

UTLENDINGSNEMNDA  
**UNE**

## Fagnotat

---

Til: UNE  
Fra: Øyvind D. Øyen, Fagavdelingen  
Saksnr.: 23/350

Dato: 23.05.2023

---

## Internflukt

1. Innledning .....	1
2. Bakgrunn .....	2
3. Internflukt må være trygt og tilgjengelig .....	3
3.1. Tilgjengelig .....	3
3.2. Trygt .....	4
4. Hva med rimelighet? .....	5
5. Særlig om EMK artikkel 3 .....	6
6. Oppsummering .....	7

### 1. Innledning<sup>1</sup>

For å kunne ha rett til beskyttelse (asyl) i Norge, må man bli anerkjent som flyktning etter utlendingsloven § 28 første ledd, jf. annet ledd. Og for å kunne bli anerkjent som flyktning etter § 28 første ledd, må man risikere forfølgelse eller andre alvorlige krenkelser ved retur til hjemlandet.

Den som kan få beskyttelse mot slike krenkelser ved å flytte til en annen del av hjemlandet, vil ikke bli anerkjent som flyktning. Dette fremgår uttrykkelig av § 28 femte ledd. Bestemmelsen sier at man ikke har rett til flyktningstatus etter første ledd dersom man kan få effektiv beskyttelse i en annen del av hjemlandet enn man flyktet fra. Bestemmelsen lyder:

«Retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd gjelder ikke dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra»

Dette kalles «internflukt». Uttrykket er noe misvisende, fordi det forutsetter nærmest at du må flykte internt i hjemlandet. Det er ikke meningen. Internflukt betyr at du bosetter deg i en annen del av hjemlandet. Det skal være en trygg og varig løsning, ikke et gjemmested.

---

<sup>1</sup> Dette er et internt informasjonsnotat for UNEs ansatte. Innholdet står kun for forfatterens regning.

Et eksempel: Du kommer fra den sørlige delen av landet. Der blir du truet av lokalbefolkningen på grunn av din etniske tilhørighet. I den nordlige delen er du trygg. Der er din etniske gruppe i flertall. Hvis du kan flytte dit, vil du ikke ha rett til flyktningstatus.

I forarbeidene til utlendingsloven blir internflukt omtalt som et unntak.<sup>2</sup> Men Høyesterett har uttalt at reglene om internflukt er en integrert del av asylvurderingen og en forutsetning for flyktningstatus.<sup>3</sup> Dette passer godt med synet i internasjonal praksis om at internflukt må innfortolkes i vilkårene om «velbegrunnet frykt» eller «beskyttelse» i flyktningkonvensjonen art. 1 A (2).<sup>4</sup> Det er vanlig å si at man ikke har en «velbegrunnet frykt» for forfølgelse ved retur til hjemlandet eller mangler «beskyttelse» i hjemlandet, hvis man kan returnere til en trygg del av landet. Det passer også med ordlyden i § 28 første ledd som sier at søkeren må risikere forfølgelse eller andre alvorlige krenkelser ved retur til «hjemlandet» og ikke bare hjemstedet.

## 2. Bakgrunn

Reglene om internflukt bygger på prinsippet om surrogatbeskyttelse. Internasjonal beskyttelse er en erstatning – et surrogat – for hjemlandets beskyttelse.<sup>5</sup> Den som får beskyttelse i eget land, har ikke behov for beskyttelse i andre land. Ved internflukt får du nettopp beskyttelse i eget land.

Reglene om internflukt fremgår ikke av ordlyden i flyktningkonvensjonen og var ikke et tema da konvensjonen ble inngått. UNHCRs håndbok (1979) har bare en uklar henvisning til internflukt i punkt 91. Der står det at:

«Frykten for å bli forfulgt behøver ikke alltid å omfatte hele hjemstatens territorium. I etniske konflikter eller borgerkrigsliknende tilstander kan forfølgelse av en spesiell etnisk eller nasjonal gruppe forekomme i bare én del av landet. I slike situasjoner vil ikke en person være utelukket fra flyktningstatus bare fordi han kunne ha søkt tilflukt i en annen del av landet, hvis det under omstendighetene ikke ville ha vært rimelig å forvente at han skulle gjøre det.»

