



Maria Bexelius

Asylrätt, kön och politik

En handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter

ASYLRÄTT, KÖN OCH POLITIK

ASYLRÄTT, KÖN OCH POLITIK

En handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter

Maria Bexelius

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

© Författaren och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

Författare: Maria Bexelius

Omslag: Shamal Kaveh

Sättning: Maria Bexelius

Tryck och distribution: Books on Demand, Visby 2008

ISBN: 978-91-633-23300-3

INNEHÅLL

FÖRORD	9
KAPITEL 1. INLEDNING	11
Viktiga begrepp, avgränsningar och perspektiv	12
Upplägg och läsanvisning	19
KAPITEL 2. MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER	22
Kvinnors rättigheter	23
Rättigheter för särskilt utsatta grupper av kvinnor	28
Flickors rättigheter	28
Staters skyldigheter	29
KAPITEL 3. VÅLDETS SKIFTANDE SKEPNAD	34
Våld mot kvinnor inom familjen/i hemmet	35
Våld mot kvinnor i samhället	37
Våld mot kvinnor förövat eller tolererat av staten	38
Statligt våld genom statsrepresentanter vid frihetsberövanden	38
Statligt våld förövat genom lagar och policys eller underlåtenhet	40
Våld mot kvinnor i väpnad konflikt och post-konflikt	41
Orsaker till varför kvinnor inte polisanmäler	43
Personliga omständigheter	43
Ekonomisk och sociopolitisk situation	45
Rättssystemets brister	47
Flerfaldigt diskriminerade kvinnor	49
KAPITEL 4. PERSPEKTIV PÅ VÅLDET	51
Våldets orsaker	51
Våldets mekanismer	53
Våldets konsekvenser	54
Rättighetskonsekvenser	54
Hälsokonsekvenser	54
Socioekonomiska och politiska konsekvenser	55
KAPITEL 5. INTERNATIONELL FLYKTINGRÄTT	57
Kön, makt, våld och politik – före, under och efter flykten	57
Rättigheter vid asylprövningen	59
FN:s flyktingkonvention	60
Andra internationella konventioner och principen om <i>non-refoulement</i>	65
Regionala MR-instrument och överenskommelser	66
Rättigheter under asylprocessen	68

Internationella MR-instrument	68
Regionala MR-instrument och överenskommelser	70
KAPITEL 6. SVENSK FLYKTINGRÄTT	73
En översikt av asylprocessen	74
Asylansökan hos Migrationsverket	75
Överklagan till Migrationsdomstolen	76
Ansökan om prövningstillstånd hos Migrationsöverdomstolen	76
Efter laga kraftvunnet beslut/dom	77
Förvar	78
Dublinförfarande	78
Prövning vid sk. uppenbart ogrundade ansökningar	79
KAPITEL 7. FLYKTINGSTATUS – ASYLUTREDNING	81
Medvetenhet om kön	81
Förståelse för könsrelaterat våld och könsdiskriminering	82
Förståelse för maktordningars samverkan vid förtryck och motstånd	82
Förståelse för ålders/barnperspektivet	83
Kunskap om människorättssituationen	84
Val av offentligt biträde, utredare och tolk,	85
Separat utredning	88
Intervjumiljö	89
Förhållningssätt och attityd	90
Sekretess	91
Information om asylprocess och asyllagstiftning	92
Information om utredningsupplägg	92
Erkännande av svårigheter	93
Kunskap om och lyhördhet för traumans effekter	94
Samtalsmetodik - verbal/icke-verbal kommunikation	97
Tid	100
Hållpunkter	101
KAPITEL 8. FLYKTINGSTATUS - ASYLBEDÖMNING	105
Flyktingdefinitionen – och genusanalysen som ger lika rätt till skydd	105
Befinner sig den sökande utanför ”sitt” land?	108
Könsrelaterade asylskäl uppstår även utomlands	108
Hållpunkter	111
Är den fruktade åtgärden tillräckligt allvarlig för att utgöra förföljelse?	112
Problematisering	112
Fem steg mot en genusmedveten analys av förföljelse	113
En juridisk guide	114
Hållpunkter	126
Är fruktan för statlig eller icke-statlig förföljelse välgrundad?	127
Sex steg mot en genusmedveten analys av välgrundad fruktan	127
En juridisk guide - det subjektiva elementet	128
En juridisk guide - det objektiva elementet	132
Hållpunkter	151

Om fruktan för icke-statlig förföljelse, kan och vill staten erbjuda skydd?	152
Fem steg mot en genusmedveten analys av statens skydd	152
Problematik	153
En juridisk guide	154
Hållpunkter	163
Om fruktan för icke-statlig förföljelse, finns ett internt flyktalternativ?	164
Två steg mot en genusmedveten bedömning av internflyktsalternativ	164
Problematik	165
En juridisk guide	167
Hållpunkter	176
Kan förföljelsen eller statens oförmåga/ ovilja att ge skydd hänföras till en konventionsgrund?	177
Fem steg mot en genusmedveten analys av konventionsgrunderna	177
Problematik	178
En juridisk guide	179
Hållpunkter	194
Bevisfrågor och avslutande aspekter av asylbedömningen	195
 KAPITEL 9. KOMPLETTERANDE GRUNDER - BEDÖMNING	 199
Skyddsbehövande i övrigt	199
Synnerligen ömmande omständigheter	200
Verkställighetshinder	200
Hållpunkter	202
 KAPITEL 10. ASYLMOTTAGNING - RÄTTIGHETER	 203
Rätten till effektivt skydd mot könsrelaterat våld etc.	203
Hållpunkter	205
Rättigheter i samband med äktenskapet ingående och upplösning	205
Hållpunkter	206
Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, hälsa, bostad, mat mm.	206
Bostad	207
Mat, kläder, dagliga omkostnader etc.	207
Hälsa	207
Hållpunkter	208
Rätten till skola och barnomsorg	208
Hållpunkter	209
Rätten till och i samband med arbete	209
Hållpunkter	210
Skyldigheten till organiserad sysselsättning	210
Hållpunkter	210
 KAPITEL 11. I OLIKA FASER AV ASYLPROCESSEN	 211
Polis/tull	211
Vid inresa	211
Migrationsverket	212
Vid asylansökan	212
Vid mötet med det offentliga biträdet	212

Vid muntlig genomgång hos Migrationsverket	213
Vid beslut	214
Migrationsdomstolen	214
Vid muntlig förhandling	215
Vid beslut	216
Migrationsöverdomstolen	216
Laga kraftvunnet beslut	216
Vid verkställighetshinder	216
Anmälan till internationella organ	217
Dublinförordningen	217
S.k. uppenbart ogrundade ansökningar	218
 KAPITEL 12. KVINNORS RÄTTIGHETER VID BRUSTEN ANKNYTNING	 220
Problematik	220
Svensk lagstiftning om fortsatt uppehållstillstånd	221
Undantag från huvudregel – beviljande av fortsatt tillstånd	221
Hållpunkter	225
 KAPITEL 13. KVINNOR I IRREGULJÄR MIGRATION S.K. PAPPERSLÖSA	 226
Hållpunkter	226
 KAPITEL 14. ASYLSÖKANDE KVINNORS REFLEKTIONER	 228
Om bemötandet	228
Om utredningen	230
...och information om process och rättigheter	230
...och reflektioner kring frågor och bevisning	230
...och svårigheten att berätta i mäns närvaro	232
Om besluten	233
...och reflektioner kring varför det blev avslag	233
...och tiden efteråt	235
Om processens inverkan på personligheten	237
Om bilden av Sverige	239
 KÄLLFÖRTECKNING	 241
 LÄSTIPS	 250
 LÄNKTIPS	 254
 BILAGA 1: CHECKLISTA (UNHCR): ASYLUTREDNING	 257
 BILAGA 2. CHECKLISTA (UNHCR): FLYKTINGSKAPSBEDÖMNING	 263
 BILAGA 3: SVENSKA UTLÄNNINGSLAGEN (2005:716) I URVAL	 269

FÖRORD

Den här handboken publiceras inom ramen för projektet ”Kvinnors rätt till skydd – en handbok för jämställdhet i asylprocessen” som Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar drivit under 2007. Projektet har möjliggjorts genom stöd från Delegationen för fördelning av statsbidrag för kvinnors organisering och jämställdhetsprojekt.

Handboken föregicks av intervjuer, enskilt eller i grupp, med anställda vid Migrationsverkets olika enheter i Stockholm, Göteborg respektive Malmö och med anställda vid de tre Migrationsdomstolarna samt med juridiska ombud, frivilligorganisationer och asylsökande kvinnor. Frågor om gränspolisens rutiner har besvarats skriftligen. Frågor kring kvinnojourers rutiner och erfarenheter av kontakt med kvinnor utan uppehållstillstånd har besvarats dels skriftligen och dels i samtal. Socialstyrelsen och socialtjänsten har kontaktats per telefon. Underlaget för projektarbetet har också omfattat beslut och domar som rör könsrelaterad eller könsspecifik förföljelse från samtliga tre rättsinstanser. Samtliga domar från Migrationsöverdomstolen som publicerats har också bevakats löpande i syfte att följa praxisutvecklingen. Intervjuer och läsning av beslut har genomförts i syfte att säkerställa en uppdaterad bild av de problem som kvinnor kan möta i asylprocessen.

Ett varmt tack till alla som intervjuats, och särskilt till ni kvinnor som tagit er tid att dela med er av erfarenheter och tankar, vilket ibland väckt starka minnen till liv. Eftersom jag lovat er anonymitet kan jag tyvärr inte tacka er vid namn. Förhoppningen är att en ökad insikt i de negativa upplevelser som ni och andra kvinnor har haft under asylprocessen ska stämma till eftertanke, och leda till kritisk reflektion om hur normer kring kön inte bara påverkar asylsökandes villkor utan också handläggares, beslutsfattares och allas våra bilder av ”den riktige” flyktingen. Det finns en förhoppning om att handboken ska bidra till att asylsökande kvinnor får ett respektfullt bemötande och till att minska risken för en orättvis asylprocess som i avsaknad av ett genusperspektiv inte ger alla sökande - oavsett kön, sexuell läggning eller könsidentitet - lika förutsättningar till flyktingstatus och skydd.

Anki Carlsson på Rådgivningsbyrån förtjänar ett särskilt tack för sina läsningar av handboksutkast, insiktsfulla synpunkter, bra dialog och stimulerande diskussioner under hela projektiden. Tack också till Anders Sundquist för läsning och goda synpunkter, och till samtliga kollegor på Rådgivningsbyrån för att ni bidragit med er kompetens och givit mig inblick i ert dagliga arbete.

För korrekturläsning och värdefulla kommentarer på hela eller utvalda delar av handboksutkast vill jag avslutningsvis rikta ett stort tack till Shamal Kaveh, Madelaine Seidlitz, Feyza Bilici Kocak, Emelia Frennmark, Banafshe Hejazi, Gunilla Odin, Annika Flensburg, Ulla Bexelius, Jakob Kihlberg, Javeria Rizvi Kabani, Katarina Bergehed och Åsa Cronberg.

Eventuella fel som smugit sig in i texten ansvarar naturligtvis författaren för.

Maria Bexelius, projektledare

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

KAPITEL 1. INLEDNING

Principen om jämställdhet ska genomsyra alla politikområden, inklusive asylpolitiken. Det framgår av såväl EU:s som Sveriges jämställdhetspolicy. Efter många års kritik och förändringslöften fick Sverige år 2006 en ny utlänningslag. Dess förarbeten framhåller tydligare än tidigare att kvinnor och homo-, bisexuella och transpersoner (hbt-personer) ska inkluderas i flyktingdefinitionen på lika villkor som heterosexuella män. För att lagen ska spela en reell roll, och verkligen påverka kvinnors och hbt-personers möjligheter att få skydd mot förföljelse i Sverige, i enlighet med internationell och svensk flyktingrätt, krävs bland annat att både asylprövningen och andra delar av processen präglas av ett genusperspektiv.

Handboken syftar till att vara ett praktiskt redskap för offentliga biträden/juridiska ombud som företräder asylsökande kvinnor och flickor under asylprocessen i Sverige. Likväl är förhoppningen att den ska kunna användas i det dagliga arbetet vid Migrationsverket och migrationsdomstolarna, och att den ska kunna brukas av frivilligorganisationer liksom av andra personer som möter asylsökande kvinnor och flickor eller vill skapa sig en bild av hur normer kring kön påverkar asylsökandes livsvillkor och förutsättningar att få en rättvis asylprövning.

Grundläggande principer för en folkrättsligt korrekt asylprövning behandlas i handboken, varvid ett särskilt fokus läggs vid hur ett genusperspektiv kan tillvarata asylsökande kvinnors rättigheter.

Handboken gör dock inte anspråk på att omfatta alla delar av flyktingrätten. Den behandlar inte den asylpraxis som utformas vid svenska domstolar, eftersom denna är i högsta grad föränderlig. Handboken ska således ses som ett komplement till sedvanliga källor på området.

Exemplen i denna handbok utgår alltså från att den sökande är kvinna eller flicka. Utgångspunkterna och metoden för hur man angriper asylrätten ur ett genusperspektiv är dock lika relevanta för män och pojkar, men särskilt för kvinnor, flickor och hbt-personer eftersom de oftare än heterosexuella män

åberopar risk för det som brukar kallas könsrelaterad och/eller könsspecifik förföljelse.

Sammanfattningsvis, asylrätten kräver ett genusperspektiv vid handläggning av varje asylansökan för att säkerställa att alla - oavsett kön, sexuell läggning eller könsidentitet - ska ges lika förutsättningar till en individuell asylprövning i enlighet med internationell flyktingrätt och internationella normer om mänskliga rättigheter.

Viktiga begrepp, avgränsningar och perspektiv

I föreliggande arbete används några begrepp, bl.a. kön och genus, som inledningsvis bör diskuteras. Detsamma gäller även det perspektiv som ligger till grund för min analys och diskussion, dvs. genusperspektivet på asylrätten.

Kön eller **genus** används båda för att beskriva allt som rör relationen mellan män och kvinnor och som analytisk kategori för att beskriva könsrelationer i olika historiska och nutida kontexter, liksom för att granska hur kön och genus till exempel konstrueras av olika maktpolitiska och rättsliga organ vilket påtagligt inverkar på människors liv.

Genus (engelskans *gender*) introducerades i Sverige för att, som en kontrast till kön (engelskans *sex*), problematisera en essentiell och biologisk förståelse av kön.¹ Med genus ville man betona hur kön och vår förståelse av kön egentligen bygger på två skilda dimensioner. Å ena sidan talar vi om kön som ett biologiskt faktum, dvs. vi kategoriserar människor som män respektive kvinnor utifrån den könsbestämning som görs vid födseln och som normalt ligger till grund för registreringen hos myndigheter, religiösa eller samhällseliga institutioner. Å andra sidan talar vi om kön som något socialt konstruerat, dvs. vi syftar vi med kön på en rad olika föreställningar som handlar om manligt/maskulint och kvinnligt/feminint, något som är ständigt föränderligt och därför varierar över tid, plats och sammanhang. Således började tudelningen kön/genus användas för att med begreppet kön beteckna det biologiska och med genus det sociala, även om just föreställningarna om könet också påverkar definitionerna av det

¹ För en historisk och dagsaktuell översikt av begreppet kön/genus se t.ex. i Gothlin Eva, *Kön eller genus?* Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborg 1999; SOU 2007:67, Freidenvall, Lenita, Regeringsformen ur ett könsperspektiv – en övergripande genomgång. Rapport till Grundlagsutredningen 2007.

biologiska. Med begreppet genus ville man också synliggöra förekomsten av en hierarkisk ordning mellan könen, i vilken det manliga/maskulina på ett strukturellt plan blir överlägset det kvinnliga/feminina och därmed blir normen.

Distinktionen kön/genus (*sex/gender*) har dock med åren problematiserats och utsatts för kritik av både internationella och svenska forskare. Detta med hänvisning till att den skapar en förenklad bild av kön som något entydigt och strikt biologiskt; något som är avgränsat sitt sociokulturella sammanhang. Man betonar idag mer att det biologiska könet också är socialt konstruerat.

I Sverige har en del forskare valt att återgå till att tala om kön i stället för kön/genus. Kön förstås då i vid mening och ges samma sociala och konstruerade innebörd som genus.² I svenska förarbeten förekommer användningen av både köns- och genusbegreppet. Lagstiftningen talar emellertid bara om kön, både i betydelsen en biologisk kategori och en socialt konstruerad kategori. Kön återfinns således i svensk lagtext som motsvarigheten till engelskans *gender*. *Gender* har av FN definierats på följande sätt.

Gender refers to the relationship between women and men based on socially or culturally constructed and defined identities, status, roles and responsibilities that are assigned to one sex or another [...]. Gender is not static or innate but acquires socially and culturally constructed meaning over time.³

Det statliga utvecklingsorganet Sida laborerar på följande sätt kring innebörden av *gender*.

Gender is an overarching and fundamental variable in the sense that it can also be applied to all other cross-cutting variables such as race, class, age, ethnicity, sexual orientation, religion, disability and locality. Gender systems are rooted in different socio-cultural contexts which determine what is expected, allowed and valued in a woman/man and girl/boy in these specific contexts. Gender roles are learned through socialisation processes; they are not fixed but are changeable. Gender

² Kön/genus som begreppspar används dock fortfarande av många forskare som anser att trots problematiken med begreppet kan det ge en bättre förståelse och vara mer funktionell i analysen av relationen mellan könen i samhället.

³ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/01, May 2002 (härefter UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution), para. I.3.

systems are institutionalised through child-rearing ideologies and practices, education systems, political and economic systems, legislation, and culture, religion and traditions. The relationship between “sex” and “gender” is not as straightforward as it once was. Nor is the relation of either of them to demeanour, dress, behaviour, sexuality or sexual orientation. Both concepts should be considered as contextual and subjectively formulated.⁴

I förarbetena till den nuvarande utlänningslagen konstateras att i valet mellan att översätta engelskans *gender* med genus eller kön, väljer man kön eftersom det är sedan länge etablerat i svensk lag. Det betonas att kön ska förstås i vid mening. Till följd av detta resonemang väljer lagstiftaren översättningen kön för *gender*, könsrelaterad förföljelse för *gender-related persecution* och könsspecifik förföljelse för *gender-specific persecution*.⁵ Utlänningslagens flyktingdefinition fick dessutom en delvis ny skepnad vid den senaste lagändringen och innehåller nu också ordet kön.

Det faktum att kön blivit ett vedertaget begrepp i den svenska flyktingrätten de senaste åren gör, tillsammans med förhållandet att den här handboken kommer att samläsas med förarbetena till utlänningslagen, att jag väljer att huvudsakligen använda mig av begreppet kön istället för genus.

Om jag inte uttryckligen skriver motsatsen uppmanas läsaren därför att tänka på kön som något socialt konstruerat; som visserligen kopplas till kroppar men som likväl knyts till maktrelationer mellan könen och formas av föreställningar och normer som definierar vad det i en specifik kontext förväntas innebära, utseendemässigt och beteendemässigt, att vara en ”riktig” kvinna, dvs. feminin/kvinnlig, eller en ”riktig” man dvs. maskulin/manlig. Det är därmed inte något statiskt, utan föränderligt över tid och rum.

Även om jag i handboken valt att använda mig av begreppet kön istället för genus, så är det värt att notera att jag av pragmatiska skäl inte kommer att vara helt konsekvent. Jag kommer i vissa fall att använda mig av genus för att

⁴ Sida Department for Democracy and Social Development, Gender Equality Team,, *Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation*, October 2005, s. 4; se även t.ex. Sida, Deso/Jämställdhetsgruppen, *Kön spelar roll Om jämställdhet i utvecklingssamarbetet*, oktober 2005.

⁵ SOU 2004:31 Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse, Betänkande av Utredningen om förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning kapitel 3, s. 73-77.

beskriva begrepp som jag uppfattar vedertagits i Sverige. Därför kommer jag att till exempel tala om ett **genusperspektiv** på asylrätten i stället för om ett könsperspektiv. Genusperspektivet har med åren blivit ett inarbetat begrepp som, uppfattar jag, av människor i allmänhet förstås som mer inkluderande, mindre essentialistiskt och mindre heteronormativt än begreppet könsperspektiv. Jag kommer av samma skäl att använda mig av **genusmedveten** istället för könsmedveten, och **genusanalys** istället för könsanalys.

Min utgångspunkt är att **könsmaksordningen** samverkar med **andra maktordningar** baserade på klass, etnicitet, sexualitet, ålder mm. Vår könsidentitet, våra erfarenheter och hur vi dagligen förhåller oss till att vara kvinna eller man formas således av normer kring kön, som är sammanflätade med andra normer. Detta perspektiv på makt och kön anlägger även FN, vilket kommer att tydliggöras i de nästföljande kapitlen.

Begreppet kvinna används genomgående i texten för att beteckna både heterosexuella, bisexuella, lesbiska kvinnor och flickor samt transpersoner som identifierar sig som kvinnor eller flickor. Att **"flicka"** inte alltid åtföljer "kvinna" beror på att läsbarheten förväntas försämrats av detta. Transpersoner, vars könsidentitet är kvinna, ska läsas in när texten problematiserar asylsökande lesbiska eller bisexuella kvinnors situation i asylprocessen.

På flera ställen i texten förtydligas att "kvinnor" ska förstås med utgångspunkt från att kvinnor inte utgör en enhetlig kategori, utan att vad det innebär att vara kvinna i en viss kontext påverkas av maktordningar baserade såväl på kön, som på sexualitet, ålder, etnicitet, klass, nationalitet mm. När möjliga karaktäristika inte räknas upp, ska termen "kvinna" läsas på ett inkluderande sätt.

Sexuell läggning ska läsas in i begreppet **sexualitet**, överallt där begreppet sexualitet används. Ibland använder jag dock begreppet sexuell läggning enskilt, i förtydligande syfte. Sexuell läggning ska förstås som den självupplevda sexuella identiteten.

Att anlägga ett **genusperspektiv på asylrätten** innebär att analysera flyktingdefinitionen och företa asylutredningar med utgångspunkt från att normer kring kön påverkar alla människors livsvillkor, handlingar, tankemönster och åsikter. Detta sker, enligt ovan, med utgångspunkt från uppfattningen att föreställningar och normer kring kön, och därmed vad det förväntas innebära att

vara en "riktig" (feminin) kvinna eller en "riktig" (maskulin) man i en viss kontext, är föränderliga. De könsnormer som hittills varit dominerande världen över har konstruerat "det manliga/maskulina" som överlägset "det kvinnliga/feminina", om än de närmare gränsdragningarna för vad kategoriseringen innehållit har varierat. Utseenden och beteenden har kodats som "manliga" respektive "kvinnliga", där "manliga" män värderats högre än kvinnor och "omanliga" män, och där såväl "kvinnliga" kvinnor som "manliga" män premierats framför de personer som överskridit de uppsatta gränserna för hur kvinnor och män förväntas agera och se ut.

Maktordningen mellan könen har därmed varit till fördel för män och resulterat i att kvinnor utsatts för utbredd diskriminering och andra övergrepp. Men även hbt-personer har utsatts för förtryck på grund av normerna kring kön. Detta eftersom den binära hierarkiska köns kategorin förutsatt en heterosexuell relation; heterosexualitet har överordnats all annan sexualitet. Hbt-personer har därmed inte betraktats som "riktiga" män respektive kvinnor. Könsmaktsordningen samverkar också med andra maktordningar baserade på till exempel klass, etnicitet och ålder. Synen på hur en svart respektive vit kvinna bör agera har således skilt sig åt, på samma sätt som förväntningarna varit olika på en fattig respektive rik, en ung respektive äldre kvinna. Kvinnor och män som i ord eller handling, medvetet eller omedvetet, ifrågasatt könsnormerna har mött, och möter fortfarande, ofta negativa reaktioner. De utsätts världen över för olika former av bestraffning från stat eller enskilda.

För flyktingrättens del har de rådande normerna kring kön inneburit att flyktingdefinitionen utformats och tolkats med utgångspunkt från föreställningar om den heterosexuelle mannen, och de kränkningar och den politiska aktivitet han ofta bär med sig i bagaget. Kvinnor, barn och hbt-personer vars asylskäl avviker från dennes har därmed inte fått lika förutsättningar till flyktingstatus. Detta har under de senaste decennierna uppmärksammats av FN:s flyktingorgan och många andra aktörer. Att anta ett genusperspektiv på asylrätten innebär således att vara medveten om denna historiska de facto diskriminering vid asylprövningen och hur den uppstått. Det innebär att vara lyhörd för hur normer kring kön påverkar människors asylskäl liksom förhållanden under och efter flykt. Det innebär också att vara lyhörd för det bemötande som ges asylsökande

kvinnor, med utgångspunkt i normer kring kön, ålder, sexualitet, klass och etnicitet.

För att beskriva hur normer kring kön påverkar asylskäl har ett antal termer etablerats inom den internationella flyktingrätten, varav några (på engelska) är: **”gender-related asylum claims” (könsrelaterade asylskäl), ”gender-related persecution” (könsrelaterad förföljelse), ”gender-specific persecution” (könsspecifik förföljelse).** Könsrelaterad förföljelse betecknar, i enlighet med UNHCR:s och olika länders riktlinjer på området, förföljelse vars orsaker helt eller delvis grundar sig i föreställningar och normer kring kön. En kvinna kan till exempel förföljas för att hon medvetet eller omedvetet bryter mot lagar eller normer som reglerar förväntningar på den ”riktiga” kvinnan. Hon kan även förföljas med en metod, till exempel sexuellt våld, som väljs på grund av föreställningar och normer kring kön, om än orsaken till förföljelsen inte direkt går att relatera till kön. Det betecknas som könsspecifik förföljelse. Slutligen kan hon förföljas både med metoder som främst valts till följd av föreställningar och normer kring kön och av skäl som främst går att hänföra till detsamma. Könsrelaterade asylskäl används här som samlingsnamn för att beteckna skäl som antingen berör könsrelaterad eller könsspecifik förföljelse.

Handboken fokuserar på kvinnor. Det bör dock hållas i åtanke att könsrelaterade aspekter på asylrätten (dvs. de aspekter som rör normer kring kön) ska beaktas vid varje ansökan. Inte bara kvinnor och flickor utan också män och pojkar, särskilt homosexuella och bisexuella män, samt transpersoner åberopar fruktan för könsrelaterad eller könsspecifik förföljelse. En homosexuell man kan till exempel riskera trakasserier, våld eller till och med mord på grund av att han genom sin sexualitet brutit mot lagar eller normer som föreskriver hur en ”riktig” man bör agera. Ett heterosexuell man kan frukta att, i strid med sina principer och inre övertygelse, behöva göra militärtjänstgöring eller att bestraffas som desertör. I de flesta länder är denna förföljelse grundad i föreställningar om kön, nämligen i föreställningar om den starke, stridande mannen som försvarar kvinnor, barn och nation. Han bryter mot bilden av den ”riktige” mannen genom att vägra bära vapen.

Det finns alltid dilemman och risker med att enbart fokusera på kvinnor. Ett sådant är att begreppen kön och genusperspektiv riskerar att felaktigt förstås som att de enbart syftar på kvinnor och inte på relationen mellan könen. Ett annat

dilemma är risken att det uppfattas som att kvinnor skildras som en enhetlig kategori, med bestämda egenskaper – tvärtemot den syn som jag redogjort för här i inledningen. Den risken är än större när man beskriver problem som asylsökande kvinnor kan uppleva till följd av maktordningar baserade på både kön, etnicitet, legal status etc. Beskrivningen av ”den andra kvinnan” riskerar att bli essentialistisk och kan förstärka rådande stereotyper om asylsökande kvinnor som passiva offer för förtryck och ”den andre mannen” som ”kvinnoförtryckare”.

Detta vill jag förhindra, varför jag vill betona vikten av att bli medveten om egna stereotypa uppfattningar om asylsökande kvinnor och män; detta som ett led i strävan att möta varje person utifrån hans/hennes egen berättelse och rätt att få en individuell asylprövning. Jag vill poängtera betydelsen av att se patriarkatet som både universellt och partikulärt, som FN:s generalsekreterare uttrycker det i sin rapport om våld mot kvinnor. Det gäller att se hur kvinnor världen över utsätts för könsrelaterat våld och könsdiskriminering och att det har samma rötter om än det har delvis olika uttryckssätt och färgas av sina specifika kontexter och maktförhållanden. Det gäller att se att kvinnor kan vara både aktörer med olika motståndsstrategier och människor som utsatts för svåra kränkningar, att kvinnors politiska åsikter och aktiviteter, på grund av maktordningar baserade på kön, kan ta sig andra uttryck än mäns. Det bör även noteras att kvinnor, liksom asylsökande män, också kan utsättas för kränkningar med rasistiska förtecken när de väl kommit hit och sökt en fristad.

Jag vill slutligen betona vikten av att se att integreringen av ett genusperspektiv på asylrätten och avståndstagandet från den heterosexuella mansnormen, är en fråga om allas rätt att, utan diskriminering, få lika förutsättningar till flyktingstatus. Men för att det ska få en verklig effekt för människor som flyr undan förföljelse krävs dessutom att alla sökande får tillgång till en rättssäker asylprövning som inte är restriktiv, utan grundar sig i folkrättens dokument om flyktingars rättigheter och tolkas med principen om människors lika värde och rättigheter som riktmärke.

Upplägg och läsanvisning

Handboken är uppdelad i 14 kapitel.

Kapitel 2 behandlar mänskliga rättigheter ur ett genusperspektiv. En historisk tillbakablick följs av en kort redogörelse för hur kvinnors rättigheter etablerats inom FN-systemet och vilka folkrättsliga skyldigheter stater har att erbjuda ett effektivt skydd mot könsrelaterat våld och könsdiskriminering, oavsett vem som är förövare eller var övergreppet äger rum.

Detta behandlas mot bakgrund av att internationell lag om mänskliga rättigheter utgör grunden för flyktingrätten. Det är även tänkt att kapitlet ska kunna samläsas med andra kapitel och därmed ge läsaren verktyg i samband med tolkningen av förföljelsebegreppet i flyktingdefinitionen (kapitel 8) liksom vid frågor som rörande kvinnors rättigheter under asylprocessen (kapitel 10) och vid brusten anknytning (kapitel 12).

Kapitel 3 redogör kort för olika former av könsrelaterat våld, dess orsaker, mekanismer och konsekvenser; detta med utgångspunkt från FN-dokument. Det uppmärksammar även vanliga orsaker till varför kvinnor sällan polisanmäler våldet.

Kapitlet är tänkt att samläsas med samtliga kapitel som rör kvinnors roll i asylprocessen, särskilt med de två som rör asylutredning respektive asylbedömning. Kännedom om problematiken kring våldet kan bli av avgörande betydelse för om kvinnors könsrelaterade asylskäl erkänns eller ej.

Kapitel 4 behandlar FN:s perspektiv på könsrelaterat våld. Där beskrivs bland annat hur FN ser våld mot kvinnor som grundat i patriarkatet samtidigt som organisationen pekar på hur könsmaktsordningen samverkar med andra maktordningar.

Kapitel 5 beskriver den internationella flyktingrätten ur ett genusperspektiv. Här målas en bild av hur normer kring kön påverkar kvinnor före, under och efter flykt. Flyktingdefinitionen behandlas kort ur ett genusperspektiv, liksom principen om *non-refoulement*. Kvinnors rättigheter under asylprocessen härleds ur internationella instrument om mänskliga rättigheter. Dessutom avhandlas Europarådets och EU:s betydelse på den flyktingpolitiska arenan.

Detta kapitel syftar till att ge en bild av de internationella åtaganden Sverige har på flyktingrättsområdet, med särskilt beaktande av kvinnors rättigheter och rätten till skydd mot könsrelaterad förföljelse.

Kapitel 6 ger en översikt över den svenska asylrättens grundpelare, inklusive en kort beskrivning av asylprocessen i Sverige.

Kapitel 7 redogör för viktiga könsrelaterade aspekter under asylutredningen; sådana som kan ha stor betydelse för om kvinnor vågar, vill och ges utrymme att berätta om alla sina asylskäl inkl. könsrelaterade sådana. Både utredning hos biträde och muntlig genomgång hos Migrationsverket avses, samt i viss mån muntlig förhandling i domstol. Hänvisning görs till bland annat UNHCR:s riktlinjer om könsrelaterad förföljelse och Migrationsverkets riktlinjer. I kapitlet ges konkreta verktyg som kan användas för att genomföra en genusmedveten asylutredning. Kapitlet avslutas med ett antal hållpunkter.

Kapitel 8 redogör för hur samtliga rekvisit i flyktingdefinitionen kan tolkas ur ett genusperspektiv. Konkreta verktyg ges som kan användas för att se till att kvinnors könsrelaterade asylskäl framförs och prövas på ett juridiskt korrekt sätt, i enlighet med UNHCR:s handbok och riktlinjer om könsrelaterad förföljelse mfl. folkrättsligt relevanta domar, svenska förarbeten och Migrationsverkets riktlinjer etc. Kapitlet behandlar i nämnd ordning förföljelse, välgrundad fruktan, statens skydd, internt flyktalternativ, konventionsgrunderna och bevisfrågor. Varje avsnitt i kapitlet avslutas med ett antal hållpunkter.

Kapitel 9 redogör för kompletterande grunder för uppehållstillstånd i den svenska utlänningslagen. Kapitlet avslutas med ett antal hållpunkter.

Kapitel 10 redogör för kvinnors rättigheter under asylprocessen, dvs. mottagandevillkor. Ett antal hållpunkter ges i anslutning till varje avsnitt.

Kapitel 11 behandlar utvalda delar av den svenska asylprocessen. Tanken är att läsaren snabbt ska kunna orientera sig och göra enstaka nedslag i avsnittet, för att där finna ett antal hållpunkter som bör beaktas för att kvinnors rättigheter under processen ska tillvaratas. Den spänner över ett brett fält, från ansökan till laga kraftvunnet beslut och berör både normalprocess och snabbprocess.

Kapitel 12 redogör för hur svensk lagstiftning ser ut och kan tolkas när en kvinnas anknytning till en svensk man brister på grund av att han utsatt henne eller hennes barn

för våld. Kapitlet avslutas med ett antal hållpunkter. Det är tänkt att kapitlet ska kunna ge verktyg att använda för att stödja en våldsutsatt kvinna i den beskrivna situationen.

Kapitel 13 behandlar kortfattat vad som gäller när en person vistas irreguljärt i Sverige efter laga kraftvunnet beslut.

Kapitel 14 skildrar utvalda delar av intervjuer som genomförts med kvinnor. Deras åsikter är tematiskt återgivna enligt följande: om bilden av Sverige, om bemötande, om utredningarna, om besluten. Förhoppningen är att läsaren ska få några glimtar ur asylsökande kvinnors upplevelser, tankar och problem under asylprocessen i Sverige. Detta för att öka förståelsen för hur en del kvinnors situation kan se ut, men också för att lämna plats och höra några kvinnor med egna ord berätta om sina erfarenheter.

KAPITEL 2. MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Mänskliga rättigheter utvecklas som ett koncept i slutet av 1700-talet, men förblir länge ett abstrakt begrepp av relevans för ett fåtal. Det är först under det förra århundradet och i synnerhet de senaste decennierna som begreppet universella mänskliga rättigheter får en mer konkret innebörd. Med tiden, och med FN-systemets utveckling, antar det en mer och mer inkluderande och omfattande karaktär.

I ett historiskt perspektiv har de mänskliga rättigheterna utformats och tolkats med utgångspunkt från mäns verklighet.⁶ Det innebär att kvinnor länge varit frånvarande inom de olika rättighetsdiskurserna och sällan betraktats som rättighetssubjekt. Kvinnor har istället helt eller delvis setts som objekt tillhörande mannen och hennes rättmätiga plats har ansetts vara i hemmet. Därmed har kvinnor i stor utsträckning exkluderats från den formella politiken, vilken varit den domän där rättigheterna formulerats och tolkats. Resultatet av dikotomin offentligt/privat har blivit att rättighetskatalogen i teori och praktik utformats och applicerats så att den nonchalerat kvinnors rätt att, på lika villkor som män, betraktas som individer vilka till exempel kan åtnjuta självbestämmande och frihet från sexuellt och annat våld, i och utanför hemmet. Den behandling som kvinnor utsatts för har många gånger inte betraktats som rättighetskränkningar.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att en av kvinnorörelsens viktigaste paroller varit just ”det privata är politiskt”. Idag har den fått visst gehör inom folkrätten. Med andra ord räknas numera även kvinnan in i kategorin människa och hon ska, enligt folkrättens huvudprincip om icke-diskriminering, tillerkännas lika rättigheter som män, såväl ekonomiska, sociala, kulturella som politiska och medborgerliga rättigheter. Detta är dock endast en del av sanningen. Den andra delen vittnar om hur denna uppfattning endast blivit fragmentariskt accepterad, och då har det ofta handlat om en läpparnas bekännelse som inte följts av några djupare förändringar eller konkreta åtgärder. Kort sagt, i den mån principer om mänskliga rättigheter förverkligats har de i praktiken ofta varit den vita heterosexuelle medelklassmannens privilegium.

⁶ För ett resonemang kring dikotomin offentligt/privat och hur mannen som norm länge präglat den internationella människorättsdiskursen, med resultatet att det som skett i det ”privata” apolitiserats, se t.ex. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk, The due diligence standards as a tool for the elimination of violence against women, E/CN.4/2006/61 para. 59-63.

Ett genusperspektiv på folkrätten och det internationella regelverket om mänskliga rättigheter innebär att inta ett kritiskt perspektiv och dekonstruera bilden av en könsneutral rättighetsbärande "individ" utan vare sig hudfärg, ålder, sexualitet, klass eller annan bakgrund. Det innebär med andra ord att problematisera situationer, människors interaktioner och utsatthet för kränkningar utifrån hur de påverkas av rådande föreställningar och normer kring kön och därmed vad som förväntas för att i en viss kontext betraktas som en "riktig" kvinna respektive en "riktig" man. Det innebär att se hur det "kvinnliga" respektive det "manliga" konstrueras och att se vad och vilka som exkluderas i den konstruktionen. Ett genusperspektiv innebär att tolka innebörden hos de mänskliga rättigheterna, såsom de är nedskrivna i folkrätten, så att grundprincipen om icke-diskriminering följs och ingen exkluderas från skydd för att han/hon har "fel" kön, och kanske dessutom tillhör "fel" klass, etnicitet, politiska eller religiösa grupp eller har "fel" sexuell läggning.

Kvinnors rättigheter

Mänskliga rättigheter ska, enligt internationell rätt, omfatta alla människor, oavsett kön, ålder, etnicitet, nationalitet, social bakgrund eller annan status.⁷ Alla har således rätt till frihet från diskriminering. Rättigheterna kan dock betraktas som delvis föränderliga, eftersom deras utformning och tolkning ofta är kontext- och tidsbundna. Många av dagens rättigheter var otänkbara för 1800-talets människor och många nya rättighetsfrågor kommer med all säkerhet att dyka upp i framtiden.

Förbudet mot könsdiskriminering återfinns i ett antal internationella människorättskonventioner och andra folkrättsligt relevanta instrument. Det aktualiseras i samtliga så kallade kärnkonventioner som FN antagit, och i åtskilliga andra både

⁷ För exempel på icke-diskrimineringsprincipens nyckelroll i internationell rätt, se t.ex. 1948 Universal Declaration of Human Rights (härefter FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna) artikel 1, 2; 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (härefter FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter eller MP-konventionen), artikel 2; 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (härefter FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter eller ESK-konventionen), artikel 2. Dessa och andra konventioner finns att tillgå på engelska respektive svenska via t.ex. www.un.org eller www.regeringen.se. För ett förtydligande om icke-diskrimineringsprincipens centrala roll inom folkrätten, se t.ex. Human Rights Committee, General Comment 29, States of Emergency, UN Doc. CCPR/C/21/R ev.1/Add.11, 2001, article 4. Icke-diskrimineringsprincipen och jämlikhetsprincipen, inbegripet den mellan män och kvinnor, har även fastställts som jus cogens av Inter-amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter enligt Inter-American Court of Human Rights, Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants. Advisory Opinion OC-18 of September 17, 2003.

internationella och regionala människorättskonventioner.⁸ Trots detta osynliggörs eller nedprioriteras fortfarande kvinnors rättigheter i hög utsträckning. Kvinnor utsätts för olika former av könsdiskriminering och övergrepp under hela livet, från födseln till ålderdomen.⁹ Samtidigt gör inte stater tillräckligt för att skydda och främja kvinnors rättigheter.¹⁰ Uppkomsten av en rad olika kvinnorrättsspecifika konventioner, konferenser, FN-organ och andra kvinnorrättsfokuserade dokument ska därför ses som en sorts reaktion på en verklighet, där kvinnors rätt till frihet från könsdiskriminering inte respekteras eller fått praktiskt genomslag.¹¹ Det är av samma anledning som FN har ett åtagande att integrera ett genusperspektiv i alla dess verksamheter.¹²

1997 etablerades en ny funktion inom FN, en särskild rådgivare med uppgift att övervaka arbetet med att integrera ett genusperspektiv och främjandet av kvinnors rättigheter.¹³

FN-organen UNIFEM, CSW, DAW, Women Watch, Instraw, IANWGE, FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor har också särskilda uppdrag att fokusera på kvinnors rättigheter.¹⁴

⁸ Till FN:s sju kärnkonventioner om mänskliga rättigheter räknas: Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen om barnets rättigheter, Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, Konventionen om avskaffande av rasdiskriminering, och den nyligen antagna konventionen om migrantarbetares rättigheter. Kärnkonventionerna kommer då två nya konventioner trätt i kraft att vara nio till antalet. Dessa två är: Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden och Konvention om funktionshindrade personers rättigheter.

⁹ Se t.ex. The State of the World's Children 2007, Women and Children, The Double Dividend of Gender Equality, UNICEF 2006. Se särskilt översikten "Gender discrimination across the life cycle", sid. 4.

¹⁰ Se t.ex. UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, A/61/122/Add.1, 6 July 2006, para.22.

¹¹ För såväl en översikt som fördjupning gällande utvecklingen av kvinnorrättsrelaterade konventioner, världskonferenser som förstärker kvinnors ställning i folkrätten mm., se hemsidan för Women Watch, www.un.org/womenwatch/.

¹² FN:s arbete med att integrera ett genusperspektiv inleddes med FN:s fjärde världskonferens för kvinnors rättigheter i Beijing 1995 vars slutdokument betonar vikten av att integrera ett genusperspektiv, Beijing Declaration and Platform for Action U.N. Docs. A/CONF.177/20, A/CONF.177/20/Add.1, September 1995. Det följdes av 1997 års överenskommelse i FN:s råd för ekonomiska och sociala frågor ECOSOC, UN Economic and Social Council (ECOSOC), Agreed Conclusions 1997/2, 18 July 1997. 1997/2. Denna fastställer en strategi för integrering av ett genusperspektiv på alla FN:s verksamhetsområden.

¹³ Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI).

¹⁴ United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), Commission on the Status of Women (CSW), Department of Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of

Några av de kvinnorrättsspecifika konventionerna som FN antagit är: Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, Konventionen om kvinnors politiska rättigheter och Konventionen om medgivande till äktenskap, minimiålder för äktenskap och registrering av äktenskap, ILO-konventionen nr 100 om lika lön för lika arbete, Konventionen om bekämpandet av människohandel och exploatering i prostitution samt FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tillhörande protokoll för att förebygga, förbjuda och bestraffa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn.¹⁵

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor är den mest genomgripande kvinnorrättsinriktade konventionen och den lyfter fram rätten till frihet från könsdiskriminering. Den tillhör även en av de sju kärnkonventionerna i FN-systemet. Diskriminering av kvinnor definieras i artikel 1 som "varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande frihet på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något område för kvinnor, oberoende av civilstånd och med jämställdhet mellan män och kvinnor som grund, eller åtnjutandet eller utövandet av dessa rättigheter och friheter".¹⁶ Genom rekommendation nummer 19 beäste dess övervakningskommitté år 1992 även att konventionens artikel 1, som förbjuder könsdiskriminering, ska anses omfatta kvinnors rätt till frihet från könsrelaterat våld. Denna rätt utvecklas än mer i FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor, antagen 1993, liksom i kvinnorrättsspecifika FN-konferensers slutdokument och andra liksyftande människorättsdokument.

Women (DAW), United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW), Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE), Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences.

¹⁵ 1979 UN Convention on the Elimination of All Forms of Violence Against Women; 1962 UN Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriage; 1949 UN Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others; 2000 UN Convention against Transnational Organised Crime (the Palermo Convention) and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons especially Women and Children, 1951 Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value ILO Convention No. 100.

¹⁶ Den svenska översättningen av hela konventionen finns att tillgå på hemsidan www.manskligarattigheter.gov.se.

FN har såväl definierat som exemplifierat begreppet våld mot kvinnor. Det har definierats som:

varje könsrelaterad våldshandling som resulterar i, eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller sådant lidande för kvinnan innefattande hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, vare sig det sker i det offentliga eller privata livet.¹⁷

Utgångspunkten för FN:s exemplifiering av våldet har varit att det ska anses omfatta fysiskt, sexuellt och psykiskt våld som förekommer inom familjen, ute i samhället och som förövat eller tolereras av staten.

Våldet mot kvinnor är, enligt FN, våld som en kvinna utsätts för därför att hon är kvinna eller som drabbar henne oproportionerligt, och som därmed går att hänföra till en historiskt ojämlik maktordning mellan könen och till angränsande normer och föreställningar om kön.¹⁸ Det kan följaktligen betraktas som en form av könsdiskriminering och en underkategori till könsrelaterat våld. FN:s forskningsorgan INSTRAW har laborerat på följande sätt kring hur begreppet könsrelaterat våld ska förstås.

Gender-based violence is distinguished from other types of violence in that it is rooted in prescribed behaviours, norms and attitudes based upon gender and sexuality. In other words, it is rooted in the gender discourses of masculinity and femininity (prescribed norms and definitions of what it means to be a man or a woman) - and how men and women are positioned vis a vis one another and other groups of men and women. These gender discourses allow for or encourage violent behaviour within a context of assumed privilege and hierarchical power for certain groups of men. Gender-based violence is an articulation of, or an enforcement of, power hierarchies and structural

¹⁷ 1993 Declaration on the Elimination of Violence against Women (härefter FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor (1993), artikel 1, svensk översättning i Amnesty International, *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer, En sammanställning om situationen i Sverige*, 2004), s.3.) Se även till FN:s generalförsamlings resolution UN General Assembly, Sixty-first session, 61/143 Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women, A/RES/61/143, 30 January 2007, para.3.

