanda is outside the Convention legal space (and is therefore not bound by the European Convention on Human Rights) and the absence of any legally enforceable mechanism for the applicant’s return to the United Kingdom in the event of a successful merits challenge before the domestic courts, the Court has decided to grant this interim measure to prevent the applicant’s removal until the domestic courts have had the opportunity to first consider those issues.⁵

EMD la altså blant annet vekt på bekymringen for at asylsøkere ved relokalisering til Rwanda ikke vil ha tilgang til en rettferdig asylprosedyre, og dermed risikere å ikke få sine rettigheter ivaretatt. Den britiske appelldomstolen og høyesterett konkluderte tilsvarende, og mente at det er problemer med Rwandas asylsystem som gjør at asylsøkere kan ha fått saken feilbehandlet og blitt sendt tilbake til land hvor de har blitt utsatt for menneskerettighetsbrudd – i strid med artikkel 3 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen.⁶ Det er videre vanskelig for et europeisk land å holde kontroll på situasjonen i et land utenfor egen jurisdiksjon, og EMD peker også på utfordringen med at Rwanda ikke er bundet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Det er viktig å understreke at en formell avtale hvor rettssikkerhetsgarantier er nedskrevet, ikke er synonymt med hva som skjer i praksis.⁷ Britisk høyesterett uttaler:

... intentions and aspirations do not necessarily correspond to reality: the question is whether they are achievable in practice⁸

og

... structural changes and capacity-building needed to eliminate that risk [to human rights] may be delivered in the future, but they were not shown to be in place.⁹

I desember 2023, i etterkant av disse dommene, signerte britiske myndigheter en ny avtale med Rwanda. Den nye avtalen skulle blant annet sørge for at majoriteten av de som sendes ut av Rwanda, sendes til Storbritannia.¹⁰ Utfordringene britisk høyesterett påpekte med den første avtalen gjør seg derimot fortsatt gjeldende, ettersom hovedproblemene er etterlevelsen av reglene i praksis. Det vil kreve betydelige endringer i hvordan Rwandas asylprosedyrer fungerer i praksis, og disse endringene vil være svært krevende å gjennomføre.¹¹

Klar tale fra FN

Ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) strider tiltak som er laget for å unngå ansvar eller skyve ansvar over på andre land mot den internasjonale flyktningkonvensjonen¹². UNHCR fraråder sterkt eksternalisering der flyktninger og asylsøkere sendes til tredjeland uten tilstrekkelige sikkerhetsgarantier:

UNHCR remains firmly opposed to arrangements that seek to transfer refugees and asylum seekers to third countries in the absence of sufficient safeguards and standards. Such arrangements simply shift asylum responsibilities, evade international obligations, and are contrary to the letter and spirit of the

⁵ [N.S.K. v. the United Kingdom; The UK-Rwanda Asylum Agreement | Real-Life Stories of the Human Rights Act.](#)

⁶ [The UK-Rwanda Asylum Agreement | Real-Life Stories of the Human Rights Act.](#)

⁷ Ibid.

⁸ [R \(on the application of AAA and others\) v Secretary of State for the Home Department, para. 102.](#)

⁹ Ibid. Para 105.

¹⁰ [Agreement between UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership to strengthen internal commitments on the protection of refugees and migrants.](#)

¹¹ *R (AAA & others) v Secretary of State for the Home Department* (footnote 5) at para 104.

¹² [UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection | Refworld.](#)

Refugee Convention ... People fleeing war, conflict and persecution deserve compassion and empathy. They should not be traded like commodities and transferred abroad for processing.¹³

UNHCR mener at Storbritannias nye avtale med Rwanda ikke løser problemene med manglende juridisk rammeverk og implementering av dette i Rwanda, og at avtalen i seg selv ikke er nok for å rette problemene knyttet til asylprosedyre og beskyttelse.¹⁴ UNHCR mener derfor at den nye avtalen fortsatt vil være ulovlig:

UNHCR believes that the UK-Rwanda arrangement will shift responsibility for making asylum decisions and protecting refugees. Externalizing asylum obligations poses serious risks for the safety of refugees. The arrangement proposes an asylum model that undermines global solidarity and the established international refugee protection system. It is not compatible with international refugee law.¹⁵

Med vennlig hilsen
Kathrine Holden
fungerende avdelingsleder
Avdeling kommunikasjon og samfunn
Norges Røde Kors

¹³ [UN Refugee Agency opposes UK plan to export asylum | UNHCR](#).

¹⁴ [UNHCR Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement: an update | UNHCR UK](#), punkt 20.

¹⁵ [UK-Rwanda Asylum Partnership | UNHCR UK](#).