Læren om internflukt oppstod først på midten av 1980-tallet og har siden blitt utviklet gjennom statspraksis og internasjonal teori. Først ute var en tysk forvaltningsdomstol som i 1984 avslo en søknad om asyl fra en tyrkisk borger fordi han kunne bosette seg i en annen del av Tyrkia.<sup>6</sup> Dommen ble tidlig fulgt opp av andre land. Internfluktalternativet har siden vært en fast og etablert del av statenes praksis.<sup>7</sup> I 2006 ble læren omtalt av UNEs stornemnd som «et etablert folkerettslig prinsipp».<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Se bl.a. Ot.prp. nr. 75 s. 98 og 415.

<sup>3</sup> Rt. 2015 s. 1388 (plenum) avsnitt 99 og 100 og HR-2021-203-A (3. februar 2021) avsnitt 37 og 48.

<sup>4</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 4: «Internal Flight or Relocation Alternative» *Within the Context of Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (2003) pkt. 3.

<sup>5</sup> Retten til vern som flyktning «er subsidiær i forhold til muligheten for beskyttelse i eget hjemland», jf. Ot.prp. nr. 75 s. 415. Se også Rt. 2010 s. 858 avsnitt 41, Rt. 2012 s. 139 avsnitt 42, Høyesteretts dom 23. mars 2018 (HR-2018-572-A) avsnitt 28 og dom 3. februar 2021 (HR-2021-203-A) avsnitt 49.

<sup>6</sup> Federal Constitutional Court, 2 B v. R 403/84 1501/84, EZAR 203 No. 5.

<sup>7</sup> European Legal Network on Asylum (ELENA) slo fast i Research Paper on the Application of the Concept of Internal Protection Alternative (2000) s. 65 at internflukt var «firmly established» i statspraksis.

<sup>8</sup> UNE Stornemnd, *Serbia* (2006).

### 3. Internflukt må være trygt og tilgjengelig

Etter utlendingsloven § 28 femte ledd er det to grunnvilkår for å kunne henvises til internflukt: Internfluktområdet må være trygt og tilgjengelig for søkeren.

Dette fremgår ikke direkte av ordlyden. Den sier bare at du må kunne få «effektiv beskyttelse». Men det betyr det samme. Med effektiv beskyttelse menes at internfluktområdet er trygt og tilgjengelig.<sup>9</sup> Dette er en fremtidsrettet vurdering. Spørsmålet er om man har et trygt og tilgjengelig internfluktalternativ hvis man må reise tilbake til hjemlandet. Det har ingen betydning om man kunne ha søkt internflukt tidligere eller om man har forsøkt å reise dit. Det kreves heller ikke at man har et internfluktalternativ når man forlater hjemlandet.<sup>10</sup> Utlendingsmyndighetene må vurdere muligheten for internflukt ut fra de opplysningene som de har på vedtakstidspunktet.

Utlendingsmyndighetene har bevisbyrden. De må påvise at søkeren har et trygt og tilgjengelig internfluktområde i hjemlandet. I utgangspunktet må de angi et bestemt område, f.eks. en by eller et distrikt. Dette ble lagt til grunn i stornemndas vedtak om internflukt i Serbia fra 2006. Normalt er det ikke nok å si at du kan reise til en annen del av hjemlandet. Du må få vite hvor du skal dra. Da blir det enklere å tilbakevise at dette er et trygt og tilgjengelig område for deg. Det blir også enklere for domstolene å kontrollere at vilkårene for internflukt er oppfylt.<sup>11</sup>

Internflukt er først og fremst aktuelt når du forfølges av enkeltpersoner eller grupper, som ikke har evne og vilje til å forfølge deg i andre deler av hjemlandet. Hvis sentrale myndigheter står bak forfølgelsen, vil man normalt ikke kunne henvises til internflukt. De vil ofte ha kontroll over hele landet og kan forfølge deg overalt.