¹⁸ För ett förtydligande av FN:s syn på våld mot kvinnor som en form av diskriminering och dess grund en patriarkal maktstruktur som konstruerat föreställningen om "det manliga" som överordnat "det kvinnliga" se t.ex. Committee on the Elimination of all forms of Discrimination against Women, General Recommendation 19, 1992, para. 6; UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 65-99; citat i Schuler, M. *Freedom från Violence*, s. 10.

inequalities that are informed by belief systems, cultural norms and socialization processes.¹⁹

Mot denna bakgrund blir det tydligt att könsrelaterat våld inte bara är något som kvinnor kan utsättas för.²⁰

När en kvinna utsätts för våld så kränks hennes explicita rätt till frihet från könsdiskriminering och könsrelaterat våld, men samtidigt berörs även andra rättigheter. Det handlar till exempel om rätten till föreningsfrihet, mötesfrihet och deltagande i kulturliv och offentlig politik på nationell och lokal nivå; rätten till hälsa, rätten till frihet från tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; rätten till fysisk och psykisk integritet; rätten till likhet inför lagen och lika skydd; rätten till rörelsefrihet; rätten till åsikts- och yttrandefrihet; rätten att utan tvång ingå äktenskap och lika rätt i äktenskap och vid skilsmässa; rätten till arbete; rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och tillgång till ett socialförsäkringssystem och sociala tjänster; rätten till utbildning; rätten till värdighet och frihet att utvecklas som personer; sexuella och reproduktiva rättigheter.²¹

¹⁹ UN INSTRAW, Ending Men's Violence. Dokumentet återfinns på INSTRAWs hemsida www.un-instraw.org.

²⁰ Amnesty International, *Crimes of hate, conspiracy of silence: Torture and ill-treatment based on sexual identity*. AI Index: ACT 40/016/2001, p. 4; The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, *Prosecutor v. Ranko Cesic*, Sentencing Judgement, Case No. IT-95-10/1-S, 11 March 2004; UN Special Rapporteur on violence against women, Statement to the 58th session of the Commission on Human Rights, 10 April 2002.

²¹ Se relevanta artiklar i till exempel FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, (FN:s konvention mot tortyr, 1989 Convention on the Rights of the Child (härefter FN:s konvention om barnets rättigheter eller Barnkonventionen), FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor samt 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (härefter FN:s konvention om avskaffande av all slags rasdiskriminering). Se även till exempel kommittérapporter och uttalanden i anslutning till konventionerna samt rapporter från FN:s särskilda rapportörer vilka, till följd av kravet på genusperspektivets integrering, också specifikt ska belysa kränkningar av kvinnors rättigheter. För en reflektion kring sambandet mellan könsdiskriminering, tortyr och några andra rättigheter se t.ex. Human Rights Committee, General Comment 28, Equality of rights between men and women (article 3), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 March 2000. Se även UNHCR *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guidelines for Prevention and Response*, 2003, s. 8.

Rättigheter för särskilt utsatta grupper av kvinnor

Olika maktordningar samverkar när kvinnors rättigheter kränks. Könsmaktsordningen sammanflätas med andra maktordningar baserade på till exempel ålder, etnicitet, klass, nationalitet, kast, legal status, religion, sexualitet, civilstånd eller status som rör funktionshinder.²² Det gör att vissa kvinnor löper extra stor risk för människorättskränkningar.²³

Kvinnor som tillhör särskilda etniska grupper kan utsättas för olika former av diskriminering och fysiskt, sexuellt och psykologiskt våld med såväl sexistiska som rasistiska förtecken. Detta gäller även kvinnor som söker asyl eller vistas utan uppehållstillstånd.²⁴ Äldre kvinnor kan utsättas för olika former av våld och diskriminering med både sexistiska och åldersspecifika förtecken.²⁵ På samma sätt kan kvinnor med svår socioekonomisk situation, prostituerade kvinnor, kvinnor som lever i missbruk, hiv-positiva kvinnor, kvinnor med psykiska eller fysiska funktionshinder eller lesbiska, bisexuella kvinnor eller transpersoner utsättas för diskriminering och våld på grund av att flera ojämlika maktförhållanden i samhället samverkar.²⁶ De kan också diskrimineras i mötet med polis och rättsväsende.²⁷ Vikten av att uppmärksamma vissa kvinnors ökade sårbarhet för rättighetskränkningar har påtalats i flera folkrättsliga dokument. Deras rätt att åtnjuta sina grundläggande mänskliga rättigheter, utan diskriminering av något slag, har upprepade gånger bekräftats.

Flickors rättigheter

Barns rättigheter skyddas också av internationell och regional lagstiftning om mänskliga rättigheter. FN:s konvention om barnets rättigheter är särskilt relevant.²⁸ Den behandlar principen om barnets bästa respektive icke-diskriminering. Dessutom berör den till exempel barns rätt till utbildning, hälsa, och skydd mot tortyr och andra kränkningar av

²² Se t.ex. UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 65, 66, 69.

²³ *ibid.* 97-100, 361.

²⁴ Se t.ex. *ibid.* para. 147-148 (om etnicitet, rasism), para. 71 (om samverkande diskrimineringsgrunder), para. 91, 153-154 (om flyktingar, internflyktingar och migranter); UNHCHR, Gender Dimensions of Racial Discrimination, 2001.

²⁵ Se t.ex. *ibid.* para. 149 (om ålder), 71 (om samverkande diskrimineringsgrunder).

²⁶ Se t.ex. *ibid.* para. 151 (om sexuell läggning/sexualitet), para. 152 (om funktionshinder), para. 71 (om samverkande diskrimineringsgrunder), para. 86 (om socioekonomisk status), para. 97 (om diverse riskfaktorer), para. 100 (om fattigdom), para. 157-165 (om hälsa inkl. HIV).

²⁷ Se t.ex. *ibid.* para. 361.

²⁸ Barnkonventionen (1989).

den psykiska eller fysiska integriteten.²⁹ Flyktingbarn uppmärksammas särskilt i konventionen.³⁰ Barnrättskommittén som övervakar hur stater efterlever konventionen har upprepade gånger pekat på det omfattande problemet med diskriminering av flickor.³¹ I FN:s generalsekreterares djupstudie om våld mot barn liksom dennes rapport om våld mot flickor beskrivs också separat hur flickor världen över utsätts för såväl könsrelaterat som åldersrelaterat våld, kategorier som överlappar varandra.³² FN har även vid flera tillfällen bekräftat sitt uppdrag att integrera genusperspektivet i alla analyser och verksamheter som rör barns villkor och rättigheter, samt att uppmärksamma kampen för flickors rätt att åtnjuta sina grundläggande mänskliga rättigheter utan diskriminering.³³

Staters skyldigheter

Människors rättigheter korresponderar med staters skyldigheter. Stater har således, skyldigheter, att *respektera, skydda, uppfylla och främja* människors grundläggande mänskliga rättigheter. Att kvinnors rätt till frihet från alla former av könsrelaterat våld och könsdiskriminering, oavsett vem som är förövare eller var övergreppet äger rum, också omfattas av staters ansvar har upprepade gånger påtalats av FN och regionala organ för mänskliga rättigheter.³⁴

²⁹ För en utförlig redogörelse för Barnkonventionen och dess artiklars innebörd, se UNICEF Sverige, *Handbok om barnkonventionen*, Malmö 2008. Boken finns att tillgå på hemsidan www.unicef.se.

³⁰ Ibid. Se även UN General Assembly, The girl child: report of the Secretary-General, 24 August 2007. A/62/297, para. 6.

³¹ Se t.ex. UNICEF Sverige, *Handbok om barnkonventionen*, s. 40; där även andra former av diskriminering av barn berörs.

³² Se t.ex. UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006; UN General Assembly, The girl child: report of the Secretary-General, 2007. Se även UN Commission on the Status of Women, The elimination of all forms of discrimination and violence against the girl child, E/CN.6/2007/2., 12 December 2006.

³³ Se t.ex. UN General Assembly, Report of the Secretary-General on progress in mainstreaming a gender perspective in the development, implementation and evaluation of national policies and programmes with a particular focus on the priority theme: on the elimination of all forms of discrimination and violence against the girl child, ECN.6/2007/3.

³⁴ Se t.ex. United Nations Backgrounder, International Women's Day 2007, Ending Impunity for Violence against Women and Girls, 8 March 2007. Se även till exempel FN:s deklaration om avskaffandet av våld mot kvinnor, FN:s generalförsamlings resolution 52/86 om åtgärder för att avskaffa våld mot kvinnor, FN:s kommission för mänskliga rättigheter och dess resolutioner som särskilt uppmärksammar våld mot kvinnor, FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnors och barns rättigheter i väpnad konflikt, FN:s kommitté för avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor och dess generella rekommendation 19 om våld mot kvinnor, FN:s

En skyldighet att *respektera* innebär att stater ska avstå från att direkt eller indirekt begränsa eller hindra människors tillgång till sina rättigheter. Det innebär bl.a. att stater har ansvar för att se till att poliser och andra statsrepresentanter inte utsätter kvinnor för till exempel våldtäkt eller könsdiskriminering.

En skyldighet att *skydda* innebär att stater ska vidta åtgärder för att förhindra att tredje part hindrar människor från att åtnjuta sina rättigheter. Det handlar till exempel om att lagstifta ett förbud mot könsrelaterat våld, att erbjuda skyddat boende eller att vidta andra åtgärder för att skydda en kvinna som hotas av våldtäkt, misshandel och psykologiskt våld från sin make eller andra. Det innebär också att lagföra förövaren för olaga hot och eventuellt för tidigare våldsbrott, att erbjuda kvinnan kompensation och rehabilitering samt att utbilda rättsvårdande myndigheter om kvinnors rättigheter.

En skyldighet att *uppfylla* och *främja* innebär att stater i vidare bemärkelse ska arbeta för ett fullständigt förverkligande av rättigheterna. Det kan till exempel innebära att en stat vidtar åtgärder för att informera kvinnor om rätten att leva ett liv fritt från våld och könsdiskriminering, utfärdar nationella handlingsplaner eller genomför opinionsbildande aktiviteter för att förändra värderingar och synen på kön.

Staters folkrättsliga ansvar har även uttryckts i termer av deras ansvar att iakta "due diligence". Det innebär med andra ord att stater till exempel har ett ansvar att vidta tillräckliga åtgärder för att *förhindra* och *skydda* kvinnor från könsrelaterat våld liksom att *utreda* begången brott, *åta* och *bestrafva* förövaren och ge överlevare *upprättelse*.³⁵ Det bör noteras att om myndigheter vet att ett brott är begånget ska de omedelbart agera.³⁶ Avseende brott som begås utan myndigheternas kännedom ska ett batteri av

människorättskommitté och dess generella rekommendation 28 om mäns och kvinnors lika rättigheter. Det har även upprepats av oberoende expertfunktioner inom FN, såsom av FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor i hennes rapporter. Dessa finns att tillgå på FN:s hemsida www.un.org. Europarådets ministerkommitté har också uppmärksammat vikten av att bekämpa våld mot kvinnor, se t.ex. dess rekommendation Rec (2002)5 tillgänglig på hemsidan www.coe.int. För en noggrann genomgång av internationella normer avseende staters ansvar att bekämpa våld mot kvinnor och främja kvinnors rättigheter, se Amnesty Internationals rapport: Amnesty International, *Making rights a reality: The duty of states to address violence against women*, Index Number: ACT 77/049/2004. Rapporten finns via hemsidan www.amnesty.org

³⁵ För en redogörelse för innebörden i begreppet "due diligence" se t.ex. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk, 2006; Amnesty International, *Making rights a reality...*, 2004.

³⁶ Se till exempel European Court of Human Rights, *Osman v. United Kingdom*, Application number 0023452/94, 28 October 1998, paras 115 – 117.

skyddsåtgärder finnas på plats, och våldsutsatta ska alltså kunna uppsöka och nyttja olika skyddsinstanser trots att de inte uppsökt polis eller andra statliga aktörer.³⁷

Termen "due diligence" nämns i uttalanden från den FN-kommitté som övervakar hur stater efterlever Kvinnorättskonventionen, men även från andra organ. Den förekommer också i fler folkrättsligt relevanta dokument.³⁸ I FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor uppmanas stater att "exercise due diligence to prevent, investigate and, in accordance with national legislation, punish acts of violence against women, whether those acts are perpetrated by the State or by private persons."³⁹ En liknande uppmaning går att finna i slutdokumentet för kvinnokonferensen i 1995.⁴⁰ FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor ägnade 2006 sin årliga rapport till att skildra och analysera begreppets utveckling och innebörd.

Kvinnors skydd mot våld har också utvecklats genom internationella brottmålsdomstolars verksamhet, genom avgöranden i regionala domstolar för mänskliga rättigheter och genom avgöranden i FN-organ som tillåter individuella klagomål och övervakar hur stater efterlever sina folkrättsliga åtaganden.

Såväl FN:s kommitté mot tortyr och Interamerikanska kommissionen om mänskliga rättigheter som Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har fattat avgöranden som rört våld mot kvinnor och där stater befunnits bryta mot internationell rätt. De två förra har fastslagit att våldtäkt av statsrepresentanter kan utgöra tortyr, och i Europadomstolens fall har man fastslagit att fysiskt och psykiskt våld av en kvinna i häkte kan utgöra brott mot rätten till frihet från tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.⁴¹

³⁷ Se t.ex. General recommendation 19 of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (härefter CEDAW eller Kvinnokommittén), para. 24; Beijing Platform for Action, para 124 l).

³⁸ CEDAW, General recommendation 19, 1992.

³⁹ FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor, artikel 4.

⁴⁰ Beijing Platform for Action 1995, para. 125 (b), UN Commission on Human Rights: Report on the sixty-first session, Resolution 1994/1995, E/CN.4/2005/134; E/2005/23., 22 April 2005. para.2.

⁴¹ Se t.ex. *Ana, Beatriz and Celia Gonzales Perez v. Mexico*, Inter-American Commission on Human rights Case 11.565, No. 53/01, 4 April 2001; *Algür v. Turkey*, European Court of Human Rights, 32574/96 (22 October 2002); *Kisoki v. Sweden*, Communication No. 41/1996; UN Doc. CAT/C/16/D/41/1996.

Att våld i nära relationer också kan utgöra tortyr har bland annat uppmärksammats av FN:s människorättskommitté och FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor.⁴²

Interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter har i ett uppmärksammat mål *Velasquez Rodriguez v. Honduras* utvecklat begreppet "due diligence" och staters skyldigheter vid övergrepp från enskilda, och kommissionen har behandlat staters skyldigheter att vidta effektiva åtgärder för att skydda kvinnor mot våld från make samt konstaterat att stater misslyckats med det.⁴³

Europadomstolen har avgjort ärenden som rör våld mot kvinnor och staters bristande agerande för att förebygga och skydda kvinnor.⁴⁴

Den internationella brottsmålsdomstolens stadga, Romfördraget, har under brottskategorin "brott mot mänskligheten" inkluderat åtalpunkter som berör sexuellt våld, såsom våldtäkt, sexuellt slaveri, tvångsprostitution och tvångsgravitet, tvångssterilisering och annat sexuellt våld när det begås som en del av utbredda eller systematiska attacker mot en civilbefolkning.⁴⁵

Den internationella brottsmålsdomstolen för forna Jugoslavien har, liksom dess motsvarighet för Rwanda, fastslagit att våldtäkt och annat sexuellt våld utgör tortyr,

⁴² För en redogörelse för hur våld mot kvinnor kan inkluderas i tortyrbegreppet, se till exempel följande rapport från FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor: Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85, E/CN.4/1999/68, March 10, 1999, para. 22. Se även t.ex. Interim report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the question of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment A/55/290, August 11, 2000, para. 1.5.8; Report of the Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, A/59/324, September 1, 2004, para. 19; Human Rights Committee, General Comment No. 31 Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 26/05/2004, 2004, para. 8; United Nations Office in Geneva, Trends regarding the integration of a gender perspective into the work of United Nations human rights treaty bodies, Gender Integration into the Human Rights System, Report to the Workshop, 26 to 28 May, 1999.

⁴³ *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, Judgement of July 29, 1988, Inter-American Court of Human Rights (Ser.C) No.4, 1988. Specifikt avseende staters ansvar att förhindra våld mot kvinnor från enskilda, se t.ex. *Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil*, Inter-American Commission on Human Rights, Case 12.051, 2001.

⁴⁴ Se t.ex. *Airey v. Ireland*, European Court of Human Rights 6289/73, 1979; *Aydin v. Turkey*, European Court of Human Rights, 23178/94, 1997; *MC v. Bulgaria*, European Court of Human Rights 39272/98, 2003.

⁴⁵ Rome Statute of the International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/9.

brott mot mänskligheten och under vissa omständigheter en aspekt av folkmord.⁴⁶ Domstolen för Rwanda har dessutom tydliggjort att "sexuellt våld inte är begränsad till en fysisk invasion av den mänskliga kroppen och kan inkludera handlingar som inte involverar penetrering eller ens fysisk kontakt."⁴⁷ Domstolen i Sierra Leone har inkluderat tvångsäktenskap i ett åtal.

Stater kan inte ursäktas en bristande implementering av internationella konventioner med argumentet att en konvention inte är nationell lag. Detta kan utläsas av artikel 27 i Wienkonventionen: "a state party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty".⁴⁸ Bilden förstärks av skrivningen i preambeln, som bl.a. framhåller att stater frivilligt förbundit sig att följa fördrag och betonar att "the principles of free consent and of good faith and the pacta sunt servanda rule are universally recognized". Den bekräftas också av artikel 26 som tydliggör att internationella överenskommelser inte är pappersprodukter utan måste lämna reella avtryck i staters praktik.⁴⁹ Av detta kan man även sluta sig till att stater aldrig kan överlåta sitt folkrättsliga ansvar på någon annan aktör.

⁴⁶ Se t.ex. *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, 2 September 1998; *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac, and Zoran Vukovic – Appeals chamber Judgement – IT-96-23 & 23/1 [2002]ICTY 2* (12 June 2002).

⁴⁷ *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, enl. ovan.

⁴⁸ 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, artikel 27.

⁴⁹ Ibid. artikel 26, preamble.

KAPITEL 3. VÅLDETS SKIFTANDE SKEPNAD

Det könsrelaterade våldet har, enligt FN, samma grundorsaker i patriarkatet överallt i världen, men det kan ta sig många olika uttryck och måste analyseras i sin specifika kontext och ta hänsyn till att maktordningar samverkar i förtryck. Klass, ålder, kast, etnicitet, sexualitet och legal status är faktorer som alla påverkar en kvinnas livsvillkor och därmed hennes specifika erfarenheter av övergrepp och könsdiskriminering.⁵⁰

The intersection of male dominance with race, ethnicity, age, caste, religion, culture, language, sexual orientation, migrant and refugee status and disability – frequently termed ‘intersectionality’ – operates at many levels in relation to violence against women. Multiple discrimination shapes the forms of violence that a woman experiences. It makes some women more likely to be targeted for certain forms of violence because they have less social status than other women and because perpetrators know such women have fewer options for seeking assistance or reporting.⁵¹

Hur våldet manifesteras beror på det sociala, ekonomiska, kulturella och politiska sammanhanget. Vissa former av könsrelaterat våld minskar, medan andra ökar när samhällen genomgår förändringar.

Våldet visar sig i en oavbruten följd av mångsidiga inbördes beroende och ibland återkommande former. Det kan till sin karaktär vara fysiskt, sexuellt och psykologiskt men även ekonomiskt.⁵² Det vet inga lands, klass-, kast-, etnicitets-, religions- eller andra gränser.⁵³ Det sker i livets alla skeden, i barndom likväl som i ålderdom, i fredstid likväl som vid väpnad konflikt och äger rum i fängelset likväl som i hemmet och på arbetsplatsen. Men också före, under och efter flykt.

⁵⁰ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006 para. 66, 69.

⁵¹ Ibid. para 361.

⁵² UNICEF har givit följande exempel på “ekonomiskt våld”: “Economic abuse includes acts such as the denial of funds, refusal to contribute financially, denial of food and basic needs, and controlling access to health care, employment, etc. Källa: UNICEF, *Innocent digest*, No.6-June 2000, “Domestic violence against women and girls”, s. 2.

⁵³ Se t.ex. UNICEF, *The State of the World’s Children 2007*, 2006; UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para 104.

Medan noggrant dokumenterad kunskap om förekomsten respektive utbredningen av olika former av det könsrelaterade våldet kan vara begränsad eller helt saknas, är det faktum att olika våldshandlingar äger rum väldokumenterat.⁵⁴

FN:s generalförsamling har exemplifierat begreppet våld mot kvinnor med följande⁵⁵:

- fysiskt, sexuellt och psykiskt våld som förekommer inom familjen, innefattande misshandel, sexuellt utnyttjande av minderåriga flickor i hushållet, våld relaterat till hemgift, våldtäkt inom äktenskapet, kvinnlig könsstympning och andra traditionella seder som är skadliga för kvinnorna, våld utövat av annan än make och våld i samband med utnyttjande,
- fysiskt, sexuellt och psykiskt våld som förekommer ute i samhället inklusive våldtäkt, sexuellt utnyttjande, sexuellt ofredande och hotelser i arbetet, inom utbildningsinstitutioner och på andra platser, handel med kvinnor och tvångsprostitution,
- fysiskt, sexuellt och psykiskt våld förövat eller tolererat av staten, varhelst det förekommer.

Här kategoriseras våldet med utgångspunkt från var det äger rum: i familjen/hemmet, i samhället, eller i staten (förövat, sanktionerat eller tillåtet av staten). Det bör dock noteras att många våldsformer inte kan härledas till endast en plats, utan involverar flera av ovan nämnda kategorier.

Våld mot kvinnor inom familjen/i hemmet

Begreppet familj återfinns i både nationella och internationella lagar. Familjen i sig är inte strikt avskild från samhället och staten. Tvärtom är statens handling respektive brist på densamma av avgörande betydelse för familjens utseende, för familjelivet och för enskilda familjemedlemmars status och möjligheter att förverkliga sina grundläggande mänskliga rättigheter. Det har påtalats av bland andra FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor i en rapport som fokuserar på våld mot kvinnor i familjen.⁵⁶ De flesta lagar, såväl sekulära som religiösa, har världen över skapats av män. Många befäster explicit eller implicit kvinnors traditionella könsroller och begränsar därmed deras verksamhetsfält till familjen. Det rör till exempel lagar om sexualitet, våld, privatliv, skilsmässa, föräldraförsäkring, otrohet, egendom, arvsordning, arbete och vårdnad av

⁵⁴ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 109, 183-184.

⁵⁵ FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor, artikel 2.

⁵⁶ Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, Violence against women in the family, E/CN.4/1999/68, 10 mars 1999. Följande stycken om familjen baseras i hög utsträckning på denna rapport.

barn. Sådana lagar godkänner och befäster den dominerande familjeideologin, som tar sin utgångspunkt i könsstereotypa konstruktioner av kön och i en familj som ofta är en arena för våld mot kvinnor och för könsdiskriminering avseende till exempel yttrandefrihet och beslutsfattande kring ekonomi, sexualitet eller rörelsefrihet. Det direkta våldet mot kvinnor i hemmets sfär utövas ofta av andra familjemedlemmar och släktingar, men det bör noteras att förövaren även kan vara en statsrepresentant (t.ex. en polis vid husrannsakan) eller andra personer (t.ex. en arbetsgivare).⁵⁷

Den dominerande familjeformen överensstämmer sällan med verklighetens alla variationer, men bidrar till att befästa en familjenorm som definierar könens platser däri. Därmed bidrar den till att avgöra vilka relationer, handlingar, åsikter — och i förlängningen vilka kvinnor och män — som anses acceptabla. I vilken mån dessa normer om kön påverkar kvinnors liv och möjliggör avsteg från den traditionella rollen som fru, mor, syster och dotter påverkas delvis av faktorer som klass, kast, nationalitet, sexuell läggning, etnicitet och tillgång till ekonomiska resurser.⁵⁸

En familjenorm som är strikt och exkluderande till sin karaktär ökar risken att kvinnor utsätts för våld både innanför och utanför hemmets väggar. Detta genom att de löper en risk att bl.a. på grund av begränsade boendalternativ tvingas in i beroendeförhållande eller genom att normen skapar brist på acceptans, men också en vilja hos främst män att med våld korrigera och bestraffa de kvinnor vars utseenden och ageranden inte passar in i den föreskrivna könsrollen. En norm som osynliggör andra familjeformer än den traditionella riskerar också att försämra möjligheterna att förhindra det våld som förekommer i dessa familjekonstellationer, till exempel i samkönade relationer.⁵⁹

FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor betonar att familjen är en social konstruktion, vars innebörd därmed är föränderlig. Hon förespråkar en bred förståelse av familjebegreppet som baseras på samtyckes- och jämlikhetsprincipen, inkluderar familjeformer av olika slag och skyddar familjemedlemmar från våld och diskriminering.

Vanliga former av könsrelaterat våld inom familjen/i hemmet är: misshandel och andra former av fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld i nära relationer; sexuellt eller annat våld

⁵⁷ Ibid. se t.ex. para.6-18.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid. Se även t.ex. Holmberg, Carin & Stjernqvist, Ulrika, *Våldsamt lika och olika – Om våld i samkönade parrelationer*, Stockholms Universitet, Centrum för Genusstudier Rapport nr: 36, Stocckholm 2007.

av andra än partner, hemgiftsrelaterat våld; mord på nyfödda döttrar; sexuellt utnyttjande av flickor i hushållet; könsstympning; barnäktenskap; tvångsäktenskap; s.k. våld som begås i hederns namn, våld och exploatering som hushållsarbetsare utsätts för.⁶⁰

Våld av nuvarande eller före detta make, sambo eller pojkvän eller, med andra ord, partnervåld eller våld i nära relationer, är vanligt förekommande i alla världens länder. Dess orsaker bottnar i likhet med andra former av våld i patriarkatet, vilket beskrivs närmare längre fram i kapitlet FN:s perspektiv på våld. På grund av dess utbredning världen över kan det särskilt noteras att det finns forskning om dess problematik t.ex. om våldets normaliseringsprocess och andra orsaker till varför kvinnor inte lämnar sin partner.⁶¹

Våld mot kvinnor i samhället

Kvinnor utsätts för våld också i samhället. Samhället involveras också, direkt eller indirekt via könsdiskriminerande normer, i det våld som tagits upp under rubriken "Våld mot kvinnor inom familjen". Detta har uppmärksammats upprepade gånger, däribland av FN:s generalsekreterare och FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor.

Det könsrelaterade våldet som kvinnor utsätts för i samhället kan vara av såväl fysisk som psykologisk och sexuell karaktär och kan utgöra dagliga inslag i kvinnors liv. Det äger rum på gatan, på bussar och andra kommunikationsmedel, på arbetsplatser, i skolor, i sportklubbar, på universitet, på sjukhus liksom vid religiösa och sociala institutioner. Det sker både när kvinnor har mycket begränsad tillgång till det offentliga rummet och när kvinnor har större närvaro och tillgång till dessa platser. Några exempel

⁶⁰ Se t.ex. *ibid.* para. 16; se även UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 111-125; se även WHO Multi-country Study on Women's health and Domestic Violence against Women, initial results on prevalence, health outcomes and women's responses, 2005.

⁶¹ Se t.ex. den översikt som Amnesty ger i *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer, En sammanställning om situationen i Sverige*, 2004, s. 5-10. Se även t.ex. följande forskning, Lundgren Eva, *Våldets normaliseringsprocess, Två parter – två strategier*, 1991; Eliasson Mona, "Att förstå mäns våld mot kvinnor" i *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*, Heimer och Posse (red.), 2003; Lundgren, E, Heimer, G, Westerstrand, J & Kalliokoski, A-M, *Slagen dam Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige - en omfångsundersökning.*, Umeå 2001; Eliasson Mona, *Mäns våld mot kvinnor. Misshandel, våldtäkt, dominans, kontroll.*, Stockholm 1997; Holmberg Carin och Enander Viveka, *Varför går hon? Om misshandlade kvinnors uppbrottsprocess.*, Ystad 2004.

på våldsformer är mord på kvinnor, våldtäkt och annat sexuellt våld, sexuella trakasserier, människohandel, prostitution.⁶²

Våld mot kvinnor förövat eller tolererat av staten

Staten kan göra sig skyldig till könsrelaterat våld mot kvinnor, antingen genom lagar och policys eller genom dess representanter. De senare innefattar alla personer som sysslar med myndighetsutövning av något slag, till exempel medlemmar av polis- och rättsväsendet, socialsekreterare, personal vid fängelser, tjänstemän vid migrationsmyndigheter, medlemmar av militär- och säkerhetsstyrkor. Våldet kan vara sexuellt, fysiskt eller psykologiskt till sin karaktär.⁶³ Staten som förövare är ett tema som har varit föremål för ett antal granskningar, däribland av FN:s generalsekreterare och FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor.⁶⁴

Statligt våld genom statsrepresentanter vid frihetsberövanden

Våld mot kvinnor som begås av statsrepresentanter kan ske på gator eller andra offentliga platser liksom där personer är frihetsberövade (*custodial settings*). Det kan handla om psykologiskt, fysiskt och sexuellt våld, däribland våldtäkt, som begås i polishäkten eller fängelser, vid sociala myndigheter, på förvar för utländska medborgare eller på andra statliga institutioner. Förutom att bli utsatt för misshandel, våldtäkt och andra tortyrmetoder kan frihetsberövade kvinnor till exempel bli föremål för förolämpningar med eller utan sexuell anspelning, opassande övervakning när de duschar eller klär sig, kroppsvisiteringar utförda av eller i närvaro av män. Den dagliga

⁶² Se t.ex. UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women:report of the Secretary-General, 2006, para.126-138. FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor har även särskilt uppmärksammat våld mot kvinnor i samhället i en av sina årliga rapporter: UN Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, 12 February 1997. E/CN.4/1997/47.

⁶³ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women, 6 July 2006. A/61/122/Add.1, para.139.

⁶⁴ Detta avsnitt om statligt våld bygger i stor utsträckning på delar av följande rapporter: UN Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission resolution 1997/44, 26 January 1998. E/CN.4/1998/54 och på UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women:report of the Secretary-General, 2006.

kontrollen av deras göromål kan också resultera i våld, inte minst på grund av att kvinnor kan avkrävas sexuella "tjänster" i utbyte mot privilegier.⁶⁵

Statens våld mot frihetsberövade kvinnor behöver inte ha könsspecifik karaktär, vilket bland annat tydliggörs när en kvinna utsätts för "försvinnanden", vissa former av tortyr eller godtyckliga avrättningar. Dock kan till synes könsneutrala våldsformer användas utifrån normer kring kön, till exempel när våldstekniken väljs utifrån föreställningar om kvinnlig respektive manlig styrka. Sexuellt våld är en sådan. Även om män också utsätts för sexuell tortyr med utgångspunkt från föreställningen om kön, dvs. föreställningar om "mannen", så utsätts kvinnliga fångar mer regelmässigt för olika former av sexuell tortyr och andra former av sexuellt våld, såsom sexuella trakasserier, oskuldstest, tvångsabort, prostitution. Kvinnor kan våldtas både för att förövaren vill kränka dem och deras manliga familjemedlemmar.⁶⁶

Vad som utgör platser där personer är frihetsberövade ska tolkas flexibelt. Förutom den typ av platser som nämns ovan inryms även i begreppet "custodial settings" till exempel så kallade säkra platser för hotade kvinnor, "safe custody", liksom i vissa fall hemmet, "constructive custody". Dessutom inbegrips så kallad psykologiskt frihetsberövande, "psychological custody", i begreppet.

I så kallad "safe custody" är hotade kvinnor inlåsta i syfte att vara säkra mot brott. Dessa kvinnor frihetsberövas utan att ha begått något brott. Dessutom förekommer ofta våld, och i de värsta fallen till och med mord på dessa platser.⁶⁷

Hemmet kan som nämnts ovan också bli en plats för frihetsberövande där statligt våld förövas mot kvinnor. Det faktum att det är en form av frihetsberövande kan skymmas av det faktum att det saknas handklovar, uppläsning av rättigheter eller fängelsegaller. Icke desto mindre handlar det om i grunden samma fenomen när polis eller militär personal kommer till människors hem för att ställa frågor, göra eftersökningar, förnedra och/eller trakassera dem. Antingen förbjuds de som finns i huset uttryckligen att gå ut, eller också så finns ett outtalat antagande att de inte kan lämna hemmet; sålunda utsätts de, ofta inofficiellt men likväl de facto, för statligt frihetsberövande. FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor kallar detta för "constructive custody"; platsen för det statliga

⁶⁵ Se ibid. para. 140-141; UN Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission resolution 1997/44, 26 January 1998. E/CN.4/1998/54, para. 116.

⁶⁶ Ibid. para. 129-131.

⁶⁷ Ibid. para. 122-123.

frihetsberövandet bestäms och äger med andra ord rum för att passa statsrepresentanternas syften. I dessa sammanhang är kvinnor särskilt i riskzonen, eftersom de traditionellt vistas mer i hemmet där denna brottstyp ofta äger rum.⁶⁸

Psykologisk fångenskap är en annan form av statligt frihetsberövande som har sin grund i den fruktan som infinner sig till följd av att en person utsatts för sexuellt, fysiskt eller psykologiskt våld under frihetsberövandet. Den fruktan överförs — avsiktligt från förövarens sida — många gånger till livet efter övergreppet, och tar sig uttryck i form av så kallade flashbacks, kroppsliga minnen och en allmän rädsla. Syftet är att individen ska leva i smärta och fruktan både under, omedelbart efter det ”faktiska” frihetsberövandet och i framtiden. FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor har påtalat att detta måste erkännas som en särskild form av frihetsberövande som staten har ett ansvar för.⁶⁹

Statligt våld förövat genom lagar och policys eller underlåtenhet

Genom lagar och policys kan staten också utsätta kvinnor för våld. Det inbegriper till exempel lagar och policys som kriminaliserar kvinnors sexuella beteenden i kontrollsyfte, policys om tvångssterilisering, tvångsgraviditet, oskuldstester respektive tvångsabort, policys om skyddsförvar som i realiteten fängslar dem och andra lagar och policys som antingen föreskriver våld eller implicit tillåter lagar och policys som misslyckas med att erkänna kvinnors självständighet, aktörskap och istället legitimerar mäns kontroll över kvinnor.⁷⁰

Stater kan som berörts ovan tillåta/sanktionera våld mot kvinnor genom otillräckliga lagar eller ineffektiv lagtillämpning, till exempel när man i praktiken tillåter förövare strafffrihet. Strafffriheten kan, men måste inte, verka på flera plan samtidigt. Det kan handla om att det inte finns någon lagstiftning som kriminaliserar olika typer av våld mot kvinnor, vilket lägger straffrihetens grundplåt. Men det kan också handla om otillräckliga lagar som i förlängningen låter förövare gå fria, eller till exempel polisens och rättsväsendets bristande implementering av bra lagstiftning. Till följd av detta blir

⁶⁸ Ibid. para. 126-127.

⁶⁹ Ibid. para. 128.

⁷⁰ Se t.ex. UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 139-140, 275-283.

flertalet våldshandlingar som begås mot kvinnor aldrig föremål för utredning, och förövarna undgår att gripas, åtalas och bestraffas.⁷¹

Att det i stora delar av världen råder en utbredd straffrihet för våld mot kvinnor har bekräftats i åtskilliga rapporter från FN-organ och internationella respektive nationella människorättsorganisationer, däribland FN:s generalsekreterare och Amnesty International.⁷²

Våld mot kvinnor i väpnad konflikt och post-konflikt

Kvinnor utsätts för psykologiskt, fysiskt och sexuellt våld även i tider av konflikt och post-konflikt, av både statliga och icke-statliga aktörer, av arméer, väpnade oppositionsgrupper och enskilda. Det kan handla om mord, utomrättsliga avrättningar, tortyr och annan grym omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Likväl kan det handla om kidnappningar, stympningar, tvångsrekryteringar till arméer och väpnade grupper, sexslaveri, sexuellt utnyttjande, ”försvinnanden”, godtyckliga frihetsberövanden, våldtäkt, tvångsäktenskap, tvångsprostitution, tvångsaborter, tvångsgraviditeter och tvångssteriliseringar.⁷³ Sexuellt våld används av många skäl, t.ex. för att tortera, skada, få fram information, förnedra, förödmjuka och förinta hela grupper. Det används som en effektiv metod för att förödmjuka politiska motståndare, att driva människor från sina hem och landområden, liksom för att sprida hiv/aids och/eller som led i folkmord. Det händer även att kvinnor tvingas tjäna som sex- och husslavar.⁷⁴ FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor har exemplifierat och illustrerat hur våldtäkt mot kvinnor grundar sig i en nationalistisk diskurs och används som en stridsstrategi mot fienden.

Until recently, violence against women in armed conflict has been couched in terms of “protection” and “honour”. Article 27 of the 1949 Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War treats violence

⁷¹ Ibid.

⁷² Se t.ex. UN Secretary-General, Ending violence against women – from words to action, Study of the Secretary-General, Unmet needs: broken promises, Fact sheet, 9 October 2006, tillgänglig på hemsidan www.un.org; Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Erturk, 2006; Amnesty International, Making rights a reality, 2004; Amnesty International, *It's in our hands, Stop violence against women*, AI Index ACT 77/001/2004, 2004, s. 84-85, 87, 91; Amnesty International: *Broken bodies, shattered minds. Torture and ill-treatment of women*, AI Index: ACT 40/001/2001, 2001. s. 26.

⁷³ Se t.ex. UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women, 6 July 2006. A/61/122/Add.1, para. 143.

⁷⁴ Ibid. para. 144-146.

against women as a crime of honour rather than as a crime of violence. By using the honour paradigm, linked as it is to concepts of chastity, purity and virginity, stereotypical concepts of femininity have been formally enshrined in humanitarian law. Thus, criminal sexual assault, in both national and international law, is linked to the morality of the victim. When rape is perceived as a crime against honour or morality, shame commonly ensues for the victim, who is often viewed by the community as “dirty” or “spoiled”. Consequently, many women will neither report nor discuss the violence that has been perpetrated against them. The nature of rape and the silence that tends to surround it makes it a particularly difficult human rights violation to investigate.⁷⁵

Perhaps more than the honour of the victim, it is the perceived honour of the enemy that is targeted in the perpetration of sexual violence against women; it is seen and often experienced as a means of humiliating the opposition. Sexual violence against women is meant to demonstrate victory over the men of the other group who have failed to protect their women. It is a message of castration and emasculation of the enemy group. It is a battle among men fought over the bodies of women.⁷⁶

Rape is used by both sides as a symbolic act. As depicted by Second World War posters in which the rape of a woman was used to evoke the image of the “rape” of France, rape is used by one side to demoralize the other. The rape of “their” women is then used to increase the sentiments against the enemy and further demonize them. This process of demonization or dehumanization may, in turn, lead to more rapes. Rape during warfare has also been used to terrorize populations and induce civilians to flee their homes and villages. It is often seen as one of the “perks” for soldiers and an inducement to display courage on the battlefield - in other words, as a natural consequence of war. The alleged endemic nature of rape in war has been institutionalized by militaries through forced prostitution and military sexual slavery. Such practices have been justified as a mechanism to avoid the rape of innocent civilians.⁷⁷

Det bör även noteras att straffrihet normalt sett är förhärskande i samband med väpnade konflikter, såväl när förövaren är en make eller familjemedlem, som okända män, medlemmar ur väpnade grupper eller statsrepresentanter.

⁷⁵ Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, 1998, para. 11.

⁷⁶ Ibid. para. 12.

⁷⁷ Ibid. para. 13.

Orsaker till varför kvinnor inte polisanmäler

Impunity for violence against women contributes to a climate where such acts are seen as normal and acceptable rather than criminal, where women do not seek justice because they know they will not gain it, where the original pain and suffering are prolonged and aggravated by the denial that a serious violation of human rights has been committed.⁷⁸

Straffrihet är, som framgår av citatet, en av många anledningar till varför kvinnor inte polisanmäler. Här kommer några av orsakerna att beröras, utifrån tre närliggande och ibland överlappande kategorier. Det bör genomgående erinras att kvinnors beslut om de ska polisanmäla eller ej, i regel är resultatet av konsekvensanalyser som de gjort.

Personliga omständigheter

Den första orsakskategorin går att hänföra till kvinnans erfarenheter av våld och hot, hennes sociala och juridiska status som kvinna i en viss familje-, samhälls- eller statskontext eller till hennes tankar och känslor.

Det kan konstateras att sexuellt, fysiskt och psykiskt våld från såväl okända som partners eller andra kända män ofta resulterar i att kvinnor får känslor av skam och skuld, vilket gör det svårt att berätta om övergreppen. Än svårare blir det att tala om övergreppen med myndighetspersoner (och i än högre grad med manliga sådana), något som är en förutsättning för polisutredning och rättegångsförfarande. Dessa känslor kan vara bidragande orsaker till att kvinnor väljer att inte polisanmäla.⁷⁹

Att kvinnor skuldbelägger sig själva har ofta ett nära samband med att de bortförklarar eller underdriver våldet och, särskilt i fall av sexuellt våld i nära relationer, inte definierar det psykiska, fysiska eller sexuella våldet som brott. Uppfattningen att det inte är ett brott de utsatts för eller ett inte tillräckligt allvarligt brott, kan medföra att de inte

⁷⁸ Amnesty International, *It's in our hands*, 2004, s. 84.

⁷⁹ Amnesty International: *Broken bodies...*, 2001 s. 3; Lievore Denise, *Non-reporting and hidden recording of sexual assault, An international literature review*. Canberra 2003, s.25 ff; Lundgren m.fl., 2001., s 48 ff; Grände Josefin, *Jag kallade det aldrig för våldtäkt, Att möta våldtagna kvinnor*. Stockholm 2005, s. 36-40.

anmäler.⁸⁰ Frukten för omgivningens avståndstagande och misstro kan också vara en bidragande orsak.⁸¹

Forskning visar att det ofta är först efter uppbrottet från en våldsrelation som kvinnan definierar våldet i termer av våld och kriminalitet. Det har i det sammanhanget hävdats att "en förutsättning för att kvinnan ska kunna tolka mannens våldshandlingar som just våld, är att hon inte längre normaliserar dessa handlingar, och att hon inte längre internaliserar hans bild av henne som 'problemet'. 'Avnormaliseringsprocessen' är en social process som förutsätter att kvinnans isolering brutits, och att mannen inte längre har samma kontroll över henne."⁸² Trots att det kan vara enklare att definiera våld som våld när förövaren är okänd för kvinnan, kan det även i dessa fall och särskilt när det gäller sexuellt våld begånget av ytliga bekantskaper ta lång tid innan hon betecknar det som våld.⁸³

Andra orsaker till att kvinnor inte anmäler kan vara rädsla för repressalier från förövaren eller våld och/eller annan kränkande behandling från omgivningen, rädsla att skuldbeläggas av omgivningen, att de inte vill blanda in polisen utan vill hantera det på egen hand, att de inte vill att någon ska få reda på vad som skett, att de – i synnerhet om förövaren är någon de känner eller till och med har ett förhållande med – betraktar våldet som en privat angelägenhet. De kan uppleva att de vill skydda relationen, förövaren eller eventuella barn, eller att de är rädda att förlora vårdnaden om gemensamma barn.⁸⁴

Dessa bevekelsegrunder kan bland annat botten i förövarens hot om repressalier, vetskapen om att många kvinnor världen över utsätts för trakasserier, våld och i vissa fall mördas efter polisanmälan och uppbrott. Beslut att inte anmäla kan också härröra ur kvinnors vetskap om att könsdiskriminerande lagar eller normer gör att de kan förlora vårdnaden om barnen eller riskerar att bli stigmatiserade, betraktade som "dåliga" kvinnor (som inte lyckats hålla ihop familjen), och/eller att bli socialt utstötta med risk

⁸⁰ Se t.ex. Grände, *Utsatt för våldtäkt? En bok till dig som blivit drabbad.*, Stockholm 2007, s. 17; Grände, 2005, s. 40; Lundgren m.fl, 2001, s. 48-51.

⁸¹ Se t.ex. Grände, 2005, s. 48.

⁸² Lundgren mfl, 2001, s. 78-79.

⁸³ Se t.ex. Grände, 2005, s. 33.

⁸⁴ Se t.ex. Lievore, 2003, s.27-28, 32; Lundgren m.fl., 2001, s. 48-51.

att tvingas in i prostitution. Själva polisanmälan kan i vissa fall leda till social utstötning.⁸⁵

De kan också frukta att andra som stöder dem ska utsättas för repressalier. Detta kan till exempel vara fallet när vänner eller släktingar erbjuder sitt hem åt en våldsutsatt kvinna.⁸⁶

Personal barriers

- Too trivial or inappropriate to report to police
- Not a “real” crime
- Not clear that harm was intended
- Dealt with it themselves
- Regard it as a private matter
- Shame, embarrassment
- Did not want family or others to know
- Fear of reprisal by assailant
- Self-blame or blamed by others for the attack
- Desire to protect offender, relationship, or children⁸⁷

Ekonomisk och sociopolitisk situation

Den andra orsakskategorin är nära sammanlänkad med den första, men relaterar specifikt till kvinnors ekonomiska och sociopolitiska situation, dvs. till kränkningar av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Kvinnor som utsätts för våld i hemmet av make, arbetsgivare eller familjemedlemmar, kan välja att inte polisanmäla på grund av att de inte har eller inte uppfattar att det finns något reellt alternativ för dem till våldssituationen och/eller att de inte kan få effektivt skydd på kvinnohus eller andra ställen från fortsatt våld och dödshot. Deras beslut att avstå från anmälan kan bero på att de inte har en ekonomi, utbildning eller arbete som ger möjlighet att skapa en egen försörjning för sig och sina eventuella barn i

⁸⁵ Se t.ex. *ibid*; Lundgren m.fl., 2001, s. 33; Amnesty International, *Broken bodies...*, 2001, s. 39, Amnesty International, *It's in our hands...*, 2004, s. 9.

⁸⁶ Se t.ex. Lievore, 2003, s.32.

⁸⁷ *Ibid.* s. 28.

kombination med att det inte finns ett fungerande socialförsäkringssystem. Andra socioekonomiska skäl till varför de inte ser några reella alternativ till att stanna kvar kan vara att de som ensamstående kvinnor skulle få stora svårigheter att få hyra en bostad även om de skulle ha tillräcklig inkomst, att de som kvinnor med eventuella barn inte har möjlighet att finna ett arbete eller inte kan arbeta på grund av att det saknas barnomsorg. Som ensamstående eller skilda kvinnor kan de också frukta en ökad risk att bli måltavla för sexuella trakasserier, våld och hot i sin omgivning och/eller en risk att bli betraktade som "dåliga kvinnor" och/eller att bli socialt utstötta och därmed inte inkluderade i det sociala, kulturella och politiska livet. Dålig ekonomi, vilket medför att de inte kan betala för rättshjälp, kan också innebära att kvinnor inte polisanmäler. Låg utbildning eller ingen utbildning alls kan vara ytterligare en anledning.

In many countries, women seeking justice face insuperable economic obstacles. Lack of money, as well as educational deprivation, militate against women seeking and obtaining legal redress for abuses they suffer. Rights awareness programs and legal aid are sorely lacking where they are needed most. In some countries corruption permeates the judiciary, and more men than women are in a position to offer financial inducements to obtain the outcome they want⁸⁸

Women may not be able to obtain redress for abuses for a variety of reasons. Many arise because women are deprived of their economic, social and cultural rights. Economic dependence and inadequate welfare provision in the many parts of the world force women to bear continued abuse. Abused women often have nowhere to go, no money to sustain themselves or their children, and no funds to seek legal counsel in order to pursue redress. Legal aid is often not available to abused women. Social and economic deprivation go hand in hand with ignorance of legal rights and the criminal justice process, so women are often unaware of their alternatives. They may justifiably fear further humiliation by police and the risk of being sent back to further abuse. They may also fear for their safety or their children.⁸⁹

Shelters for abused women, whether state-run or operated by non-governmental organizations, are almost everywhere inadequately funded or too few in numbers to provide assistance to the women in need. [...] In some countries the lack of women's shelters has led to women being imprisoned for their protection while their abusers remain free.⁹⁰

⁸⁸ Amnesty International, *Broken bodies...*, 2001, s. 36.

⁸⁹ Ibid. s.37.

⁹⁰ Ibid.

While the reasons for such a lack of systematic effort may vary, violence against women is generally not treated as seriously as other forms of crime or human rights abuse. The level of investment and resources allocated to legal and support services, let alone prevention, remains minimal compared with many other issues.⁹¹

Rättssystemets brister

Den tredje kategorin orsaker till att kvinnor inte anmäler relaterar direkt till rättssystemet.

Många tror inte att polisen skulle göra något för att skydda dem, inte skulle ha förmåga att skydda dem eller inte skulle anse att våldet var allvarligt nog. Det förekommer också att kvinnor väljer att inte anmäla på grund av en rädsla för att inte bli trodda, eller av fruktan för att få ett dåligt bemötande. Kvinnor kan också känna en rädsla inför polis och rättsprocess, vilket kan medföra att de inte anmäler övergrepp. Det kan handla om rädsla att utsättas för ett misstroende, kränkande frågor och bemötande från polis eller domstolar. Sådana rädslor kan till exempel bottna i personliga erfarenheter av de rättsvårdande myndigheternas passivitet eller bristfälliga bemötande, eller i vetskapen om att andra kvinnor blivit dåligt bemötta.⁹²

Women victims of violence frequently do not seek justice because of feelings of shame and fear of persecution by the criminal justice system. Good practice involves safeguarding the rights of victims and creating a system that respects the privacy, dignity and autonomy of all victims and is conducive to reporting.⁹³

Those who administer the criminal justice system – judges, prosecutors, police, prison guards – are not immune from the pervasive view that women are responsible for violence committed against them or that they deserve to be punished for non-conforming behaviour. This is reflected in the administration of justice – in most countries the law is applied in a discriminatory manner. As a result, cases of violence against women often founder unless there is clear and unavoidable evidence of force, illustrating to all that the victim “fought back”. In court proceedings the testimony of female victims is frequently undermined

⁹¹ Se t.ex. UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 357.

⁹² Förutom citaten som anges längre ner i samma avsnitt vilka illustrerar brödtexten, se t.ex. Grände, 2007, s. 17, 67; Lundgren m.fl., 2001, s. 48-51

⁹³ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 307

by irrelevant evidence of previous sexual history and aggressive cross-examination by lawyers.⁹⁴

Gender bias among police is rarely addressed by governments, despite their international obligation to eradicate it. Rarely do the authorities investigate allegations of bias, apply appropriate disciplinary measures to police officers who discriminate against women victims and train all police officers in how to deal with allegations of violence against women. Few recruit sufficient women police officers, essential because in many societies women victims of violence find it difficult to tell male police officers intimate details about the physical abuses they have suffered. Police often share the attitudes of perpetrators of violence against women and consciously or unconsciously shield the offenders. They frequently send abused women back home rather than file complaints. Sometimes they advice mediation and reconciliation without realizing that the women who approach them have usually compromised and accepted as much as they could bear. In many instances, police have humiliated victims, adding to their suffering rather than alleviating it.⁹⁵

Oviljan att polisanmäla kan handla om rädsla för att utsättas för sexuellt våld från polisen i samband med att de gör anmälan, men också om en rädsla för att bli anklagad för brott och bestraffas för till exempel otrohet, olaglig inresa, utomäktenskapligt sexuellt förhållande, osedligt beteende, prostitution etc.

In [...], women who have been raped may be unable to obtain justice and deterred from reporting offences for fear of being punished themselves.⁹⁶

Women [survivors of trafficking] continued to be arrested and prosecuted for offences including prostitution and passport or border violations.⁹⁷

There are specific legal hurdles in [...]to reporting sexual abuse. The law relating to rape is such that if women victims of rape fail to establish lack of consent, they may themselves become accused of zina (fornication).⁹⁸

Brist på bevis för att våldet verkligen ägt rum, okunskap om hur man gör en polisanmälan och/eller rättmätiga tvivel på att rättssystemet kan ge upprättelse, är andra möjliga anledningar till varför kvinnor inte anmäler.⁹⁹

⁹⁴ Amnesty International, *It's in our hands...*, 2004, s.88

⁹⁵ Amnesty International, *Broken bodies...*, 2001, s. 31.

⁹⁶ Ibid, *Broken bodies...*, 2001, s. 35.

⁹⁷ Amnesty International, *It's in our hands...*, 2004, s. 89.

⁹⁸ Amnesty International, *Broken bodies...*, s. 29.

Most acts of violence against women are never investigated, and perpetrators will never face arrest, prosecution or punishment. Impunity for violence against women contributes to a climate where such acts are seen as normal and acceptable rather than criminal, where women do not seek justice because they know they will not gain it[...]¹⁰⁰

Avseende bevisning krävs eller efterfrågas ofta läkarintyg på skador. Sådana krav bortser ibland från att kvinnor sällan låter sig läkarundersökas omedelbart eller alls efter övergrepp och att sexuella övergrepp långt ifrån alltid ger synliga fysiska skador. De förbiser också det faktum att många kvinnor inte per automatik kan få intyg för det fall de vänt sig till sjukhus efter att ha utsatts för våld.¹⁰¹

Justice system

- Police would not or could not do anything
- Police would not think it was serious enough, or would not
- want to be bothered with the incident
- Fear of not being believed by police
- Fear of being treated hostilely by police or other parts of
- justice system
- Fear/dislike of police
- Fear of the legal process
- Lack of proof that the incident happened
- Did not know how to report¹⁰²

Flerfaldigt diskriminerade kvinnor

Kvinnor som tillhör marginaliserade och/eller diskriminerade grupper kan på grund av olika maktordningarnas samverkan i förtrycket ha särskilda svårigheter att få gehör hos polis och domstolar. Det kan handla om flickor eller äldre kvinnor som på grund av sin ålder får svårt att hävda sina rättigheter, kvinnor tillhörande en etnisk minoritet som

⁹⁹ Se t.ex. Lievore, 2003, s. 28; Amnesty International, *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer, En sammanställning...*, 2004, s. 35-37.

¹⁰⁰ Se t.ex. Amnesty International, *It's in our hands...*, 2004, s. 84.

¹⁰¹ Se t.ex. ibid. s. 9-10; Amnesty International, *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer, En sammanställning...*, 2004, s. 5; Grände J, 2007, s. 35-36.

¹⁰² Lievore, 2003, s. 28.

möts av etnisk diskriminering, döva kvinnor som möter diskriminering, lesbiska som kan möta homofobi, hiv-positiva kvinnor som kan riskera åtal för smittspridning istället för att få upprättelse, eller prostituerade eller missbrukande kvinnor som inte blir tagna på allvar när de rapporterar om våld. Detta kan bidra ytterligare till en obenägenhet att polisanmäla.

Women from marginalized communities may be particularly reluctant to press charges or act as witnesses, having little or no confidence in the outcome of interaction with the police and criminal justice system.¹⁰³

The intersection of male dominance with race, ethnicity, age, caste, religion, culture, language, sexual orientation, migrant and refugee status and disability – frequently termed “intersectionality” – operates at many levels in relation to violence against women. Multiple discrimination shapes the forms of violence that a woman experiences. It makes some women more likely to be targeted for certain forms of violence because they have less social status than other women and because perpetrators know such women have fewer options for seeking assistance or reporting.¹⁰⁴

Many gay men and lesbians do not report human rights violations they have suffered because the authorities condone or participate in the abuses. In fact reporting abuses may lead to further victimisation.¹⁰⁵

For women from marginalized communities, indifference and hostility from the police is common – especially if the perpetrator is from the majority community.¹⁰⁶

De många exempel på varför kvinnor inte polisanmäler speglar hur verkligheten för kvinnor kan se ut när de utsätts för eller hotas av könsrelaterat våld och könsdiskriminering.

¹⁰³ Amnesty International, *It's in our hands...*, 2004, s. 86.

¹⁰⁴ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 361.

¹⁰⁵ Canadian Council for Refugees (CCR), *Addressing claims based on sexual orientation*, 26 August 1995.

¹⁰⁶ Amnesty International, *It's in our hands...*, 2004, s. 91.

KAPITEL 4. PERSPEKTIV PÅ VÅLDET

Det har gjorts och görs alltså många försök att definiera, kategorisera och teoretisera problemet med mäns våld mot kvinnor. Detta i syfte att öka förståelsen och finna effektiva strategier för att bekämpa och avskaffa våldet. I följande avsnitt redogörs för våldets mekanismer, orsaker och konsekvenser, enligt FN.

Våldets orsaker

Våld har inte en orsak, utan grundar sig i sammansmältningen av flera faktorer i den bredare kontexten av maktojämlikheter på individ-, grupp-, nations- och global nivå. Enligt FN bildar dock erkännandet att mäns våld mot kvinnor är en form av diskriminering, och därmed en människorättskränkning, utgångspunkten för förståelsen av problematiken kring detta våld. Grundläggande är att dess orsak anses vila i den systematiska könsdiskriminering som kvinnor än idag utsätts för, och som även samverkar med andra former av social, ekonomisk och politisk underordning. Mäns våld mot kvinnor ska därmed förstås som ett problem, vilket får näring i maktskillnadernas skugga där kvinnors förvägras sina rättigheter.¹⁰⁷

Patriarkatet lyfts således fram som en avgörande strukturell orsak till våldet, såväl i den av FN:s generalförsamling antagna deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor som i FN:s generalsekreterares djupstudie om detsamma, liksom i andra FN-dokument som berör ämnet.

Recognizing that violence against women is a manifestation of historically unequal power relations between men and women, which have led to domination over and discrimination against women by men and to the prevention of the full advancement of women, and that violence against women is one of the crucial social mechanisms by which women are forced into a subordinate position compared with men.¹⁰⁸

FN:s generalsekreterare har i sin djupstudie understrukit vikten av att se de strukturella faktorerna och inte endast hänföra våldshandlingar till individualpsykologiska eller socioekonomiska förklaringsfaktorer. Detta eftersom sådana förbiser betydelsen av den

¹⁰⁷ Se t.ex. UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 65-68. Se även t.ex. CEDAW, General Recommendation 19, 1992, para. 6.

¹⁰⁸ FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor, preambeln.

systematiska maktobalans som råder mellan könen, en obalans som innebär att män överordnas kvinnor.¹⁰⁹

Samtidigt som patriarkatet lyfts fram betonar generalsekreteraren att patriarkatet är både universellt och partikulärt. Universellt för att det överskrider nations-, etnicitets-, klass- och religionsgränser; ingenstans har kvinnors rätt till frihet från våld och könsdiskriminering säkrats. Partikulärt för att det tar sig olika uttryck i olika kontexter och är sammanflätat med andra relationer av dominans, underordning och exkludering. Det handlar om maktordningar baserade på till exempel ekonomisk status, etnicitet, klass, ålder, sexualitet, funktionshinder, nationalitet och religion. Patriarkatet formas och omformas också i spåren av nationsbyggande, kolonialism och post-kolonial dominans, väpnade konflikter och migration. Till exempel kan en kvinna utsättas för våld med såväl sexistiska som rasistiska eller homofoba förtecken.¹¹⁰

I djupstudien framhålls även andra strukturella orsaksfaktorer till det könsrelaterade våld som kvinnor utsätts för. Några av dem är: statens passivitet som bidrar till våldsnormalisering, straffrihet och ökat våld; våld som konfliktlösning i såväl interpersonella, nationella som internationella konflikter; legala doktriner om det privata som väljer att skydda hemmets och familjens privatliv samt manlig dominans på bekostnad av kvinnors säkerhet; ekonomiska ojämlikheter som verkar på den lokala, nationella och globala nivån och ökar kvinnors utsatthet för våld; sociala/kulturella normer, där kultur ses som en skiftande uppsättning av diskurser, maktrelationer och sociala, ekonomiska och sociala processer, snarare än en fast uppsättning tankar och sedvänjor.¹¹¹

FN har i flertalet dokument pekat på vikten av att inte se kvinnor som passiva offer för förtryck, utan att istället synliggöra och hörsamma att kvinnor är aktörer som utövar olika grader av kontroll över sina liv också med de begränsningar som följer av patriarkatet och andra former av underordning.

¹⁰⁹ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 73.

¹¹⁰ Ibid. para. 71.

¹¹¹ Ibid. para. 78-96.

Patriarchy restricts women's choices but does not render women powerless, as evidenced by the existence of women's movements and successful claims by women for their rights.¹¹²

Våldets mekanismer

Mäns våld mot kvinnor är, enligt FN, både ett av flera medel genom vilket kvinnors underordning skapas och upprätthålls och en konsekvens av deras underordning.¹¹³ Det tjänar som en mekanism för att behålla manlig makt och upprätthålla gränserna för både mäns och kvinnors könsroller. Det visar sig till exempel i samband med bestraffningen av en kvinna som överträtt sociala normer om kön, som reglerar kvinnlig sexualitet och förväntat agerande inom familjen eller i samhället. Det våld som finns i straffet berör inte bara henne, utan får en kollektiv betydelse genom att det bidrar till att förstärka rådande normer kring kön. Det blir också tydligt när män, till exempel i nära relationer, använder våld för att korrigera kvinnors normöverskridande ageranden och/eller för att markera eller försvara en, enligt deras mening, hotad maskulinitet. En maskulinitet som förutsätts betyda styrka, hårdhet och manlig dominans i hemmet.¹¹⁴

Våldet mot kvinnor fungerar också, enligt FN, som en mekanism för att förnedra och/eller bestraffa inte bara kvinnorna själva, utan även "deras" nationer, folkgrupper, familjer, andra enheter i samhället samt enskilda män. Detta sker eftersom kvinnor, och särskilt kvinnors sexualitet, ofta betraktats som männens tillhörigheter och spelar en central roll för en nations, grups eller mans självbild.¹¹⁵ Att attackera en kvinna blir då liktydigt med att attackera den man eller grupp hon anses representera.

Straffriheten för könsrelaterat våld har även en normaliserande effekt. Som FN:s generalsekreterare skriver i djupstudien: "[...]impunity not only intensifies the subordination and powerlessness of the targets of violence, but also sends a message to society that male violence against women is both acceptable and inevitable."¹¹⁶

¹¹² Ibid. para. 70.

¹¹³ Ibid. para. 72.

¹¹⁴ Ibid. para. 75.

¹¹⁵ Se t.ex. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, 1998, para. 12, 13.

¹¹⁶ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 76.

Våldets konsekvenser

Könsrelaterat våld har omfattande effekter på kvinnors liv, såväl på en individuell som på en kollektiv nivå. Det har hämmande effekter på samhällsutvecklingen, och för även med sig ekonomiska kostnader. Konsekvenserna för kvinnors enskilda liv kan delas in i följande överlappande kategorier: rättighets-, hälso-, socioekonomiska och politiska konsekvenser. Det bör dock uppmärksammas att de inte alltid uppvisar dessa problem och att avsaknad av exempelvis symptom på den fysiska eller psykiska hälsan inte per automatik ska resultera i ett ifrågasättande av uppgifter om våldserfarenheter.

Rättighetskonsekvenser

Våldet hindrar kvinnor från att åtnjuta ett flertal grundläggande mänskliga rättigheter. De förvägras naturligtvis rätten till frihet från könsrelaterat våld och könsdiskriminering, men även andra rättigheter berörs. Några av dem är, enligt bland andra FN, rätten till liv och personlig säkerhet, bästa uppnåeliga fysiska och psykiska hälsa, utbildning, arbete, bostad och deltagande i offentligt liv. Avseende rätten till liv noteras att våldet kan leda till död i form av kvinnomord, självmord, påtvingade självmord, aidsrelaterade dödsfall och mödradödlighet.¹¹⁷

Hälsokonsekvenser

FN:s generalsekreterare har i sin djupstudie konstaterat att det könsrelaterade våldet mot kvinnor ofta har negativa effekter på den psykiska hälsan, såsom depression, stress- och ångestsjukdomar där post-traumatiskt stressyndrom ingår (våldtäkt, sexuellt våld mot barn och partnervåld är de vanligaste orsakerna till diagnosen), psykologisk skada av dominans och isolering. Experter har även identifierat diagnosen ”traumatic syndrom of abused women” som inbegriper bl.a. bristande vilja till självbestämmande, fruktan, ångest, depression och självmord.¹¹⁸

Självmordsbenägenhet har, enligt studier, ett särskilt nära samband med partnervåld, våldtäkt och sexuella trakasserier mot flickor, och diagnosen posttraumatisk stress.¹¹⁹

Avseende andra psykiska effekter av det könsrelaterade våldet mot kvinnor är det särskilt värt att uppmärksamma känslor av skam och skuld liksom en våldsnormalisering

¹¹⁷ Se t.ex. t.ex. CEDAW, General Recommendation 19, 1992, para. 7.

¹¹⁸ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 164.

¹¹⁹ Ibid. para. 165.

som ofta, särskilt vid partnervåld, kan innebära att självkänslan bryts ner, förövaren ges tolkningsföreträde och våldet underdrivs och definieras inte som våld.

Våldet har ofta även negativa effekter på den fysiska, sexuella och reproduktiva hälsan. Det kan handla om fysiska skador (t.ex. frakturer), undernäring, sexuellt överförbara sjukdomar (t.ex. hiv/aids), gynekologiska besvär, kroniska hälsoproblem (t.ex. kroniska smärtor, vaginala infektioner och smärtor, eller mag- och tarmsjukdomar) och ofrivilliga graviditeter.¹²⁰ Avseende hiv kan noteras att hot om våld ökar risken att smittas eftersom många kvinnor därmed inte kan ställa krav på att deras partner ska använda kondom. Hot om våld och den åtföljande fruktan förhindrar också kvinnors tillgång till preventivmedel och hiv/aids-information samt testning. Det gör det svårare att berätta om sin hiv-status och det bidrar till att kvinnor inte får behandling alls, eller i ett alltför sent skede av sjukdomen.¹²¹

Ofrivilliga graviditeter kan leda till osäkra aborter, högriskgraviditeter, självmord och våldsamma samt andra repressiva reaktioner från familj och släktingar, vilka innebär ytterligare människorättskränkningar.¹²²

Socioekonomiska och politiska konsekvenser

Våldets negativa effekter på kvinnors socioekonomiska situation och politiska deltagande kan, enligt bland andra FN, handla om att kvinnor hindras från att delta socialt och ekonomiskt i samhället, att de har sämre chans till anställning, att de anställs i lågstatusjobb och inte sannolikt blir beförade, att deras politiska röst tystnar i hem, samhälle och stat liksom deras faktiska politiska deltagande i samhälle och stat. Det kan handla om bristande tillgång till skola och högre utbildning eller stigmatisering som kan resultera i svårigheter eller omöjligheter att delta i sociala, kulturella och politiska aktiviteter, att få bostad och arbete eller som kan leda till prostitution och medföljande kränkningar för att klara försörjningen. Våldsutsatta kvinnor kan också löpa ökad risk att hamna i en situation av alkohol eller drogmissbruk. Barn som bevittnat våld påverkas

¹²⁰ Ibid. para. 159-163.

¹²¹ Ibid. para. 160. Se även en rapport från FN:s särskilda rapportör som särskilt berör sambandet mellan HIV/AIDS och våld mot kvinnor: UN Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission resolution 2004/46, E/CN.4/2005/72, 17 January 2005.

¹²² UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 161-162.

också allvarligt och kan lida av såväl beteenderelaterade som känslomässiga problem; det kan till exempel påverka deras hälsa, deras liv, deras prestationer i skolan och deras egen användning av våld i olika livssituationer. Sammantaget handlar många socio-ekonomiska och politiska konsekvenser om ytterligare kränkningar av mänskliga rättigheter.¹²³

¹²³ Ibid. para.166-170.

KAPITEL 5. INTERNATIONELL FLYKTINGRÄTT

Kön, makt, våld och politik är begrepp av avgörande betydelse för förståelsen av många asylsökande kvinnors asylskäl och behov av internationellt skydd.

Som beskrivits i kapitel 1, och delvis även i efterföljande kapitel om folkrätten och FN:s perspektiv på mäns våld mot kvinnor, har normer och föreställningar kring kön konstruerat det maskulina/manliga som överordnat det feminina/kvinnliga, vilket återspeglats i ojämlika maktförhållanden mellan män och kvinnor intill våra dagar. Kön och därmed könsnormer konstrueras inte i ett politiskt, ekonomiskt eller socialt vakuum i frånvaro av maktdimensioner, utan beror på sammanhanget. Föreställningar om vad det förutsätts innebära att vara en "riktig" kvinna eller en "riktig" man samvarierar följaktligen med normer kring till exempel etnicitet, sexualitet, ålder och klass samt åtföljande maktförhållanden. Kort sagt är kön inte något statiskt utan varierar över tid och rum.

Politiken har länge ansetts tillhöra "mannen". Därmed har också den offentliga sfären, där avgörande samhälleliga beslut fattas och genomförs, blivit en manlig bastion. Utifrån en sådan föreställning om kön är "mannen" en politisk varelse medan "kvinnan" framförallt hör till honom och familjen, eller med andra ord privatlivets och hemmets sfär. Detta har varit, och är i stor utsträckning fortfarande, den dominerade bilden av politik och därmed varje politisk verksamhet. Dikotomin privat/offentligt har också haft sina återverkningar på den internationella människorättsdiskursen, med resultatet att kvinnors aktiviteter, liksom de kränkningar kvinnor utsätts för, marginaliserats i folkrätten. Kvinnors rättigheter har till följd av detta heller inte erkänts i full utsträckning.

Kön, makt, våld och politik – före, under och efter flykten

Normer kring maskulinitet och föreställningen om "mannen" har, i samspel med föreställningen om politik, politisk aktivitet och politiskt aktörskap bidragit till att många män världen över har organiserat sig partipolitiskt och på grund av den aktiviteten flytt efter att ha utsatts för hot och människorättskränkningar från staten.

Normer kring feminitet och föreställningen om ”kvinnan” och dennas förväntade förhållande till politik har bidragit till att många kvinnors politiska aktiviteter och protester tagit sig helt eller delvis andra uttryck än mäns, i och utanför det så kallade offentliga rummet. Kvinnor kan i hemlandet till exempel ha uttryckt en faktisk eller tillskriven politisk uppfattning genom sin egen eller en (ofta manlig) familjemedlems partipolitiska aktivitet. De kan också ha gjort detta genom att tala om kvinnors rättigheter, vägra slöja, vägra heterosexualitet eller motsätta sig tvångsgifte, sin makes misshandel eller genom att på andra sätt medvetet eller omedvetet bryta mot könsdiskriminerande lagar eller sociala normer om kön. På motsvarande sätt har föreställningen om ”kvinnan”, och relaterade normer kring kön, bidragit till att kvinnor utsatts för politiskt motiverade kränkningar av staten eller till att de utsatts för övergrepp av make, familjemedlemmar eller andra i hemmet medan staten agerat tyst åskådare.

Den fruktade förföljelse som föranleder kvinnors flykt kan vara fängelse eller avrättning, men den kan även utgöras av tvångsgifte, social utstötning med risk att tvingas in i prostitution, sexslaveri inom det militära, förvägran av skolgång på grund av kön, människohandel, könsstympning eller andra former av mäns våld mot kvinnor.

Kvinnors erfarenheter av förföljelse och politisk aktivitet före flykten kan således skilja sig från mäns, men ändå innebära att de löper lika stor eller till och med än större risk för förföljelse i samband med ett återsändande. Detta eftersom kvinnor, på grund av den patriarkala könsmaktsstrukturen som länge genomsyrat alla sfärer, oftare än män kan ha skäl att frukta såväl staten som samhället, familjen eller en man hon har eller haft en nära relation med.

Kvinnors reella möjligheter att fly påverkas, liksom händelserna under själva flykten och efter ankomsten, också av könsnormer, av föreställningar om ”kvinnan” och av kvinnors reella ekonomiska, sociala och politiska maktställning. Till exempel kan könsdiskriminerande lagar, i kombination med kvinnors begränsade ekonomiska situation, försvåra för hotade kvinnor att få utresehandlingar eller på annat sätt resa ut ur landet. Det leder till att en del kvinnor blir internflyktingar i sitt eget land där kampen för sina och andras rättigheter ofta fortsätter, liksom kanske människorättskränkningarna.

De som lyckas passera landsgränsen kan riskera att under flykten till slutdestinationen utsättas för sexuella övergrepp av gränsvakter eller kidnappning för människohandel av människosmugglare. I landet där de söker asyl är de sedan heller inte förskonade från fortsatt risk. Det förekommer att såväl kvinnor i Afrikas eller Asiens flyktingläger, som asylsökande kvinnor i Europas städer utsätts för sexuella övergrepp, grov könsdiskriminering, tvångsgifte, utpressning av personer i myndighetsställning, fysiskt och psykiskt våld av partner eller familj, sexuellt utnyttjande i utbyte mot stöd och resurser. Det förekommer också att kvinnor förvägras tillgång till en asylprövning på lika villkor som män, när genusperspektivet inte integreras i asyrrätten. Detta behandlas närmare i nästkommande avsnitt. Föreställningar om kön fortsätter alltså, i samspel med maktordningar baserade på till exempel kön, etnicitet och klass, att påverka kvinnors liv även sedan de nått slutdestinationen för flykten.

Samtidigt som erfarenheter av och risken för diskriminering och könsrelaterat våld präglar livet för många kvinnor och flickor på flykt¹²⁴, formar de också kvinnors skiftande politiska strategier för att förhindra och få stopp på kränkningarna. Där det finns ojämlika maktförhållanden finns också aktörskap och motstånd, om än motståndet kan bedrivas i olika grad och under skiftande uttrycksformer. Kvinnor som flytt till följd av öppna protester mot orättvisor, fortsätter ofta sin kamp i flyktingläger eller i asyllandet. Andra inleder sina individuella eller organiserade protester som människorättsförsvarare sedan de lämnat sitt hem. Många är de kvinnor som gör motstånd mot statens, samhällets eller familjens politiska uppfattningar om kön. Många är följaktligen också de som utmanar invanda stereotypa föreställningar om kön, sexualitet och etnicitet.¹²⁵

Rättigheter vid asylprövningen

Rätten att, utan diskriminering, erhålla skydd mot att återsändas till ett land där han/hon riskerar allvarliga kränkningar av sina mänskliga rättigheter stadgas i

¹²⁴ För en beskrivning av det våld som kvinnor och flickor kan utsättas för under flyktcykeln, se exempelvis *UNHCR Guidelines on Sexual and Gender-Based Violence against Refugees*, 2003, s. 20. Se även t.ex. Amnesty International, *It's in our hands...*, 2004, s. 61, 62.

¹²⁵ Se till exempel Amnesty International, *Women Human Rights Defenders Leaflets, Defending the Rights of Refugee Women, Defending Women Defending Rights*, AI Index ACT 77/032/2005, 2005

flera internationella och regionala konventioner. Hur de tolkas är av stor betydelse för om kvinnors rättigheter förverkligas eller ej.

FN:s flyktingkonvention

Enligt FN:s flyktingkonventions definition av vem som är flykting, vilken fått genklang i asylslagstiftningar världen över, är en flykting en person ”som flytt sitt land med anledning av en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning, som befinner sig utanför det land, vari han är medborgare och som på grund av tidigare nämnd fruktan inte kan eller vill återvända till det landet.”¹²⁶ Statslösa omfattas också av konventionens flyktingdefinition.

FN:s flyktingkommissariat United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) har enligt artikel 35 ett ansvar att övervaka hur stater efterlever konventionen. Dess policydokument utgör rättskällor som fyller en viktig funktion som vägledning för stater och deras prövande myndigheter. Centrala för tolkningen av flyktingdefinitionen och dess motsvarighet i nationella lagstiftningar är UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna för att bestämma flyktingars rättsliga ställning (UNHCR:s handbok) och kompletterande riktlinjer.¹²⁷ UNHCR:s exekutivkommitté utfärdar varje år

¹²⁶ 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, (härefter 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, eller FN:s flyktingkonvention).

¹²⁷ UNHCR, UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna för att bestämma flyktingars rättsliga ställning, andra tryckningen, Stockholm 2001; UNHCR, Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/01, May 2002 (härefter UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution); UNHCR, Guidelines on International Protection No. 2: ”Membership of a Particular Social Group” within the Context of the Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/02, May 2002 (härefter UNHCR Guidelines on Particular Social Group); UNHCR, Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/03, October 2003; 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, HCR/GIP/03/04, July 2003 (härefter UNHCR Guidelines on Internal Flight Alternative) ; UNHCR, Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, September 2003; UNHCR, Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A (2) of the 1951

slutsatser av vägledande relevans. Dessutom publicerar UNHCR andra vägledande policydokument, exempelvis om landsituationen i relation till asysökandes behov av skydd.¹²⁸

Flyktingkonventionen är det mest centrala folkrättsliga dokumentet på flyktingområdet och ska tillämpas utan diskriminering på grund av kön. Med tiden har det dock framgått med allt större klarhet att den utformades 1951 med den vuxne heterosexuelle mannen som norm; han som till exempel flytt av rädsla för att gripas och torteras av staten på grund av sin partipolitiskt oppositionella aktivitet. Detta har inneburit att heterosexuella mäns erfarenheter av (företrädesvis statlig) förföljelse och (organiserad) politisk aktivitet har fått prägla såväl asylutredningar som asylbedömningar, dvs. tolkningen av vem som är en "riktig" konventionsflykting och enligt den internationella flyktingrätten ska få flyktingstatus och internationellt skydd mot kränkningar av sina mänskliga rättigheter. Många kvinnor och hbt-personer har följaktligen felaktigt blivit nekade flyktingstatus genom åren.¹²⁹

Kvinnor och flickor, men även pojkar och homo- och bisexuella män liksom transpersoner, har haft svårt att få gehör för sina asylskäl när dessa avvikit från normen. Så har skett när homosexuella män åberopat risk för förföljelse från stat eller enskilda på grund av att de inte agerat enligt förväntningarna på en "riktig" man, liksom när barns egna asylskäl förbisetts. Det finns även flera exempel på kvinnor som fått erfara detta, varav ett är kvinnor och flickor som åberopat att de våldtagits vid husrannsakan på grund av sin egen eller anhörigs politiska åsikter alternativt deras etniska grupptillhörighet och att de riskerar förföljelse igen. Ett annat exempel är lesbiska, bisexuella eller heterosexuella kvinnor som riskerat

Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/04/06, April 2004 (härefter UNHCR Guidelines on Religion-Based Refugee Claims); UNHCR, Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked, HCR/GIP/06/07, 7 april 2006 (härefter UNHCR Guidelines on Trafficking). Samtliga finns på hemsidan www.unhcr.org

¹²⁸ Samtliga policydokument från UNHCR finns tillgängliga på hemsidan www.unhcr.org

¹²⁹ För ett resonemang kring mansnormen som präglat asylrätten och ett konstaterande av FN att det lett till att människor felaktigt nekats flyktingstatus, se till exempel UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. II.A.5. Se även Migrationsverket, Utlänningshandboken, kap 40, "Riktlinjer "Utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov och skyddsbehov på grund av sexuell läggning", dat. 2006-03-28., bl.a. s. 4-5.

bestraffning av kanske både stat, samhälle och familj på grund av att de brutit mot lagar och normer. Det senare kan handla om en heterosexuell kvinna som åberopat risk för fortsatt våld eller mord av sin misshandlande make. Hon har därmed medvetet eller omedvetet brutit mot dennes (och kanske även omgivningens och statens) normer kring kön när hon hävdar sin politiska åsikt att hon ska kunna utnyttja sin rätt till psykisk och fysiska integritet på lika villkor som män.¹³⁰

Svårigheten att få gehör för samtliga asylskäl och att få en asylprövning utan diskriminering, aktualiseras när handläggare vid migrationsmyndigheter underlåter att ställa genusmedvetna frågor med utgångspunkt från kvinnors och flickors, inte minst icke-heterosexuellas, potentiella erfarenhetsbakgrunder i politik, våld och annat förtryck. Den kan också tydliggöras när sökande inte får möjlighet att välja kön på tolk, handläggare och beslutsfattare eller när de bemöts med okunskap om traumans effekter på asylsökandes förmåga att presentera sina asylskäl omedelbart och på ett kronologiskt, sammanhängande och konsekvent sätt.¹³¹

Vidare aktualiseras svårigheten att få gehör för samtliga asylskäl när handläggare och beslutsfattare underlåter att beakta könsrelaterade aspekter vid tolkningen av samtliga rekvisit i flyktingdefinitionen, vilket i förlängningen kan resultera i att kvinnor, flickor, pojkar och hbt-personer - i strid med FN:s flyktingkonvention och dess motsvarighet i nationell lagstiftning - inte blir erkända som flyktingar.¹³²

Utredningar och bedömningar som saknar genusperspektiv och förankring i den sökandes verklighet, riskerar följaktligen att leda till att människor förvägras sin rätt att, utan diskriminering på grund av kön eller sexuell läggning, få ett effektivt skydd mot förföljelse.

¹³⁰ Se t.ex. Crawley Heaven, *Refugees and Gender. Law and Process*, London 2001, Edwards Alice, "Age and gender dimensions in international refugee law", in E. Feller, V. Türk & F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge 2003, s. 43-80; Crawley Heaven & Lester Trine, *Comparative Analysis of Gender-Related Persecution in National Asylum Legislation and Practice in Europe*, UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit, EPAU/2004/05, May 2004.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

För att motverka risken att kvinnor, flickor, pojkar och hbt-personer inte ges lika förutsättningar som heterosexuella män att få flyktingstatus i enlighet med folkrätten, har UNHCR utfärdat ett antal policydokument samt riktlinjer om könsrelaterad förföljelse.¹³³ Vikten av ett genusperspektiv för korrekta flyktingskapsbedömningar har betonats och kvinnors och flickors särskilda situation har bland annat uppmärksammats.¹³⁴ Länder som Kanada, Storbritannien, Australien, Sverige och USA har också publicerat nationella riktlinjer.¹³⁵

UNHCR:s exekutivkommitté valde år 2006 att prioritera ”kvinnor och flickor i farozonen” genom att återigen fokusera på dem i en av sina årliga slutsatser. Kommittén inleder bland annat slutsatsen med ett erkännande av att män och pojkar som lever i påtvingad migration visserligen också konfronteras med skyddsrelaterade problem, men att kvinnor och flickor kan utsättas för särskilda sådana. Dessa problem går, skrivs det i slutsatsen, att härleda till deras kön, eller med andra ord till deras kulturella och socio-ekonomiska ställning, och deras legala status, vilket innebär att de har än sämre förutsättningar att åtnjuta sina rättigheter. Kommittén hävdar vidare i slutsatsen att specifika åtgärder till fördel för kvinnor och flickor därför kan behövas för att tillförsäkra dem skydd och

¹³³ Se t.ex. UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002; UNHCR Guidelines on Particular Social Group, 2002; UNHCR Guidelines on Trafficking, 2006.

¹³⁴ Se förutom riktlinjerna även till UNHCR Exekutivkommittés slutsatser genom åren, till exempel UNHCR Excom Conclusion No. 105 (LVII) - 2006, Conclusion on Women and Girls at Risk, 6 October 2006, No. 64 (XLI) - 1990, Refugee Women and International Protection, 5 October 1990, No. 60 (XL) - 1989, Refugee Women, 13 October 1989, No. 54 (XXXIX) - 1988, Refugee Women, 10 October 1988, No. 39 (XXXVI) - 1985, Refugee Women and International Protection, 18 October 1985; Excom Standing Committee (EX/49/SC/CRP.22)- 1999, Refugee Women and a Gender Perspective Approach, No. 73 (XLIV) - 1993 - Refugee Protection and Sexual Violence.

¹³⁵ Se t.ex. Immigration and Refugee Board of Canada, Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution, Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65 (3) of the Immigration Act, 1996; Home Office, Asylum Policy Instructions 'Gender Issues in the Asylum Claim', 2004; Immigration Appellate Authority, Asylum Gender Guidelines, 2000; US Immigration and Nationality Service, Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims for Women, 1995; US Department of State, Gender Guidelines for Overseas Refugee Processing, 2000; Australian Department for Immigration and Multicultural Affairs (ADIMA), Guidelines on Gender Issues for Decision-Makers, Refugee and Humanitarian Visa Applications, 1996; Migrationsverket, Riktlinjer ”Utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov och skyddsbehov på grund av sexuell läggning” i Utlänningshandboken, dat. 2006-03-28.

stöd på lika villkor som män och pojkar.¹³⁶ Asylsystem som varken tar hänsyn till kvinnliga asylsökandes behov eller asylskäl identifierar kommittén som en av flera faktorer, vilka ökar risken för könsrelaterat våld.¹³⁷ Dessutom riktar den ett antal rekommendationer till stater, vilka bör genomföras i syfte att tillvarata kvinnors och flickors rättigheter och förhindra att de utsätts för mäns våld och könsdiskriminering. Stater rekommenderas att bland annat garantera att asyllagstiftning och procedurregler är utformade på sådant sätt att asylsökande kvinnor och flickor får effektiv tillgång till en asylprocess som tar hänsyn till könsrelaterade aspekter. Syftet är att erkänna att könsrelaterade former av förföljelse kan utgöra grund för flyktingstatus inom ramen för 1951 års flyktingkonvention.¹³⁸

Det bör också noteras att flyktingstatusbedömningar kräver såväl ett genusperspektiv som ett barnperspektiv. Detta har även framhållits av FN:s barnrättskommitté, det organ som övervakar hur stater efterlever Barnkonventionen.

[T]he refugee definition of the 1951 Refugee Convention must be interpreted in an age and gender-sensitive manner, taking into account the particular motives for, and forms and manifestations of, persecution experienced by children. Persecution of the kin; under-age recruitment; trafficking of children for prostitution; and sexual exploitation or subjection to female genital mutilation, are some of the child-specific forms and manifestations of persecution which may justify the granting of refugee status if such acts are related to one of the 1951 Refugee Convention Grounds.¹³⁹

I FN:s barnkonvention finns en artikel (artikel 22.1) som specifikt rör asylsökande barn och flyktingbarn och som tydliggör att barn ska ses som rättssubjekt, med möjlighet att få sina egna asylskäl prövade.

Konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga

¹³⁶ Excom Conclusion on Women and Girls at Risk, No. 105 (LVII) – 2006.

¹³⁷ Ibid. para. (e).

¹³⁸ Ibid. n (iv).

¹³⁹ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, (CRC/GC/2005/6), 1 september 2005, para. 74. Se även ibid. para. 27, 28.

förfaranden och oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person, erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i denna konvention och i andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt, som nämnda stater tillträtt.¹⁴⁰

Andra artiklar som är av särskild relevans för asylprövningen är till exempel artikel 37 (om tortyr, förnedrande behandling och frihetsberövande), artikel 38 (skydd för barn som drabbats av väpnad konflikt), artikel 19 (om skydd mot fysiskt och psykiskt våld), artikel 6 (om barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling), artikel 3 (om barnets bästa) och artikel 2 (om icke-diskriminering) och artikel 12 (om barnets rätt att höras).¹⁴¹

UNHCR har utfärdat riktlinjer om flyktingbarn och dess exekutivkommitté har antagit flera slutsatser som rör barns, och vid vissa tillfällen särskilt flickors, rättigheter under asylprocessen. Stater har uppmanats att inte bara ta hänsyn till barns egna asylskäl och barnets bästa vid flyktingstatusbedömningen, utan också att låta hela asylprocessen genomsyras av ett barnperspektiv och därmed bli barnvänlig. Vid såväl utredning som bedömning och mottagandevillkor måste åldershänsyn tas.¹⁴²

Andra internationella konventioner och principen om *non-refoulement*

FN:s flyktingkonvention är central för flyktingrätten. Artikel 33 i konventionen uttrycker ett förbud mot att återsända flyktingar och asylsökande till ett land där deras liv eller frihet skulle hotas av skäl som kan förknippas med flyktingkonventionens konventionsgrunder. Artikel 33 tillåter dock undantag om personen till exempel kan betraktas som en fara för asyllandet.¹⁴³ Men även den

¹⁴⁰ FN:s barnkonvention, 1989, artikel. 22.1.

¹⁴¹ För en närmare redogörelse av artiklarnas innebörd, se UNICEF, Handbok om barnkonventionen, 2008. Se även Olsson Lars, *Nytt system gamla brister – Barns egna asylskäl efter ett år med den nya instans- och processordningen*, Rädda Barnen, Stockholm 2008, s. 18-36.

¹⁴² Se t.ex. UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, 1994; UNHCR *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, 1997; UNCHR Executive Committee, *Conclusion on Children at Risk*, No. 107 (LVIII) – 2007.

¹⁴³ UNHCR, "Advisory Opinion from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on the Scope of the National Security Exception

som inte omfattas av konventionens flyktingdefinition kan ha rätt till internationellt skydd mot ett återsändande. Detta eftersom principen om *non-refoulement* även finns uttryckt i FN:s konvention mot tortyr (artikel 3 om förbud mot tortyr) och Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 7 om förbud mot tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och artikel 6 om rätten till liv) samt utgör en del av sedvanerätten. Det innebär att det finns ett absolut förbud mot att återsända en person till ett land där han eller hon riskerar tortyr eller andra allvarliga kränkningar av sina mänskliga rättigheter. Principen om *non-refoulement* ställer inga krav på orsakssamband, utan sätter endast fokus på frågan om det finns en risk. Den ställer heller inga uppförandevillkor, d.v.s. om en person begått våldsbrott, brott mot mänskligheten eller till och med folkmord så är den personen ändå skyddad mot återsändande.¹⁴⁴

Principen om *non-refoulement* ska tillämpas på alla människor, oavsett kön. För att säkerställa att kvinnor skyddas på samma villkor som män, krävs dock att kvinnors erfarenheter av kränkningar i form av könsrelaterat våld och könsdiskriminering också omfattas av de kränkningar som principen om *non-refoulement* ska skydda mot.

UNHCR uppmuntrar stater att ha kompletterande skyddsgrunder att tillämpa när flyktingdefinitionen inte räcker till.

Regionala MR-instrument och överenskommelser

Europeiska konventionen om de grundläggande fri- och rättigheterna (1950) är central för människorättsarbetet (MR-arbetet) i Europa. Samtliga 48 medlemmar

Under Article 33(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”, 6 januari 2006.

¹⁴⁴ Se t.ex. Human Rights Committee, General Comment No. 20: Replaces General Comment 7 concerning Prohibition of Torture and Cruel Treatment or Punishment (Art. 7), 10 mars 1992, para. 9; Human Rights Committee, General Comment No. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 maj 2004, para. 12; Human Rights Committee, General Comment No. 6: The right to life (art. 6), 30 april 1982, para. 5. För en redogörelse av principen om *non-refoulement*, se också t.ex. Lindholm Billing, Karolina, ”Den internationella flyktingrätten” i Diesen C., Lagerqvist Veloz Roca, A., Lindholm Billing K., Seidlitz M., Wahren A., *Bevis 8. Prövning av migrationsärenden*, Visby 2007, s. 139-145.

i Europarådet, inbegripet EU:s medlemsstater, har ratificerat konventionen och är bundna att följa den.¹⁴⁵

Konventionen inbegriper också principen om *non-refoulement* med dess artikel 3 som innehåller ett absolut förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den har även relevans för kvinnor som riskerar olika former av könsrelaterat våld av statlig eller icke-statlig aktör.¹⁴⁶

Det finns även två EU-direktiv av direkt relevans för asylprövningen.¹⁴⁷

EU:s skyddsgrundsdirektiv innehåller en flyktingdefinition och exemplifierar i artikel 9.2 (f) att könsspecifik och barnspecifik förföljelse ska kunna ge upphov till flyktingstatus. Sexuellt våld inkluderas, enligt artikel 9.2 (a), också i exemplen på vad som kan utgöra förföljelse. I artikel 6 tydliggörs att definitionen omfattar såväl statlig som icke-statlig förföljelse. Dessutom innehåller direktivet kompletterande skyddsgrunder. Direktivet fastslår i artikel 15 att förbudet mot att återsända någon till allvarlig skada (serious harm) syftar på ett förbud att återsända någon till ett land där han eller hon riskerar a) dödsstraff eller avrättning, eller b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller c) allvarligt eller individuellt hot mot en civilpersons liv eller mot en person på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.¹⁴⁸ Asylprocedurdirektivet är också av vikt.¹⁴⁹ Det är också den förordning som brukar gå under namnet

¹⁴⁵ För en förteckning över Europarådets medlemmar och information om konventionen, se www.coe.int.