#### 3.1. Tilgjengelig

Hva menes med «tilgjengelig»?

I norsk og internasjonal praksis kreves det at internfluktområdet er fysisk og rettslig tilgjengelig. Du må kunne reise fra Norge til det aktuelle området på en trygg og lovlig måte, og ta opphold der. Internflukt skal være et reelt alternativ, ikke en teoretisk mulighet. Stornemnda uttalte i vedtaket fra 2006 at området må være «reelt fysisk og rettslig tilgjengelig for klagerne, herunder at reisen dit må kunne skje på en trygg måte». EUs statusdirektiv (2011) art. 8 nr. 1 forutsetter at du kan reise trygt og lovlig – «safely and legally» – og få tilgang til området.

<sup>9</sup> NOU 2004: 20 s. 396, Innst. O. nr. 42 (2007–2008) s. 21 og Rt. 2015 s. 1388 (plenum) avsnitt 98.

<sup>10</sup> NOU 2004: 20 s. 396, EUs statusdirektiv (2011) art. 8 nr. 2, James C. Hathaway (mfl.), *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative* (1999), pkt. 8, Ninette Kelley, *Internal Flight/Protection Alternative: Is it reasonable?*, International Journal of Refugee Law nr. 14 2002, s. 13, Hugo Storey, *The Internal Flight Alternative Test: The Jurisprudence re-examined*, International Journal of Refugee Law, nr. 10, 1998, s. 509, og Andreas Zimmermann (red.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary*, Oxford 2011, s. 449.

<sup>11</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 4: «*Internal Flight or Relocation Alternative*» *Within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (2003) om at forvaltningen har bevisbyrden (pkt. 34) og må henvises til «a particular area» (pkt. 6), samt UDIs retningslinjer 2016-019 punkt 3 (2) som krever at UDI har «utpekt et bestemt område».

*Fysisk tilgang* betyr at du rent faktisk kan reise dit uten å bli utsatt for store farer eller belastninger. Du behøver ikke å krysse en frontlinje eller et minefelt for å komme frem. Den føderale domstolen i Canada uttalte i en dom fra 1993 at internfluktområdet må reelt sett være tilgjengelig – «realistically accessible». Du kan ikke utsettes for store farer eller vanskeligheter («great physical danger or to undergo undue hardship») på veien.<sup>12</sup> UNHCR påpeker at du må kunne reise dit uten å risikere fysiske farer på veien, f.eks. kamphandlinger eller trakassering.<sup>13</sup>

*Rettslig tilgang* betyr at du har lovlig adgang og opphold. Det vil du normalt ha i hjemlandet. Men det kan tenkes at noen regioner har selvstyre og krever tillatelse for innreise og opphold.

### 3.2. Trygt

Hva menes med «trygt»?

Forarbeidene til loven sier ikke hva som ligger i begrepet. I utgangspunktet er det nærliggende å tolke «trygt» som fravær av en reell forfølgelsesrisiko etter § 28 første ledd, siden internflukt er et unntak fra denne bestemmelsen. Det er trygt hvis du *ikke* har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion (osv.) eller står i en reell fare for dødsstraff, tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i internfluktområdet. Dette er i tråd med UNHCRs anbefalinger.<sup>14</sup>

Internflukt er ikke trygt hvis du kan bli videresendt fra internfluktområdet til det opprinnelige forfølgelsesområdet. Dette kalles kjede-refoulement. Et eksempel: Du blir henvist til internflukt i hovedstaden. Der blir du ikke forfulgt. Men når du kommer dit, blir du møtt av myndighetene og sendt videre til ditt hjemsted, hvor du risikerer forfølgelse. I så fall er ikke hovedstaden et trygt internfluktalternativ.