¹⁴⁶ Europeiska konventionen om de grundläggande fri- och rättigheterna (1950), artikel 3. Se även t.ex. *Aydin v. Turkey*, European Court of Human Rights, 23178/94, 1997; *MC v. Bulgaria*, European Court of Human Rights 39272/98, 2003. För andra avgöranden se www.echr.coe.int.

¹⁴⁷ För en översikt över EU-direktiv på migrationsområdet, se t.ex. Wahren Alexandra, "Introduktion till migrationrätten" i Diesen C. (red.), 2007.

¹⁴⁸ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning, EUT L 304, 30.9.2004, s. 12, CELEX nr 32004L0083. Se även Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktivet 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande SOU 2006:6.

¹⁴⁹ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, EUT L 326, 13.12.2005, s.13, CELEX nr 32005L0085. Se även Asylförfarandet - genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt, SOU 2006:61.

Dublinförordningen, och som ställer upp kriterier för vilket land som har ansvar att pröva en asylansökan.¹⁵⁰

Skyddsgrundsdirektivet saknar dock i flera bemärkelser explicita hänvisningar till könsrelaterade aspekter av asylrätten och innehåller även lydelse som inte överensstämmer med internationell flyktingrätt, varför det har påtalats att direktiven bör läsas tillsammans med UNHCR:s handbok och riktlinjer. Detsamma gäller EU:s asylprocedurdirektiv som inte innehåller någon hänvisning till att könsrelaterade aspekter bör beaktas vid asylutredningar.¹⁵¹

Förbudet mot könsdiskriminering och vikten av att integrera ett genusperspektiv på samtliga EU:s politikområden har artikulerats som en grundläggande princip för EU.¹⁵²

Rättigheter under asylprocessen

Asylsökandes rätt att erhålla skydd mot kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter under asylprocessen kan utläsas av icke-diskrimineringsprincipen i internationella och regionala konventioner. Efterlevnaden, och huruvida fördragen tolkas ur ett genusperspektiv, har dock stor betydelse för frågan om kvinnors rättigheter förverkligas eller ej.

Internationella MR-instrument

FN:s flyktingkonvention från 1951 behandlar vilka minimirättigheter som flyktingar och asylsökande bör få i mottagarlandet. Det bör dock noteras att den pågående utvecklingen inom området mänskliga rättigheter ska influera tolkningen av konventionen.¹⁵³ Det innebär att människorättskonventioner som

¹⁵⁰ Rådets förordning (EG) nr 34 3/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, EUT L 50, 25.2.2003, s.1, Celex nr 32003R0343.

¹⁵¹ Se t.ex. European Women's Lobby, *Refugee Women's Resource Project at Asylum Aid, Asylum is not gender neutral, Protecting women seeking asylum, The need for gender guidelines to implement the EU qualification directive and the asylum procedures directive, a practical advocacy guide*, November 2007.

¹⁵² Se t.ex. EG-fördraget, artikel 2 och 3. För en översikt av EG-rätten ur ett genus/könsperspektiv se SOU 2007:67 Freidenvall, Lenita, *Regeringsformen ur ett könsperspektiv – en övergripande genomgång, Rapport till Grundlagsutredningen*, 2007.

¹⁵³ Se t.ex. Karolina Lindholm Billing, "Den internationella flyktingrätten" i Diesen C. (red.), 2007, 106-108.

utvecklats efter FN:s flyktingkonvention och som är förmånligare för asylsökande ska gälla. Mot bakgrund av att mänskliga rättigheter, enligt folkrätten, är universella och odelbara avses såväl politiska och medborgerliga rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Huvudregeln är alla människors lika värde och att människor följaktligen ska kunna åtnjuta lika rättigheter.¹⁵⁴

Trots att asylsökande kvinnor ska garanteras sina mänskliga rättigheter, till exempel rätten till en tillfredsställande levnadsstandard (inkl. rätten till bostad, mat, hälsa), rätten till utbildning eller rätten till skydd mot kränkningar av den psykiska och fysiska integriteten, tillhör de en utsatt grupp vars rättigheter många gånger kränks. Det har upprepade gånger påpekats av till exempel FN och internationella människorättsorganisationer att kvinnor kan möta svårigheter på grund av sin etnicitet och legala status som asylsökande generellt, men att de också kan konfronteras med problem som bottnar i deras ställning som både kvinna och asylsökande. Eftersom maktordningar samverkar i förtrycket av kvinnor påverkar maktordningar baserade på såväl kön som legal status - men

¹⁵⁴ Bland de politiska och medborgerliga rättigheterna kan nämnas rätten till frihet från tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rätten till frihet från kränkning av fysisk eller psykisk integritet, rätten till frihet från diskriminering (på grund av t ex kön), rätten till likhet inför lagen, rätten till lika skydd för lagen, rätten att inte utsättas för godtyckliga frihetsberövanden, rätten till rörelsefrihet, rätten till en rättvis rättegång. Bland de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna kan nämnas rätten till hälsa, bostad och mat samt rätten till en tillfredsställande levnadsstandard vari dessa också ingår. Stöd för dessa finns i ex.vis FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, FN:s konvention om barnets rättigheter. För ett förtydligande om icke-diskrimineringsprincipens centrala roll inom folkrätten, se t.ex. Human Rights Committee, General Comment 29, 2001; Human Rights Committee, General Comment No. 31, 2004, para. 10; Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, CRC/GC/2005/6, 1 September 2005 para. 12. Icke-diskrimineringsprincipen och jämlikhetsprincipen har även fastställts som jus cogens av Inter-amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter enligt Inter-American Court of Human Rights, Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants. Advisory Opinion OC-18 of September 17, 2003. Principen om icke-diskriminering är tydlig. Vid varje ansats, från en stats sida, att avvika från likabehandling i fall som gäller asylsökandes mänskliga rättigheter bör därför noggrant undersökas om folkrätten tillåter en inskränkning på grund av legal status.

också klass, etnicitet, sexualitet och ekonomisk ställning m.fl. - deras reella möjligheter att åtnjuta sina rättigheter.¹⁵⁵

Regionala MR-instrument och överenskommelser

Europeiska konventionen om skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) stadgar i artikel 14 ett explicit förbud mot diskriminering på grund av bland annat kön och ett implicit förbud mot diskriminering på grund av legal status avseende innehåll i konventionen. Konventionen utgör svensk lag och är direkt tillämplig i svenska domstolar. Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen skall nämligen säkerställas utan någon åtskillnad på grund av exempelvis kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.¹⁵⁶

Det innebär att asylsökande kvinnor genom konventionen skyddas mot kränkningar av till exempel följande rättigheter: rätten till liv; rätten att inte utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; rätten att inte hållas i slaveri; tvångsarbete eller träl-dom; rätten till frihet och personlig säkerhet; rätten till skydd för privat- och familjeliv; rätten till yttrandefrihet; rätten till en rättvis rättegång; rätten till effektivt rättsmedel vid en människorättskränkning. Rätten till frihet från olika former av könsrelaterat våld aktualiseras genom tortyrförbudet och förbudet mot att kränka liv, frihet eller personlig säkerhet.

¹⁵⁵ Se t.ex. General Recommendation XXV (2000) on gender-related dimensions of racial discrimination; World Conference Against Racism Programme of Action, 2000, para. 31, 50; UN General Assembly, *In-depth study on all forms of violence against women*, 6 July 2006. A/61/122/Add.1; UN General Assembly, The girl child: report of the Secretary-General, 2007, para. 6.; UN Fourth World Conference on Women, Platform for Action, para. 116; Human Rights Watch, International Commission of Jurists, International Catholic Migration Commission, Quaker United Nations Office, *The rights of non-citizens*, Joint statement, 1 March 2004.

¹⁵⁶ 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (härefter Europakonventionen), Artikel 14.

Europakonventionens tilläggsprotokoll 12 innehåller även ett generellt diskrimineringsförbud.¹⁵⁷

Europarådets konvention för bekämpandet av människohandel ställer upp ett antal minimikrav för att skydda och ge stöd till människor som utsatts för människohandel. Några av kraven är att stater ska säkra att offer för människohandel får tillgång till behovsanpassade säkra boenden, medicinsk behandling, rådgivning och information om sina rättigheter. Syftet med all assistans till överlevare av människohandel är att de ska stödjas i sin psykologiska, fysiska och sociala återhämtning. Asylsökande kvinnor som utsatts för människohandel ska således också ges stöd och assistans enligt konventionen.¹⁵⁸

Europeiska unionen (EU) har fastställt minimiregler om mottagandevillkor för asylsökande.¹⁵⁹ Dessa är endast minimiregler och undandrar således inte EU:s medlemsstater från deras skyldigheter enligt internationella lagar och normer om mänskliga rättigheter. Flera artiklar i mottagningsdirektivet bör dock särskilt noteras. Direktivet (artikel 24) stadgar att: "[m]edlemsstaterna skall genom lämpliga åtgärder se till att myndigheter och andra organisationer som ansvarar för genomförandet av detta direktiv får tillräcklig utbildning med hänsyn till både manliga och kvinnliga asylsökande" och att tillräckligt med resurser ska tilldelas för genomförande av direktivet. De som ansvarar för implementeringen måste med andra ord utbildas i ett genusperspektiv. I direktivet (artikel 17.1-2) finns även en (juridiskt bindande) allmän princip till skydd för sk "särskilt utsatta personer". I detnfastslås följande.

"[M]edlemsstaterna skall i den nationella lagstiftningen för genomförande av bestämmelserna i kapitel II om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård beakta den speciella situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, underåriga utan medföljande vuxen, funktionshindrade, äldre, gravida,

¹⁵⁷ Protocol No. 12 to the 1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Detta protokoll har Sverige i skrivande stund ännu inte ratificerat.

¹⁵⁸ The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS N° 197), 16 May 2005. Se särskilt artikel 12. Se även förklarande kommentarer som tillsammans med konventionen finns tillgängliga på Europarådets hemsida.

¹⁵⁹ Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, EUT L 31, 6.2.2003, s. 18, Celex nr 32003L0009.

ensamstående föräldrar med underåriga barn, och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld.”

Denna princip ska följaktligen appliceras på samtliga aspekter av mottagandevillkoren, till exempel de som rör kvinnors rätt till hälsa och bostad. För det tredje att direktivet framhåller särskilt vikten av att sätta barnets bästa i främsta rummet (artikel 18) och lyfter fram vikten av att alla barn som utsatts för övergrepp, försummelse eller drabbats av konflikter får tillgång till rehabilitering, lämplig psykisk vård och rådgivning efter behov. Dessutom fastslås ensamkommande barns särskilda rättigheter (artikel 19) och därmed vikten av att de omedelbart får en förmyndare som ansvarar för deras vård och välfärd, att all personal som arbetar med ensamkommande barn fått adekvat utbildning, att de får stöd i att eftersöka sina familjer och att de får ett behovsanpassat boende.

Förbudet mot könsdiskriminering är som tidigare nämnts en del av EU:s regelverk genom bland annat EG-fördraget artikel 2 och 3 samt Amsterdamfördraget från 1998 och EU:s stadga om mänskliga rättigheter från 2000.¹⁶⁰ I Amsterdamfördragets artikel 13 slås kampen mot diskriminering fast. I stadgans artikel 23.1 fastslås att jämlikhet mellan män och kvinnor ska säkras inom alla politikområden. Jämställdhetsintegrering var också föremålet för en så kallad kommunikation från EU-kommissionen redan 1996.¹⁶¹ Diskriminering på grund av till exempel etnicitet, nationalitet, sexuell läggning och funktionshinder förbjuds också inom EU:s politikområden, genom exempelvis stadgan och Amsterdamfördraget.

¹⁶⁰ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [OJ C 364, 18.12.2000] www.manskligarattigheter.gov.se.

¹⁶¹ Communication from the Commission of 21 February 1996 "Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities" [COM (96) 67 final - Not published in the Official Journal].

KAPITEL 6. SVENSK FLYKTINGRÄTT

Den svenska asyllagstiftningen tar sin primära utgångspunkt i folkrätten och dess huvudprincip *non-refoulement* d.v.s. att ingen skall återsändas till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för tortyr eller andra allvarliga kränkningar av sina mänskliga rättigheter. Inom den internationella flyktingrätten kan alla internationella konventioner om mänskliga rättigheter ha relevans vid bedömningen av om någon behöver internationellt skydd mot människorättskränkningar. FN:s flyktingkonvention från 1951 och dess protokoll intar en särställning, och ska läsas i ljuset av den allmänna utvecklingen på människorättsområdet.¹⁶² För att förhindra diskriminering vid asylprövningen och skapa en situation där alla asylsökande, oavsett kön eller sexuell läggning, får lika förutsättningar till flyktingstatus har UNHCR utfärdat ett antal styrdokument, inklusive riktlinjer som kompletterar handboken från 1979 och särskilt berör könsrelaterad förföljelse (2002) och människohandel (2006). UNHCR:s handbok, riktlinjer och andra styrdokument är vägledande för hur Sverige ska tolka FN:s flyktingdefinition och dess motsvarighet i svensk lag.¹⁶³

Europakonventionen, och särskilt dess tredje artikel som förbjuder tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, har relevans för asylprövningen eftersom konventionen utgör svensk lag.¹⁶⁴ Europadomstolens avgöranden ska därmed följas, och det bör noteras att ett antal avgöranden berör kvinnors rätt till skydd mot könsrelaterat våld.

EU-direktiven på asylrättsområdet har också relevans för svensk asyllagstiftning och myndigheters resp. domstolars tolkning av densamma. Detta eftersom de är bindande för Sverige. Det bör dock hållas i åtanke att direktiven innehåller miniminormer.¹⁶⁵ De ska

¹⁶² Se t.ex. Lindholm Billing, Karolina, "Den internationella flyktingrätten" i Diesen C. (red.) 2007, s.106-108. Avseende Sveriges skyldighet att följa en konvention som ratificerats, d.v.s skyldigheten att följa ett juridiskt bindande dokument alldeles oavsett hur den inhemska lagstiftningen ser ut, se t.ex. Vienna Convention on the Law of Treaties, preamble, artikel 26, 27.

¹⁶³ Se t.ex. Prop. 2006/06:6 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, s. 8. För en redogörelse för UNHCR:s roll som vägledande uttolkare av FN:s flyktingkonvention, se t.ex. Lindholm Billing, Karolina, "Den internationella flyktingrätten" i Diesen C. (red.), 2007, s. 109-113.

¹⁶⁴ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Se även förarbetena till lagen Prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24, rskr. 1993/94:246 samt ändringar gjorda efter lagen vunnit laga kraft.

¹⁶⁵ Se EG-fördraget, artikel 249.

således läsas tillsammans med och kompletteras av UNHCR:s handbok och riktlinjer om bland annat könsrelaterad förföljelse samt av andra relevanta internationella och regionala människorättsdokument.

I den svenska utlänningslagen finns de regler som berör asylprövningen. En ny utlänningslag trädde i kraft under 2006 och i dess förarbeten poängteras bland annat vikten av att alla människor, oavsett kön eller sexuell läggning, ges samma förutsättningar till flyktingstatus och att könsrelaterad förföljelse inryms i flyktingdefinitionen.¹⁶⁶

Mottagandevillkoren för asylsökande i Sverige regleras i Lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och av Sveriges åtaganden enligt relevanta internationella och regionala konventioner, inklusive de som särskilt behandlar kvinnors rättigheter.¹⁶⁷

Under hela asylprocessen och i asylprövningens alla led har Sverige följaktligen att, genom dess myndigheter och domstolar, garantera att all handläggning sker med utgångspunkt i svensk utlänningslag med förarbeten, EU-direktiv på området asyl, europeiska MR-konventioner och rekommendationer från Europarådet, FN:s flyktingkonvention liksom UNHCR:s handbok och kompletterande riktlinjer samt andra konventioner, folkrättsligt relevanta domar och dokument som rör varje människas rätt att åtnjuta sina fri- och rättigheter utan diskriminering av något slag. För att människor ska få lika förutsättningar till skydd, oavsett kön eller sexualitet, krävs dock att ett genusperspektiv genomsyrar asylprocessen. Ett barn- eller snarare åldersperspektiv är också nödvändigt för att uppnå det målet.

En översikt av asylprocessen

I det följande ges en översikt av den svenska asylprocessen, från ansökan till laga kraftvunnet beslut.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Utlänningslag (2005:716). Se även följande förarbeten: Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden; bet. 2004/05:SfU17 och 18; rskr. 2005/06:1 och 2; Prop. 2006/06:6 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning; SOU 2004:31 Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse; Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU4. Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

¹⁶⁷ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Se förarbeten: Prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1993/94:188 samt efterföljande ändringar i lagen.

¹⁶⁸ För vidare information om processen, se t.ex. Migrationsverkets hemsida www.migrationsverket.se, eller Domstolsverkets hemsida www.dom.se eller Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan, Utlänningslagen med kommentarer, åttonde upplagen, Nordstedts Juridik, 2006. Se även Ginbot, Abraha, *A handbook for Asylum Seekers in Sweden*, NTG-asyl och integration,

Asylansökan hos Migrationsverket

En asylansökan ska göras inom Sveriges gränser. Migrationsverket är den myndighet som ansvarar för att pröva ansökningar om asyl. Vid ansökningstillfället informeras den sökande om asylprocessen och sina rättigheter och skyldigheter. Hon/han får lämna önskemål på offentligt biträde och/eller kön på offentligt biträde, tolk respektive handläggare. I anslutning till registreringen ombeds hon/han även lämna sina fingeravtryck, vilka sedan kontrolleras mot EU:s gemensamma databas Eurodac. Detta görs för avgöra om Sverige eller ett annat land har ansvar för att pröva ansökan om asyl (se längre fram i kapitlet). Den sökande informeras även om praktiska frågor och rättigheter under processen, såsom dagersättning, bostad, hälso- och sjukvård, organiserad sysselsättning.

I regel förordnas ett offentligt biträde som ska företräda och tillvarata den sökandes intressen i samband med prövningen hos Migrationsverket och, om det blir aktuellt, hos Migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen. Även om det offentliga biträdet utses och ersätts av Migrationsverket har biträdet endast att vara lojal mot sin klient.¹⁶⁹

Den sökande kallas till det offentliga biträdet för att de tillsammans ska gå igenom asylskälen. Asylutredningen som biträdet genomför under sammanlagt ett eller flera tillfällen (med tolk) ska ligga till grund för inlagan som det offentliga biträdet sedan sänder till Migrationsverket. I inlagan presenterar biträdet den sökandens skäl för uppehållstillstånd som flykting och/eller eventuellt andra grunder; detta genom en juridisk argumentation som förs med utgångspunkt i svensk och internationell asylrätt. Den sökande kan sedan kallas till Migrationsverket för en muntlig genomgång/utredning av asylskälen; detta mot bakgrund av Migrationsverkets långtgående utredningsansvar.

Efter den muntliga genomgången sänder Migrationsverket protokollet till det offentliga biträdet, för genomgång och eventuell korrigering. Den sökande kallas till det offentliga biträdet för att, i närvaro av tolk, få protokollet uppläst för sig och få möjlighet att upptäcka felaktigheter och/eller vid behov göra relevanta tillägg.

Stockholm 2007. Migrationsverkets rutiner finns även nedskrivna i myndighetens handbok: Handbok i Utlämningsärenden, vilken är offentlig handling och därför är tillgänglig på begäran hos Migrationsverket. Vissa av de rutiner som beskrivs i översikten angående till exempel det offentliga biträdets roll finns inte nedskrivna i lag eller officiell källa.

¹⁶⁹ För en redogörelse för det juridiska ombudets uppdrag, enligt svensk lag, och en diskussion kring ombudets roll, se Seidlitz, Madelaine, "Ombudets roll i migrationsärenden" i Diesen m.fl, 2007, s. 273-297.

Utgångspunkten är att beslut ska kunna fattas av Migrationsverket efter den muntliga genomgången, men det händer att nya uppgifter eller frågetecken framkommit under genomgången. Vid behov ber därför Migrationsverket det offentliga biträdet om att inkomma med förtydliganden.

Migrationsverket avgör därefter om asylansökan ska bifallas eller avslås, i enlighet med förutsättningarna som anges i kapitel 5 i Utlänningslagen (2005:716). Beslutet fattas i regel av en beslutsfattare efter att en handläggare har föredragit ärendet och givit förslag till beslut. Beslut ska alltid tas efter att ansökan prövats i följande ordning: flyktingstatus (4 kap. 1 § UtlL), skyddsbehövande i övrigt (4 kap. 2 § UtlL.), uppehållstillstånd på synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL.), uppehållstillstånd på annan grund (t.ex. 5 kap. 3 § UtlL.). Beslutet delges den sökande.

Överklagan till Migrationsdomstolen

Ett avslagsbeslut kan överklagas till en Migrationsdomstol. Den sökande träffar sitt offentliga biträde för att gå igenom avslagsbeslutet, bemöta Migrationsverkets argumentation och eventuellt förtydliga asylskälen inför inlämningen av överklagandet till Migrationsdomstolen. I samband med överklagandet kan den sökande även yrka på muntlig förhandling och sekretess. Domaren avgör om yrkandena ska bifallas eller inte. Migrationsverket och den klagande (den asylsökande) uppträder följaktligen som varandras motparter i domstolen. Det blir ett tvåpartsförfarande där domstolen efter parternas skriftväxling och eventuellt en muntlig förhandling ska komma till ett avgörande i asylärendet. Allt som den ena parten skickar till domstolen skall kommuniceras till motparten. Domstolen kan lämna förelägganden dvs. begära in ytterligare handlingar, landrapporter eller andra uppgifter, eller kommunicera material som domstolen själv har kännedom men som parterna inte åberopat.

Domen från Migrationsdomstolen avgörs antingen av en ensamdomare eller av en nämnd bestående av en domare och tre nämndemän. Domstolen kan bifalla, avslå eller återförvisa ett ärende till Migrationsverket för förnyad handläggning. Den klagande delges domen.

Ansökan om prövningstillstånd hos Migrationsöverdomstolen

Efter dom i Migrationsdomstolen kan båda parter överklaga till och ansöka om prövningstillstånd hos Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolen har inte ändringsdispens, utan endast prejudikatsdispens och dispens att bevilja

prövningstillstånd när det föreligger synnerliga skäl. Prövningstillstånd beviljas således inte för att ändra felaktiga domar, utan främst principiella juridiska frågor tas upp till prövning av Migrationsöverdomstolen. Om prövningstillstånd inte medges fastställs Migrationsdomstolens dom. Om tillstånd medges påbörjas en skriftlig handläggning där såväl Migrationsverket som det offentliga biträdet inger yttranden innan ett slutligt avgörande i sak kan fattas. I vissa fall kan muntlig förhandling förekomma, men det är ovanligt. Migrationsöverdomstolen kan bifalla, avslå eller besluta om återförvisning till verket eller Migrationsdomstolen. Den asylsökande delges domen när den vunnit laga kraft.

Asylprövningen är därmed avslutad. Det offentliga bitrådets uppdrag sträcker sig, under förutsättning att den klagande så önskar, till dess att en ansökan om prövningstillstånd och en eventuell prövning behandlats av Migrationsöverdomstolen.

Migrationsverket ansvarar för verkställighet av utvisnings/avvisningsbeslut. Om personen inte samverkar överlämnas den asylsökandes ärende till polismyndigheten.

Efter laga kraftvunnet beslut/dom

Om nya omständigheter som utgör verkställighetshinder uppkommer efter att Migrationsdomstolens eller Migrationsöverdomstolens avgörande vunnit laga kraft, kan den asylsökande, enligt 12 kap. 18, 19 § UtL., få dessa omständigheter prövade. Vad som utgör verkställighetshinder regleras i 12 kap. 1,2,3 § UtL. Migrationsverket kan i samband med prövning av verkställighetshinder också besluta om inhibition, dvs. besluta att stoppa verkställigheten av ett tidigare laga kraftvunnet avslagsbeslut. Migrationsverket kan avslå, ge tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd eller bevilja ny prövning.

Ett avslag från Migrationsverket är bara överklagbart till Migrationsdomstolen om det gäller verkställighetshinder enligt 12 kap. 19 §. Verkställigheten av det tidigare beslutet stoppas dock inte såtillvida inte Migrationsdomstolen beviljar inhibition i väntan på att målet ska avgöras. Migrationsdomstolen kan avslå enligt 12 kap. 19 §, återförvisa ärendet till Migrationsverket för ny prövning enligt samma paragraf, eller bifalla i enlighet med 4:1, 4.2 som bland annat innehåller bestämmelser om det absoluta förbudet mot att avvisa någon till tortyr enligt Artikel 3, Europakonventionen för mänskliga rättigheter. Ett avslag från Migrationsdomstolen kan bestridas genom en ansökan om prövningstillstånd till Migrationsöverdomstolen.

Om det gäller ett bestående verkställighetshinder beviljas i regel permanent uppehållstillstånd, medan det beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd om hindret anses vara av övergående natur.

Efter att en person har uttömt nationella rättsmedel, d.v.s gått igenom hela asylprocessen i Sverige, är det möjligt att anmäla Sveriges hantering av asylansökan till internationella organ, såsom FN:s kommitté mot tortyr, FN:s människorättskommitté, FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor, FN:s särskilda rapportör mot tortyr, Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Detta under förutsättning att utvisningsbeslutet kan anses strida mot Sveriges folkrättsliga åtaganden avseende skyddet för mänskliga rättigheter. Dessa organ har alla olika rutiner. För en beskrivning av hur och under vilka omständigheter en sådan anmälan kan göras, se respektive instans hemsida. Sverige meddelar i regel inhibition om ett internationellt organ har efterfrågat det.

Förvar

Migrationsverket kan när som helst under asylprocessen besluta om förvar eller uppsikt, i enlighet med kapitel 10 i Utlänningslagen. Beslutet kan överklagas till Migrationsdomstolen. Den förvarstagne har normalt rätt till offentligt biträde om tiden i förvar överstiger tre dygn.

Dublinförfarande

Migrationsverket gör, i enlighet med Dublinförordningen, en bedömning av om det är Sverige eller något annat land som har ansvar för att pröva asylansökan. Om Migrationsverket anser att ansökan troligtvis ska prövas av en annan stat utreds och bedöms i regel att detta ska ske inom ramen för en mer skyndsam process. Ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen kan ges med instruktion om omedelbar verkställighet, enligt 8 kap. 6 § UtlL. Det innebär att den asylsökande inte får stanna i Sverige i väntan på att beslutet ska vinna laga kraft eller på att överklagan ska behandlas av överinstans(er).

Den sökande förordnas i regel inte ett offentligt biträde om det framgår att ansökan ska avgöras i enlighet med Dublinförordningen.

Sverige får pröva ansökan även om ansvaret faller på annan stat.

Dublinförordningen innebär egentligen ingen annan rättighet för den enskilde asylsökande, annat än att den utlovar att hon/han ska få tillgång till en rättsäker asylprövning i någon av de stater som anslutit sig till förordningen. Den reglerar snarare rättigheter och skyldigheter mellan stater. Det gör att den enskilde har förhållandevis små möjligheter att till exempel övertyga stater om att göra undantag från huvudprincipen och ändå pröva hennes/hans asylskäl. Dublinförordningen innebär dock fortfarande att den asylsökande har rätt till en rättsäker asylprocess och rätt att inte utsättas för *refoulement*.

Prövning vid sk. uppenbart ogrundade ansökningar

Om Migrationsverket anser att ett ärende troligtvis är ”uppenbart ogrundat” kan de åberopade asylskälen gentemot den sökandes hemland prövas efter en muntlig utredning hos Migrationsverket, i närvaro av tolk men ibland utan offentligt biträde. Om verket bedömer att ansökan är ”uppenbart ogrundad” beslutas om avvisning med omedelbar verkställighet, enligt 8 kap. 6 § UtL. Därmed ges den asylsökande inte rätt att vara kvar i landet i väntan på att beslutet ska vinna laga kraft eller överinstansens prövning av ett överklagande.

UNHCR har gjort följande uttalande angående tolkningen av vad som ska definieras som ”uppenbart ogrundade” ansökningar.

A decision that an application is manifestly unfounded or abusive should only be taken by or after reference to the authority competent to determine refugee status. Consideration should be given to the establishment of procedural safeguards to ensure that such decisions are taken only if the application is fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status laid down in the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees.¹⁷⁰

UNHCR fortsätter:

(e) Recognized the substantive character of a decision that an application for refugee status is manifestly unfounded or abusive, the grave consequences of an erroneous determination for the applicant and the resulting need for such a decision to be accompanied by appropriate procedural guarantees and therefore recommended that:

¹⁷⁰ UNHCR Excom Conclusion No. 28 XXXIII (d).

(i) as in the case of all requests for the determination of refugee status or the grant of asylum, the applicant should be given a complete personal interview by a fully qualified official and, whenever possible, by an official of the authority competent to determine refugee status;

(ii) the manifestly unfounded or abusive character of an application should be established by the authority normally competent to determine refugee status;

(iii) an unsuccessful applicant should be enabled to have a negative decision reviewed before rejection at the frontier or forcible removal from the territory. Where arrangements for such a review do not exist, governments should give favourable consideration to their establishment. This review possibility can be more simplified than that available in the case of rejected applications which are not considered manifestly unfounded or abusive.¹⁷¹

Svenska förarbeten har uttalat följande avseende tolkningen av ”uppenbart ogrundade” ansökningar.

Så snart några mer ingående överväganden behöver göras om tilltron till sådana uppgifter som kan vara asylgrundande är det emellertid uteslutet att förordna att avvisningsbeslutet får verkställas direkt. Utlänningens intressen måste få väga över; uppenbarhetsrekvisitet kan inte anses uppfyllt om det råder någon tvekan om antingen huruvida utlänningens uppgifter kan medföra rätt till asyl eller huruvida uppgifterna är trovärdiga.¹⁷²

Europarådet har uttalat följande avseende tolkningen av ”uppenbart ogrundade” ansökningar.

as regards exemptions from accelerated procedures: to ensure that certain categories of persons be excluded from accelerated procedures due to their vulnerability and the complexity of their cases, namely separated children/unaccompanied minors, victims of torture and sexual violence and trafficking and also cases raising issues under the exclusion clauses of the 1951 Refugee Convention.¹⁷³

¹⁷¹ UNHCR Excom Conclusion No. 30 (XXXIV) – 1983.

¹⁷² Prop 1988/89:86 med förslag till ny utlänningslag, s. 198.

¹⁷³ Europarådets resolution 1471 (2005), para. 8.11..

KAPITEL 7. FLYKTINGSTATUS – ASYLUTREDNING

Asylbedömningen är beroende av asylutredningens kvalitet. Avsaknad av ett genusperspektiv kan få till följd att kvinnor, och inte minst flickor, inte antas ha egna asylskäl och därför inte blir föremål för en separat grundlig asylutredning, att de förutsätts vara heterosexuella och därför får än svårare att berätta om sin sexualitet och anslutande asylskäl, eller att intervjun genomförs utan några hänsyn till att det kan vara svårt att berätta om erfarenheter av övergrepp generellt och i närvaro av män i synnerhet. En sådan brist kan resultera i att utredningsfrågor ställs och tolkas utifrån en bild av vad manliga heterosexuella politiska flyktingar historiskt sett ofta uppgett som asylskäl. Då utgår man från en manlig heterosexuell norm och bortser från att kvinnors asylskäl kan se annorlunda ut än heterosexuella mäns och i högre utsträckning direkt relatera till statens, samhällets och familjens normer om kön och sexualitet.

I detta avsnitt diskuteras ett urval av väsentliga aspekter som är viktiga att känna till. De är relevanta såväl för anställda hos Migrationsverket som för offentliga biträden, vilka normalt utreder asylskälen och presenterar dem i inlagor till berörd instans. Det är viktigt att även anställda vid domstolar känner till dessa aspekter eftersom de företar muntliga förhandlingar och under handläggningen vid domstolen granskar processmaterialet och därmed dess kvalitet..

Det är viktigt att utan även beslutsfattare och domare har kännedom om möjliga könsrelaterade aspekter vid asylutredningar; detta eftersom de måste kunna identifiera eventuella brister i prövning. De ska kunna bedöma de uppgifter som framkommit utan att felaktigt ifrågasätta personens trovärdighet.

Det bör noteras att de utredningsaspekter som berörs i kapitlet också gäller män (trots att exemplen kring problematik och rättigheter i denna handbok tar sin utgångspunkt i att den sökande är kvinna) och att ett genusperspektiv alltid ska vara en integrerad del i asylutredningen. Detta för att alla, oavsett kön, sexuell läggning eller könsidentitet, ska få lika förutsättningar till en asylprövning i enlighet med svensk och internationell asyrlätt.

Medvetenhet om kön

Det krävs en medvetenhet om kön; en förståelse för att kön inte ska begränsas till ett biologiskt kön utan ses i vidare bemärkelse som något ständigt föränderligt som både

(om)skapas och upprätthålls genom dagliga praktiker. Denna ska sättas i relation till asylrätten (se kapitel 1 för resonemang kring kön/genus). Med andra ord krävs en medvetenhet om betydelsen av normer kring kön, och hur normer och föreställningar om kön påverkar kvinnors och mäns erfarenheter både före, under och efter flykten och därmed även under asylprocessen.

En genusmedvetenhet behövs för att praktisera en lyhördhet och öka förutsättningarna att fånga upp kvinnors samtliga asylskäl, även i de fall de själva inte har kunskap om att skälen kan vara asylgrundande. Detta gäller inte minst de asylskäl som berör erfarenheter och fruktan för bestraffning för att ha överskridit normer om kön och även om sexualitet, liksom sådana som berör erfarenheter av och fruktan för könsrelaterat våld respektive könsdiskriminering. Det räcker inte att endast ge ett gott bemötande till de kvinnor som öppet berättar om erfarenheter av och fruktan för könsrelaterad eller könsspecifik förföljelse.

För att alla könsrelaterade asylskäl ska kunna framföras krävs också att heteronormativitet överges till förmån för en förståelse om kön, som utgår ifrån att människor kan begära andra människor av samma likväl som olika kön.

Förståelse för könsrelaterat våld och könsdiskriminering

Det krävs en kunskap om olika former av könsrelaterat våld och könsdiskriminering, dess mekanismer, riskfaktorer, orsaker och konsekvenser samt vilka människorättskränkningar som aktualiseras (se kapitel 2,3 och 4 för en översikt). Det behövs både för att kunna ställa relevanta frågor och för att kunna uppfatta svaren på ett adekvat sätt dvs. utan att missförstå och felaktigt ifrågasätta personens trovärdighet. Tänk särskilt på att det inte finns ett reaktions- och beteendemönster när kvinnor utsätts för våld och att våldet skär genom klass, etnicitet, ålders och nationalitetsgränserna. En god utbildning eller uppväxt är ingen garanti för att undgå våld.

Förståelse för maktordningars samverkan vid förtryck och motstånd

Det krävs en kunskap om och förståelse för hur könsmaktsordningen samverkar med andra maktstrukturer vid förtryck, motstånd och identitetsbyggande, till exempel maktstrukturer som baseras på sexualitet, etnicitet, nationalitet, ålder, klass, fysisk och psykisk förmåga (dvs. ev. funktionshinder). Det innebär en vidare förståelse för vilka olika typer av kränkningar som hiv-positiva asylsökande kvinnor kan riskera, vilka kränkningar som lesbiska, bisexuella eller transpersoner kan riskera liksom vilka kränkningar som flickor och äldre kvinnor respektive fattiga kvinnor och flickor kan ha

skäl att frukta. Finns inte denna förståelse riskerar utredningsfrågorna att bli stereotypa och ställas med utgångspunkt från en generaliserad bild av hur kvinnors situation i landet ser ut, och inte med en öppning för att erfarenheter kan skilja sig åt inom grupper av kvinnor. (Se kapitel 2,3,4 för en översikt.)

Av detta följer även att alla som kommer i kontakt med asylsökande kvinnor behöver vara lyhörda för att deras relation till asylsökande och föreställningar om "den andre" inte sker i ett maktpolitiskt vakuum, utan påverkas av olika maktordningars samverkan. Det kan till exempel finnas föreställningar om "den andre", i detta fall "den andra kvinnan" som felaktigt utgår ifrån att "andra" icke-europeiska kvinnor och särskilt asylsökande kvinnor *är* på vissa stereotypa sätt, till exempel passiva offer för "utländska" mäns förtryck och obenägna att ta egna risker. Något som omedvetet kan bidra till att förstärka en nationalistisk och rasistisk diskurs i en tid då främlingfientliga partier är på frammarsch i Europa, och leda till att kvinnor bemöts på ett paternalistiskt vis under asylutredningen (trots utredarens goda intentioner) och upplever att de inte får ett respektfullt bemötande där de blir sedda som människor med individuella asylskäl; asylskäl vilka är präglade av sammanflätade normer kring kön, etnicitet, ålder etc. Stereotypa föreställningar om kvinnor respektive män kan resultera i att kvinnor betraktas med misstänksamhet eller uppfattas som besvärliga när de inte motsvarar förväntningarna och framhärdar i att hävda sina rättigheter gentemot myndigheter och/eller andra aktörer i asylprocessen. Sammanfattningsvis: det ska inte vara en motsättning mellan å ena sidan uppfattningen att stereotypa kvinnobilder inte ska styra asylprövningen och å andra sidan uppfattningen att det är viktigt att se hur könsmakts- och andra strukturer samverkar och påverkar kvinnors erfarenheter av könsrelaterat våld och motstånd världen över, liksom uppfattningen att detta bör beaktas i möten med enskilda asylsökande kvinnor.

Förståelse för ålders/barnperspektivet

Flyktingrätten har, som beskrivits i kapitel 6, inte enbart utgått ifrån en manlig heterosexuell norm utan även från en vuxennorm som därmed försvårat för barn och äldre att få flyktingstatus. För att barn ska få en asylprövning på lika villkor som vuxna krävs därför att asylprocessen präglas av både ett barn- och ett könsperspektiv. UNHCR:s exekutivkommitté skriver följande i en slutsats från 2007.

[States shall d]evelop child and gender-sensitive national asylum procedures, where feasible, and UNHCR status determination procedures with adapted procedures including relevant evidentiary requirements, prioritized processing

of unaccompanied and separated child asylum-seekers, qualified free legal or other representation for unaccompanied and separated children, and consider an age and gender-sensitive interpretation of the 1951 Convention through the recognition of child-specific manifestations and forms of persecution, including under-age recruitment, child-trafficking and female genital mutilation.¹⁷⁴

Avseende utredning av barn bör särskilt noteras att det i 1 kap. 10 § UtIL stadgas att i fall som rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till *barnets hälsa och utveckling* samt *barnens bästa* i övrigt kräver. I förarbetena framhålls att barn självfallet kan vara flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt och att barn skall uppmärksammas som individer som kan ha egna skäl för uppehållstillstånd. Vidare anges att bestämmelsen också är avsedd att markera att barnets individuella skäl för uppehållstillstånd måste prövas särskilt och inte enbart som en del av föräldrarnas ärenden.¹⁷⁵

Kunskap om människorättssituationen

Det krävs en kunskap om människorättssituationen i landet generellt och om könsrelaterat våld och könsdiskriminering specifikt. I samband med att man inhämtat den kunskapen bör man även tagit hänsyn till situationen för kvinnor med olika karaktäristika, bakgrund och livssituationer.

UNHCR har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) lyft fram vikten av landkompetens.

Country of origin information should be collected that has relevance in women's claims, such as the position of women before the law, the political rights of women, the social and economic rights of women, the cultural and social mores of the country and consequences for non-adherence, the prevalence of such harmful traditional practices, the incidence and forms of reported violence against women, the protection available to them, any penalties imposed on those who perpetrate the violence, and the risks that a

¹⁷⁴ UNHCR Excom Conclusion, No. 107, 2007, para. (g), (7).

¹⁷⁵ Prop. 2004/05:170, s. 194 f. För en utförligare genomgång av asylprövning inkl. utredning av barn i Sverige ur ett barnperspektiv behandlas i Olsson, 2007 och Nilsson, 2007 liksom i Rimsten, Eva, *"Jag vill bli som Kofi". Ensamkommande barn i Sverige ur ett rättighetsperspektiv*, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Stockholm 2006, Rimsten, Eva, *Barns egna asylskäl – uppföljande kartläggning 2005*, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, 2005; samt Juhlén Karin, *Barns egna asylskäl*, Rädda Barnen, Stockholm 2003. För en fördjupning i det folkrättsligt perspektivet på prövning av barns asylskäl, se även Edwards, 2001.

woman might face on her return to her country of origin after making a claim for refugee status.¹⁷⁶

FN:s barnrättskommitté har särskilt påtalat vikten av att de personer som utreder barn utbildas med fokus på hur de kan integrera ett barn-, kultur- och genusperspektiv i asylförfarandet. I samband med detta har kommittén uppmärksammat vikten av barnspecifik landinformation. För att flickors situation ska framgå krävs dessutom att landinformationen om barn inte utgår från att gruppen barn är enhetlig, utan att den också påverkas av ojämlika maktförhållanden mellan könen liksom av andra maktrelationer.

To properly assess asylum claims of children, information on the situation of children, including those belonging to minorities or marginalised groups, should be included in government efforts to collect country of origin information.¹⁷⁷

Val av offentligt biträde, utredare och tolk,

Vilken tolk, utredare och offentligt biträde en asylsökande får under asylprocessens olika delar kan vara av avgörande betydelse för den fortsatta asylutredningen. Deras kön (biologiskt kön) spelar många gånger roll för benägenheten att berätta om sexualitet, sjukdomar, död, sexuella och andra övergrepp och andra särskilt känsliga delar av asylberättelsen. Enbart det faktum att till exempel utredaren är kvinna räcker dock inte, utan det krävs även en kompetens om bland annat betydelsen av normer kring kön, könsrelaterad förföljelse och om vilken samtalsmetodik som kan vara lämplig för olika åldrar. Särskild barnkompetens är nödvändig.

Kvinnor bör informeras om att alla sökande har rätt att önska kön på tolk, offentligt biträde och handläggare. Är handläggaren inledningsvis en man är det extra viktigt att han berättar för sökande om varför denna valmöjlighet finns, försäkrar sig om att de är införstådda med att ett handläggarbyte inte inverkar negativt på asylbedömningen. Han bör i detta fall påtala att syftet med valmöjligheten är tvåfaldigt: att de sökandes rättigheter ska tillvaratas och att Migrationsverket ska få ett så utförligt beslutsunderlag som möjligt.

¹⁷⁶ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.x

¹⁷⁷ CRC General comment 6, para. 75

UNHCR har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) framhållit vikten av att kunna välja kön både på personer som tolkar för asylsökande och på personer som utreder asylskälen, och att dessa har rätt kompetens för arbetet.

Claimants should be informed of the choice to have interviewers and interpreters of the same sex as themselves, and they should be provided automatically for women claimants. Interviewers and interpreters should also be aware of and responsive to any cultural or religious sensitivities or personal factors such as age and level of education.¹⁷⁸

Detta finner man även i Migrationsverkets riktlinjer (2006).

Val av utredare

Det är viktigt att utredaren har rätt kompetens för ärendet. Det finns annars en risk för att alla relevanta fakta inte blir utredda och därmed undandras en bedömning. Förutom rent formella kunskaper och stor utredningserfarenhet är goda kunskaper om kulturfrågor och samtalsteknik, och om förhållandena i sökandens hemland – inte minst vad gäller synen på könsroller och sexuell läggning – till stor hjälp liksom, kunskap i att hantera känsliga ämnen. Detta kan underlätta för att förstå och uppfatta sökandens situation. Det är också viktigt att utredaren kan skapa goda allmänna förutsättningar för att underlätta för sökanden att vilja och våga ange grunderna för sin ansökan. Sökanden med svåra traumatiserande upplevelser kan ställa utredaren inför både oväntade och speciella problem. Utredarens medvetenhet om denna problematik utgör en förutsättning för att få ett ärende så allsidigt belyst som möjligt. Det blir därför viktigt att verket har återkommande träning och fortbildning i intervjuteknik samt handledning.

Valet av handläggare får i varje enskilt ärende avgöras mot bakgrund av bl.a. sökandes uppgivna hemland, familjebild samt anförda asylskäl.

Om det redan från början står klart att sökanden kan ha känsliga uppgifter att anföra skall han/hon redan inledningsvis tillfrågas om val av kvinnlig/manlig utredare.

Även under pågående utredning kan det finnas anledning att ta upp frågan om val av utredare. Beroende på situationen och sökandens önskemål bör då övervägas om byte av utredare är det lämpligaste alternativet eller om känsliga ämnen skall bytas ut och eventuellt tas upp vid ett senare utredningstillfälle.

¹⁷⁸ Ibid. para. III.36iii

Det skall framgå av utredningen om sökanden tillfrågats om val av kvinnlig/manlig utredare, samt dennes eventuella önskemål och skäl härför. Vid behov bör, i möjligaste mån, önskemålet tillgodoses.

Val av tolk

Valet av tolk har stor betydelse för utredningens resultat. Det är viktigt att skapa former för utredningsarbetet som underlättar för sökanden att berätta om upplevelser av känslig natur och föra fram alla relevanta aspekter. I ett ärende som innefattar uppgifter om våldtäkter eller andra övergrepp är det viktigt att ha en kunnig tolk. I möjligaste mån bör en auktoriserad tolk – helst rättstolk – med bred kulturkompetens användas. Ett känsligt ämne kan ventileras öppnare om tolken har tillräcklig vana och skicklighet. Finns det möjlighet att få en fullgod tolk från ett annat land än sökandens kan detta övervägas och ibland till och med vara att föredra.

Om det redan från början står klart att sökanden kan ha känsliga uppgifter att anföra skall hon/han redan inledningsvis tillfrågas om val av kvinnlig/manlig tolk och utredaren bör på lämpligt sätt informera tolken om detta innan utredningen påbörjas.

Det skall framgå av utredningen om sökanden tillfrågats om val av kvinnlig/manlig tolk, samt dennes eventuella önskemål och skäl härför. Vid behov bör, i möjligaste mån, önskemålet tillgodoses.

Val av offentligt biträde

Vid handläggningen av ärenden med känsliga ämnen kan valet av biträde bli extra viktigt och handläggaren bör uppmärksamma biträdet på problematiken i ärendet. Det kan vara ett extra stöd för sökanden att få ett biträde som är lyhört för de speciella problem som kvinnor respektive homosexuella kan ha. En bred kulturkompetens och kunskap om rättsläget och vissa länder eller regioner är också av särskilt värde. Detta kan utgöra ett extra psykologiskt stöd och hjälp för sökanden i en känslig situation och skapar förutsättningar för ett totalt bättre beslutsunderlag.

Normalt förordnas ett gemensamt biträde för en familj. Det kan dock föreligga omständigheter som motiverar ett annat biträde för någon eller några av familjemedlemmarna. Så kan t.ex. vara fallet då heder/skamproblematik aktualiseras i ärendet p.g.a övergrepp eller sexuell läggning, eller då det föreligger motstridiga intressen inom familjen. Det är inte alltid som sökandens syskon eller föräldrar, eller ens make/maka, känner till dennes homosexualitet. Med ett gemensamt biträde kan sökanden få uppfattningen att de andra kan få vetskap om uppgifter som lämnas i förtroende.

Om det redan från början står klart att sökanden kan ha känsliga uppgifter att anföra skall hon/han redan inledningsvis tillfrågas om val av kvinnligt/manligt biträde.

Det skall framgå av utredningen om sökanden tillfrågats om val av kvinnligt/manligt biträde, samt dennes eventuella önskemål och skäl härför. Vid behov bör, i möjligaste mån, önskemålet tillgodoses.¹⁷⁹

Utredning av barn ställer särskilda krav på utredningsmetodik och på den omgivning som möter barnet. För att flickor ska få en korrekt asylutredning ska utredaren således inte bara ha genuskompetens, utan även barnkompetens.¹⁸⁰ Migrationsverket har utfärdat särskilda riktlinjer för hur utredning av barn bör genomföras. Notera att samtliga könsrelaterade aspekter som framledes berörs i detta avsnitt också bör kompletteras med viktiga barnaspekter.¹⁸¹

Separat utredning

Utredning av asylskäl kräver i samtliga fall koncentration, sekretess och förtroendeskapande miljöer och attityder. Enskilda utredningar där den asylsökande ensam får tillfälle att i lugn och ro berätta om sina asylskäl är här en nödvändig ingrediens. Det gäller inte minst för kvinnor generellt och när de har könsrelaterade asylskäl specifikt.

Kvinnor kanske inte vet att deras egna erfarenheter och fruktan för till exempel könsrelaterad eller könsspecifik förföljelse kan leda till flyktingstatus, eftersom bilden av den heterosexuelle manlige flyktingen är stark hos såväl asylsökande som hos andra aktörer i asylprocessen. En del kvinnor har kanske normaliserat en situation av våld, diskriminering och hot och berättar därför inte om den på eget initiativ. De kan också vara ovana vid att ta plats i kontakter med myndigheter. Om deras make varit politiskt aktiv kanske de främst identifierar honom som den främste bäraren av asylskäl. Om de upplevt våld är det även möjligt att de vill undvika att påminnas om det och riskera flashbacks, och kanske därför är obenägna att berätta. Känslor av skam och skuld, liksom rädsla för att den utlovade sekretessen inte respekteras, kan också göra det extra svårt. Om hotet kommer direkt från familjemedlemmar är det också en försvårande

¹⁷⁹ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 11-13.

¹⁸⁰ Se t.ex. UNHCR Excom Conclusion, No. 107, 2007, para. (g), (7).

¹⁸¹ Se lästipsen i slutet av boken, för att få hänvisning till källor som belyser svensk och internationell asylrätt ur ett barnperspektiv.

omständighet, som kräver såväl separat utredning som att denna får ta tid. Kvinnor med små barn bör få möjlighet att vara ensamma vid utredningen. Alternativt kan någon kontaktperson ägna barnet uppmärksamhet, för att undvika att moderns koncentration störs.

För att öka förutsättningarna att alla ges lika chans till flyktingstatus och får en reell möjlighet att presentera samtliga sina asylskäl är det viktigt att kvinnor alltid utreds separat. Detta har framförts i UNHCR:s riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002).

Women asylum seekers should be interviewed separately, without the presence of male family members, in order to ensure that they have an opportunity to present their case. It should be explained to them that they may have a valid claim in their own right.¹⁸²

Det behandlas även i Migrationsverkets riktlinjer (2006).

Varje familjemedlem skall utredas separat. Det kan vara avgörande för att sökanden vill och vågar gå närmare in på sina skäl. Det kan i vissa fall också vara lämpligt att en sökande utreds vid ett annat tillfälle än övriga familjemedlemmar.¹⁸³

Intervjumiljö

Den fysiska intervjumiljön kan påverka utredningskvaliteten, eftersom det kan skapa en mer eller mindre förtroendeingivande stämning och påverka upplevelsen av maktobalansen mellan utredare och sökande. Den kan därigenom inverka på kvinnors benägenhet att berätta om till exempel sexuella övergrepp, annan tortyr etc. Inredningen, ljuset, skrivbordets och datorns position i rummet i förhållande till stolarna där den sökande, hennes biträde och tolken är tänkta att sitta är alla betydelsefulla aspekter. Hur alla aktörer i utredningen sitter i förhållande till varandra påverkar stämningen och kan underlätta eller försvåra för den sökande. Vad som finns i rummet kan också ha en traumatiserande effekt på kvinnan och därigenom påverka henne i utredningssituationen. Till exempel kan läskflaskor ha använts vid sexuell tortyr, och därför väcka minnen. UNHCR har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) påtalat vikten av att tänka på intervjumiljön.

¹⁸² UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.i.

¹⁸³ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 13.

An open and reassuring environment is often crucial to establishing trust between the interviewer and the claimant, and should help the full disclosure of sometimes sensitive and personal information. The interview room should be arranged in such a way as to encourage discussion, promote confidentiality and to lessen any possibility of perceived power imbalances.¹⁸⁴

Migrationsverket har också berört intervjumiljön i sina riktlinjer (2006).¹⁸⁵

Förhållningssätt och attityd

Utredarens förhållningssätt är av avgörande betydelse för om kvinnor ska orka, vilja och våga berätta om svåra ofta traumatiserande våldshändelser och om känsliga kanske tabu- och skambelagda ämnen som sexualitet, stigmatiserade sjukdomar, skilsmässor, död och våld mm.

Det krävs att utredaren intar en, i så stor utsträckning som det är möjligt, öppen, neutral och medkännande hållning och inte är misstänksam eller dömande. Att sträva efter ett objektivt förhållningssätt är inte liktydigt med att vara inledande kritisk och misstänksam till asylberättelsen.

I UNHCR:s riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) framhålls betydelsen av utredarens förhållningssätt.¹⁸⁶

I en av UNHCR:s utbildningsmanualer om ett genusperspektiv på asylprövningen (2005) framhålls särskilt vikten av att undvika en dömande och kritisk attityd och att angripa eventuella motstridigheter i asylberättelsen på annat vis med en bibehållen förtroendeingivande atmosfär.

There may be situations when the RSD-worker needs to pose confronting questions as a means of clarifying that are confusing or appear contradictory. Confronting is a complex skill requiring tact, patience and the ability to convince the applicant of the need to look objectively at his or her testimony and dispel any unclear points or contradictions. Avoid at all costs adopting a critical or judgemental attitude since this will destroy the atmosphere of confidence you have tried to patiently to establish. If you are faced with contradictory or unclear statements allow the applicant the opportunity to provide an explanation. One technique you could use is to put the blame on yourself and say for example. "I, sorry, I may have misunderstood you, can we check that part of your story together as I do not want to make any mistakes" In

¹⁸⁴ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.iv.

¹⁸⁵ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 14.

¹⁸⁶ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.35-36.

this way you can avoid making the applicant feel uneasy or nervous. Another method is to reformulate your questions.

Don't interrogate as in a cross-examination, or use a harsh tone of voice when asking your questions. Don't treat discrepancies or omissions as if they are automatically indicative of an applicant's lack of credibility; be aware that you may have misunderstood the applicant or s/he may have omitted information because of her difficulties to speak with anyone, and especially a law enforcement personnel, about traumatising experiences she has gone through in the past.¹⁸⁷

Sekretess

Löftet om sekretess är en grundläggande hörnsten i asylprocessen. För kvinnor och flickor som återoppar könsrelaterade asylskäl är sekretessen i alla led och gentemot alla aktörer av särskild vikt, eftersom de vid sekretessbrott kan få skäl att frukta såväl myndigheter, samhälle som familj vid ett återsändande. De kan även känna en rädsla för att bli stigmatiserade eller utsatta för våld av make, familj och omgivning här i Sverige, om det kommer ut att de till exempel utsatts för sexuellt våld. Det bör noteras att detta inte minst gäller lesbiska och bisexuella kvinnor, eller transpersoner, liksom de kvinnor som är hiv-positiva eller bär på andra stigmatiserade sjukdomar.

Asylsökande kvinnor bör därför inte endast infomerar generellt om sekretessen, utan de bör särskilt uppmärksammas på att den även gäller mellan familjemedlemmar (i allvarliga fall även i förhållande till vårdnadshavare) och att till exempel beslutsmotiveringar och delgivningssamtal kan utformas med hänsyn till att sekretessen inte ska brytas.

UNHCR har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) berört vikten av sekretess.¹⁸⁸ Migrationsverket har också lyft behovet av sekretess i sina riktlinjer (2006).¹⁸⁹

Det bör dock noteras att sekretessen inte kan garanteras i svenska domstolar, vilket den sökande bör informeras om. I slutändan avgör domaren om yrkanden om sekretess ska bifallas eller inte.

¹⁸⁷ Handout no. 5 "Conducting the interview" i Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 2: Ensuring Gender Sensitivity in Refugee Status Determination - Procedural Issues (Resource Package), October 2005.

¹⁸⁸ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution (2002), para III.35,36.v.

¹⁸⁹ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 13.

Information om asylprocess och asyllagstiftning

Asylsökande kan inte förutsättas veta hur asylprocessen går till eller hur asyllagstiftningen ser ut. De kan inte förväntas veta vilka skäl som kan vara asylgrundande och de kan heller inte förväntas kunna formulera sina asylskäl utifrån rekvisiten i flyktingdefinitionen. Det gäller i allra högsta grad kvinnor med könsrelaterade asylskäl. Detta mot bakgrund av att fruktan för olika former av könsrelaterat våld och könsdiskriminering avviker från normen, dvs. från den vanliga föreställningen om vem som är ”riktig” flykting. För att alla, oavsett kön och sexualitet, ska få lika förutsättningar till en asylutredning som kan leda till flyktingstatus, är det viktigt att inte bara informera generellt om hur asylprocessen ser ut i Sverige och hur asyllagstiftningen ser ut i grova drag. Asyllagstiftningen kan exemplifieras genom att berätta att fruktan för såväl statlig som icke-statlig förföljelse kan ge upphov till flyktingstatus och att risk för grov könsdiskriminering, könsrelaterat våld eller bestraffning för att ha brutit mot lagar eller normer som diskriminerar kvinnor och hbt-personer också utgör legitima asylskäl. Om inte detta görs ökar risken för att kvinnor först sent i processen berättar om samtliga sina asylskäl.

UNHCR har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) betonat vikten av att berätta om asylprocessen och lagstiftningen samt att kvinnor kan ha egna asylskäl, fristående från manliga familjemedlemmar.¹⁹⁰

Information om utredningsupplägg

För många asylsökande föregås en asylutredning av nervositet och oro. Detta gäller inte minst kvinnor som har erfarenheter av olika former av sexuellt, fysiskt och psykiskt våld inbegripet tortyr, eller av grov könsdiskriminering eller diskriminering på grund av sin sexuella läggning. De kan oroas för att behöva berätta om sina högst personliga upplevelser, tankar och känslor för utomstående, uppgifter de kanske aldrig har nämnt för någon levande person. Anledningarna till att de oroar sig kan vara flera; det kan till exempel handla om skam- och skuld-känslor, rädsla att framstå som en ”dålig” kvinna, en känsla av obehag inför myndigheter, en rädsla för ”läckor” i sekretessen, en rädsla för att återuppväcka känslor och minnen de helst vill glömma eller en rädsla för att vid det viktiga utredningstillfället inte kunna formulera sina upplevelser och sin fruktan tillräckligt tydligt.

¹⁹⁰ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.ii, III.36.i.

För att minska oron och öka förutsättningarna att kvinnor upplever viss kontroll över sin situation och känner tillräcklig tillit för att anförtro utredaren asylskäl är det viktigt att informera om utredningens upplägg, dvs. hur lång tid den beräknas ta, när paus planeras, vilken typ av frågor som kommer att ställas och varför mm.

UNHCR har i ett utbildningsmaterial om genus och asyl (2005) betonat vikten av att förklara upplägget inbegripet vilka frågor som kommer att ställas, för att kunna utkristallisera om alla rekvisit i flyktingdefinitionen uppfylls. Det kan i vissa fall vara lämpligt att poängtera för den sökande att vissa av frågorna kan verka ”okunniga” i den sökandens öron, eftersom svaret synes självklart för henne, men att det är viktigt att få höra henne berätta med egna ord för att undvika eventuella missförstånd kring asylskälen.¹⁹¹

Erkännande av svårigheter

Ett sätt att underlätta för kvinnor att berätta om samtliga sina asylskäl är att utredaren informerar om sin tidigare erfarenhet av att genomföra intervjuer med kvinnor som känt starkt obehag och till och med rädsla inför utredningssituationen liksom sin medvetenhet om svårigheterna att berätta om svåra händelser. Med samma syfte kan utredaren förklara utredningens mål och hur man, genom till exempel pauser, kan försöka underlätta samtalet.

UNHCR har i ett utbildningsmaterial om genus och asyl (2005) behandlat detta.

Inform the applicant that you meet a lot of asylum seekers and thus understand that it sometimes can be very hard to share the difficult experiences made before, during and after flight, and even more difficult to share these with a public official. Emphasize this, while explaining that it is also essential that s/he reveal as much as possible about his/her experiences in order for you to understand his/her situation as correct as possible and to have as much information as possible when the risk assessment will take place and the decision will be made on whether or not s/he qualifies for refugee status.¹⁹²

Inform the applicant that it is ok to take breaks, if s/he feels very bad, and explain that you would be very grateful if s/he can inform you of his/her feelings if, for example, it feels very difficult to answer some questions because the memories are so painful. Tell him/her that you are well aware of the fact

¹⁹¹ Handout no. 5 “Conducting the interview” i Ensuring Gender Sensitivity in Refugee Status Determination – Procedural, 2005.

¹⁹² Ibid.

that it sometimes may be difficult to remember details, but that the more details s/he remembers the better.¹⁹³

Kunskap om och lyhördhet för traumans effekter

Asylsökande kan uppleva det svårt att på ett kronologiskt, detaljerat och sammanhängande vis sammanfatta sina asylskäl, och indirekt sina liv, på några timmar. Det gäller särskilt personer som utsatts för tortyr eller andra traumatiserande händelser. Kvinnor som bär på erfarenheter av sexuellt, fysiskt och psykiskt våld ingår följaktligen i denna grupp. För att kunna skapa en lyhördhet för asylsökande kvinnors behov under utredningen, för att tolka deras uttryck och inte felaktigt inta en misstänksam hållning till deras asylberättelse samt för att kunna ställa frågor och bemöta dem på ett sätt som gör det lättare att presentera alla sina asylskäl, är det viktigt att ha en kännedom om traumans effekter på människor i utredningssituationer liksom en handlingsberedskap.

UNHCR har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) behandlat vikten av kunskap om traumans möjliga effekter på en intervjusituation och hur personer med trauman kan bemötas.

The type and level of emotion displayed during the recounting of her experiences should not affect a woman's credibility. Interviewers and decision-makers should understand that cultural differences and trauma play an important and complex role in determining behaviour. [...] It is unnecessary to establish the precise details of the act of rape or sexual assault itself, but events leading up to, and after, the act, the surrounding circumstances and details [...] as well as the motivation of the perpetrator may be required. In some circumstances it should be noted that a woman may not be aware of the reasons for her abuse.¹⁹⁴

Particularly for victims of sexual violence or other forms of trauma, second and subsequent interviews may be needed in order to establish trust and obtain all necessary information. In this regard, interviewers should be responsive to the trauma and emotion of claimants and should stop the interview where the claimant is becoming emotionally distressed.¹⁹⁵

Mechanisms for referral to psycho-social counselling and other support services should be made available where necessary. Best practice recommends

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.xi.

¹⁹⁵ Ibid. para. III.36.viii.

that trained psycho-social counsellors be available to assist the claimant before and after the interview.¹⁹⁶

UNHCR har också, i ett utbildningsmaterial om genus och asyl (2005), berört viktiga hänsynstaganden/aspekter som bör iakttas i samband med intervjuer av traumatiserade personer:

- Simply acknowledging and inquiring about the realities of a refugee's experience has a therapeutic value
- Be prepared;
- Brief the interpreter, if you know about particularly sensitive information;
- Explain your function and that of the interpreter so that they know what to expect from you and during the interview;
- Remain calm and neutral, but be an empathetic listener and show sensitivity;
- Remain professional and in control at all times
- Acknowledge how difficult it may be to speak about certain events;
- Acknowledge the pain, wounds or other suffering they may share with you – do not simply ignore these revelations;
- Reassure them, tell them to take their time;
- Offer them a break, a glass of water, a tissue;
- To the extent possible, do not interrupt them when they are telling their story; it may have taken a lot of courage to get to this point, and they may not be able to regain it and resume their account;
- If they show signs of distress, ask them how they feel, if they would like to take a break or even proceed again the next day;
- It is unnecessary to establish the precise details of the act of rape or sexual assault itself (focus could be placed on surrounding circumstances and events);
- Let them know you are not a psychologist;
- Refer them to someone who can provide them with psychosocial, medical assistance and other support services. If possible given them the specific name of a person that they can ask for (it is less impersonal);
- For some cases, it may be appropriate to seek objective psychological or medical evidence;

¹⁹⁶ Ibid. para. III.36.xii.

- Be familiar with practical protection measures for preventing and responding to sexual violence (including recognising symptoms of PTSD and other signs);
- Have the applicant see a trained psychosocial counsellor before and after the interview;
- Seek immediate assistance for the person if you believe they may pose a danger to themselves or to others.¹⁹⁷

UNHCR har i samma utbildningsmaterial redogjort för några vanligt förekommande faktorer som kan hämma utredningen: traumans effekter, rädslan att avslöja känsliga uppgifter för utomstående, förlust av självförtroende/känsla, kulturchock, skilda uppfattningar av innebörden i ord och begrepp. UNHCR har även givit tips på tillvägagångssätt för att överbrygga dessa.¹⁹⁸

FN:s kommitté mot tortyr har i flera avgöranden uppmärksammat att det är normalt för traumatiserade personer att inte kunna avge en kronologisk, sammanhängande, detaljerad och tidsspecifik asylberättelse.¹⁹⁹

Migrationsverket har också i sina riktlinjer (2006) belyst betydelsen av kunskap och lyhördhet för trauman och dess effekter på förmågan att tydligt förmedla sina asylskäl.

Det är inte ovanligt att en sökande som blivit/blr utsatt för våld av sin partner söker vård eller hjälp hos olika myndigheter för olika skador och symptom eller ekonomiska eller andra sociala problem, men inte orkar eller vill berätta om den verkliga orsaken och sin levnadssituation. Det är en svår uppgift att identifiera en sökande som har utsatts för fysiskt eller psykiskt våld av en närstående. Det är därför viktigt att som utredare vara uppmärksam på och känna till symptom och konsekvenser för att kunna ställa frågor på ett empatiskt och bra sätt. Det är vidare viktigt att klargöra att sökandens problem och situation tas på allvar, och att visa att man har förmåga att tala om våld i nära relationer och att kunna hänvisa till den hjälp som finns tillgå utanför Migrationsverkets försorg.²⁰⁰

¹⁹⁷ Handout no. 6 "Interviewing applicants who have suffered trauma" i Ensuring Gender Sensitivity in Refugee Status Determination - Procedural Issues, 2005.

¹⁹⁸ Ibid. Handout no. 7, "Barriers to communications".

¹⁹⁹ Se t.ex. UN High Commissioner for Refugees, Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 2; *Tala v. Sweden*, Communication No. 43/1996, U.N. Doc. CAT/C/17/D/43/1996, *Kisoki v. Sweden*, Communication No. 41/1996, U.N. Doc. CAT/C/16/D/41/1996, *A.S. v. Sweden*, Communication No. 149/1999, CAT/C/25/D/149/1999.

²⁰⁰ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 15.

Många gånger kan det vara onödigt att fråga i detalj kring händelser som rör plågsamma övergrepp. Vissa aspekter kan dock vara viktiga att få fram för att möjliggöra en trovärdighetsbedömning av uppgifterna. Ibland kan det räcka att sökande berättar om enbart vissa minnesbilder. En icke-verbal förklaring, t.ex. en teckning, kan ibland underlätta förståelsen för vad sökanden vill uttrycka.²⁰¹

Starka skamkänslor kan föreligga som gör det svårt för sökanden att berätta om sina upplevelser för utomstående eller myndighetspersoner. Våld och kränkningar kan vara förknippat med känslor och skam. Sökanden kan bära med sig en fördomsbild av sig själv i utredningssituationen och väljer medvetet eller omedvetet att anföra sina egentliga asylskäl först på ett senare stadium i processen.²⁰²

Könsrelaterat våld/sexuellt våld och kränkningar på grund av kön eller sexuell läggning kan vara förknippat med starka trauman, skuld- och skamkänslor samt också ofta tabuföreställningar. Den enskilde bär ofta med sig en sådan fördomsbild av sig själv och sådana omständigheter kan därför komma att framföras i ett senare skede av processen.²⁰³

Samtalsmetodik - verbal/icke-verbal kommunikation

Samtalsmetodiken har stor betydelse för asylsökandes reella möjligheter att berätta om sina asylskäl. Det gäller inte minst asylsökande kvinnor och barn, som kan ha svårigheter med att spontant ta plats och berätta om erfarenheter av könsrelaterat våld och andra kränkningar som de utsatts för på grund av synen på den ”riktiga” kvinnan eller flickan.

För att skapa och behålla en förtroendefull atmosfär som gör det lättare att berätta om könsrelaterat våld, sexualitet, död, stigmatiserande handlingar mm, är det viktigt att förhålla sig till att en utredare avger såväl verbala som icke-verbala signaler och uttryck och att fokusera på öppna frågor och endast använda slutna frågor för specifika syften.

Den icke-verbala kommunikationen kan beröra vikten av en ögonkontakt och en kroppshållning som skapar förtroende. Kulturella aspekter på frågan om ögonkontakt är dock viktig att notera, för att inte misstolka en kvinna som icke-trovärdig om hon inte ser utredaren i ögonen.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Ibid.

²⁰³ Ibid. s. 21.

Den verbala kommunikationen kan handla om i vilken ton frågorna ställs, förmågan att använda ett eventuellt frågeformulär flexibelt, förmågan att använda rösten för att anpassa sig till den sökanden, förmågan att ställa relevanta följdfrågor, förmågan att vara lyhörd under tystnader, förmågan att ställa öppna frågor som är relevanta och inbjudande för den sökande kvinnan och endast, vid specifika tillfällen och med tydligt syfte, växla till slutna frågor (till exempel när det finns ett behov hos utredaren att uppfatta om han/hon har förstått rätt).

Avseende frågornas innehåll är det av stor betydelse för utgången i ett asylärende om utredaren lyckas formulera frågorna med utgångspunkt från kvinnors möjliga verkligheter. Det innebär att utredaren till exempel frågar om "problem" istället för "tortyr" för att få fram erfarenheter av könsrelaterat våld, eller att han/hon inte endast frågar om en kvinna varit politiskt aktiv eller haft problem med myndigheterna utan ser till att bredda frågan så att kvinnans eller flickans politiska åsikter om könsroller i relation till stat, samhälle och familj lättare kommer fram. Det innebär kort sagt att säkerställa att utredningen även berört uppväxtvillkor och vuxenliv ur ett genusperspektiv.

Det ingår med andra ord att ställa "de rätta frågorna" så att det finns underlag att analysera alla rekvisiten i flyktingdefinitionen. Därmed måste utredaren även beröra:

- vilken behandling kvinnan fruktar, utifrån att könsrelaterat våld och könsdiskriminering (liksom dess konsekvenser) från stat eller enskilda också kan utgöra förföljelse och att kvinnor och flickor själva kanske inte betecknar den behandlingen som "tortyr" eller "förföljelse";
- kvinnans egna (men även närstående och andra i liknande situation) erfarenheter av och åsikter om könsrelaterat våld och könsdiskriminering under uppväxt och vuxenliv;
- hur hennes åsikter relaterar till statens, samhällets och familjens politiska och religiösa uppfattningar om könsroller;
- vilka känslor, tankar och erfarenheter hon har rörande statens vilja och förmåga att skydda kvinnor mot könsrelaterat våld och könsdiskriminering;
- hur hon ser på sina egna möjligheter att flytta inom landet och noggrant gå igenom hur en sådan situation skulle se ut;

Det handlar vid utredningen av samtliga dessa frågor också om att ha utrett hur just den sökande kvinnans situation skulle se ut, beaktat hennes bakgrund och karaktäristika

(klass, utbildningsnivå, politiska tillhörighet, religion, ekonomiska situation, sexualitet , ålder, etnicitet, civilstånd etc.)

Det kan underlätta för samtalet om utredaren betonar att en del till synes självklara frågor kommer att ställas, men att det är nödvändigt för att det inte ska bli några missförstånd och för att det är kvinnans erfarenheter, tankar, känslor och åsikter som ska stå i centrum.

En god samtalsmetodik förutsätter dessutom en medveten inledning, mitt och avslutning, samt hänsyn till könsrelaterade aspekter som berörs under andra punkter i detta avsnitt (t.ex rörande trauma, landinformation och våldsförståelse).

UNHCR har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) berört vikten av en god samtalsmetodik för att få kvinnor och flickor att känna förtroende.

Both 'open-ended' and 'specific questions which may help to reveal gender issues relevant to a refugee claim should be incorporated into all asylum interviews. Women who have been involved in indirect political activity or to whom political opinion has been attributed, for example, often do not provide relevant information in interviews due to the male-oriented questioning. Female claimants may also fail to related questions that are about 'torture' to the types of harm which they fear (such as rape, sexual abuse, female genital mutilation, 'honour killings', forced marriage, etc.)²⁰⁴

Migrationsverket har i sina riktlinjer (2006) också berört vikten av god samtalsmetodik.

En kognitiv intervjumetodik kan vara en metod för att nå ett bättre utredningsresultat. En icke-verbal kommunikation kan stundtals vara den viktigaste. Kroppsspråk och emotionella uttryckssätt, t.ex. gester, gråt, mimik eller frånvaro av sådana, varierar mellan olika kulturer.²⁰⁵

Beskrivningen av ett händelseförlopp kan vara mera överslättande och allmän beroende på att kvinnan kanske inte kan eller ens vill erinra sig alla detaljer och omständigheter. Detta bör beaktas vid bedömningen av kvinnans uppgifter.²⁰⁶

Sökanden skall ges möjlighet att med egna ord och i egen takt beskriva relevanta händelseförlopp och personliga reaktioner kring dessa. Vid behov ska ytterligare utredning övervägas.²⁰⁷

²⁰⁴ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.vii.

²⁰⁵ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 14.

²⁰⁶ Ibid. s. 22.

För att få fram ett bra bedömningsmaterial är det viktigt att ställa ”de rätta frågorna” vilka kan variera beroende av från vilket land, region eller kulturkrets den sökande kommer. Traditioner och seder kan också vara av betydelse. Vissa ämnen kan vara privata och tabu. [...] Genom frågor som ställs på ett lämpligt sätt och med respekt för den enskildes integritet är det möjligt att få situationen klarlagd. Genom lyhördhet ges också möjlighet att uppfatta olika signaler. [...] Att förstå och uppfatta signaler är en svår uppgift.²⁰⁸

Frågeställningarna ska vara lätta att förstå och ges ett betydligt bredare spektrum. De kan t.ex. inkludera om sökanden varit förbindelselänk för politisk information, gömt eftersökta personer eller aktivt brutit mot särskilda sociala regler och normer.²⁰⁹

Tid

Med tanke på de särskilda svårigheter kvinnor och flickor kan ha att tala om sina könsrelaterade asylskäl är det viktigt att utredningarna ges tillräckligt med tid och vid behov företas vid mer än ett tillfälle. Migrationsverket har uppmärksammat detta i sina riktlinjer (2006).²¹⁰

²⁰⁷ Ibid. s. 14.

²⁰⁸ Ibid. s. 15.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid. s. 14.

Hållpunkter

För att öka förutsättningarna för en genusmedveten asylutredning som ger ett fullständigt beslutsunderlag bör följande hållas i åtanke.

- Reflektera över hur normer kring kön kan påverka människor före, under och efter flykt samt visa lyhördhet för att kvinnor kan åberopa en mångfald asylskäl, även könsrelaterade sådana.
- Reflektera över maktförhållandet mellan dig och den sökande kvinnan liksom över dina föreställningar om "de andra" och asylsökande kvinnor från den region kvinnan kommer från. Reflektera gärna självkritiskt kring erfarenheter av tidigare möten. Detta för att skapa en vaksamhet kring egna fördomar och förväntningar på hennes agerande, vilka skulle kunna försvåra möjligheten att ge henne ett individuellt bemötande och att möta henne utifrån hennes egen berättelse och erfarenheter av kränkningar, motstånd och politik.
- Införskaffa kunskap om kvinnors rättigheter enligt folkrätten, olika former av könsrelaterat våld och könsdiskriminering och dess mekanismer, riskfaktorer, orsaker och konsekvenser.
- Se och reflektera över könsmaktssystemet och hur den samverkar med andra maktordningar (baserade på t.ex. sexualitet, etnicitet, nationalitet, ålder, klass, funktionshinder) när kvinnor utsätts för diskriminering och våld av stat eller enskilda, men också när de skapar sina motståndsstrategier.
- Betänk att det inte finns *en* "kvinnlig erfarenhet" utan att varje kvinnas individuella situation måste förstås utifrån hennes person liksom utifrån hennes politiska, ekonomiska och sociala sammanhang och position i köns- och andra relevanta maktrelationer.
- Inhämta kunskap om människorättssituationen generellt, och specifikt om förekomsten av olika former av könsrelaterat våld och könsdiskriminering. Ta i särskilt beaktande hur kvinnors situation kan, men inte måste, skilja sig åt beroende på bakgrund och livssituation.
- Beakta att en aktiv kvinnorörelse inte står i motsättning till en situation som präglas av utbrett våld mot kvinnor och straffrihet.
- Träffa varje sökande separat, även när en kvinna kommer tillsammans med sin make och/eller barn och/eller när en flicka söker asyl samtidigt som sina föräldrar och syskon.
- Informera om att alla sökande har rätt att önska kön på tolk, offentligt biträde och handläggare liksom beslutsfattare och förklara varför den rätten finns. "Fel" kön kan göra det svårare att så snart som möjligt i processen berätta om könsrelaterat våld eller andra traumatiserande händelser.
- Utgå inte från att en kvinna är heterosexuell. Frågor som ställs om familjeförhållanden ska utformas på ett neutralt sätt som visar på en öppen inställning och fullständig acceptans för

samkönade relationer. Även lesbiska /bisexuella kvinnor liksom transpersoner kan vara förlovade eller till och med gifta.

- Berätta om sekretessen och hur den fungerar gentemot både ev. familjemedlemmar (inkl. partner) liksom mot hemlandsmyndigheter och andra enskilda.
- Var medveten om att bristande tilltro till att sekretessreglerna följs kan göra att kvinnor av rädsla undviker eller dröjer att berätta om samtliga asylskäl.
- Informera inte bara om asylprocessen generellt utan också om att Migrationsverket har en skyldighet att vara lyhörda för att kvinnor och flickor kan ha särskilda behov och intressen, både avseende själva asylprövningen och praktiska arrangemang under processens gång. Det kan vara lämpligt att synliggöra kvinnors och flickors styrka och aktörskap samtidigt som man visar medvetenhet om att både flykten och tiden innan ofta präglas av oro, stress och svåra upplevelser främjar mötet.
- Berätta inte endast generellt om asyllagstiftningen utan ge exempel på hur både statlig och icke-statlig förföljelse kan utgöra grund för asyl. Informera att risk för könsrelaterat våld och könsdiskriminering också kan leda till flyktingstatus.
- Tillämpa ett förtroendeingivande förhållningssätt i ton, kroppsspråk och se över att rummets inredning och möblering inte innehåller något som kan ha en traumatiserande effekt på kvinnan. Det är inte möjligt att garantera frånvaron av alla de ting eller mänskliga attribut som kan ge upphov till "flashbacks", men eftersträva en medvetenhet om traumans problematik.
- Se till att det finns tillgång till en åtgärdsplan att iaktta om det finns indikationer på att en kvinna är utsatt för våld inom familjen eller i annan relation.
- Informera om utredningens upplägg, dvs. hur lång tid den beräknas ta, när paus planeras, vilken typ av frågor som kommer att ställas och varför mm.
- Informera om tidigare erfarenhet av att genomföra intervjuer med kvinnor som känt starkt obehag och till och med rädsla inför utredningssituationen liksom medvetenheten om att det är svårt att berätta om svåra händelser.
- Införskaffa kunskap om tortyr och trauman och var medveten om svårigheten att på ett kronologiskt, detaljerat och sammanhängande vis sammanfatta sina asylskäl, och indirekt sina liv, på några timmar. Det gäller särskilt personer som utsatts för tortyr eller andra traumatiserande händelser. Kvinnor som bär på erfarenheter av könsrelaterat våld ingår i denna grupp.
- Överväg behov av tortyrskadeutredning om sådana indikationer finns.
- Var medveten om samtalsmetodikens betydelse för asylsökandes reella möjligheter att berätta om sina asylskäl. Det gäller inte minst asylsökande kvinnor, som kan ha svårigheter

med att spontant ta plats och berätta om erfarenheter av könsrelaterat våld och andra kränkningar som de utsatts för på grund av synen på den ”riktiga” kvinnan.

- För att skapa och behålla en förtroendefull atmosfär som gör det lättare att berätta om könsrelaterat våld, sexualitet, döden, stigmatiserande handlingar mm, är det viktigt att förhålla sig till att en utredare avger såväl verbala som icke-verbala signaler och uttryck. Fokusera på öppna frågor och endast använda slutna frågor för specifika syften.
- Avseende frågornas innehåll är det av stor betydelse för utgången i ett asylärende om utredaren lyckas formulera frågorna med utgångspunkt från kvinnors möjliga verkligheter. Det innebär att utredaren till exempel vid frågor om ”problem” istället för ”tortyr” för att få fram erfarenheter av könsrelaterat våld, eller att han/hon inte endast frågar om en kvinna varit politiskt aktiv eller haft problem med myndigheterna utan ser till att bredda frågan så att kvinnans politiska åsikter om könsroller i relation till stat, samhälle och familj lättare kommer fram. Det innebär kort sagt att säkerställa att utredningen även berört uppväxtvillkor och vuxenliv ur ett genusperspektiv,
- Skygga inte från att tala om politik (alltfrån partipolitik till synen på kvinnors status och roller), sexualitet (särskilt nödvändigt för lesbiska, bisexuella kvinnor liksom transpersoner) och döden (särskilt nödvändigt för kvinnor med hiv/aids).
- Ta den tid som behövs; utredningar av könsrelaterade asylskäl kan ta lång tid, bland annat med tanke på att återopade uppgifter kan vara svåra att styrka med skriftlig information om erfarenheter eller landförhållanden.
- Var medveten om vanliga omständigheter som kan försvåra möjligheten att berätta om asylskälen: traumans effekter, rädslan att avslöja känsliga uppgifter för utomstående, förlust av självförtroende/känsla, kulturchock, skilda uppfattningar av innebörden i ord och begrepp.
- Var medveten om att mäns våld mot kvinnor förekommer i krigs- och fredstid, och skär genom nations-, klass-, ålders och etnicitetsgränserna. Utbildade kvinnor kan utsättas likväl som fattiga, varför en kvinnas trovärdighet avseende partnervåld till exempel inte ska ifrågasättas med utgångspunkt från att hon kanske är både utbildad, har god ekonomi och är uppfostrad av föräldrar som pratat om jämställdhet.
- Var medveten om att genusperspektivet på handläggningen av flickors asylskäl även måste ha ett tydligt barnperspektiv. Barn har rätt att höras och att få sina egna asylskäl utredda. Utredningar av barn ställer särskilda krav på utredaren, till exempel krävs en samtalsmetodik som utgår från barns mognad och utveckling. Det bör också noteras att genusperspektivet måste integreras med åldersperspektivet i utredningen av äldre kvinnors asylskäl.

- Innan du avslutar, försäkra dig om att du frågat den sökande om det är något ytterligare som hon vill berätta och att du förklarat hur processen går till dvs. vad som kommer att hända efter utredningstillfället. Se även till att du frågat hur hon mår både för tillfället och generellt, för att ev. hänvisa henne till psykolog och för att bedöma om ett intyg från psykolog eller psykiatriker kan bli aktuellt som en del av beslutsunderlaget.

KAPITEL 8. FLYKTINGSTATUS - ASYLBEDÖMNING

I följande kapitel redogörs för hur en asylbedömning kan genomföras ur ett köns/genusperspektiv, i enlighet med Sveriges internationella åtaganden att *respektera, skydda och uppfylla* människors grundläggande fri- och rättigheter.

Flyktingdefinitionen – och genusanalysen som ger lika rätt till skydd

Den person som uppfyller rekvisiten i FN:s flyktingdefinition har, utom i vissa särskilt angivna undantagsfall, rätt till asyl och därmed till flyktingstatus och permanent uppehållstillstånd i Sverige.²¹¹

FN:s flyktingdefinition motsvaras i svensk lag av definitionen i 4 kap. 1§ UtlL.

Med flykting avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flykting skall även anses en utlänning som är statslös och som av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av fruktan inte vill, återvända dit. (Lag 2005: 1239)

Tolkningen av flyktingdefinitionen är av avgörande betydelse för om en person ska få flyktingstatus. För att alla, oberoende av kön och sexuell läggning, ska få lika förutsättningar till flyktingstatus krävs att definitionens rekvisit tolkas ur ett genusperspektiv.²¹² En asylprövning är individuell till sin karaktär och framåtsyftande.

²¹¹ I 5 Kap. 1§ stadgas att ”Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.” I samma lagrum fastslås även undantagen från denna huvudregel. Enligt lagstiftarens motiv åsyftas permanent uppehållstillstånd om inte utlänningen begär annat (se prop. 1988/89:86 s.153).

²¹² Detta förutsätter även en genusmedveten asylutredning; något som behandlats i kapitel 7.

Den modell som här kommer att användas för analys av asylskäl och för bedömningen av om en kvinna är flykting tar sin utgångspunkt i följande frågor²¹³:

- Befinner sig den sökande utanför "sitt" land?
- Är den fruktade åtgärden (behandlingen) tillräckligt allvarlig för att utgöra förföljelse?
- Utgår den fruktade förföljelsen från staten eller från enskilda?
- Är fruktan för statlig eller icke-statlig förföljelse välgrundad?
- Om det gäller fruktan för icke-statlig förföljelse, kan och vill staten erbjuda effektivt och varaktigt skydd?
- Om det gäller fruktan för icke-statlig förföljelse, finns det ett internt flyktalternativ?
- Kan förföljelsen eller statens oförmåga eller ovilja att ge skydd hänföras till en konventionsgrund (politisk eller religiös uppfattning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, ras, nationalitet)?

Bevisfrågor berörs dels separat under varje fråga, dels översiktligt som ett sista avsnitt i kapitlet.

I varje avsnitt ges vägledning för hur rubrikfrågan kan besvaras med hjälp av bl.a. internationell och svensk asyrrätt och policy. Vanliga problem, som kvinnor kan möta om genusperspektivet inte integreras i bedömningen, kommer att inledningsvis identifieras. Att dikotomin privat/offentligt påverkat den internationella människorättsdiskursen negativt för kvinnors del, och att ett bristande genusperspektiv vid tolkningen av flyktingdefinitionens rekvisit har inneburit (och fortfarande innebär) problem för kvinnor att få flyktingstatus, har hävdats av såväl FN som internationella

²¹³ Det bör beaktas att det finns flera olika modeller för att analysera flyktingdefinitionens kriterier. Denna modell används med vissa mindre ändringar till exempel av UNHCR i t.ex. utbildningsmaterialet UN High Commissioner for Refugees, Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 1, 2005 (se särskilt s. 19 eller s. 246 "Handout no. 15 Framework of analysis – a guide to a gender-sensitive RSD") liksom av Audrey Macklin i artikeln "Cross-Border Shopping for Ideas: A Critical Review of United States, Canadian, and Australian Approaches to Gender-Related Asylum Claims", *Georgetown Immigration Law Journal* Vol. 13 Fall 1998. Frågorna tas även upp, om än i delvis omkastad ordning, i UNHCR:s policydokument UNHCR, The International Protection of Refugees: Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, UNHCR Geneva April 2001. En alternativ analysmodell för behandling av konventionsdefinitionens kriterier, och som har fått en väldigt stark förankring inom flyktingrättsområdet i akademi och praktik, har utvecklats av prof. James Hathaway i *The Law of Refugee Status*, Toronto 1991. Se även t.ex. Crawley, Heaven, *Refugees and Gender Law and Process*, 2001, s. 38.

respektive nationella organisationer. Stöd för detta finns även i forskning. Det bör beaktas vid läsning av alla stycken som diskuterar problematik.²¹⁴ Därefter ges en juridisk genomgång av hur flyktingdefinitionen kan tolkas för att undvika problem. Varje avsnitt i kapitlet avslutas med ett antal hållpunkter.

Det bör noteras att kvinnor visserligen är i fokus för denna handbok, vilket bland annat innebär att exemplen tar sin utgångspunkt i den asylsökande kvinnan och i de problem som kvinnor kan möta på grund av kvinnors ställning. Det utesluter dock inte att frågor kring kön alltid berör både män och kvinnor samt därmed relationen dem emellan liksom att även män kan erfara många av de problem som beskrivs. Det bör också framhållas att det juridiska ramverket och vikten av att tolka det ur ett genusperspektiv berör alla asylsökande.

²¹⁴ Se t.ex. i UNHCR Guidelines on gender-related persecution, para. II.A.5, UNHCR:s exekutivkommittés slutsats Excom Conclusion on Women and Girls at Risk (No. 105 (LVII) - 2006) och de som under tidigare år fokuserat på kvinnors problem och behov, liksom andra policydokument, riktlinjer och utbildningsmaterial som producerats med samma fokus (finns på UNHCR:s hemsida www.unhcr.org). Se även t.ex. UN Commission on the Status of Women, Gender Dimensions of International Migration, E/CN.6/2006/CRP.5, 10 March 2006.; 2004 World Survey on the Role of Women in Development: Women and International Migration (A/59/287/Add.1, ST/ESA/294), Department of Economic and Social Affairs Division of the Advancement of Women, United Nations, 2006; Crawley, 2001; Spijkerboer Thomas, *Gender and Refugee Status*, Ashgate 2000; Anker Deborah, "Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15 (Spring 2002), pp. 133–154.; Haines Roger, "Gender-Related Persecution", in E. Feller and V. Türk, and F. Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, UNHCR 2003; Edwards, Alice, "Age and Gender Dimensions in International Refugee Law", i Feller, E. (ed.), Türk, V. (ed.), Nicholson, F. (ed.) *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*, UNHCR 2003; Crawley Heaven & Lester Trine, 2004; European Women's Lobby, Refugee Women's Resource Project at Asylum Aid, 2007; Ceneda, S., *Women Asylum Seekers in the UK: a Gender Perspective – Some Facts and Figures*, RWRP, Asylum Aid: London, 2003; Cenada S., Palmer C., 'Lipservice' or implementation? *The Home Office Gender Guidance and women's asylum claim's in the UK*, RWRP Asylum Aid, 2006; För svensk del se t.ex. Nilsson, Eva. *Barn i rättens gränsland Om barnperspektiv vid prövning om uppehållstillstånd*, Uppsala 2007; Bexelius, Maria, *Kvinnor på flykt – en analys av svensk asylnpolitik ur ett genusperspektiv 1997-2000*, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Stockholm 2001; Folkelius, Kristina, Noll, Gregor, "Affirmative Exclusion. Kön, genus och flyktingskydd i den svenska utlänningslagen" i *Feministiskt perspektiv* nr. 1 2000, s. 14-18.

Befinner sig den sökande utanför ”sitt” land?

Ett grundläggande rekvisit i flyktingdefinitionen är att en flykting måste befinna sig utanför det land vari hon är medborgare eller haft sin vanliga vistelseort. En kvinna som inte har passerat sitt hemlands gränser kan följaktligen aldrig kvalificera sig som flykting.

Kravet att man måste befinna sig utanför hemlandet för att ha möjlighet till flyktingstatus innebär att ett lands asylprövande myndigheter ska ge alla asylsökande som befinner sig utanför sitt hemland en rättssäker individuell asylprövning i enlighet med internationell flyktingrätt. Det medför implicit att det inte är möjligt att per automatik vägra någon flyktingstatus med argumentet att hennes land är medlem i samma sammanslutning av stater som asyllandet. Det vill säga, Sverige skulle till exempel inte med folkrättsligt stöd kunna hävda att en person är diskvalificerad från flyktingstatus endast på grund av att hon är medborgare i ett annat EU-land.²¹⁵

Könsrelaterade asylskäl uppstår även utomlands

Asylskäl kan däremot även uppstå utanför hemlandet. De som beviljas asyl under sådana omständigheter kallas flykting ”sur place”. Kvinnor kan ha svårt att få gehör för de asylskäl som uppkommit i asyllandet men som ser annorlunda ut än de klassiska ”sur-place” skäl som män vanligtvis åberopar (t.ex. att det har skett stora politiska förändringar i hemlandet eller att de demonstrerat med exilgrupper eller på andra mer traditionella sätt agerat regimkritiskt under asylprocessen).