En viktig forutsetning for internflukt er at du kan leve åpent og fritt uten frykt for forfølgelse. Det er ikke meningen at du skal leve i skjul. Du skal kunne delta aktivt i samfunnslivet. Vi kan f.eks. ikke be deg om å skjule din seksuelle legning eller begrense din politiske aktivitet for å unngå forfølgelse.<sup>15</sup> Dette understrekes i UNHCRs anbefalinger om internflukt fra 2003 punkt 19:

«Claims are not expected or required to suppress their political or religious views or other protected characteristics to avoid persecution in the internal flight or relocation area.»

<sup>12</sup> Federal Court of Canada, *Thirunavukkarasu* (1993) pkt. 19.

<sup>13</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 4: «Internal Flight or Relocation Alternative» Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (2003) pkt. 10 og 11.

<sup>14</sup> UNHCR Guidelines on International Protection No. 4: «Internal Flight or Relocation Alternative» Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (2003) pkt. 20 og fotnote 9.

<sup>15</sup> High Court of Australia, *SZATV* (2007) om politisk aktivitet og Federal Court of Canada, *Atta Fosu* (2008) om seksuell legning: «To say that an internal flight alternative exists if the homosexual refugee claimant lives a 'discreet' existence, is to say that it is not an internal flight alternative.»

#### 4. Hva med rimelighet?

Hvis du har et trygt og tilgjengelig internfluktalternativ, har du ikke rett til flyktningstatus eller asyl. Tidligere var det et tredje vilkår: Internflukt kunne ikke være urimelig. Dette var en konkret vurdering av situasjonen for søkeren i internfluktområdet.<sup>16</sup> Terskelen for urimelighet var den samme som i § 38.<sup>17</sup> Var internflukt urimelig, ville søkeren ha rett til flyktningstatus og asyl.

Vilkåret ble tatt ut av loven i 2016. I forarbeidene til lovendringen ble det bl.a. vist til at det ikke var et krav om rimelighet etter internasjonal rett. De som ble rammet av endringen, kunne uansett få opphold i Norge etter § 38.<sup>18</sup>

I dag er det ikke et krav om rimelighet. Vi må i stedet vurdere om du kan få opphold på humanitært grunnlag etter § 38. De som før fikk flyktningstatus fordi internflukt var urimelig, vil i dag normalt få en tillatelse etter § 38. Dette fremgår av forarbeidene til lovendringen:

«En oppheving av rimelighetskriteriet i dagens § 28 femte ledd får først og fremst betydning for om det skal gis beskyttelsesstatus (flyktningstatus eller subsidiær beskyttelse) eller opphold på humanitært grunnlag. Det vises til at de som ikke lenger får rett til beskyttelsesstatus fordi rimelighetskriteriet oppheves, vil få søknadene vurdert etter den skjønsmessige bestemmelsen i § 38 og at innholdet i denne bestemmelsen normalt vil favne de tilfeller hvor det tidligere ble vurdert urimelig å henvise til internflukt. På samme måte som ved vurdering av andre rimelighetsgrunnlag for opphold etter § 38, vil avgjørelsen bero på et skjønn, og lovendringen er ikke ment å utvide anvendelsesområdet for § 38.»<sup>19</sup>

Noe forenklet kan vi si at rimeligheten av internflukt vurderes etter § 38 i stedet for § 28 femte ledd. De som før fikk asyl, kan i dag få opphold på humanitært grunnlag.<sup>20</sup>

Opphold etter § 38 vurderes på vanlig måte. Vi må foreta en totalvurdering av din livssituasjon ved retur til internfluktområdet. I tillegg kan forhold i Norge tillegges vekt, f.eks. barns tilknytning til riket.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 75 s. 99 og Rt. 2015 s. 1388 (plenum) avsnitt 89.