Uppkomsten av ”sur place” skäl kan likväl relatera till frågan om könsroller och kvinnors rättigheter i stat, samhälle och/eller familj. Människorättssituationen för kvinnor kan ha blivit väsentligen sämre. Familjerelationerna kan ha förändrats, exempelvis genom att en kvinna skilt sig i exil, fått ett utomäktenskapligt barn eller lever på ett sätt som resulterat i fruktan för stat eller enskilda i hemlandet. Hennes ekonomiska och socio-politiska situation kan ha förändrats till följd av att det sociala nätverket försvunnit, vilket medför en risk att efter ett återsändande tvingas in i

²¹⁵ V.g. notera att artikel 2 (c) i EU:s skyddsgrundsdirektiv begränsar möjligheten till flyktingskap genom att skriva att endast en tredjelandsmedborgare kan vara flykting enligt direktivet. Detta har kritiserats av bl.a. UNHCR, se t.ex. UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004), 28 January 2005, s. 10.

prostitution för att klara försörjningen. Hon kan i exil ha fått ökad distans till sin egen situation som kvinna och hennes politiska uppfattning om könsroller kan följaktligen helt eller delvis ha förändrats, varpå hon fruktar könsdiskriminerande lagar/normer eller kanske till och med bestraffning från stat eller enskilda. Eller kanske hon under asylprocessen upptäckt att hon är hiv-positiv och att hon därpå anför relaterade asylskäl. Listan på exempel kan göras lång.

Avseende flickor kan ”sur place” skäl uppstå genom att flickorna själva i exil får ökad kännedom om sina rättigheter, till exempel rätten att gifta sig med valfri partner, att välja bort äktenskap, att vara annat än heterosexuell, att ha utomäktenskapliga förbindelser utan bestraffning. Det kan också vara föräldrar som i exil hävdar sina döttrars rätt att inte återsändas till en situation där de kan riskera att utsättas för grovt könsdiskriminerande lagar och normer, eller för könsrelaterat våld, såsom könsstympning, tvångsgifte, sexuella övergrepp, att bli föräldralösa och därför tvingas in i en situation präglad av människorättskränkningar.

Avseende lesbiska och bisexuella kvinnor är det vanligt att ”komma ut-processen” är mycket lång och det kan hända att det är först i asyllandet som de upptäcker alternativt erkänner för sig själva (och/eller omgivningen) att de inte är heterosexuella och ser sin rätt att leva ut sin sexualitet i vardagen. Det är i regel svårt och ett stort steg att berätta om sin sexualitet för andra, och i synnerhet för myndigheter. Därmed åberopas ofta risk för olika former av människorättskränkningar från statens, samhällets och/eller familjens sida på grund av sexualitet sent i processen, kanske när andra skäl redan åberopats och avfärdats.

Kravet på att man ska befinna sig utanför sitt hemland, innebär alltså inte ett krav på att man ska ha varit flykting redan vid den tidpunkt då man lämnat sitt land, eller ens att man ska ha flytt i fruktan för förföljelse. I UNHCR:s handbok skrivs bl.a. följande om flyktingar ”sur place”.

Kravet att en person måste befinna sig utanför sitt land för att vara flykting innebär inte att han nödvändigtvis måste ha lämnat hemlandet olagligt eller ens att han måste ha lämnat det på grund av välgrundad fruktan. Han kan ha beslutat sig för att ansöka om flyktingstatus efter att ha varit utomlands en tid. En person som inte var flykting då han lämnade sitt hemland men som blir flykting vid en senare tidpunkt, kallas flykting ”sur place”.²¹⁶

²¹⁶ UNHCR:s handbok (1979), para. 94

En person blir flykting "sur place" på grund av omständigheter som inträffar i hemlandet under hans frånvaro.[...] ²¹⁷

En person kan bli flykting "sur place" till följd av sina egna handlingar, till exempel genom att associera sig med flyktingar som redan blivit erkända eller genom att uttrycka sina politiska åsikter i det land han vistas i. Ifall sådana handlingar är tillräckliga för att rättfärdiga en välgrundad fruktan för förföljelse måste avgöras genom en omsorgsfull prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Särskild hänsyn bör tas till om myndigheterna i den sökandes hemland har fått kännedom om sådana handlingar och till hur dessa kommer att uppfattas av myndigheterna. ²¹⁸

UNHCR skriver också angående "sur place" i 1995 års riktlinjer för hur stater bör förebygga och bemöta problemet med sexuellt våld mot kvinnor.

[...]in certain societies, a rape victim may be killed or banished, or considered to have no alternative but to marry her attacker or become a prostitute - all additional human rights violations. Where the return to the country of origin would have one of these results, and where no other basis for her recognition has been identified, she may be considered a refugee "sur place". ²¹⁹

UNHCR:s riktlinjer om människohandel (2006) behandlar också risken för ett antal former av förföljelse som kan uppkomma efter att den sökande lämnat hemlandet. Det kan handla om en kvinna som luras in i människohandel eller som lämnar hemlandet frivilligt men tvingas in i människohandel i transit- eller asyllandet. ²²⁰

Asylskäl som åberopas och uppges ha uppstått först efter att en kvinna lämnat hemlandet, ska således precis som andra asylskäl bli föremål för en rättssäker asylprövning i enlighet med internationell flyktingrätt. För att kvinnor och män, oavsett kön eller sexualitet, ska få samma möjlighet att få flyktingstatus på "sur place"-skäl och att kvinnors åberopade skäl inte ska avfärdas som "upptrappningar" och inte felaktigt anses brista i trovärdighet, krävs ett genusperspektiv. Mansnormen måste frångås och de erfarenheter som kan ge upphov till kvinnors "sur place" skäl ska också beaktas.

²¹⁷ Ibid. para 95.

²¹⁸ Ibid. para 96.

²¹⁹ UNHCR, Sexual Violence against Refugees, Guidelines on Prevention and Responses, s. 68

²²⁰ Se UNHCR Guidelines on Trafficking, 2006.

Hållpunkter

Avsnittet kan kort sammanfattas i följande hållpunkter för en genusmedveten tolkning.

- En kvinna som är medborgare i ett annat land än Sverige har rätt att söka asyl och få en rättssäker asylprövning.
- Kvinnors "sur place" skäl kan se annorlunda ut än mäns, och innehålla fruktan att utsättas för könsdiskriminerande lagar och normer, eller olika former av könsrelaterat våld från familjen, samhället eller staten.

Är den fruktade åtgärden tillräckligt allvarlig för att utgöra förföljelse?

För att kunna få flyktingstatus, måste den asylsökande kvinnan visa att hon riskerar förföljelse.

Problematik

Kvinnors erfarenheter av förföljelse kan skilja sig från mäns, beroende på att föreställningar om kön påverkar vilken förföljelsemetod som förövaren tillämpar. Ett problem har för många kvinnor varit att förföljelsebegreppet historiskt sett har tolkats med utgångspunkt från mäns (traditionella) erfarenheter. Därigenom har olika former av mäns våld mot kvinnor och könsdiskriminering förbisetts och inte betraktats som förföljelse. Det har resulterat i att kvinnor förvägrats flyktingstatus, i strid med internationell flyktingrätt såsom den tolkas av UNHCR i dess handbok, riktlinjer och andra vägledande policydokument. Det kan handla om att våldtäkt, misshandel och kontroll i nära relationer, social utstötning med risk att tvingas in i prostitution, eller tvångsgifte inte ansetts vara tillräckligt allvarliga kränkningar för att uppgå till förföljelse. Det kan också handla om att den statliga diskrimineringen av kvinnor avseende rätten till skydd mot våld och diskriminering från enskilda, vilken kan vara särskilt drabbande mot kvinnor som tillhör marginaliserade diskriminerade grupper, inte ansetts vara en tillräckligt allvarlig kränkning för att i sig eller kumulativt utgöra förföljelse.

Ett annat angränsande problem har varit att de kvinnor som fruktat förföljelse av enskilda har haft än svårare att få flyktingstatus än de som primärt fruktat statlig förföljelse. Den manlige heteronorm som länge präglat såväl folkrätten som nationella lagar har inneburit att övergrepp som utförts av enskilda i hemmet eller på andra ställen utanför det s.k. offentliga rummet ofta har begåtts med straffrihet. Sexuellt våld, annat könsrelaterat våld och könsdiskriminering har många gånger betraktats som privata angelägenheter eller som övergrepp vilka inte haft karaktären av människorättskränkningar. Detta har särskilt varit fallet när förövaren varit en enskild person, mendet har även hänt när en polis, militär eller annan statsrepresentant till exempel utsatt en kvinna för sexuella övergrepp vid en husrannsakan i hemmet, på stan eller ibland till och med på militärförläggning. Sammantaget har detta resulterat i att våldsutsatta kvinnor (och hbt-personer) inte erhållit skydd mot övergrepp från polis och rättsväsende.

Detta förhållande har haft sina återverkningar på flyktingrätten. Det har fått konsekvenser när kvinnor flytt sina hemländer i fruktan för sexuella övergrepp av statliga representanter, liksom i fruktan för övergrepp av olika slag från familj eller andra enskilda. Icke-statlig förföljelse har länge stått i skuggan av statlig förföljelse och många kvinnor har därmed haft svårt att bli erkända som flyktingar när de riskerat förföljelse från sin make, sina familjemedlemmar eller enskilda personer och grupper i samhället.

Fem steg mot en genusmedveten analys av förföljelse

För att kvinnor ska kunna få lika förutsättningar till flyktingstatus som män krävs en medvetenhet om att både icke-statlig och statlig förföljelse kan inrymmas i flyktingdefinitionen och att tolkningen av förföljelsebegreppet ska göras med beaktande av könsrelaterade aspekter. Det krävs ett erkännande att kvinnors erfarenheter av förföljelse kan, men inte måste, se annorlunda ut än mäns och kan inbegripa olika former av könsrelaterat våld.

Ett tillvägagångssätt för att analysera om förföljelserekvisitet är uppfyllt och för att kunna besvara rubrikfrågan är att:

1. Kartlägga vad kvinnan ev. redan utsatts för.
2. Kartlägga vilken situation kvinnan fruktar att hon ska hamna i och vilken typ av könsrelaterat våld och könsdiskriminering, eller annan skadlig behandling som kvinnan fruktar att hon ska utsättas för vid ett eventuellt återsändande.
3. Inhämta fördjupad information om karaktären av, problematiken kring och konsekvenserna av dessa fruktade former av könsrelaterat våld, könsdiskriminering eller annan behandling. Se till att kunskapen om våldsformerna och diskrimineringen sätts i en kontext, där hänsyn tas till kvinnans personliga omständigheter och egenskaper (t ex etnicitet, sexualitet, klass, civilstånd, ev. funktionshinder, hälsotillstånd inkl. om hon är traumatiserad eller hiv-positiv mm.).
4. Analysera huruvida den fruktade situationen, våldsformerna, diskrimineringen och annan behandling kan utgöra kränkningar av mänskliga rättigheter, med vägledning från internationella och regionala människorättskonventioner och andra folkrättsligt relevanta dokument på människorättsområdet.
5. Analysera huruvida den fruktade behandlingen eller det fruktade tillståndet, som eventuellt inte utgör allvarliga människorättskränkningar ändå, sett utifrån de personliga omständigheterna, kan uppgå till förföljelse. Hämta vägledning från UNHCR:s handbok, riktlinjer och policydokument.

I kapitel 2, 3 och 4 finns mer information rörande könsrelaterat våld och könsdiskriminering, dess orsaker, mekanismer och konsekvenser samt dess plats på den internationella arenan för mänskliga rättigheter.

I det här avsnittet finns hänvisningar till UNHCR-dokument, relevanta EU- eller Europarådsdokument, svenska förarbeten och ev. andra relevanta källor som kan vara till hjälp vid analysen av och argumentationen kring förföljelsebegreppet och då särskilt i relation till könsspecifik- och könsrelaterad förföljelse. Informationen om förföljelserekvisitet kategoriseras enligt följande: statlig och icke-statlig förföljelse ryms inom ramen för flyktingdefinitionen; könsrelaterat våld och andra MR-kränkningar kan utgöra förföljelse; könsdiskriminering – en MR-kränkning som kan utgöra förföljelse; bestraffning som kan vara en MR-kränkning och utgöra förföljelse; andra situationer som också kan utgöra förföljelse. Kapitlet avslutas med ett antal punkter som är viktiga att tänka på vid analysen av förföljelsebegreppet.

Det bör noteras att denna handbok inte utgår från svensk praxis, såsom den i dagsläget gestaltas i Migrationsöverdomstolens avgöranden. Läsaren bör därför hålla sig à jour med den och vara medveten om att den kan avvika från innehållet i UNHCR:s handbok och riktlinjer om bland annat könsrelaterad förföljelse.²²¹

En juridisk guide

Grundläggande för analysen av förföljelsebegreppet är, enligt UNHCR, allas lika rätt till skydd mot allvarliga människorättskränkningar, oavsett kön eller sexualitet. Ett genusperspektiv måste således anläggas för att uppnå detta.

Statlig och icke-statlig förföljelse ryms inom ramen för flyktingdefinitionen

På senare år har det slagits fast av UNHCR, EU och i nationella lagar respektive avgöranden att flyktingdefinitionen omfattar såväl förföljelse från staten som från enskilda. Alla ska därmed ha lika förutsättningar att få flyktingstatus, oavsett vem som är den fruktade utövaren av förföljelse och var förföljelsen eventuellt redan skett och riskerar att åter äga rum. Dikotomin privat/offentligt ska inte ha någon inverkan på möjligheten till effektivt internationellt skydd mot allvarliga människorättskränkningar. En sådan riskerar att verka diskriminerande mot kvinnor och hbt-personer eftersom de i

²²¹Migrationsöverdomstolens avgöranden finns tillgängliga via hemsidorna www.migrationsverket.se, www.dom.se, www.lagrummet.se.

högre utsträckning än heterosexuella män anför risk för förföljelse i det som ibland kallas ”den privata” sfären.

UNHCR:s riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) fastslår följande om utövaren av förföljelsen.

There is a scope within the refugee definition to recognize both state and non-state actors of persecution. While persecution is most often perpetrated by the authorities of a country, serious discriminatory or other offensive acts committed by the local populace, or by individuals, can also be considered persecution if such acts are knowingly tolerated by the authorities, or if the authorities refuse, or are unable, to offer effective protection.²²²

EU:s skyddsgrundsdirektiv bekräftar också att icke-statlig förföljelse inryms i flyktingdefinitionen.

[A]ctors of persecution or serious harm include: ...non-state actors, if it can be demonstrated that the actors[...]are unable or unwilling to provide protection against persecution or serious harm.²²³

Formuleringen i den svenska utlänningslagen om vem som är att betrakta som flykting innehåller också en bekräftelse på att icke-statlig och statlig förföljelse inte ska rangordnas.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlännings utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.²²⁴

Förföljelse – ingen uttömmande exakt definition

Det finns ingen allmänt accepterad definition av begreppet förföljelse, och UNHCR drar slutsatsen att någon exakt och uttömmande definition inte är möjlig att fastställa. Detta eftersom tolkningen av förföljelsebegreppet samvarierar med faktorer såsom enskilda eller kumulativa människorättskränkningar, individers varierande psykologiska förutsättningar, omständigheterna i det enskilda fallet liksom det geografiska, historiska och etniska sammanhanget.²²⁵

²²² UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. 11.B.19.

²²³ EU:s skyddsgrundsdirektiv, Artikel 6.

²²⁴ Ur Utlänningslagen (2005:1239) 4 Kap. 1§.

²²⁵ UNHCR:s handbok, para. 51-53.

Könsrelaterat våld och andra MR-kränkningar kan utgöra förföljelse

Utifrån artikel 33 i Flyktingdefinitionen drar UNHCR slutsatsen att ”hot mot liv eller frihet på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp alltid innebär förföljelse [och] att andra allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter – av samma orsaker – skulle kunna konstituera förföljelse.”²²⁶ Genom åren har UNHCR befast och förtydligat att allvarliga människorättskränkningar kan utgöra förföljelse samt att internationella lagar och normer om mänskliga rättigheter liksom relevanta delar av internationell brottmålsrätt skall bistå beslutsfattare i den bedömningen.

International human rights law and international criminal law clearly identify certain acts as violations of these laws, such as sexual violence, and support their characterisation as serious abuses, amounting to persecution. In this sense, international law can assist decision-makers to determine the persecutory nature of a particular act.²²⁷

Av detta kan man sluta sig till att de förföljelseformer som en kvinna fruktar bör analyseras i relation till de människorättskränkningar som finns återgivna i kvinnorrättsspecifika konventioner och MR-dokument liksom i de allmänna konventionerna om mänskliga rättigheter.

För att alla asylsökande, oavsett kön, ska ha möjlighet att få flyktingstatus är det av avgörande betydelse att olika former av mäns våld mot kvinnor och könsdiskriminering får samma möjlighet att inkluderas i begreppet som de våldsformer och den diskriminering som män och pojkar oftare blir måltavlor för. UNHCR har därför tydliggjort att könsrelaterat våld kan utgöra förföljelse. Organisationen har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) respektive om människohandel (2006) även givit några icke uttömmande exempel på olika former av könsrelaterat våld mot kvinnor som kan utgöra förföljelse, såsom våld i nära relationer, människohandel, könsstympning och våldtäkt.

There is no doubt that rape and other forms of gender-related violence, such as dowry-related violence, female genital mutilation, domestic violence, and trafficking, are acts which inflict severe pain and suffering – both mental and

²²⁶ Ibid. para. 51.

²²⁷ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. II.B.9.

physical – and which have been used as forms of persecution, whether perpetrated by State or private actors.²²⁸

FN:s kommission för mänskliga rättigheter har också tillkännagivit att könsrelaterat våld kan utgöra förföljelse och givit stater följande uppmaning.

[...]to mainstream a gender perspective into all policies and programmes, including national immigration and asylum policies, regulations and practices, as appropriate, in order to promote and protect the rights of all women and girls, including the consideration of steps to recognize gender-related persecution and violence when assessing grounds for granting refugee status and asylum.²²⁹

I EU:s skyddsgrundsdirektiv fastställs också att genusspecifika och barnspecifika former av förföljelse ska beaktas, d.v.s. “(a) acts of physical or mental violence, including acts of sexual violence; [...] (f) acts of a gender-specific or child-specific nature.”²³⁰

Regeringen har även, i proposition 2005/06:06 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, fastställt att olika former av könsrelaterat våld kan utgöra förföljelse.²³¹

I flyktingdefinitionen finns inte någon begränsning i fråga om vilka förföljelsemetoder som kan leda till flyktingskap. Enligt regeringens uppfattning är det självklart att de former av förföljelse som kan drabba exempelvis kvinnor eller människor med homosexuell läggning skall godtas som förföljelse i konventionens mening, givetvis förutsatt att åtgärderna har en sådan intensitet att de kan betraktas som förföljelse.

Förföljelse drabbar emellertid både män och kvinnor, men metoderna för – liksom orsakerna till – förföljelsen kan se olika ut. Regeringen anser att tolkningen av flyktingdefinitionen måste göras med ett helhetsperspektiv och att förföljelsebegreppet måste bedömas likadant oavsett om åtgärderna riktas mot män eller kvinnor. Även internationellt anses att flyktingdefinitionen skall ges en vid tolkning, med beaktande av könsrelaterade aspekter.

Ett tydligt exempel på könsspecifik förföljelse riktad mot kvinnor är könsstympning. Andra exempel är förföljelse som är relaterad till kvinnans

²²⁸ Ibid. II.B.9.

²²⁹ UN Commission on Human Rights, Human Rights Resolution 2005/41: Elimination of Violence Against Women, 19 April 2005. E/CN.4/RES/2005/41, operational paragraph 22.

²³⁰ EU:s skyddsgrundsdirektiv artikel 9.2 (a), (f).

²³¹ Proposition 2005/06:06 st. 5, s. 22-23.

förmåga att föda barn, såsom tvångssteriliseringar och aborter som utförs under tvång. Dessa former av övergrepp kan rikta sig mot en etnisk grupp eller samhällsgrupp i syfte att försvaga eller utplåna den. Även våldtäkt kan anses utgöra könsspecifik förföljelse när det gäller kvinnor. Det finns otaliga exempel på att våldtäkt mot kvinnor används systematiskt som en strategi i krigföring, där övergreppen har till syfte att förnedra inte bara kvinnan utan också hennes anhöriga.

När det gäller förföljelse på grund av sexuell läggning är det ofta tydligare att motivet för förföljelsen är just den utsattes sexuella läggning. Detta utesluter naturligtvis inte att könsspecifika övergrepp kan förekomma även i dessa fall.

UNHCR ger i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) fler exempel på att könsrelaterat våld (och könsdiskriminering) kan utgöra förföljelse.

The forcible or deceptive recruitment of women or minors for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation is a form of gender-related violence or abuse that can even lead to death. It can be considered a form of torture and cruel, inhuman or degrading treatment. It can also impose serious restrictions on a woman's freedom of movement, caused by abduction, incarceration, and/or confiscation of passports or other identity documents. In addition, trafficked women and minors may face serious repercussions after their escape and/or upon return, such as reprisals or retaliation from trafficking rings or individuals, real possibilities of being re-trafficked, severe community or family ostracism, or severe discrimination. In individual cases, being trafficked for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation could therefore be the basis for a refugee claim where the State has been unable or unwilling to provide protection against such harm or threats of harm.²³²

UNHCR ger i sina riktlinjer om människohandel (2006), ytterligare exempel på former av könsrelaterat våld och könsdiskriminering som kan utgöra förföljelse.

Inherent in the trafficking experience are such forms of severe exploitation as abduction, incarceration, rape, sexual enslavement, enforced persecution, forced labour, removal of organs, physical beatings, starvation, the deprivation of medical treatment. Such acts constitute serious violations of human rights which will generally amount to persecution.²³³

Reprisals at the hands of traffickers could amount to persecution depending on whether the acts feared involve serious human rights violations or other serious harm or intolerable predicament and on an evaluation of their impact on the individual concerned. [...] In view of the serious human rights violations often

²³² UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. II.B. 18.

²³³ UNHCR Guidelines on Trafficking, 2006, para.15.

involved, as described in paragraph 15 above, re-trafficking would usually amount to persecution.²³⁴

In addition, the victim may also fear ostracism, discrimination or punishment by the family and/or the local community or, in some instances, by the authorities upon return. Such treatment is particularly relevant in the case of those trafficked into prostitution. In the individual case, severe ostracism, discrimination or punishment may rise to the level of persecution, in particular if aggravated by the trauma suffered during, and as a result of, the trafficking process. Where the individual fears such treatment, her or his fear of persecution is distinct from, but no less valid than, the fear of persecution resulting from the continued exposure to the violence involved in trafficking scenarios. Even if the ostracism from or punishment by, family or community members does not rise to the level of persecution, such rejection by, and isolation from, social support networks may in fact heighten the risk of being re-trafficked or of being exposed to retaliation, which could then give rise to a well-founded fear of persecution.²³⁵

The forcible or deceptive recruitment of women and children for the purpose of forced prostitution of sexual exploitation is a form of gender-related violence which may constitute persecution. Trafficked women and children can be particularly susceptible to serious reprisals by traffickers after their escape and/or upon return, as well as to a real possibility of being re-trafficked or of being subjected to severe family or community ostracism and/or severe discrimination.²³⁶

In certain settings, unaccompanied or separated children, are especially vulnerable to trafficking. Such children may be trafficked for the purposes of irregular adoption. This can occur with or without the knowledge and assent of the child's parents. Traffickers may also choose to target orphans. In assessing the international protection needs of children who have been trafficked, it is essential that the best interest principle be scrupulously applied. All cases involving trafficked children require a careful examination of the possible involvement of family members or caregivers in the actions that set the trafficking in motion.²³⁷

Av följande stycke i UNHCR:s riktlinjer från 1995 angående hur stater bör förebygga och bemöta problemet med sexuellt våld mot kvinnor, kan man även utläsa exempel på könsrelaterat våld som kan utgöra förföljelse.

²³⁴ Ibid. para. 17.

²³⁵ Ibid. para. 18.

²³⁶ Ibid. para. 19.

²³⁷ Ibid. para. 20.

In certain societies, a rape victim may be killed or banished, or considered to have no alternative but to marry her attacker or become a prostitute- all additional human rights violations. Where the return to the country of origin would have one of these results, and where no other basis for her recognition has been identified, she may be considered a refugee sur place".²³⁸

Könsdiskriminering – en MR-kränkning som kan utgöra förföljelse

Olika former av könsdiskriminering kan också utgöra förföljelse, enligt resonemanget nedan.

Diskriminering är tveklöst en människorättskränkning; diskrimineringsförbudet är en grundläggande princip inom folkrätten. Enligt UNHCR kan såväl diskriminerande lagstiftning som normer utgöra förföljelse, ensamt eller kumulativt. Frågan är under vilka omständigheter så är fallet. Diskriminering av "avsevärt menlig natur" kan i sig inrymmas i förföljelsebegreppet, och kan exempelvis likställas med allvarliga begränsningar att utnyttja rätten till utbildning mm.

Det är endast under vissa omständigheter som diskriminerande åtgärder innebär förföljelse. Detta kan vara fallet om en person utsätts för diskriminerande åtgärder som är av avsevärt menlig natur, till exempel allvarliga inskränkningar i rätten att förtjäna sitt uppehälle eller att utöva sin religion eller då personen utesluts från det allmänna undervisningssystemet.²³⁹

Diskriminerande lagar eller sociala normer kan också kumulativt utgöra förföljelse, enligt organisationen.²⁴⁰ "Härutöver kan en sökande ha varit utsatt för olika åtgärder som var för sig inte innebär förföljelse (till exempel olika former av diskriminering)." Vidare påpekar UNHCR följande.

Även om de diskriminerande åtgärderna i sig inte är allvarliga kan de ge upphov till en rimlig fruktan för förföljelse ifall de inger den berörde en känsla av farhåga och osäkerhet beträffande den framtida existensen. Huruvida sådana diskriminerande åtgärder i sig själva innebär förföljelse eller inte måste avgöras mot bakgrund av de sammantagna omständigheterna i det enskilda fallet. Ett anspråk som rör fruktan för förföljelse blir naturligtvis starkare när en person

²³⁸ UN High Commissioner for Refugees, Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response, 8 March 1995, s. 68.

²³⁹ UNHCR Handbok, para. 54.

²⁴⁰ Ibid para. 53. Se även UN High Commissioner for Refugees, Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee, 1 September 2005., s. 33.

har utsatts för ett antal diskriminerande åtgärder av detta slag och då ett kumulativt element sålunda finns inbegripet.²⁴¹

Könsdiskriminering kan följaktligen också vara en tillräckligt allvarlig kränkning för att utgöra förföljelse, och detta måste beaktas för att alla asylsökande, oavsett kön, ska få lika förutsättningar till flyktingstatus. Det kan handla om könsdiskriminerande lagstiftning, könsdiskriminerande statliga policys (alltifrån nedskrivna policys till att myndigheter är i avsaknad av skyddande skrivna lagar och policys, eller på grund av könsdiskriminerande lagar eller lagtillämpning eller normer inom staten, inte ger kvinnor ett effektivt skydd mot olika former av mäns våld) eller könsdiskriminerande sociala normer. Könsdiskrimineringen kan antingen i sig självt, eller kumulativt, utgöra förföljelse. I UNHCR:s riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) skrivs följande apropå diskriminering av kvinnor eller hbt-personer.

While it is generally agreed that 'mere' discrimination may not, in the normal course, amount to persecution in and of itself, a pattern of discrimination or less favourable treatment could, on cumulative grounds, amount to persecution and warrant international protection. It would, for example, amount to persecution if measures of discrimination lead to consequences of a substantially prejudicial nature for the person concerned, e.g. serious restrictions on the right to earn one's livelihood, the right to practice one's religion, or access to available educational facilities.²⁴²

Significant to gender-related claims is also an analysis of forms of discrimination by the State in failing to extend protection to individuals against certain types of harm. If the State, as a matter of policy or practice, does not accord certain rights or protection from serious abuse, then the discrimination in extending protection, which results in serious harm inflicted with impunity, could amount to persecution. Particular cases of domestic violence, or of abuse for reasons of one's differing sexual orientation, could, for example, be analyzed in this context.²⁴³

In addition, trafficked women and minors may face serious repercussions after their escape and/or upon return, such as reprisals or retaliation from trafficking rings or individuals, real possibilities of being re-trafficked, severe community or family ostracism, or severe discrimination.²⁴⁴

²⁴¹ UNHCR Handbok, para. 55.

²⁴² UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. 11.B.14.

²⁴³ Ibid para. II.B.15.

²⁴⁴ Ibid para. II.B.18.

Bestraffning som kan vara en könsrelaterad MR-kränkning och utgöra förföljelse

Många kvinnor berättar även om risken för bestraffning i form av våld, frihetsberövande, diskriminering eller annan kränkning som utförs av staten eller av enskilda. Det gäller inte minst till exempel lesbiska asylsökande kvinnor.

Avseende bestraffning från staten är det värt att hålla följande i åtanke. En grundläggande princip inom flyktingrätten är att förföljelse ska skiljas från straff för en lagöverträdelse, men i vissa fall kan, enligt UNHCRs handbok, antingen en brottsmålsprocess i sig innebära förföljelse eller också kan straffet i sin brist på proportionalitet utgöra förföljelse.²⁴⁵ Detta utvecklas även i organisationens riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002).

Assessing a law to be persecutory in and of itself has proven to be material to determining some gender-related claims. This is especially so given the fact that relevant laws may emanate from traditional or cultural norms and practices not necessary in conformity with international human rights standards. However, as in all cases, a claimant must still establish that he or she has a well-founded fear of being persecuted as a result of that law. This would not be the case, for instance, where the persecutory law continues to exist but is no longer enforced.²⁴⁶

Even though a particular State may have prohibited a persecutory practice (e.g. female genital mutilation), the State may nevertheless continue to condone or tolerate the practice, or may not be able to stop the practice effectively. In such cases, the practice would still amount to persecution. The fact that a law has been enacted to prohibit or denounce certain persecutory practices will therefore not in itself be sufficient to determine that the individual's claim to refugee status is not valid.²⁴⁷

Where the penalty or punishment for non-compliance with, or breach of, a policy or law is disproportionately severe and has a gender dimension, it would amount to persecution. Even if the law is one of general applicability, circumstances of punishment or treatment cannot be so severe as to be disproportionate to the objective of the law. Severe punishment for women who, by breaching a law, transgress social mores in a society could, therefore, amount to persecution.²⁴⁸

²⁴⁵ Se t ex UNHCR:s handbok para. 56, 57, 59, 60.

²⁴⁶ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. 10.

²⁴⁷ Ibid. para. II.B.11.

²⁴⁸ Ibid. para. II.B.12.

Even where laws or policies have justifiable objectives, methods of implementation that lead to consequences of a substantially prejudicial nature for the persons concerned, would amount to persecution. For example, it is widely accepted that family planning constitutes an appropriate response to population pressures. However, implementation of such policies, through the use of forced abortions and sterilisations, would breach fundamental human rights law. Such practices, despite the fact that they may be implemented in the context of a legitimate law, are recognized as serious abuses and considered persecution.²⁴⁹

Refugee claims based on differing sexual orientation contain a gender element. A claimant's sexuality or sexual practices may be relevant to a refugee claim where he or she has been subjected to persecutory (including discriminatory) action on account of his or her sexuality or sexual practices. In many such cases the claimant has refused to adhere to socially or culturally defined roles or expectations of behaviour attributed to his or her sex. The most common claims involve homosexuals, transsexuals or transvestites, who have faced extreme public hostility, violence, abuse or severe or cumulative discrimination.²⁵⁰

Where homosexuality is illegal in a particular society, the imposition of severe criminal penalties for homosexual conduct could amount to persecution, just as it would for refusing to wear the veil by women in certain societies. Even where homosexual practices are not criminalised, a claimant could still establish a valid claim where the State condones or tolerates discriminatory practices or harm perpetrated against him or her, or where the State is unable to protect effectively the claimant against such harm.²⁵¹

Andra situationer som kan utgöra förföljelse

Andra allvarligt skadliga åtgärder än människorättskränkningar kan också utgöra förföljelse. Detta beror inte minst på att det internationella regelverket kring mänskliga rättigheter är under ständig utveckling och att det därför kan vara en process innan en viss kränkande behandling får beteckningen människorättskränkning. Risken att bli barnsoldat likställdes till exempel som risk för förföljelse långt innan förbudet mot barnsoldater kodifierades i folkrätten 2000, då tilläggsprotokollet till FN:s barnkonvention antogs.²⁵² Artiklarna i de olika människorättsfördragen återspeglar heller inte explicit alla relevanta faktorer, vilka påverkar tolkningen av förföljelse och har ett

²⁴⁹ Ibid. para II.B.13.

²⁵⁰ Ibid. para. II.B.16.

²⁵¹ Ibid. para. II.B.17.

²⁵² UN High Commissioner for Refugees, Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee, 1 September 2005., s. 31.

samband med situationen i hemlandet eller den enskildes personliga omständigheter inbegripet (subjektiva känslor).²⁵³ UNHCR beskriver till exempel hur flera ogynnsamma faktorer kan påverka en sökandes sinnesstämning till den grad att denne kan åberopa en fruktan för förföljelse på kumulativ grund. Huruvida andra skadliga åtgärder eller hotelser innebär förföljelse beror på omständigheterna i det enskilda fallet, inbegripet det subjektiva element som beskrivits i de föregående punkterna. Eftersom fruktan för förföljelse är av subjektiv karaktär fordras att man utvärderar åsikterna och känslorna hos den berörde. Det är också mot bakgrund av den sökandes åsikter och känslor som åtgärder som vidtagits eller planerats mot honom måste bedömas. Beroende på individernas varierande psykologiska förutsättningar och omständigheterna i det enskilda fallet, kommer tolkningen av vad som innebär förföljelse nödvändigtvis att variera.²⁵⁴ Detta bör till exempel kunna appliceras på situationer när en kvinna lever under starkt könsdiskriminerande lagar eller sociala normer, där hotet om bestraffning om man medvetet eller omedvetet bryter mot dessa är ständigt närvarande.

I vissa fall kan dessa åtgärder kombineras med andra ogynnsamma faktorer (till exempel en allmän stämning av osäkerhet i hemlandet). De olika faktorerna kan då sammantagna leda till att den sökandes sinnesstämning påverkas så att den sökande rättmätigt kan åberopa välgrundad fruktan på ”kumulativa grunder”. Det är självfallet inte möjligt att fastställa en allmän regel om vilka ”kumulativa skäl” som kan ge upphov till ett välgrundat anspråk på flyktingskap. Detta kommer nödvändigtvis att vara beroende av samtliga omständigheter och då särskilt det geografiska, historiska och etniska sammanhanget.²⁵⁵

UNHCR beskriver också hur tidigare erfarenheter av förföljelse kan påverka en person i så hög utsträckning negativt att det kan uppgå till förföljelse. I organisationens riktlinjer om människohandel (2006) utvecklas detta med följande exempel.

In cases where the trafficking experience of the asylum applicant is determined to be a one-off past experience, which is not likely to be repeated, it may still be appropriate to recognize the individual concerned as a refugee if there are compelling reasons arising out of previous persecution, provided the other interrelated elements of the refugee definition are fulfilled. This would include situations where the persecution suffered during the trafficking experience, even in the past, was particularly atrocious and the individual experiencing

²⁵³ UNHCR:s handbok, 1979, s. 51-53.

²⁵⁴ Jfr. *ibid.* para. 52.

²⁵⁵ *Ibid.* para. 53.

ongoing traumatic psychological effects which would render return to the country of origin intolerable. In other words, the impact on the individual of the previous persecution continues. The nature of the harm previously suffered will also impact on the opinions, feelings and psychological make-up of the asylum applicant and thus influence the assessment of whether any future harm of predicament feared would amount to persecution in the particular case.²⁵⁶

Resonemanget ska även ses i relation till Flyktingkonventionens artikel 1 C (5) och (6) som stadgar att, även om omständigheterna “till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligga...”, så skall flyktingskapet inte anses upphöra om han/hon “kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare”. Det kan även ses i relation till följande stycke ur UNHCR:s riktlinjer om hur stater bör förebygga och bemöta problemet med sexuellt våld mot kvinnor: “the experience of rape or sexual torture as a form of persecution might also constitute compelling reasons arising out of previous persecution for not applying the cessation clauses in Article 1 C (5) and (6) of the 1951 Convention.”²⁵⁷

²⁵⁶ UNHCR Guidelines on trafficking (2006), para.I.16. Se även Saito, Kaori. International Protection for Trafficked Persons and Those who Fear Being Trafficked, New Issues in Refugee Research, UNHCR Research Paper No 149, UNHCR Policy Development and Evaluation Service, December 2007, s. 15-17.

²⁵⁷ UNHCR, Sexual Violence against Refugees, Guidelines on Prevention and Responses (1995), s. 68.

Hållpunkter

Avsnittet kan kort sammanfattas i följande hållpunkter för en genusmedveten tolkning.

- Kvinnors erfarenheter av förföljelse kan skilja sig från mäns och innehåller oftare inslag av icke-statlig förföljelse där staten inte har vilja eller förmåga att ge ett effektivt och varaktigt skydd.
- Olika former av könsdiskriminering kan i sig eller kumulativt anses tillräckligt allvarligt för att utgöra förföljelse, oavsett förövare eller brottsplats.
- Olika former av könsrelaterat våld kan anses tillräckligt allvarligt för att utgöra förföljelse och kan även utgöra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Detta oavsett förövare eller brottsplats.
- Även annan behandling än människorättskränkningar kan konstituera förföljelse.

Är fruktan för statlig eller icke-statlig förföljelse välgrundad?

För att en person ska kunna få flyktingstatus måste hon uppfylla rekvisitet välgrundad fruktan. Rekvisitet består av ett objektiva och ett subjektiva element. Hon måste visa att hon känner en fruktan för förföljelse och att den är välgrundad både mot bakgrund av hennes personliga situation och relevant landinformation.

Sex steg mot en genusmedveten analys av välgrundad fruktan

För att kvinnor och män ska få lika förutsättningar till flyktingstatus, krävs att rekvisitet välgrundad fruktan tolkas med hänsyn till könsrelaterade aspekter. För kvinnors del innebär det att mansnormen frångås och att rekvisitet tolkas med utgångspunkt också från kvinnors individuella karaktäristika, en kunskap om den sociala och politiska kontext de härrör från och hur människorättssituationen för kvinnor ser ut, inbegripet förekomsten av könsrelaterat våld och könsdiskriminering liksom andra könsrelaterade kränkningar. Stereotypa föreställningar om kvinnors människorättssituation, beteende- och reaktionsmönster utesluts därmed från analysen.

Ett tillvägagångssätt för att analysera om en kvinna riskerar förföljelse mot bakgrund av det subjektiva och objektiva elementet i rekvisitet välgrundad fruktan är att:

1. Identifiera kvinnans uppgivna personliga omständigheter, bland annat utifrån ålder, sexualitet, hälsotillstånd, etnicitet, klass, politisk och religiös uppfattning och eventuella tidigare erfarenheter av könsrelaterad förföljelse eller andra former av kränkande behandling.
2. Granska huruvida en genusmedveten asylutredning har genomförts eller om den behöver kompletteras för att försöka få en fullständigare bild av relevanta personliga omständigheter och alla eventuella asylskäl. Säkerställ att alla asylskäl har givits en reell möjlighet att presenteras, inklusive de avseende fruktan för könsrelaterat våld och könsdiskriminering.
3. Inhämta kontextbunden individrelaterad landinformation om problematiken kring åberopade former av förföljelse, inklusive könsrelaterat våld och könsdiskriminering, dess orsaker, mekanismer och konsekvenser samt tillgängligheten av statligt skydd.
4. Analysera den bevisning som eventuellt lämnats in (intyg, landinfo mm.) till stöd för kvinnans åberopade asylskäl.
5. Sätta den inhämtade landinformationen och eventuell övrig information/bevisning i relation till kvinnans uppgifter om hennes personliga förhållanden, och gå djupare in i informationen för att säkerställa att den är tillräckligt relevant för att kunna värdera uppgifterna om både tidigare och framtida förföljelse, inklusive hennes fruktan för könsrelaterat våld och könsdiskriminering.

6. Analysera om såväl det subjektiva som det objektiva elementet är uppfyllt. Hämta vägledning från bl.a. UNHCR:s handbok och riktlinjer om könsrelaterad förföljelse, internationella domar, svenska förarbeten och Migrationsverkets riktlinjer.

I det här avsnittet finns hänvisningar till UNHCR-dokument, relevanta dokument från EU eller Europarådet, svenska förarbeten och ev. andra relevanta källor som kan vara till hjälp vid analysen av och argumentationen kring välgrundad fruktan och då särskilt i relation till könsspecifik och könsrelaterad förföljelse. Informationen om rekvisitet välgrundad fruktan delas in i två kategorier: det subjektiva elementet och det objektiva elementet.

I anslutning till det subjektiva elementet beskrivs potentiella problem som kvinnor kan möta när genusperspektivet inte tillämpas på det subjektiva elementet, varefter det görs en genomgång av väsentliga juridiska aspekter som bör beaktas.

Rörande det objektiva elementet beskrivs också potentiella problem som kvinnor kan möta när genusperspektivet inte integreras i analysen, varpå den juridiska genomgången underordnas två rubriker: "Det objektiva elementet - personliga omständigheter" och "Det objektiva elementet – människorättssituationen i landet". Uppdelningen görs av pedagogiska skäl, men naturligtvis är de två delarna inte varandra uteslutande utan de ska tolkas holistiskt. Kapitlet avslutas med en summering av några hållpunkter som kan beaktas vid analysen av välgrundad fruktan.

Det bör noteras att denna handbok inte utgår från svensk praxis, såsom den i dagsläget gestaltas i Migrationsöverdomstolens avgöranden. Läsaren bör därför hålla sig à jour med praxis och vara medveten om att den kan avvika från innehållet i UNHCR:s handbok och riktlinjer om bland annat könsrelaterad förföljelse.²⁵⁸

Ett genusperspektiv handlar både om män och kvinnor, men som tidigare nämnts står kvinnor i fokus här.

En juridisk guide - det subjektiva elementet

Den sökande måste visa att hon känner en fruktan för att det subjektiva elementet i rekvisitet välgrundad fruktan ska anses uppfyllt.

²⁵⁸ Migrationsöverdomstolens avgöranden finns tillgängliga via hemsidorna www.migrationsverket.se, www.dom.se, www.lagrummet.se.

Problematik

Kvinnor kan ha svårt att uppfylla det subjektiva elementet. Ett problem kan vara att beslutsfattaren anser att de inte förmått göra sannolikt att de känner en fruktan, d.v.s. när denna slutsats dras utifrån en felaktig föreställning om hur en kvinna från det landet och i hennes situation bort agera och reagera. Det kan exempelvis hända när en kvinna inte söker asyl omedelbart efter ankomsten till asyllandet eller när en kvinna, med risk för sin egen eller andras säkerhet, handlar enligt sina politiska åsikter och principer och därför demonstrerar mot regimen utanför en ambassad eller gömmer regimfientliga texter. Ett annat problem kan vara att kvinnor inte anses uppfylla det subjektiva elementet till följd av beslutsfattarens oförståelse för alla de anledningar, bland annat erfarenheter av sexuellt våld, som kan göra att kvinnor inte berättar om sin fruktan på ett uttömmande sätt. Ett tredje angränsande problem kan vara att det subjektiva elementet bara explicit hänvisas till när det är negativt för den sökande, och inte får någon direkt betydelse för den samlade riskbedömningen och heller inte inverkar på tolkningen av förföljelsebegreppet; detta trots att fruktan inte ifrågasätts.

Juridik

För att kvinnor och män ska få lika förutsättningar till flyktingstatus krävs ett genusperspektiv på hela flyktingstatusbedömningen, d.v.s även i analysen av det subjektiva elementet: fruktan.

EN SUBJEKTIV KÄNSLA

En fruktan är en subjektivt upplevd situation och ett sinnestillstånd.²⁵⁹ Enligt UNHCR är analysen av det subjektiva elementet intimt sammankopplat med analysen och bedömningen av den sökandes personlighet och personliga bakgrund, erfarenheter, familjeförhållanden, grupptillhörighet och uppfattning om den egna situationen.²⁶⁰ Fruktan måste vara rimlig, men en ”till synes överdriven rädsla kan vara välgrundad om ett sådant sinnestillstånd anses berättigat med hänsyn tagen till alla omständigheter i det enskilda fallet.”²⁶¹ Normalt är det dock tillräckligt att en person uttrycker en ovilja att återsändas, för att den subjektiva fruktan ska anses påvisad. Om det inte nämns explicit av den sökande kan man ofta, med utgångspunkt från de objektiva omständigheterna,

²⁵⁹ UNHCR:s handbok, 1979, para. 38.

²⁶⁰ Ibid. para. 40-41.

²⁶¹ Ibid. para. 42.

ändå sluta sig till att det finns en rädsla. I de flesta fall är själva det faktum att personen har sökt asyl en tillräcklig indikator.²⁶²

För att bedömningen av det subjektiva elementet skall bli korrekt krävs en sammantagen bedömning som tar hänsyn till att människor som är rädda, som hyser en fruktan, kan ge uttryck för den och agera på många olika sätt beroende på sin personlighet, sina tidigare livserfarenheter och den kulturella/sociala kontexten. Det kräver ett genusperspektiv, d.v.s att man inte bara utgår från mäns klassiska erfarenheter utan också bl.a. tar hänsyn till kvinnors erfarenheter av och fruktan för könsrelaterad förföljelse. Det finns inget stereotypt mallbeteende som kan appliceras på alla kvinnor, eller ens på alla kvinnor som levt i en viss social och politisk kontext, och har liknande attribut (avseende t.ex. klass, etnicitet, ålder, civilstånd). Men det finns viss kunskap om problematiken kring mäns våld mot kvinnor och vilka konsekvenser våldet liksom andra former av tortyr och grym, omänsklig förnedrande behandling ofta får. Det måste till exempel beaktas att kvinnor oftare än män utsätts för olika former av könsrelaterat våld inklusive sexuellt tortyr och att de upplevda kränkningarna därmed kan påverka beteendemönstret.²⁶³ Det är därför möjligt att en kvinna som utsätts för sådan behandling, på grund av skamkänslor försöker dölja den verkliga omfattningen av den fruktan hon känner. På samma sätt kan skamkänslor till följd av stigmat göra att en hiv-positiv eller bisexuell eller lesbisk kvinna endast ger en ofullständig bild av den rädsla hon känner. UNHCR:s riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) berör detta.

Some claimants, because of the shame they feel over what has happened to them, or due to trauma, may be reluctant to identify the true extent of the persecution suffered or feared.²⁶⁴

Trauman kan påverka kvinnors handlingar och reaktionsmönster. Det kan till exempel vara en av flera anledningar till att en kvinna inte omgående söker asyl, med följderna att hon inte anses uppfylla det subjektiva elementet. En annan vanligt förekommande anledning till att hon dröjer med att söka kan vara att hon inte är medveten om att könsrelaterad förföljelse utgör grund för flyktingskap eller uppehållstillstånd på annan

²⁶² UN High Commissioner for Refugees, Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee, 1 September 2005., s. 29-30.

²⁶³ Jfr UN High Commissioner for Refugees, Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 1, 2005, s. 248; UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.xi, III.35.

²⁶⁴ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.35.

grund. Det kan också förhålla sig så att hon inte omedelbart söker asyl och åberopar fruktan för våld av make med anledning av att hon hoppas på att relationen ska bli bättre och/eller av att våldet delvis normaliserats i takt med att hennes självkänsla försämrats. Det kan vara så att hon berättar om andra asylskäl först, på grund av att hon helst vill undvika att prata med utomstående om våldet och tror att de mer traditionella skälen bör räcka.

Ett genusperspektiv på det subjektiva elementet innebär som ovan nämnts att frånga mansnormen och även se till kvinnors erfarenheter, vilka dessa än må vara och utifrån deras individuella kontext. I detta ingår att inte utgå ifrån föreställningar om kvinnan som "den andra" dvs. som en person med givna tankar och handlingsmönster vilka per automatik måste skilja sig från män, eller från kvinnor i asyllandet. Till exempel bör hon inte förutsättas vara en person som alltid sätter familjen främst och inte deltar i regimkritisk verksamhet eller andra former av politiskt motstånd med risk för sitt eget och eventuella anhörigas liv och frihet. Det innebär också att ha en förståelse för att kvinnors, och inte minst flickors, förhållningssätt till upplevelser av könsrelaterat våld och svåra situationer i livet varierar, och att känslor av rädsla, hopp och av vilja till risktagande pendlar i styrka över tid. Handlingsmönster påverkas därefter.

Avseende relationer där kvinnan känner sin förövare är det också viktigt med en medvetenhet om känslomässiga, ekonomiska, politiska och juridiska beroendeförhållanden liksom känslor av både positiv och negativ natur gentemot en kärlekspartner eller ett kollektiv där förövare ingår. Dessa kan, i kombination med den normaliseringsprocess och nedmontering av självkänslan som pågår i våldsrelationer, också göra att kvinnors känslor och eget perspektiv på sin situation och framtid varierar över tid. En kvinnas kalkylerande med att eventuellt nya människorättskränkningar kan följa på en förändrad relation, kan också påverka hennes agerande och känslor vis-a-vis den situation av övergrepp och diskriminering hon redan befinner sig i. Med andra ord påverkas det subjektiva elementet.

Även om fruktan objektivt sett skulle kunna anses överdriven är det viktigt att beakta att UNHCR menar att omständigheterna i sin helhet kan leda till slutsatsen att det finns en rimlig fruktan.²⁶⁵

²⁶⁵ UNHCR:s handbok, 1979, para. 41.

En juridisk guide - det objektiva elementet

Frukten måste vara välgrundad för att rekvisitet ska uppfyllas. Det objektiva elementet av välgrundad fruktan består av två delar. Fruktan måste vara välgrundad mot bakgrund av 1) de personliga omständigheterna sett i relation till 2) relevant landinformation om människorättssituationen i landet.

Beträffande det objektiva elementet är det nödvändigt att värdera de uttalanden som den sökande har avgivit. De myndigheter som har att fastställa flyktingstatus behöver inte sätta sig till doms över förhållandena i den sökandes hemland.[...] Den sökandes redogörelse kan emellertid inte bedömas isolerat utan måste värderas utifrån de omständigheter som råder i hans hemland. Kunskap om förhållandena i den sökandes hemland är av stor vikt (om än inte avgörande) när det gäller att avgöra den sökandes trovärdighet. Som regel skall den sökandes fruktan anses vara välgrundad om han i rimlig mån visar att fortsatt vistelse i hemlandet skulle vara outhärdlig med hänsyn till de skäl som anges i definitionen. Detta gäller också om så skulle vara fallet vid ett återvändande till hemlandet.²⁶⁶

Problematik

Kvinnor som åberopar könsrelaterade asylskäl kan ha svårigheter att anses uppfylla det objektiva elementet av välgrundad fruktan.

Avseende de personliga omständigheterna och det objektiva elementet kan kvinnor möta flera problem.

För det första kan ett problem vara att deras asylskäl endast blir föremål för en begränsad utredning. Kvinnor som söker asyl samtidigt som deras make och eventuella barn riskerar förutsättas ha samma skäl som maken, och blir därför inte hörda i samma utsträckning. Kvinnor som fruktar förföljelse från maken, vid sidan av gemensamma asylskäl, kan också ha svårt att förmedla detta på grund av rädsla och osäkerhet om hur framtiden ter sig. Frågorna under asylutredningen kan ha varit utformade med utgångspunkt från traditionella asylskäl och till exempel mest berört huruvida hon varit "politiskt aktiv" (vilket kan tolkas som politisk i traditionell partipolitisk bemärkelse), "utsatts för tortyr" (vilket kan tolkas som exkluderande våldtäkt och andra former av könsrelaterat våld), eller "haft problem med myndigheter" (vilket riskerar att exkludera problem som följer av statens syn på könsroller och kvinnors rätt till frihet från mäns våld och grov könsdiskriminering).

²⁶⁶ Ibid. para. 42.

Utredare riskerar i fall som ovan att inte ha inbjudit kvinnor till att berätta om politiska åsikter, erfarenheter och känslor kring sin egen och andra kvinnors status och människorättssituation i familjen, det omgivande samhället och staten. Frågorna riskerar att också ha varit heteronormativa och att därmed inte ha öppnat upp för att en kvinna kan vara lesbisk eller bisexuell, eller underlättat för henne att utveckla tankarna kring hur situationen som icke-heterosexuell varit och hur den skulle kunna se ut vid ett återsändande. Det är också möjligt att utredaren inte kontextualiserat och ställt frågor utifrån om det är en flicka, ung, medelålders eller äldre kvinna, om det är en funktionshindrad kvinna, utbildad eller outbildad kvinna, tillhörande en marginaliserad folk- eller samhällsgrupp eller majoritetsbefolkningen. Är det ett barn finns risken att flickan inte själv hörts eller att hennes föräldrar inte fått adekvata frågor utifrån att barn kan ha egna asylskäl och flickor till exempel kan ha könsrelaterade sådana, vilket också kan bidra till en ofullständig berättelse om hennes erfarna och fruktade situation. Risken är således att uppgifterna om de personliga omständigheterna endast är fragmentariska när asylbedömningen ska göras.

För det andra kan kvinnor ha svårt att få sina tidigare erfarenheter av könsrelaterad förföljelse eller fruktan för förföljelse att anses som trovärdiga. Beslutsfattaren kanske felaktigt har avfärdat erfarenheterna som helt eller delvis lögn på grund av bristande medvetenhet om att det är ovanligt att, vid könsrelaterat våld, kunna styrka våldet med skriftlig bevisning i form av till exempel läkarintyg, polisanmälningar, kallelse till domstol, domar etc.

För det tredje kan det också hända att kvinnors berättelser på felaktiga grunder inte anses trovärdiga, till exempel när beslutsfattande myndigheter inte anser att det uppgivna händelseförloppet, agerandet eller reaktionerna är logiska. Sådana slutsatser kan bygga på beslutsfattarens stereotypa bilder av hur en kvinna i en viss situation kan förväntas uppföra sig. Likaså kan slutsatser av det slaget uppstå till följd av en oförståelse för problematiken kring mäns våld mot kvinnor, dess orsaker, mekanismer och konsekvenser.

Det skulle till exempel kunna ske om migrationsmyndigheter bedömer att en kvinna som berättat om våld i nära relationer överdrivit förföljelserisken, och detta med argumentet att hon innan flykten dröjt med att lämna mannen. En sådan argumentation beaktar inte normaliseringsprocessen som är vanlig vid mäns våld mot kvinnor i nära relationer, rädslan för repressalier vid flykt, svårigheten för många kvinnor att finna alternativt boende, arbete och självständig försörjning liksom ett alternativt socialt

sammanhang. Andra exempel på främst okunskap om problematiken kring mäns våld mot kvinnor är fall där våldsutsatta kvinnors trovärdighet huvudsakligen ifrågasätts med argumentet att motsägelsefulla uppgifter givits, tidsangivelser varit osäkra, fragmentarisering och bristande kronologi i asylberättelsen - allt för traumatiserade personer mycket normala beteendemönster.

Sammanfattningsvis, en kvinnas uppgifter om sina personliga omständigheter kan ifrågasättas på grund av exempelvis okunskap om problematiken kring mäns våld, eller mot bakgrund av en stereotyp föreställning om hur en kvinna i hennes situation förväntas agera, eller på grund av en okunskap om förhållandena i landet och den sociopolitiska kontext hon härrör ifrån. Bristen på ett genusperspektiv minskar därmed risken för att det personliga elementet, på felaktiga grunder, inte anses uppfyllt.

Bristen på genusperspektiv kan också resultera i att kvinnor möter svårigheter att uppfylla det obektiva elementet i relation till förhållandena i hemlandet. Kvinnor kan möta problem genom att deras uppgifter om den personliga situationen ifrågasätts med utgångspunkt från generell landinformation, vilken inte har en verklighetsförankring i deras egna liv och andra kvinnors situation, alternativt att man utgår från helt felaktiga (kanske etnocentriska) antaganden om hur det förhåller sig för kvinnor i landet. Man har inte specifikt inhämtat information om förhållanden för kvinnor, könsdiskriminering, och könsrelaterat våld inom stat, samhälle och familj. Kvinnor som till exempel tillhör minoritetsgrupper, eller har låg eller ingen utbildning, alternativt kommer från landsbygden kan ha än svårare att få stöd för sina uppgifter i skriftlig landinformation. Lesbiska och bisexuella kvinnor kan möta dessa problem i än högre grad, liksom hiv-positiva kvinnor eftersom relevanta och tillräckligt detaljerade landanalyser sällan ligger till grund för landinformationsinhämtningen och den efterföljda riskbedömningen.

I vissa fall kan asylskälen avfärdas för att bristen på detaljerad landinformation som styrker kvinnans uppgifter tas som inteckning för att värdera risken lägre. Därmed tas ingen hänsyn till att exakt relevant landinformation som ger stöd för åberopade skäl sällan finns tillgänglig vid könsrelaterad förföljelse. I andra fall går det att få fram relevant landinformation till stöd för asylberättelsen, men det händer att den avfärdas alltför lätt på grund av att källan inte accepteras som tillförlitlig.

Juridik

För att kvinnor och män ska få lika förutsättningar till flyktingstatus krävs ett genusperspektiv på hela flyktingstatusbedömningen, d.v.s även i analysen av det objektiva elementet av välgrundad fruktan. Det objektiva elementet kan, som nämnts ovan, delas in i två av varandra beroende kategorier: objektivet element relaterat till personliga omständigheter, och objektivet element relaterat till hemlandsförhållandena. Berättelsen om personliga erfarenheter bedöms med utgångspunkt från kännedom om hur landsituationen ser ut. Ett genusperspektiv handlar både om män och kvinnor, men i denna handbok och därmed även i detta avsnitt står kvinnor i fokus.

Objektivt element – personliga omständigheter

INFORMATION OM PERSONLIGA OMSTÄNDIGHETER

För att det objektiva elementet ska uppfyllas måste en bedömning göras av den sökandes personliga omständigheter. En grundläggande princip i flyktingkapbedömningen är att asylskäl ska utredas individuellt. Det innebär att det är viktigt att få information om exempelvis den sökandes personlighet, bakgrund, profil, inflytande, förmögenhet och erfarenheter. UNHCR skriver i sin handbok bland annat följande.²⁶⁷

Det blir nödvändigt att ta hänsyn till sökandens personliga bakgrund, familjeförhållanden, tillhörighet till särskild ras, religiös, nationell, social eller politisk grupp, den egna uppfattningen om den egna situationen och personliga erfarenheter.²⁶⁸

Information om vänner, släktingar och andra relevanta personer i liknande situationer som den sökande kan också vara väsentlig.²⁶⁹ UNHCR skriver i handboken följande.

Dessa överväganden inte nödvändigtvis baseras på den sökandes personliga erfarenheter. Det som exempelvis vänner, släktingar eller andra personer av samma ras eller sociala grupp har råkat ut för kan mycket väl visa att den sökandes fruktan att förr eller senare också bli offer för förföljelse är välgrundad.²⁷⁰

²⁶⁷ UNHCR:s handbok, 1979, para. 42-44.

²⁶⁸ Ibid. para. 41.

²⁶⁹ Ibid. para. 43.

²⁷⁰ Ibid.

För att alla ska få lika förutsättningar till flyktingstatus, oavsett kön eller sexualitet, krävs även att fastställande av information om de personliga omständigheterna görs med beaktande av möjliga könsrelaterade aspekter. Allas erfarenheter måste bedömas. Det innebär till exempel att man analyserar vad det innebär att vara kvinna i en viss kontext. Relevanta uppgifter att analysera är därmed bland andra:

- personliga karaktäristika såsom (ålder, klass, sexualitet, kast, etnicitet, utbildningsnivå, hälsostatus, politisk och religiös bakgrund);
- personliga erfarenheter, åsikter och känslor relaterat till könsroller i familjen, i samhället, och i staten från barndom till flykten, samt efter flykten till idag;
- personliga erfarenheter av politisk och religiös aktivitet i vid bemärkelse och av tidigare förföljelse i form av könsrelaterat våld och diskriminering samt huruvida andra kvinnor i samhället, med liknande bakgrund, har erfarit den form av våld och könsdiskriminering som hon fruktar, eller andra former av våld och diskriminering (inbegripet bestraffning från stat eller enskilda för att ha brutit mot lagar och sociala normer). Svårigheter att styrka uppgifter.

Det är viktigt att komma ihåg att den sökande sällan kan styrka de uppgifter som hon ändå lyckats berätta om med bevisning. ”Påståenden låter sig inte alltid bevisas”, konstaterar UNHCR, och organisationen anför vidare att en sökande sällan kan styrka sina påståenden och att fallet att ”en sökande kan styrka alla sina påståenden kommer att vara undantag snarare än regel”. En sökande som är på flykt brukar ta med sig enbart de nödvändigaste och saknar ofta även identitetshandlingar.²⁷¹ Detta berörs även i Migrationsverkets riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2006).

Någon fullständig bevisning kan sällan läggas fram. Sökandens berättelse får därför godtas om den framstår som trovärdig och sannolik. Detta skall beaktas även vid förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning och med särskilt hänsynstagande till en kvinnas eller en homosexuells underläge i många kulturer när det gäller möjligheterna att skaffa fram bevis för sina påståenden.²⁷²

Avseende beviskraven är det viktigt att vara medveten om att det vid könsrelaterade asylskäl är vanligt att bevishandlingar ofta inte går att få fram. Kvinnor polisanmäler sällan erfarenheter av könsrelaterat våld, särskilt inte om det begåtts av statsrepresentant eller någon kvinnan känner (se kapitel 3 för en redogörelse av vanliga orsaker till varför

²⁷¹ Ibid. para. 196.

²⁷² Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 21.

kvinnor inte anmäler). För lesbiska eller bisexuella kvinnor gäller detta i än högre utsträckning, på grund av den ”starkt fördomsfull[a] attityd mot homosexuella bland vissa myndighetsföreträdare t.ex. inom yrkesgrupper som polis eller militär men även bland förvaltningspersonal.”.²⁷³

Vikten av att hörsamma rimligheten i att kvinnor inte polisanmäler inte minst statligt våld betonas av Migrationsverket.

I länder som uppvisar brister i upprätthållandet av mänskliga rättigheter kan det finnas befogade skäl för den enskilde att underlåta att anmäla ett begånget övergrepp till myndigheterna. Detta gäller inte minst kvinnor och särskilt när sexuella våldsinslag förekommet, kanske t.o.m. av myndighetspersoner i form av arrestvakter eller milispersonal. Att undvika eller underlåta myndighetskontakt kan därför vara både naturligt och rimligt i vissa lägen. Har övergrepp ägt rum inom den privata sfären kan det ofta förekomma starka familjära påtryckningar mot kvinnan att inte anmäla händelsen till myndigheterna.²⁷⁴

Det är sällsynt att man åker till sjukhuset direkt efter misshandeln.

Relativt få kvinnor *söker vård* på grund av fysiska skador direkt orsakade av att de utsatts för fysiskt eller sexuellt våld. I relation till de allvarliga fysiska skador kvinnorna rapporterar att de sökt vård för, är antalet inläggningar anmärkningsvärt få.²⁷⁵

I de fall detta sker och skador blir tillsedda så är det ofta svårt att i efterhand kontakta sjukhuset för att få intyg eller en kopia på sin journal, och än svårare att få en handling som speglar våldshändelsen. Det kan också vara så att kvinnan inte ens vill försöka få tag på bevismaterial då hon är rädd för att den som förmedlar informationen till henne ska råka illa ut om det på något sätt kommer fram till förövaren. Denna rädsla kan bero på en skepsis kring sekretessen, d.v.s. en tro på att sekretessen inte ska hålla. Våld och hot mot kvinnor och flickor sker dessutom ofta i hemmet eller på andra platser utan vittnen, och utan en partiorganisation som samlat ihop vittnesmål från flera partimedlemmar med samma karaktäristika och kan intyga att det förekommer mot organisationens medlemmar och att andra medlemmar till exempel kan ha bevittnat det eller tagit emot offrets vittnesmål direkt efter det inträffade.

²⁷³ Ibid. s. 22.

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Lundgren, 2001, s. 62

I Migrationsverkets riktlinjer (2006) behandlas svårigheter att få övergrepp dokumenterade eller att få vittnen att träda fram:

Kvinnor och homosexuella kan i många länder ha särskilda svårigheter att få övergrepp med sexuell inriktning dokumenterade. I vissa länder uppställs särskilda tidsgränser för utfärdande av intyg och myndighetsföreträdare kan vara allmänt ovilliga att ge kvinnor intyg rörande händelseförlopp som anses privata. För det fall ett intyg utfärdas kan det till innehållet ha en mera allmän skrivning och inte vara relaterat till kön eller homosexuella aspekter. Ett sådant intyg kan också i sig tjäna motsatta syften t.ex. som en anklagelse för äktenskapsbrott. Även om risk för bestraffning inte föreligger kan kvinnan eller den homosexuelle komma att få stå till svars moraliskt för en händelse som kan vara kulturellt oacceptabel och skamlig. Homosexuella kvinnor kan ofta antas i detta hänseende ha särskilda svårigheter på grund av den kvinnosyn som finns i flera länder.²⁷⁶

Skador efter sexuella övergrepp kan inte bara vara svåra för en kvinna att få verifierade utan kan också vara besvärliga att medicinskt fastställa eftersom skadorna inte alltid lämnar tydliga bestående men.²⁷⁷

Övergrepp mot kvinnor – särskilt om dessa varit av sexuell natur - och homosexualitet är ofta ett ytterst känsligt ämne även inom familjekretsen. I vissa kulturer kan kvinnor som varit utsatta för övergrepp och homosexuella stötas ut ur familjegemenskapen. Det är naturligt att sådana övergrepp sällan kan bekräftas av de närstående eftersom sökanden ofta är angelägen om att hålla detta för sig själv. Det är därför inte säkert att sökandens berättelse kan bekräftas av t.ex. anhöriga, vilket i sig normalt inte bör påverka trovärdigheten i asylberättelsen.²⁷⁸

Migrationsverkets riktlinjer (2006) berör också kvinnors svårigheter att styrka sitt politiska engagemang eller lämna uppgifter om makes eller släktingars aktiviteter.

En kvinnas politiska engagemang kan ofta vara svårare att styrka än motsvarande för en man. Medlemsbevis i politiska partier eller utlåtanden från partirepresentanter och liknande kan vara svårt för en kvinna att presentera eftersom hennes aktiviteter kan ha tagit sig andra uttryck. Hon kan också i sin egenskap av kvinna ha svårt att i vissa länder få ut officiella handlingar. Brist på dokument som styrker politisk aktivitet kan därför ha rimliga förklaringar.²⁷⁹

²⁷⁶ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 23.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Ibid. s. 22.

²⁷⁹ Ibid.

I många kulturer är kvinnans traditionella position sådan att hon inte känner till eller tar praktisk del i mannens eller andra släktingars politiska aktiviteter. Det kan vara naturligt att hon inte vet något om den eller hålls underrättad om olika händelser. Att kvinnan inte alltid kan bekräfta mannens uppgifter kan därför ha rimliga orsaker.²⁸⁰

Av särskild relevans för lesbiska och bisexuella kvinnor är följande utdrag ur Migrationsverkets riktlinjer (2006).

Det ligger i sakens natur att en asylsökandes påstående om att hon/han är homosexuell kan vara svårt att "bevisa". I regel bör ett påstående om homosexualitet godtas om inte särskilda omständigheter skulle tala i annan riktning. Det förhållandet att den homosexuelle är gift, och kanske har barn, med en person av motsatt kön behöver på intet sätt utesluta att hon/han har en homosexuell läggning.²⁸¹

Den omständigheten att den homosexuelle – i Sverige eller i hemlandet – inte varit i kontakt med organisationer för homosexuella, är sällan en omständighet som behöver motsäga hennes/hans farhågor inför ett återvändande och därmed negativt påverka bedömningen. I många länder finns det dessutom inte sådana organisationer att vända sig till.²⁸²

De brittiska riktlinjerna från dåvarande Immigration Appellate Authority (2000) framhåller följande avseende svårigheten för kvinnor att styrka erfarenheter av och fruktan för könsrelaterad förföljelse med skriftlig dokumentation.

Women may face additional problems in demonstrating that their claims are credible. Information to support a woman's claim may not be readily available and the nature of women's experiences and position in society may make it difficult or impossible for them to document their claims or provide evidence.²⁸³

²⁸⁰ Ibid. s. 23.

²⁸¹ Ibid. s. 21.

²⁸² Ibid.

²⁸³ UK Immigration Appellate Authority (IAA, 2000), Asylum gender guidelines, Berkowitz, N. and Jarvis, C. para 5.40. Dessa riktlinjer refereras här till i syfte att skildra viktiga könsrelaterade aspekter som bör beaktas. Det bör dock noteras att riktlinjerna inte automatiskt överförts till prövningsinstansen Asylum and Immigration Tribunal (AIT) som 2005 ersatte IAA (2000). Home Office har dock utfärdat riktlinjer som ska följas av anställda vid myndigheten Border and Immigration Agency: Home Office (March 2004 updated 2006), Gender issues in the asylum claim, Asylum Policy Instruction (API).

I riktlinjerna ges också exempel på när kvinnor kan ha särskilda bevisrelaterade problem. Det är till exempel inte troligt att en kvinna kan styrka att hon förföljts på grund av sin vägran att bära slöja. En kvinna kan ha svårt att inge sin makes medlemskort i ett parti eller bevis för deras äktenskap, för det fall hon uppgivit att hon utsatts för förföljelse på grund av hans partipolitiska engagemang. En lesbisk kvinna som berättat att hon förföljts på grund av sin sexuella läggning lär inte kunna visa upp dokument till stöd för detta.²⁸⁴

SVÅRIGHETER ATT BERÄTTA SAMMANHÄNGANDE OCH PRECIST

FN:s kommitté mot tortyr har flera gånger befäst att effekter av sexuellt våld och andra former av tortyr måste beaktas när man bedömer den sökandes möjlighet att lämna en sammanhängande asylberättelse.

The State party has pointed to contradictions and inconsistencies in the authors story, but the Committee considers that complete accuracy is seldom to be expected by victims of torture and that such inconsistencies as may exist in the authors' presentation of the facts are not material and do not raise doubts about the general veracity of the author's claims.²⁸⁵

Kommittén har även nämnt att detta är särskilt relevant om det är visat att den sökande lider av posttraumatiskt stressyndrom.²⁸⁶ Personer som utsatts för sexuellt, psykiskt eller fysiskt våld eller tortyr från statliga representanter eller enskilda får ofta diagnosen posttraumatiskt stressymptom (se kapitel 4).

Kvinnors svårigheter att berätta om sina könsrelaterade asylskäl kan bero på okunskap om vad som kan utgöra asylgrundade asylskäl, till exempel fruktan för social utstötning, makens eller familjens misshandel, könsdiskriminerande lagar etc.. Det kan även bero på känslor av skam, skuld, smärta och rationella rädslor å sina egna, familjemedlemmars, vänner eller kollegors vägnar. Dessutom kan det grunda sig i en rädsla att uppgifterna ska läcka, eller i trauman till följd av sexuella övergrepp.

UNHCR anför i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) följande om det logiska i att personer har svårt att berätta alls eller fullständigt om sina erfarenheter av förföljelse.

²⁸⁴ Ibid. para. 5.40-5.41.

²⁸⁵ *Kisoki v. Sweden*, Communication No. 41/1996, U.N. Doc. CAT/C/16/D/41/1996. Se även *A.S. v. Sweden*, Communication No. 149/1999, CAT/C/25/D/149/1999.

²⁸⁶ *Tala v. Sweden*, Communication No. 43/1996, U.N. Doc. CAT/C/17/D/43/1996, 1996.

Persons raising gender-related refugee claims, and survivors of torture or trauma in particular, require a supportive environment where they can be reassured of the confidentiality of their claim. Some claimants, because of the shame they feel over what has happened to them, or due to trauma, may be reluctant to identify the true extent of the persecution suffered or feared. They may continue to fear persons in authority, or they may fear rejection and/or reprisals from their family and/or community.²⁸⁷

I UNHCR:s handbok berörs också logiken i asylsökandes svårigheter att ge en fullständig och precis redogörelse.

En person som på grund av sina upplevelser hyste fruktan för myndigheterna i hemlandet, kan fortfarande känna ängslan visavi varje annan myndighet. Han kan därför vara rädd för tala öppet och ge en fullständig och precis redogörelse för sitt fall.²⁸⁸

I UNHCR:s riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) berörs vikten av att förstå hur trauman efter sexuellt och annat våld kan påverka en kvinna psykologiskt och praktiskt, och därmed även påverka hennes reaktioner i utredningssituationen.

Recognize that women who have been sexually assaulted exhibit a pattern of symptoms that are described as Rape Trauma Syndrome. These symptoms include persistent fear, a loss of self-confidence and self-esteem, difficulty in concentration, an attitude of self-blame, a pervasive feeling of loss of control, and memory loss or distortion. These symptoms will influence how a woman applicant responds during the interview. If misunderstood, they may be seen wrongly as discrediting her testimony.²⁸⁹

I svenska förarbeten berörs också svårigheterna för många kvinnor och hbt-personer att berätta om sina asylskäl för asylprövande myndigheter.

Vid bedömningen av asylärenden där det förekommer uppgifter om förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning måste även beaktas att uppgifterna kan vara mycket känsliga för sökanden personligen. Exempelvis är människor med homo- eller bisexuell läggning oftast en mycket utsatt grupp. Många gånger kommer dessa personer från länder där homosexualitet är en tabubelagd företeelse och de kan på grund av sin sexuella läggning ha drabbats av trakasserier såväl från den egna familjekretsen som från myndigheter. Den egna sexuella läggningen kan vara förknippad med starka skuld känslor.

²⁸⁷ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.35.

²⁸⁸ UNHCR:s handbok, 1979, para. 198.

²⁸⁹ UN High Commissioner for Refugees, Guidelines on the Protection of Refugee Women, 1 July 1991., para. 72.

Utredningarna i dessa asylärenden måste därför bedrivas med hänsyn tagen till att det kan vara svårt för sökanden att berätta om sina upplevelser, inte minst när det kan vara svårt för sökanden att berätta om sina upplevelser, inte minst när det ska ske inför en myndighetsperson. Samma svårighet att lämna en fullständig berättelse kan förekomma hos kvinnor som utsatts för könsrelaterad och/eller könsspecifik förföljelse. Förföljelsen kan i vissa fall ha härrört från myndigheter i hemlandet. I andra fall är det kvinnans familj som utsatt henne för kränkningar, t.ex. könsstympning, arrangerat tvångsäktenskap eller misshandel, och kvinnans make – som kanske är den som utövat förföljelsen – kan vara medsökande i asylärendet. Om kvinnans familj inte känner till de övergrepp hon utsatts för, kan det förekomma att oron för social utstötning vid ett avslöjande hindrar henne från att berätta.²⁹⁰

Migrationsverkets riktlinjer (2006) berör också detta, och nämner i ett stycke hur det kan leda till att kvinnor dröjer med att berätta om våld.

Könsrelaterat/sexuellt våld och kränkningar på grund av kön eller sexuell läggning kan vara förknippat med starka trauman, skuld- och skamkänslor samt också ofta tabuföreställningar. Den enskilde bär ofta med sig en sådan fördomsbild av sig själv och sådana omständigheter kan därför komma att framföras i ett senare skede av processen.²⁹¹

Ett stigma kopplat till exempelvis icke-heterosexualitet, hiv eller klass kan också bidra till svårigheter att prata med okända om sin fruktan i tillräckliga ordalag.

Det är också möjligt att alla omständigheter inte är kända kring en händelse. Det kan till exempel förekomma att en kvinna inte känner till orsaken bakom att hon utsatts för våld, och att det därför finns en ökad risk att våldshändelsen rycks ur sin kontext och felaktigt uppfattas som slumpmässig.

Hennes trovärdighet ska inte påverkas negativt om hon inte uttrycker de känslor som förväntas. Detta påpekas bland annat av UNHCR i riktlinjerna om könsrelaterad förföljelse (2002).

The type and level of emotion displayed during the recounting of her experiences should not affect a woman's credibility. Interviewers and decision-makers should understand that cultural differences and trauma play an important and complex role in determining behaviour. For some cases, it may be appropriate to seek objective psychological or medical evidence. It is unnecessary to establish the precise details of the act of rape or sexual assault itself, but events leading up to, and after, the act, the surrounding circumstances

²⁹⁰ Prop. 2005/06:06 s. 28

²⁹¹ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 21

and details [...] as well as the motivation of the perpetrator may be required. In some circumstances it should be noted that a woman may not be aware of the reasons for her abuse.²⁹²

Detta betonas även i Migrationsverkets riktlinjer (2006).²⁹³

Erfarenheter av våld och annan tidigare förföljelse måste sammanfattningsvis analyseras i sin kontext. Hänsyn måste tas till dess komplexitet av orsaker, mekanismer och konsekvenser och med beaktande av individens särskilda karaktäristika och maktordningars samverkan i förtryck.

Objektiva elementet – människorättssituationen i landet

RELEVANT LANDINFORMATION

Den sökandes asylberättelse ska bedömas i relation till relevant information om människorättssituationen i landet. Den information som samlas in ska gå att relatera till den sökandes åberopade skäl, och den ska därmed ta hänsyn till hennes bakgrund och särskilda karaktäristika, såsom utbildningsnivå, klasstillhörighet, ekonomiska situation, folkgrupp, sexualitet, ålder, eventuellt funktionshinder, sjukdomstillstånd etc. Information om landförhållandena har betydelse både för bedömningen av den sökandes trovärdighet och för bedömningen av förföljelserisken.²⁹⁴

För att säkerställa ett genusperspektiv krävs att man även analyserar uppgifterna mot bakgrund av kvinnors specifika situation i landet, inklusive förekomsten av könsdiskriminerande lagar, policys liksom könsdiskriminerande lagtillämpning och olika former av könsrelaterat våld. Det krävs att man analyserar landförhållandena både vid tidpunkten för flykten och vid beslutspunkten.

I UNHCR:s riktlinjer från 1991 betonas vikten av att inhämta relevant landinformation om hur situationen ser ut för kvinnor i ursprungslandet.

Adjudicators should be familiar with the status and experiences of women in the country from which a refugee claimant has fled. Among the issues of which the interviewers should be aware are: the position of women before the law, including their standing in court, the right to lay a complaint and give evidence, divorce and custody law, the right to own property, the right to have or refuse

²⁹² UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.xi.

²⁹³ Ibid. Se t.e.x s. 22 andra stycket.

²⁹⁴ UNHCR:s handbok, 1979, para. 42.

an abortion; the political rights of women, including the right to vote, to hold office and to belong to a political party; the social and economic rights of women, including the right to marry the person of her choice, the right to an education, a career, and a job or remunerated activities, the status of a widow or divorcee, and freedom of dress; the incidence of reported violence against women, the forms it takes (such as sexual assaults, honour killings, bride burnings), protection available to women and the sanctions or penalties on those who perpetrate the violence; and the consequences that may befall on her return in light of the circumstances described in her claim.²⁹⁵

Detta även påpekas även i UNHCR:s riktlinjer om könsrelaterad förföljelse från 2002.

Country of origin information should be collected that has relevance in women's claims, such as the position of women before the law, the political rights of women, the social and economic rights of women, the cultural and social mores of the country and consequences for non-adherence, the prevalence of such harmful traditional practices, the incidence and forms of reported violence against women, the protection available to them, any penalties imposed on those who perpetrate the violence, and the risks that a woman might face on her return to her country of origin after making a claim for refugee status.²⁹⁶

Svenska förarbeten tar också upp vikten av att ha särskilt god kunskap om kvinnors situation för att korrekt kunna analysera och bedöma könsrelaterade asylskäl.

Bedömningen av asylskäl som har att göra med förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning förutsätter noggranna utredningar och goda kunskaper hos utredare och beslutsfattare om förhållandena i den asylsökandes hemland, inte minst vad gäller synen på könsroller och sexuell läggning.”²⁹⁷

SVÅRIGHETEN ATT INHÄMTA TILLRÄCKLIG LANDINFORMATION

Det är dock viktigt att vara medveten om att denna information ofta är svår att inhämta, på grund av att skriftlig detaljerad dokumentation av olika former av våld mot kvinnor ofta saknas.

Bristen på tillräcklig information om alla former av könsrelaterat våld har bland annat uppmärksamrats av FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor och av FN:s generalsekreterare. Vissa former har särskilt pekats ut som odokumenterade.

²⁹⁵ UNHCR Guidelines on Refugee Women (1991), para. 73.

²⁹⁶ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.x.

²⁹⁷ Prop 2005/06:06. s. 29.

Studies on violence against women have been carried out by a wide variety of bodies, including government ministries, national statistical offices, universities, international agencies, NGOs and women's rights organisations. The results have provided compelling evidence that violence against women is a severe and pervasive human rights violation throughout the world, with devastating effects on the health and well-being of women and children. [...]--]Many countries still lack reliable data and much of the existing information cannot be meaningfully compared. Moreover, very few countries collect data on violence against women on a regular basis, which would allow changes over time to be measured.²⁹⁸

...there are still many forms of violence that remain largely undocumented... Underdocumented forms of violence against women include femicide; sexual violence against women in armed conflict and post-conflict situations; trafficking in women for sexual and other exploitation; traditional harmful practices (other than female genital mutilation/cutting); prenatal sex selection and neglect of infant girls; forced marriage [---]; early marriage; acid throwing; dowry or "honour" related violence; stalking; sexual harassment and violence in custody, workplaces and educational settings; and economic violence. It also includes violence against certain groups of women, for example, members of ethnic minorities, women with disabilities and migrant and undocumented women. Some of these were not widely recognized as forms of violence against women before the Fourth World Conference on Women in Beijing in 1995.²⁹⁹

Länder håller sig sällan med detaljerad statistik och annan information om förekomsten av könsdiskriminerande lagar och normer eller om förekomsten av olika former av könsrelaterat våld. Lokala människorättsorganisationer och kvinnoorganisationer har sällan resurser att göra kartläggningar. Internationella människorättsorganisationer har först relativt nyligen försökt integrera ett genusperspektiv i sina verksamheter. De försöker i ökad utsträckning rapportera och dokumentera fall av könsdiskriminering och våld mot kvinnor i såväl den s.k. offentliga som den s.k. privata sfären, men fortfarande saknas ofta djupgående rapportering om förhållandena i landet. UNHCR har berört detta i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002).

No documentary proof as such is required in order for the authorities to recognise a refugee claim, however, information on practices in the country of origin may support a particular case. It is important to recognise that in relation to gender-related claims, the usual types of evidence used in other refugee claims may not be as readily available. Statistical data or reports on the incidence of sexual violence may not be available, due to under-reporting of

²⁹⁸ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 183-184.

²⁹⁹ Ibid. para. 221-222.

cases, or lack of prosecution. Alternative forms of information might assist, such as the testimonies of other women similarly situated in written reports or oral testimony, of non-governmental or international organisations or other independent research.³⁰⁰

Migrationsverkets riktlinjer (2006) framhåller svårigheten att inhämta landrapportering med tillräckligt djupgående analyser om kvinnors situation.

Risken för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning får bedömas mot bakgrund av den kunskap som finns rörande förhållandena i hemlandet. I den landrapportering som finns kan det saknas mera djupgående analyser rörande just kvinnors och homosexuellas specifika situation. Förhållandena kan variera i olika delar av landet och sammanhånga med flera faktorer än enbart formella straffbestämmelser. Riskläget kan också skifta mellan olika befolkningsgrupper, social och religiös tillhörighet, samt även utifrån attityder inom den mer familjära kretsen.³⁰¹

I riktlinjer som 1998 utfärdades av Refugee Women's Legal Group (RWLG) i Storbritannien utvecklas detta vidare.

Where human rights reports indicate that a risk of harm exists, a genuine fear of persecution in the country is likely to be well-founded. Conversely, the absence of information should not necessarily be taken as an indicator that human rights abuses do not occur.

Information to support a woman's claim may not be readily available. Women's experiences of persecution frequently differ from those of men and they may be unable to document their experiences. For example, they may not be able to provide membership cards or newspaper cuttings relating to their political involvement because they have been indirectly involved through a supporting role or because the political opinion has been imputed to them. Similarly, information about violence against women in the family or community may be difficult to find.³⁰²

De brittiska riktlinjerna som utfärdades av dåvarande Immigration Appellate Authority (2000) fortsätter på samma linje.

³⁰⁰ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.x.

³⁰¹ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 17.

³⁰² Refugee Women's Legal Group (RWLG), Gender Guidelines for the Determination of Asylum Claims in the UK, RWLG: London, July 1998, para. 5.40-5.42.

There may be limited documentary evidence about the position of women in the country of origin. Background reports and country information often lack adequate information about the problems faced by women.³⁰³

[R]eports regarding circumstances in the asylum-seeker's country of origin may fail to document or address particular issues relating to women, even where a sub-section of the report pertains to women.³⁰⁴

Om bristen på dokumentation ofta är avsevärd när det gäller förekomsten av olika former av statligt och icke-statligt våld mot kvinnor och tillgången till statligt skydd mot könsrelaterat våld och könsdiskriminering från enskilda, så är den oftast än sämre om man söker information om situationen på en specifik plats, i ett visst område, för lesbiska eller bisexuella kvinnor, för olika folkgrupper, för statslösa, för kvinnor utan sociala nätverk etc. Risken för förföljelse kan även bli än större mot bakgrund av att maktordningar interagerar och en del kvinnor kan därför riskera våld och diskriminering både på grund av till exempel föreställningar om kön, och föreställningar om till exempel sexualitet, etnicitet, ålder, funktionshinder etc. Om landinformationen då inte är adekvat bidrar det till en felaktig riskbedömning, som kan innebära att risken underdrivs och, i förlängningen, till att kvinnan utvisas till förföljelse.

Svårigheterna för lesbiska och bisexuella betonas av Kanadensiska flyktingrådet i deras riktlinjer om sexuell läggning.

Documentation on human rights violations against members of sexual minorities is inadequate for a number of reasons:

Many gay men and lesbians do not report human rights violations they have suffered because the authorities condone or participate in the abuses. In fact reporting abuses may lead to further victimisation.

³⁰³ IAA (2000), Asylum gender guidelines, para. 5.50. Dessa riktlinjer refereras här till i syfte att skildra viktiga könsrelaterade aspekter som bör beaktas. Det bör dock noteras att riktlinjerna inte automatiskt överförts till den prövningsinstansen Asylum and Immigration Tribunal (AIT) som 2005 ersatte IAA. Home Office har dock utfärdat riktlinjer som ska följas av anställda vid myndigheten Border and Immigration Agency: Home Office (March 2004 updated 2006), Gender issues in the asylum claim, Asylum Policy Instruction (API).

³⁰⁴ Ibid., para. IIA 5.40-5.41.

Few human rights organisations have a well-established tradition of reporting on abuses suffered by sexual minorities and some organisations actually refuse to report these abuses or recognise them as significant human rights violations[...]Gay men and lesbians may not have sufficient trust of such organisations to report abuses to them.

In some countries some associations of sexual minorities will not speak out on abuses or will even deny that they occur because of fear for the consequences.³⁰⁵

Ett genusperspektiv kräver följaktligen relevant kunskap om landförhållanden och om problematiken kring olika former av våld. Information om detta kan till exempel hämtas från FN:s generalsekreterares studie om våld mot kvinnor, från rapporter av FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor, av UNICEF eller av andra FN-organ, regionala människorättsorgan, internationella eller nationella människorättsorganisationer, eller relevant akademisk forskning. Men den generella kunskapen är inte tillräcklig utan den förutsätter förankring i sin särskilda kontext för att få effekt.

Enligt UNHCR ska man som huvudregel bedöma risken för förföljelse, dvs. bedömningen är framåtsyftande.

Bevisfrågor mm

Riskbedömningen, eller med andra ord, bedömningen av huruvida en sökande känner en välgrundad fruktan för förföljelse inkluderar alltid en trovärdighetsbedömning och bevisvärdering. Principen om tvivelsmålets fördel, *the benefit of the doubt* intar här en central roll. Bevisfrågorna (som behandlas närmare i slutet av detta kapitel) sker dock som en av flera väsentliga delar i en holistisk flyktingskapsbedömning.

Vid välgrundad fruktan för statlig aktör

Om det efter en analys av rekvisitet välgrundad fruktan framgår att det finns en välgrundad fruktan för förföljelse från en statlig förövare, kan det i regel förutsättas att staten inte kan erbjuda ett effektivt skydd liksom att det inte existerar något internt flyktalternativ. Vid denna bedömning ska man hålla i åtanke såväl den utbredda straffriheten för brott begångna av statsanställda som att begreppet stat inkluderar dess tjänstemän, och det följaktligen ingår i statens uppgift att ansvara för att dess anställda

³⁰⁵ Canadian Council for Refugees (CCR), 1995

inte begår övergrepp. Europadomstolen har även fastställt att det ansvaret inte försvinner vid ett eventuellt åtal och rättegång.

Under the ECHR State authorities are strictly liable for the conduct of their subordinates; they are under a duty to impose their will on subordinates and cannot shelter behind their inability to ensure that it is respected.³⁰⁶

Whatever the outcome of the domestic [criminal] proceedings [against police officers alleged to have ill-treated Mr Selmouni while in custody], the police officers' conviction or acquittal does not absolve the respondent State from its responsibility under the [European] Convention [on Human Rights].³⁰⁷

The state – either through its agents or public policy – can perpetrate physical, sexual and psychological violence against women. State agents include all people empowered to exercise elements of State authority – members of all legislative, executive and judicial branches, as well as law enforcement officials, social security officials, prison guards, officials in places of detention, immigration officials and military and security forces.³⁰⁸

Sexual violence against a woman detainee by a security, military or police official cannot be deemed a “personal” or private act. A number of decisions by international and regional bodies have supported the argument that rape by such officials always amounts to torture, even if committed in the victim's home.³⁰⁹

The failure to respect women's right is shown whenever agents of the state are themselves the perpetrators of violence.³¹⁰

Serious harm inflicted by the State and/or those associated with the state, including sexual violence, is the responsibility of that state regardless of its formal attitude or public position in relation to such conduct.³¹¹

³⁰⁶ European Court of Human Rights, *Ireland v. the United Kingdom*, 18 January 1978.

³⁰⁷ Ibid. *Selmouni v. France*, 28 July 1999, citerad i IAA (2000) para. 2B.6.

³⁰⁸ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 139.

³⁰⁹ Amnesty International, *Broken bodies...*, 2001, s. 45.

³¹⁰ Amnesty International, *It's in our hands...*, 2004., s. 92.

³¹¹ IAA (2000), Asylum gender guidelines, para. 2B.6. Dessa riktlinjer refereras här till i syfte att skildra viktiga könsrelaterade aspekter som bör beaktas. Det bör dock noteras att riktlinjerna inte automatiskt överförts till den prövningsinstansen Asylum and Immigration Tribunal (AIT) som 2005 ersatte IAA. Home Office har dock utfärdat riktlinjer som ska följas av anställda vid

The existence of particular laws or social policies or social practices (including traditions and cultural practices) or the manner in which they are implemented may themselves constitute or involve a failure of state protection. Thus for example: a law policy or practice may be inherently persecutory; it may have a 'legitimate' goal but be administrated unfairly, in a discriminatory fashion or through persecutory means; and the penalty for non-compliance with the law, policy or practice may be disproportionately severe against certain persons/groups.³¹²

Därmed återstår att se om förföljelsen eller statens oförmåga respektive ovilja att ge skydd kan hänföras till någon eller flera av konventionsgrunderna.

myndigheten Border and Immigration Agency: Home Office (March 2004 updated 2006), Gender issues in the asylum claim, Asylum Policy Instruction (API).

³¹² Ibid., para. 2B.7.

Hållpunkter

Avsnittet kan sammanfattas i följande hållpunkter.