<sup>17</sup> Rt. 2015 s. 1388 (plenum) avsnitt 94: «Sjølvsagt om utforminga av forskrifta [§ 7-1] ikkje er den heldigaste, er meininga klar. Det er berre urimeleg å vise til internflukt dersom retursituasjonen er slik at vedkomande fyller vilkåra om sterke menneskelege omsyn i lova § 38. Det er altså terskelen her som blir brukt i vedtak etter § 38 som skal vere avgjerande også når det blir vurdert om internflukt er urimeleg.»

<sup>18</sup> Lov 17 juni 2016 nr. 58 (i kraft. 1 okt. 2016), jf. Prop. 90 L (2015–2016), *Innstramninger i utlendingsloven mv. (innstramninger II)*, pkt. 6.2. I forarbeidene til lovendringen ble det bl.a. vist til at det ikke var et krav om rimelighet etter internasjonal rett og at de som ble rammet av endringen, kunne uansett få opphold i Norge etter § 38.

<sup>19</sup> Prop. 90 L (2015–2016), *Innstramninger i utlendingsloven mv. (innstramninger II)* s. 51–52.

<sup>20</sup> En annen viktig forskjell er at domstolene ikke kan overprøve UNEs rimelighetsvurdering etter § 38, i motsetning til den tidligere rimelighetsvurdering etter § 28. Domstolene kunne prøve den tidligere rimelighetsvurderingen etter § 28 femte ledd, selv om de var noe forsiktige med det, jf. Rt. 2015 s. 1388 (plenum) avsnitt 247.

<sup>21</sup> Dette var ikke relevant for den tidligere rimelighetsvurderingen etter § 28 femte ledd, jf. Rt. 2015 s. 1388 (plenum) avsnitt 89.

## 5. Særlig om EMK artikkel 3

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har også vist til internflukt ved tolkningen av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3. EMD godtar at statene kan henvise søkeren til internflukt dersom to vilkår er oppfylt. For det første må internflukt være trygt. Det må ikke være en reell fare for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling. For det annet må internfluktområdet være tilgjengelig. Søkeren må ha mulighet til å reise dit, og få adgang til området og bosette seg der. Vilkårene er oppsummert i storkammeravgjørelsen *J.K. mot Sverige* (2016) avsnitt 82:

“[T]he Court has held that reliance on an internal flight alternative does not affect the responsibility of the expelling Contracting State to ensure that the applicant is not, as a result of its decision to expel, exposed to treatment contrary to Article 3 of the Convention [...] Therefore, as a precondition of relying on an internal flight alternative, certain guarantees have to be in place: the person to be expelled must be able to travel to the area concerned, gain admittance and settle there...”<sup>22</sup>

Humanitære forhold kan i noen tilfeller medføre at klageren utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. I så fall er det ikke «trygt» å henvise til internflukt. Generelt skal det mye til. EMD opererer med to terskler: hvis de humanitære forholdene skyldes generell fattigdom og mangel på ressurser, skal det svært mye til for at retur vil krenke EMK artikkel 3. Da kreves det «very exceptional circumstances», slik som i *D mot Storbritannia* (1997). Dersom de humanitære forholdene skyldes konflikter eller myndighetenes handlinger, skal det noe mindre til. Da bruker man terskelen fra *M.S.S. mot Hellas og Belgia* (2011). I denne dommen konstaterte EMD at en returnert asylsøker ble utsatt for nedverdiggende forhold i Hellas fordi han måtte leve flere måneder på gaten i ekstrem fattigdom uten å få oppfylt sine mest grunnleggende behov.<sup>23</sup> EMD la også stor vekt på at han som asylsøker tilhørte en underpriviligert og sårbar gruppe.

Forskjellen mellom de to tersklene kommer til syne i *Sufi og Elmi mot Storbritannia* (2011). Her la EMD til grunn at de humanitære forholdene i flyktningleire for internt fordrevne i Sør-Somalia var så dårlige at retur dit ville krenke EMK artikkel 3. Domstolen viste bl.a. til at beboerne hadde svært begrenset tilgang på vann, mat og sanitæranlegg. Leirene var overbefolket («severely overcrowded»). De var beregnet for ca. 90.000, men huset ca. 280.000 personer. Det var også fare for seksuelle overgrep og annen kriminalitet i leirene. I tillegg kunne man ikke reise fritt ut av leirene. EMD mente at det var riktig å bruke den noe lavere terskelen i *M.S.S. mot Hellas og Belgia* (2011) fordi den humanitære krisen var skapt av partene i konflikten.<sup>24</sup> Sentralt i vurderingen av artikkel 3 blir da om søkeren får tilfredsstilt

<sup>22</sup> Se også *Salah Sheekh mot Nederland* (2007) avsnitt 141 og *Sufi og Elmi mot Storbritannia* (2011) avsnitt 266, og blant nyere praksis *M.S. mot Slovakia og Ukraina* (2020) avsnitt 120.

<sup>23</sup> EMD, *M.S.S. mot Hellas og Belgia* (2011) avsnitt 254: “He allegedly spent months living in a state of the most extreme poverty, unable to cater for his most basic needs: food, hygiene and a place to live. Added to that was the ever-present fear of being attacked and robbed and the total lack of any likelihood of his situation improving.”

<sup>24</sup> EMD, *M.S.S. mot Hellas og Belgia* (2011) avsnitt 282: “If the dire humanitarian conditions in Somalia were solely or even predominantly attributable to poverty or to the State’s lack of resources to deal with a naturally occurring phenomenon, such as a drought, the test in *N. v. the United Kingdom* may well have been considered to be the appropriate one. However, it is clear that while drought has contributed to the humanitarian crisis, that crisis is predominantly due to the direct and indirect actions of the parties to the conflict.”

sine mest grunnleggende behov, bl.a. for mat og hygiene, om han er utsatt for mishandling og utsiktene for at hans situasjon vil forbedre seg innen rimelig tid. Domstolen påpeker i avsnitt 283 at:

«[...] the Court does not consider the approach adopted in *N. v. the United Kingdom* to be appropriate in the circumstances of the present case. Rather, it prefers the approach adopted in *M.S.S. v. Belgium and Greece*, which requires it to have regard to an applicant's ability to cater for his most basic needs, such as food, hygiene and shelter, his vulnerability to ill-treatment and the prospect of his situation improving within a reasonable time-frame [...].»

I forarbeidene til lovendringen i 2016 ble det vist til at slike forhold kan få betydning for om internflukt kan anses trygt og tilgjengelig. Departementet påpeker i Prop. 90 L (2015-2016) side 51:

«Når EMD i saken *Salah Sheek* og etterfølgende avgjørelser også ser hen til om levetilstandene i området etter en konkret vurdering er forenlig med grunnleggende menneskelige behov for den enkelte søker, er dette uttrykk for det menneskerettslige vernet etter EMK artikkel 3. Det er knyttet til relevanskriteriet, dvs. om det finnes et internfluktområde som representerer et trygt og tilgjengelig område som utlendingen kan returneres til uten å risikere forfølgelse eller uten krenkelse av EMK artikkel 2 eller 3, og ikke et rimelighetskriterium, dvs. om det er rimelig å henvise til internflukt.»

## 6. Oppsummering

I noen tilfeller kan du få beskyttelse mot forfølgelse på hjemstedet ved å flytte til en annen del av hjemlandet. Dette kalles internflukt. Har du et trygt og tilgjengelig internfluktalternativ i hjemlandet, har du ikke rett til flyktningsstatus. Dette følger av § 28 femte ledd. Myndighetene må angi et trygt og tilgjengelig område. Tilgjengelig betyr at du har fysisk og rettslig tilgang til området fra Norge. Trygt betyr at du ikke har en velbegrunnet frykt for forfølgelse eller står overfor en reell fare for dødsstraff, tortur eller mishandling i området. Hvis du har et internfluktalternativ, har du ikke rett til asyl. Da må vi i stedet vurdere om du bør få en oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter § 38, bl.a. på grunn av forholdene i internfluktområdet.