- Det subjektiva elementet ska bedömas med utgångspunkt från att rädslostryck, inte minst orsakade av hot om könsrelaterat våld, kan variera och att det inte finns ett stereotypt reaktionsmönster mot vilket alla kvinnor kan mätas.
- Information om kvinnans personliga omständigheter ska inkludera hennes erfarenheter, politiska åsikter och känslor kring könsroller och könsrelaterat våld i stat, samhälle och familj.
- Kvinnor kan sällan styrka sina uppgifter om erfarenheter av och fruktan för könsrelaterat våld och könsdiskriminering med skriftlig dokumentation, men det ska inte per automatik innebära att uppgifternas trovärdighet ifrågasätts.
- Insamlad landinformation om människorättssituationen ska inkludera relevant information om kvinnors rättigheter, och specifikt utifrån deras särskilda karaktäristika, till exempel sexualitet, ålder, etnicitet, hälsotillstånd, bostadsort, klass etc.
- Sådan information är ofta svår att finna vid könsrelaterad förföljelse, men det ska inte per automatik misskreditera den sökande.
- Riskbedömningen ska göras med hänsyn till principen om tvivelsmålets fördel och kunskap om kvinnans personliga omständigheter, landinformation och problematiken kring olika former av könsrelaterat våld och diskriminering (dess orsaker, mekanismer och konsekvenser). Hämta vägledning från UNHCR:s handbok och riktlinjer samt andra folkrättsligt relevanta dokument.
- Vid risk för statlig förföljelse, var särskilt uppmärksam på att staten ansvarar för att dess tjänstemän/representanter (agents) inte begår övergrepp och att frånvaron av ett internt flyktalternativ normalt kan förutsättas när staten är förövare. Hämta vägledning från UNHCR och andra folkrättsligt relevanta dokument.

Om fruktan för icke-statlig förföljelse, kan och vill staten erbjuda skydd?

Om den sökande fruktar statlig förföljelse, aktualiseras normalt inte denna fråga eftersom skyddet från staten därmed kan antas vara obefintligt. Om den fruktade förövaren är en icke-statlig aktör krävs en analys av huruvida staten inte kan, eller inte vill, erbjuda den sökande ett effektivt och varaktigt skydd eller, annorlunda uttryckt, huruvida han/hon ”inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd”. Bristen på ett genusperspektiv vid tolkningen av statens skydd medför problem för kvinnor som felaktigt förutsatts kunna vända sig till rättsvårdande myndigheter för skydd mot könsrelaterat våld och könsdiskriminering.

Fem steg mot en genusmedveten analys av statens skydd

För att alla ska få lika förutsättningar till skydd mot förföljelse, oavsett kön eller sexualitet, krävs en medvetenhet om att kvinnors erfarenheter avseende möjligheten att få effektivt och varaktigt statligt skydd mot människorättskränkningar kan skilja sig från mäns, och att relevant individorienterad landinformation och rimlighetsbedömningar är nödvändiga ingredienser i en genusmedveten prövning av statens vilja och förmåga att ge skydd.

Ett tillvägagångssätt för att besvara rubrikfrågan och analysera huruvida rekvisitet om statens skydd är uppfyllt för kvinnor är att:

1. Identifiera kvinnans uppgivna erfarenheter, uppfattning och känslor kring staten och statens reella möjligheter att ge kvinnor i allmänhet, i hennes omgivning och särskilt henne själv ett effektivt och varaktigt skydd mot olika former av könsspecifik eller könsrelaterad förföljelse från enskilda.
2. Granska om en genusmedveten asylutredning har genomförts eller om den behöver kompletteras med uppgifter som är av relevans för bedömningen av statens skydd.
3. Granska huruvida insamlad landinformation om människorättsituationen också inbegriper information om könsdiskriminerande lagar, policys och lagtillämpning samt existensen eller frånvaron av lagar som skyddar kvinnor mot våld liksom rättssäkerheten för kvinnor hos polis, i domstolar etc.
4. Granska om det finns tillräckligt med information generellt gällande kvinnor och specifikt gällande kvinnor med sökandes karaktäristika som hennes ålder, sexualitet, klass, etnicitet etc.
5. Bedöma statens vilja och förmåga att ge skydd, vilket inbegriper en rimlighetsbedömning av om det är rimligt att begära att kvinnan vänder sig till rättsvårdande myndigheter. Hämta vägledning från bl.a. UNHCR:s handbok och riktlinjer om könsrelaterad förföljelse, internationella domar, svenska förarbeten och Migrationsverkets riktlinjer.

I det här avsnittet finns hänvisningar till UNHCR-dokument, relevanta dokument från EU eller Europarådet, svenska förarbeten och eventuellt andra relevanta källor som kan vara till hjälp vid analysen av och argumentationen kring statens skydd och då särskilt i relation till könsspecifik och könsrelaterad förföljelse.

Inledningsvis beskrivs några av de problem kvinnor kan möta när genusperspektivet inte integreras i analysen av statens skydd. Därefter görs en genomgång av väsentliga juridiska aspekter. Kapitlet avslutas med en summering av några hållpunkter.

Det bör noteras att denna handbok inte utgår från svensk praxis, såsom den i dagsläget gestaltas i Migrationsöverdomstolens avgöranden. Läsaren bör därför hålla sig à jour med den och vara medveten om att den kan avvika från innehållet i UNHCR:s handbok och riktlinjer om bland annat könsrelaterad förföljelse (2002).³¹³

Problematik

Betydelsen av att analysera möjligheten till statligt skydd härrör ur det folkrättsliga faktum att varje individ har rätt till skydd mot allvarliga kränkningar av sina mänskliga rättigheter, alldeles oavsett vem som är förövare och var övergreppet äger rum.

Kvinnor kan ha svårt att visa att hemlandsmyndigheterna inte har förmågan att ge dem skydd, eller att de av rädsla inte vill begagna sig av skyddet. En anledning till detta problem, har varit att bedömningen av statens skydd utgått från landinformation som snarare förmedlat en generell mansorienterad bild av rättssäkerheten i landet, än en bild som tagit avstamp i kvinnors verklighet och erfarenheter av statsapparats faktiska agerande till skydd för kvinnors rättigheter. Information som speglar vilka lagar, policys och praktiska skyddsåtgärder som vidtagits för att ge kvinnor ett effektivt skydd mot könsdiskriminering och könsrelaterat våld har ofta lyst med sin frånvaro. Likaså har det ofta inte tagits någon hänsyn till hur den patriarkala könsmaktordningen i stat, samhälle och familj ofta samverkar med andra maktordningar baserat på sexualitet, ålder, etnicitet mm. och därmed bidrar till att försvåra än mer för vissa kvinnor att få ett effektivt skydd i enlighet med icke-diskrimineringsprincipen.

Många kvinnor, som åberopat könsrelaterade asylskäl där förövaren är en icke-statlig aktör, har förvägrats flyktingstatus med hänvisning till att de kan vända sig till rättsvårdande myndigheter för att få skydd. Detta utan att bedömningen har föregåtts av

³¹³ Migrationsöverdomstolens avgöranden finns tillgängliga via hemsidorna www.migrationsverket.se, www.dom.se, www.lagrummet.se

en grundlig informationsinhämtning och analys av människorättsituationen i landet generellt och för kvinnor specifikt. Den sökande kvinnans särskilda karaktäristika har ofta inte beaktats alls eller tillräckligt när man har bedömt rättssäkerheten och möjligheten att få ett både effektivt och varaktigt skydd mot olika former av könsrelaterat våld, könsdiskriminering eller andra kränkningar. Bristen på medvetenhet om problematiken kring mäns våld mot kvinnor har, i kombination med denna bristande kunskap om rättssäkerheten för kvinnor, inneburit ett avfärdande av kvinnors ofta logiska skäl att inte söka polisens skydd mot exempelvis könsrelaterat våld från make eller andra män. Det har inte gjorts någon synlig individuell bedömning av rimligheten i att kräva att en kvinna ska vända sig till polisen för att söka skydd.

Flickor har till exempel nekats flyktingstatus för att man inte vägt in svårigheterna för en liten flicka eller tonåring att vända sig till myndigheter och hävda sin rätt till skydd mot familjen eller okända. Lesbiska kvinnor har fått avslag för att man inte visat förståelse för problematiken att vända sig till polisen för att anmäla hot eller övergrepp, vilket kanske kräver att man kommer ut som hbt-person i ett land där det är kriminaliserat alternativt väldigt stigmatiserat, eller medför en risk att bli avslöjad som lesbisk av förövarna. Hiv-positiva kvinnor har också nekats asyl och hänvisats till hemlandsmyndigheterna, utan hänsyn till att de kan ha särskilt svårt att få gehör för sin anmälan och få skydd på polisstationen eller i rättssalen på grund av att de är stigmatiserade eller för att de riskerar att i sin tur anmälas för smittspridning.

Fler grupper av kvinnor kan ha extra stora svårigheter att få skydd från polis och rättsväsende. Äldre kvinnor kan till exempel ha svårt att få gehör pga att åldern gör dem till en utsatt grupp. Kvinnor tillhörande en marginaliserad folkgrupp kan utsättas för flerfaldig diskriminering av rättsväsendet. En fattig kvinna, en ensamstående kvinna, en kvinna som lever i slummen eller på gatan, och kanske misstänks vara prostituerad för att hon lever ensam eller på gatan, kan på grund av stigmat och den multipla diskrimineringen också ha större svårigheter att få ett effektivt skydd från rättsvårdande myndigheter.

En juridisk guide

Grundläggande för analysen av statens skydd är, enligt UNHCR, att den utgår från alla människors, oavsett kön, lika rätt till likabehandling av rättsväsendet, och att det är den reella tillgången till ett effektivt och varaktigt skydd som ska bedömas. Ett genusperspektiv måste således anläggas för att uppnå detta. Ett genusperspektiv handlar

både om män och kvinnor, men i denna handbok och därmed i detta avsnitt står kvinnor i fokus.

Kvinnorättsinkluderande landinformation om tillgången till skydd

Enligt UNHCR:s riktlinjer från 2002 redogörs för vikten av att, inför analysen av statens skydd, inhämta relevant landinformation om hur lagar, lagtillämpning, policy och praktik ser ut avseende kvinnors rättigheter. Generell information om rättssäkerheten är således inte tillräcklig.

Country of origin information should be collected that has relevance in women's claims, such as the position of women before the law, the political rights of women, the social and economic rights of women, the cultural and social mores of the country and consequences for non-adherence, the prevalence of such harmful traditional practices, the incidence and forms of reported violence against women, the protection available to them, any penalties imposed on those who perpetrate the violence, and the risks that a woman might face on her return to her country of origin after making a claim for refugee status.³¹⁴

Detsamma betonas i UNHCR:s riktlinjer om flyktingkvinnor från 1991.³¹⁵

Mot bakgrund av den landinformation som samlats in måste det göras en mycket noggrann analys av statens faktiska möjligheter att ge en kvinna ett effektivt och varaktigt skydd mot enskilda.

En sådan analys kan utgå från hur väl staten uppfyller de krav som folkrätten ställer vad gäller skyddet för våld mot kvinnor liksom skyldigheten att agera med "due diligence".

Ett sätt att göra detta är att använda den insamlade informationen för att kontrollera i vilken utsträckning staten har följt CEDAW-kommitténs rekommendation nummer 19 (1992) och därmed se huruvida man har vidtagit effektiva juridiska, kompensatoriska, rehabiliterande, förebyggande och skyddande åtgärder. Ett annat sätt är att besvara följande frågor, som ursprungligen FN:s särskilda rapportör har ställt samman (förf. översättning):

- Har staten ratificerat alla internationella människorättsinstrument, inbegripet konventionen om avskaffandet av alla former av diskriminering av kvinnor?

³¹⁴ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. III.36.x.

³¹⁵ UNHCR Policy on Refugee Women, 1991, para. 73.

- Finns det i författningen lagar som garanterar kvinnor rätt till jämlika villkor som män eller ett förbud mot våld mot kvinnor?
- Finns det en nationell lagstiftning och/eller administrativ straffpåföljd som tillhandahåller fullgod upprättelse för kvinnor som utsätts för våld?
- Finns det policys eller handlingsplaner som behandlar frågan om våld mot kvinnor?
- Är rättssystemet lyhört för frågor som rör området våld mot kvinnor?
- Hur ser polisens arbete ut, ur det perspektivet? Hur många fall utreds av polisen?
- Hur blir offren behandlade av polisen?
- Hur många fall leder till åtal?
- Vilken typ av dom meddelas i dessa mål?
- Är hälso- och sjukvårdspersonal som bistår vid åtal lyhörda för frågor som rör våld mot kvinnor?
- Får kvinnor som blir utsatta för våld tillgång till stödåtgärder såsom skyddade boenden, juridisk och psykologisk rådgivning, specialiserat stöd och rehabilitering av regeringen eller icke-statliga organisationer?
- Har lämpliga åtgärder vidtagits på utbildnings- och medieområdet i syfte att öka medvetenheten om våld mot kvinnor som en människorättskränkning och för att ändra på sedvänjor som diskriminerar kvinnor?
- Sker insamling av data och statistik på ett sätt som garanterar att problemet med våld mot kvinnor synliggörs?

FN:s generalsekreterare har i sin djupstudie summerat ett antal brister hos stater; brister som väckt FN:s övervakningskommittéers kritik. Vid analysen av statens vilja och förmåga att ge skydd kan det således vara en hjälp att jämföra den statliga policyn och praktiken med vanliga brister som FN identifierat; detta för att se om och i vilken utsträckning de förekommer i det studerade landet och hur de stämmer in på kvinnans egna uppgifter och hur den kan inverka på bedömningen av hennes praktiska möjlighet att få skydd från staten. Bristerna är främst koncentrerade till följande områden: lagstiftning och lagtillämpning, utbildning för yrkesgrupper som möter våldsutsatta kvinnor, tillgänglighet av stöd och andra insatser från samhället (till exempel offentligt finansierade skyddade boenden och medicinskt, juridiskt respektive psykologiskt stöd), attityder och stereotyper (som befäster en patriarkal maktordning), statistik/kartläggning och forskning. Bland bristerna nämns också misslyckande med att avskaffa straffrihet, underfinansiering och icke-koordinerade åtgärder som indikationer på att den politiska

viljan saknas, och, inte minst, den mångbottnade diskriminering som till exempel flickor och äldre, lesbiska, funktionshindrade eller fattiga kvinnor kan möta till följd av att könsmaktstrukturen samverkar med andra maktstrukturer. Det kan göra det svårare för dem att kräva och åtnjuta det skydd som de ska ha rätt till.³¹⁶

Human rights treaty bodies have expressed concern where States parties' legal systems lack specific legislation or legislative provisions to criminalize violence against women, particularly domestic violence, marital rape, incest, sexual harassment and traditional practices harmful to women. Treaty bodies have also highlighted the lack, in many countries of comprehensive laws on trafficking and specific provisions for a gender-sensitive approach in their asylum laws.

The treaty bodies have expressed concerns about the scope and coverage of existing legislation, in particular in regard to: definitions of rape that require use of force and violence rather than lack of consent; definitions of domestic violence that are limited to physical violence; treatment of sexual violence against women as crimes against the honour of the family or crimes against decency rather than violations of women's rights to bodily integrity; use of the defence of 'honour' in cases of violence against women and the related mitigation of sentences; provisions allowing mitigation of sentences in rape cases where the perpetrator marries the victim; inadequacy of protective measures for trafficked women, as well as their treatment as criminals rather than victims; termination of criminal proceedings upon withdrawal of a case by the victim; penalization of abortion in rape cases; laws that allow early or forced marriage; inadequate penalties for acts of violence against women; and discriminatory penal laws.

Where adequate legislation exists, the treaty bodies have frequently expressed concern that such legislation has not been effectively implemented. Particular concerns include: the absence of regulations to implement legislation; lack of clear procedures for law enforcement and health-care personnel; attitudes of law enforcement officers that discourage women from reporting cases; high dismissal rates of cases by police and prosecutors; high withdrawal rates of complaints by victims; low prosecution rates; low conviction rates; failure of courts to apply uniform criteria, particularly in relation to measures to protect victims; lack of legal aid and high costs of legal representation in courts; practices that deny women agency, such as detaining women for their "protection" without their consent; and use of reconciliation proceedings between a perpetrator and a victim of violence in criminal and divorce cases to the detriment of the victim.

³¹⁶ UN General Assembly, In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, 2006, para. 361, 357, 359, 360.

Generalsekreteraren har även pekat på vikten av att skapa verkliga förutsättningar för att kvinnor ska kunna leva i en våldsfri verklighet, inte minst de kvinnor som löper en ökad risk för våld på grund av att flera av deras andra grundläggande mänskliga rättigheter kränks (rätten till bostad, utbildning, arbete etc.). Vilka ansträngningar som gjorts för att uppnå detta kan också utgöra en del av analysen om en kvinnas reella möjligheter att få skydd.³¹⁷

Att en analys av tillgängligheten av statens skydd kräver noggrannhet står klart. Det räcker inte med att konstatera att till exempel lagen kriminaliserar en viss form av könsrelaterat våld.

Protection may exist in theory, but not in practice. Even where the official policy is to provide protection, no protection may exist in practice.³¹⁸

Svårighet att styrka uppgifter om skyddsbrister

I samband med att man analyserar den framtagna landinformationen i relation till kvinnans egna erfarenheter, intryck och åsikter om hemlandsmyndigheternas vilja och förmåga att ge skydd, bör man dock vara medveten om följande: kvinnor som åberopar könsrelaterad förföljelse respektive könsspecifik förföljelse, kan ha svårigheter att styrka sin fruktan att inte få statens skydd, med den dokumentation som efterfrågas. Om en förståelse för detta saknas finns en risk att trovärdigheten av en kvinnas uppgifter felaktigt ifrågasätts. Bristen på tillräcklig dokumentation om statens insatser har bland annat påtalats av FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor.³¹⁹

Även de kanadensiska riktlinjerna uppmärksammar explicit svårigheterna att styrka fruktan för könsrelaterad förföljelse med skriftlig information om statens bristande skydd.

³¹⁷ Ibid. para. 261.

³¹⁸ UK Immigration Appellate Authority (IAA, 2000), Asylum gender guidelines, Berkowitz, N. and Jarvis, C. para. 2B.8. Dessa riktlinjer refereras här till i syfte att skildra viktiga könsrelaterade aspekter som bör beaktas. Det bör dock noteras att riktlinjerna inte automatiskt överförts till prövningsinstansen Asylum and Immigration Tribunal (AIT) som 2005 ersatte IAA (2000). Home Office har dock utfärdat riktlinjer som ska följas av anställda vid myndigheten Border and Immigration Agency: Home Office (March 2004 updated 2006), Gender issues in the asylum claim, Asylum Policy Instruction (API).

³¹⁹ Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk, 2006, para. 37.

In determining whether the state is willing or able to provide protection to a woman fearing gender-related persecution, decision-makers should consider the fact that the forms of evidence which the claimant might normally provide as 'clear and convincing proof' of state inability to protect, will not always be either available or useful in cases of gender-related persecution. For example, where a gender-related claim involves threats of or actual sexual violence at the hands of government authorities (or at the hands of non-state agents of persecution, whether the state is either unwilling or unable to protect), the claimant may have difficulty in substantiating her claim with any 'statistical data' on the incidence of sexual violence in her country. In cases where the claimant cannot rely on the more standard or typical forms of evidence as 'clear and convincing proof' of failure of state protection, reference may need to be made to alternative forms of evidence to meet the 'clear and convincing' test. Such alternative forms of evidence might include the testimony of women in similar situations where there was a failure of state protection, or the testimony of the claimant herself regarding past personal incidents where state protection did not materialise.³²⁰

Som nämnts i föregående avsnitt om välgrundad fruktan är det även svårt för kvinnor att styrka uppgift om polisanmälan eller att de nekats skydd, mot bakgrund dels av att många kvinnor inte anmäler (av orsaker som redovisas i kapitel 3) dels av att de som anmäler kan ha svårigheter att begära och få ut handlingen.

(O)rimligheten i att kräva polisanmälan

En bedömning ska göras av huruvida det mot bakgrund av kvinnans personliga situation och förhållandena i hemlandet, fanns rimliga skäl att inte söka statens skydd innan flykten och huruvida det är (o)rimligt att kräva att hon efter ett återsändande uppsöker myndigheterna för att få skydd mot könsdiskriminering, könsrelaterat våld eller andra människorättskränkningar.

Det kan konstateras att de flesta kvinnor världen över väljer att inte polisanmäla händelser av könsrelaterat våld inbegripet hot. Mörkertalet är oerhört stort. Anledningarna till att kvinnor inte anmäler är många, och varierar beroende på kvinnans person, personliga situation och förhållanden i hemlandet. En medvetenhet om vanliga skäl till att kvinnor inte anmäler är nödvändig för asylprövande myndigheter, om de ska kunna bedöma rimligheten i att begära att en kvinna vänder sig till polis för skydd. Det är viktigt att relatera till den typ av våld det handlar om, vem som är förövaren och var våldet äger rum. Likaså måste hänsyn tas till kvinnans särskilda karaktäristika, d.v.s.

³²⁰ CIRB Guidelines on women refugee claimants fearing gender-related persecution: update Canada, November 1996, para. C.2.

hennes sexuella läggning, ålder, etnicitet, ekonomiska situation, politiska åsikter etc. För en redogörelse av några exempel på anledningar till att kvinnor inte polisanmäler könsrelaterat våld, se kapitel 3.

I de kanadensiska riktlinjerna (1996) behandlas vikten av att göra en rimlighetsbedömning.

If the claimant can demonstrate that it was objectively unreasonable for her to seek the protection of her state, then her failure to approach the state for protection will not defeat her claim.³²¹

I Migrationsverkets riktlinjer (2006) betonas att det kan vara fullt rimligt att en kvinna inte vänder sig till myndigheterna trots att hon utsatts för övergrepp från enskilda.

I länder som uppvisar brister i upprätthållandet av mänskliga rättigheter kan det finnas befogade skäl för den enskilde att underlåta att anmäla ett begånget övergrepp till myndigheterna. Detta gäller inte minst kvinnor och särskilt när sexuella våldsinslag förekommit, kanske t.o.m. av myndighetspersoner i form av arrestvakter eller milispersonal. Att undvika eller underlåta myndighetskontakt kan därför vara både naturligt och rimligt i vissa lägen. Har övergrepp ägt rum inom den privata sfären kan det ofta förekomma starka familjära påtryckningar mot kvinnan att inte anmäla händelserna till myndigheterna.³²²

I RWLG:s riktlinjer (1998) påpekas att det inte alltid är rimligt eller möjligt för kvinnor att vända sig till myndigheterna för skydd.

It is not always reasonable or possible for a woman to alert the authorities to her need for protection, for example, if by doing so she risks violence or harassment, or has reasonable doubts that she will be protected. In such circumstances, the fact that a woman has not alerted the authorities ought not to be held against her.

I riktlinjerna från brittiska Home Office (2006) fortsätter man på samma linje.

³²¹ Ibid.

³²² Migrationsverkets riktlinjer, 2006, para. 22.

It is not always reasonable or possible for a woman to alert the authorities to her need for protection, for example, if by doing so she risks violence, harassment, rejection by her society or even persecution.³²³

Migrationsverkets riktlinjer (2006) innehåller en passus av särskild relevans för lesbiska och bisexuella kvinnor.

I många länder finns en stark fördomsfull attityd mot homosexuella bland vissa myndighetsföreträdare t.ex. inom yrkesgrupper som polis eller militär men även bland förvaltningspersonal. Den kan gälla mot personer utanför myndigheten eller yrkeskategorin men även mot homosexuella inom de egna leden. Det kan därför finnas rimliga skäl för en homosexuell att underlåta att anmäla allvarliga trakasserier och övergrepp, särskilt när gärningsmännen kan vara myndighetspersoner själva och straffbestämmelser finns kring homosexualitet.³²⁴

En kvinnas hälsotillstånd, till exempel trauma, kan också leda till slutsatsen att det mot bakgrund av hennes personliga omständigheter inte är rimligt att begära att hon vänder sig till hemlandsmyndigheterna för skydd.

I samband med bedömningen av statens skydd, ska också beaktas att internationell flyktingrätt inte kräver att den sökande ska ha uttömt möjligheter till skydd i hemlandet innan hon flydde landet för att söka asyl. Det framgår bland annat av UNHCR:s riktlinjer om internflyktsalternativet (2003).

International law does not require threatened individuals to exhaust all options within their own country first before seeking asylum; that is, it does not consider asylum to be the last resort.³²⁵

Den sökande måste således inte ha sökt statens skydd, eller några andra stödinstanser i samhället utan en rimlighetsbedömning ska vara vägledande på denna punkt.

De kanadensiska riktlinjerna om könsrelaterad förföljelse (1996) konstaterar i linje med detta att den sökande inte heller måste ha sökt skydd hos en frivilligorganisation innan flykten.

³²³ Border and Immigration Agency: Home Office (March 2004 updated 2006), Gender issues in the asylum claim, Asylum Policy Instruction (API), s. 6.

³²⁴ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 22.

³²⁵ UNHCR Guidelines on Internal Flight Alternative, 2003, para. I.4.

... the fact that the claimant did or did not seek protection from non-government groups is irrelevant to the assessment of the availability of state protection.[...] The claimant need not have approached non-state organisations for protection.³²⁶

Vid bedömningen av om en kvinna bör kunna vända sig till staten för skydd, ska beaktas att frivilligorganisationer aldrig kan ersätta statens folkrättsliga ansvar att erbjuda sina invånare skydd. Staten och ingen annan ansvarar. Det ska också beaktas att detta skydd inte ska vara temporärt, utan både effektivt och varaktigt. Detta har bland andra UNHCR konstaterat.

The general rule is that it is inappropriate to equate the exercise of a certain administrative authority and control over territory by international organisations on a transitional or temporary basis with national protection provided by States. Under international law, international organisations do not have the attributes of a State.

Similarly, it is inappropriate to find that the claimant will be protected by a local clan or militia in an area where they are not the recognised authority in that territory and/or where their control over the area may only be temporary. Protection must be effective and of a durable nature; It must be provided by an organised and stable authority exercising full control over the territory and population in question.

Bevisfrågor mm

Bedömningen av statens skydd inkluderar alltid en trovärdighetsbedömning och en bevisvärdering. Principen om tvivelsmålets fördel, *the benefit of the doubt*, intar här en central roll. Bevisfrågan, som behandlas närmare längre fram i detta kapitel, sker dock som en av flera väsentliga delar i en holistisk flyktingskapsbedömning.

³²⁶ CIRB Guidelines on women refugee claimants fearing gender-related persecution: update Canada, November 1996, para. C.2 och Framework of analysis p.3 stycke 2.

Hållpunkter

Avsnittet kan kort sammanfattas i följande hållpunkter för en genusmedveten tolkning.

- Bedömningen av statens skydd ska grunda sig på information om kvinnors faktiska möjligheter till skydd, dvs. om förekomsten av könsdiskriminering i lagstiftning och lagtillämpning liksom om vilka praktiska åtgärder myndigheter vidtar för att ge ett effektivt och varaktigt skydd.
- En sådan bedömning ska ta hänsyn till kvinnans särskilda karaktäristika och personliga omständigheter, t.ex. ålder, sexuell läggning, tidigare erfarenheter av förföljelse och ev. anmälan, hälsotillstånd, klass, etnicitet, kast, politiska eller religiösa åsikter etc.
- Skriftlig dokumentation (t.ex. domstolskallelse, polisanmälan, läkarintyg, individspecifik landinformation) till stöd för en kvinnas uppgift att hon inte kan få statens skydd saknas ofta vid könsrelaterad förföljelse. Frånvaro av sådan dokumentation ska således inte per automatik sätta hennes trovärdighet på spel. Iaktta principen om tvivelsmålets fördel.
- Möjligheten till skydd måste inte ha uttömts före flykt.
- Bedömningen av statens skydd ska inkludera en bedömning av rimligheten i att, utifrån kvinnans personliga förhållanden och relevant landinformation, begära att hon vänder sig till hemlandsmyndigheterna för att söka skydd, och det ska i samband med detta beaktas att det finns många anledningar till varför kvinnor världen över underlåter att polisanmäla könsrelaterat våld.
- Internationella organisationer, religiösa samfund eller frivilligorganisationer (såsom kvinnoorganisationer) kan aldrig överta statens ansvar att erbjuda effektivt och varaktigt skydd mot enskilda förövare.

Om fruktan för icke-statlig förföljelse, finns ett internt flyktalternativ?

Internflyktalternativet är inte ett rekvisit som nämns i flyktingdefinitionen. Frågan om huruvida ett sådant existerar kan dock uppkomma inom ramen för flyktingstatusbedömningen när den sökande fruktar förföljelse från icke-statliga aktörer.³²⁷ Bristen på ett genusperspektiv vid tolkningen av internflyktsalternativet har medfört problem för kvinnor som felaktigt förutsatts kunna förflytta sig och bosätta sig i en annan del av landet.

Två steg mot en genusmedveten bedömning av internflyktsalternativ

För att alla ska få lika förutsättningar till skydd mot förföljelse, oavsett kön eller sexualitet, krävs en medvetenhet om att kvinnors svårigheter att resa till, bosätta sig och få skydd i andra delar av landet kan se annorlunda ut än mäns. Tillika krävs en medvetenhet om att en relevans- och rimlighetsbedömning, mot bakgrund av både kvinnans personliga förhållanden och människorättssituationen i landet för kvinnor, är en oundgänglig komponent i en genusmedveten bedömning av internflyktsalternativet. Ett tillvägagångssätt för att besvara rubrikfrågan kan vara att:

1. Identifiera kvinnans uppgivna erfarenheter, uppfattning och känslor kring möjligheten att bosätta sig på en annan ort i landet.
2. Bedöma huruvida ett internflyktsalternativ överhuvudtaget är relevant och, om så är fallet, om det är rimligt utifrån UNHCR:s riktlinjer om internflykt. Ta hänsyn till könsrelaterade aspekter i varje steg. Hämta vägledning från såväl UNHCR:s handbok som riktlinjer om könsrelaterad förföljelse och andra folkrättsligt relevanta dokument. Granska om det finns tillräckligt med information generellt gällande kvinnors situation och specifikt gällande kvinnor med sökandes karaktäristika som hennes ålder, sexualitet, klass, etnicitet etc.

I det här avsnittet finns hänvisningar till UNHCR-dokument, relevanta dokument från EU eller Europarådet, svenska förarbeten och ev. andra relevanta källor som kan vara till hjälp vid analysen av och argumentationen kring statens skydd och då särskilt i relation till könsspecifik och könsrelaterad förföljelse.

Inledningsvis beskrivs några av de problem kvinnor kan möta när genusperspektivet inte integreras i analysen av bedömningen av internflyktsalternativet. Därefter görs en genomgång av väsentliga juridiska aspekter. Kapitlet avslutas med en summering av några hållpunkter som kan beaktas vid analysen.

³²⁷ UNHCR Guidelines on Internal Flight Alternative, 2003, para. I.2.

Det bör noteras att denna handbok inte utgår från svensk praxis, såsom den i dagsläget gestaltas i Migrationsöverdomstolens avgöranden. Läsaren bör därför hålla sig à jour med den och vara medveten om att den kan avvika från innehållet i UNHCR:s handbok och riktlinjer om bland annat könsrelaterad förföljelse.³²⁸

Problematik

Många kvinnor förvägras flyktingstatus på grund av att de anses kunna förflytta sig till en annan del av landet. Det gäller företrädesvis de som fruktar förföljelse från enskilda, men det händer också att personer som fruktar statlig förföljelse hänvisas till att bosätta sig i en annan del av landet (trots att internflyktsalternativet i regel inte är relevant vid statlig förföljelse). Detta kan till exempel ske om beslutsfattare vid migrationsmyndigheterna, i strid med internationell rätt, har ansett att en polis, militär eller annan statlig representant agerat i privat kapacitet och därmed blivit en icke-statlig förövare, i stället för att betraktas som en statlig aktör. Det händer att kvinnor får avslag med hänvisning till internflyktsalternativet utan att könsrelaterade aspekter beaktats. Det innebär till exempel inte beaktats att könsdiskriminerande lagar och normer, liksom förekomsten av olika former av könsrelaterat våld, kan göra det svårare för kvinnor än män att förflytta sig och bosätta sig på annat håll. Det förekommer till exempel fall där asylprövande myndigheter bedömer att kvinnor kan bosätta sig i en annan del av landet, utan spår av en relevans- eller rimlighetsanalys som tar sin utgångspunkt i den berörda kvinnans personliga omständigheter sett i relation till människorättssituationen för kvinnor.

Det faktum att den sökande är kvinna, kan skapa svårigheter att ensam flytta till en annan plats. Hon kan på grund av förställningar om "ensamma kvinnor" få svårt att hyra en bostad och kan riskera att tvingas bo på gatan eller i skjul i slummen. Hon kan till följd av maktordningar baserade på kön få svårt att finna ett arbete, särskilt med tanke på att höga arbetslöshetstal ofta drabbar kvinnor hårdast. Detta även om hon har en utbildning, som kan underlätta för henne men ändå inte är en garant för arbete. Barn kan också utgöra ett hinder för att arbeta, om det råder brist på tillgänglig barnomsorg. Hon kan uppfattas som en måltavla för sexuella trakasserier, och till och med för våldtäkt. Om hon inte har en ordentlig bostad, utan bor i slummen i skjul eller på gatan, kan hon löpa en extra stor risk att utsättas för sexuella och andra kränkningar, men även för

³²⁸ Migrationsöverdomstolens avgöranden finns tillgängliga via hemsidorna www.migrationsverket.se, www.dom.se, www.lagrummet.se

människohandel. Om hennes rätt till bostad kränks, finns också en risk att hon tvingas in i destruktiva och våldspräglade nära relationer med män för att få tak över huvudet, alternativt att hon tvingas till prostitution. Står hon utan arbete ökar även risken att hon tvingas in i prostitution för att klara försörjningen. Förutom att det innebär en situation av ständiga våldtäkter och ofta andra kränkningar innebär det också en ökad risk för hiv/aids. En kvinna som redan har hiv/aids hamnar i ett än mer utsatt läge, dels på grund av sjukdomen och behovet av mediciner och vård, dels på grund av att män och andra personer som vill utnyttja henne kan hota med att avslöja sjukdomen och polisanmäla henne för smittspridning. En kvinna som lever ensam kan också riskera att ses som en ”dålig” kvinna och bli utstött ur den sociala gemenskapen och löpa risk för könsrelaterat våld. En kvinna som tillhör en minoritets- eller annan marginaliserad grupp kan riskera både rasistiska, sexistiska, homofoba och andra kränkningar.

Inkomst, arbete, utbildning, kast, klass, etnicitet är många gånger viktiga personliga faktorer vid bedömningen av internflyktsalternativet, men det bör särskilt beaktas att även en till synes privilegierad ensam kvinna (med eller utan barn) kan utsättas för kränkningar från omgivningen, och hotet från förövaren på hemorten kan leda till en situation av isolering och ständig rädsla att interagera med människor, registrera sig hos myndigheter eller på andra ställen av rädsla att slutligen kunna spåras. Det kan följaktligen även leda till att rätten till yttrandefrihet, åsiktsfrihet och föreningsfrihet i praktiken kringskärs.

Små flickor eller tonårsflickor kan också riskera olika former av kränkningar av sina mänskliga rättigheter, vilka kan vara mer eller mindre beroende och oberoende av deras föräldrars situation. Dessa kan vara genusspecifika/genusrelaterade. En flicka kan till exempel riskera könsdiskriminering avseende rätten till utbildning och hälsa. Hon kan riskera sexuella trakasserier i eller utanför skolmiljön. Hon kan riskera barnarbete, barnaga, könsstympning, prostitution, begränsad rörelsefrihet, människohandel eller andra former av könsrelaterat våld och könsdiskriminering i familjen, samhället eller staten. Situationen påverkas liksom för vuxna kvinnor, av hennes exakta ålder, bostadsort, etnicitet, sexuella läggning etc. Kvinnor och flickor som ovan tillhör de som fått avslag, på grund av bristande genusmedvetenhet, utan att deras situation synes ha blivit föremål för en grundlig analys och rimlighetsbedömning.

En juridisk guide

För att alla ska ges lika förutsättningar till flyktingstatus, krävs att bedömningen av internflyktsalternativet sker med beaktande av både mäns och kvinnors varierande erfarenheter av förföljelse och möjligheter att flytta och bosätta sig i en annan del av landet. På grund av att mansnormen präglat asylprövningen världen över krävs ett särskilt fokus på kvinnor och flickor och hur könsdiskriminerande normer och lagar, liksom könsrelaterat våld, kan begränsa deras rörelsefrihet och möjlighet att bosätta sig på en ny plats.

Asyl - sista utvägen?

Grundläggande för bedömningen av ett eventuellt internflyktsalternativ är att det, enligt internationell rätt, inte kan begäras av hotade personer att de ska ha uttömt alla möjligheter till skydd i hemlandet innan de flyr för att söka asyl. Asyl ska inte ses som den sista utvägen. Rätten att lämna sitt land, rätten att söka asyl och få tillgång till en rättssäker asylprocess respektive skydd mot *refoulement* är fundamentala människorättsprinciper som inte får omkullkastas, betonar UNHCR.

International law does not require individuals to exhaust all options within their own country first before seeking asylum; that is it does not consider asylum to be the last resort. The concept of internal flight or relocation alternative should therefore not be invoked in a manner that would undermine important human rights tenets underlying the international protection regime, namely the right to leave one's own country, the right to seek asylum and protection against *refoulement*. Moreover, since the concept can only arise in the context of an assessment of the refugee claim on its merits, it cannot be used to deny access to refugee status determination procedures. A consideration of internal flight or relocation and the conditions in the country for which the internal flight or relocation alternative is proposed.³²⁹

De brittiska riktlinjerna fortsätter på samma linje, och betonar vikten av att inte "bestraffa" den sökande för att han eller hon inte använt sig av internflyktsalternativet innan flykten utomlands.

An internal relocation alternative must offer reasonable longevity and be a substantive durable alternative to international protection through asylum. An

³²⁹ UNHCR Guidelines on Internal Flight Alternative, 2003, para. I.4.

asylum seeker must not be 'punished' for not choosing internal relocation in the past. There is no duty upon an asylum seeker to 'run and hide'.³³⁰

Enligt UNHCR ska bedömningen av internflyktsalternativet vara en del av en holistisk flyktingskapsbedömning och göras utifrån en relevans- och rimlighetsanalys. Relevansanalysen handlar om att avgöra huruvida det överhuvudtaget är relevant att överväga internflykt. Rimlighetsanalysen handlar om att avgöra om det är rimligt, givet de personliga omständigheterna och förhållandena i hemlandet, att begära av den sökande att han eller hon reser till och bosätter sig i en annan del av landet. För att kvinnor ska få lika förutsättningar som män till flyktningstatus, krävs som ovan nämnts ett genusperspektiv på tolkningen av internt flyktalternativ. Mansnormen måste frångås och bedömningen göras med utgångspunkt från att kvinnors erfarenheter kan se annorlunda ut än mäns. UNHCR skriver följande.

In the context of the holistic assessment of a claim to refugee status, in which a well-founded fear of persecution for a Convention reason has been established in some localised part of the country of origin, the assessment of whether or not there is a relocation possibility requires two main sets of analyses, undertaken on the basis of answers to the following sets of questions:

I. The Relevance Analysis

a) Is the area of relocation practically, safely, and legally accessible to the individual? If any of these conditions is not met, consideration of an alternative location within the country would not be relevant.

b) Is the agent of persecution the State? National authorities are presumed to act throughout the country. If they are the feared persecutors, there is a presumption in principle that an internal flight or relocation alternative is not available.

c) Is the agent of persecution a non-State agent? Where there is a risk that the non-State actor will persecute the claimant in the proposed area, then the area will not be an internal flight or relocation alternative. This finding will depend

³³⁰ UK Immigration Appellate Authority (IAA, 2000), Asylum gender guidelines, Berkowitz, N. and Jarvis, C. para. 2B.13. Dessa riktlinjer refereras här till i syfte att skildra viktiga könsrelaterade aspekter som bör beaktas. Det bör dock noteras att riktlinjerna inte automatiskt överförts till prövningsinstansen Asylum and Immigration Tribunal (AIT) som 2005 ersatte IAA (2000). Home Office har dock utfärdat riktlinjer som ska följas av anställda vid myndigheten Border and Immigration Agency: Home Office (March 2004 updated 2006), Gender issues in the asylum claim, Asylum Policy Instruction (API).

on a determination of whether the persecutor is likely to pursue the claimant to the area and whether State protection from the harm feared is available there.

d) Would the claimant be exposed to a risk of being persecuted or other serious harm upon relocation? This would include the original or any new form of persecution or other serious harm in the area of relocation.

II. The Reasonableness Analysis

a) Can the claimant, in the context of the country concerned, lead a relatively normal life without facing undue hardship? If not, it would not be reasonable to expect the person to move there.³³¹

En kvinnorrättsinkluderande relevansanalys

Vid relevansanalysen ska följande frågor besvaras. De måste besvaras med beaktande av könsrelaterade aspekter.

ÄR DET FÖRESLAGNA INTERNFLYKTSOMRÅDET PRAKTISKT, SÄKERHETSMÄSSIGT OCH JURIDISKT TILLGÄNGLIGT FÖR PERSONEN?

Det är inte relevant med internflyktsalternativet om svaret är nej, om svaret på någon av dessa delar är nekande, dvs. om det till exempel inte är möjligt att nå området utan att utsätta sig för fysisk fara genom minfält, strider, överfall, trakasserier eller exploatering, om den sökande skulle behöva passera sitt ursprungsområde för att komma till den föreslagna platsen, eller om personen inte har dokumentation som styrker rätten att åka till, resa omkring och bosätta sig i området.³³²

Ett genusperspektiv på denna fråga innebär att det görs en analys av hur föreställningen om kön påverkar huruvida det föreslagna området är praktiskt, säkerhetsmässigt och juridiskt tillgängligt för personen. Det föranleder en analys av vad det kan innebära att vara kvinna i den kontext som den sökande riskerar att hamna i. Det måste i varje enskilt fall beaktas vilka faktorer kan påverka bedömningen, till exempel om hon är heterosexuell eller ej, har utbildning eller ej, är ung eller gammal, tillhör en marginaliserad etnisk grupp, är utan inkomst, arbete eller bostad, är utan socialt nätverk, har barn eller ej etc.

³³¹ UNHCR Guidelines on Internal Flight Alternative, 2003, para.II.A.7.

³³² Ibid. para. II.B. 10, 11, 12.

ÄR STATEN FÖRÖVARE AV FÖRFÖLJELSEN?

Det är i regel inte relevant med internflyktsalternativet om svaret är ja, eftersom myndigheter förutsätts agera i hela landet. Om staten är den fruktade förövaren finns det är grundantagande att internflyktsalternativet inte är relevant.³³³

Ett genusperspektiv på denna fråga kan innebära att vara medveten om att kvinnor och flickor oftare än män kan utsättas för en viss typ av förföljelse, såsom sexuellt våld. En förföljelsemetod som väljs med utgångspunkt från en föreställning om kön. Att se till könsrelaterade aspekter på frågan kan följaktligen till exempel innebära ett beaktande av att sexuellt våld av polis eller annan statstjänsteman är en form av statlig förföljelse oavsett om våldet begåtts på polisstation, i häkte, på gatan, eller i hemmet.

ÄR FÖRÖVAREN EN ENSKILD DVS. EN ICKE-STATLIG AKTÖR?

Om förövaren är en enskild person, så blir nyckelfrågan att avgöra huruvida kvinnan kan förväntas få ett effektivt och varaktigt skydd från staten mot förföljelsen i det av asylprövande myndigheter utpekade området. Här ska förövarens motiv bedömas, liksom förövarens förmåga att följa efter kvinnan till det föreslagna området. En bedömning av statens reella vilja och förmåga att ge henne skydd ska också göras. Lagar och mekanismer kan finnas på plats rent generellt och spegla statens vilja att ge skydd, men om de inte gör avtryck i verkligheten, om de inte implementeras, kan de aldrig i sig själva anses vara indikation på att skydd finns. Om en stat är oförmögen eller ovillig att skydda individen i ett område, kan de i regel också förutsättas vara oförmögna eller ovilliga att ge skydd på andra platser. Detta gäller särskilt vid könsrelaterad förföljelse.³³⁴

Ett genusperspektiv på denna fråga innebär att hänsyn tas till att kvinnors erfarenheter av förföljelse kan se annorlunda ut än mäns. Det kan innebära att beakta att kvinnor ofta riskerar till exempel förföljelse från make, den egna familjen eller släkten och att statligt skydd ofta finns på papperet – utifrån lagar och policys – men inte i verkligheten. För en redogörelse för den utbredda straffriheten vid könsrelaterat våld och hur en bedömning av statens skydd skall göras, se till exempel kapitel 3. Det bör också tas hänsyn till att när förövare är en partner, ex-partner, familj eller släkt så är det vanligt förekommande att förövaren försöker finna ut var den hotade kvinnan befinner sig, och att risken för

³³³ Ibid. para. II.B.13, 14.

³³⁴ Ibid. para. II.B.15-16.

förföljelse inte upphör per automatik om hoten tar uppehåll eller om de inte haft någon kontakt på länge. Risken för förföljelse kan kvarstå över lång tid.

SKULLE DEN SÖKANDE BLI UTSATT FÖR EN RISK FÖR FÖRFÖLJELSE ELLER ANDRA SKADLIGA ÅTGÄRDER I DET FÖRESLAGNA OMRÅDET?

Om svaret på frågan är ja, så är ett internflyktsalternativ inte relevant. För att kunna göra en korrekt analys som svar på frågan, så är det viktigt att beakta flera faktorer. För det första att det inte är tillräckligt att konstatera att den ursprungliga förövaren ännu inte etablerat en närvaro i det föreslagna området. För det andra att sökande inte ska förväntas eller avkrävas att undertrycka sina politiska eller religiösa eller andra skyddsvärda karaktäristika för att undvika förföljelse i internflyktområdet. Området måste vara mer än ett "safe haven" bortom hemorten. För det tredje att det inte får finnas risk att utsättas för vare sig förföljelse eller skadlig/kränkande behandling i det föreslagna området, alldeles oavsett om det finns ett samband med någon av konventionsgrunderna. Skydd på komplementära grunder bör ges om det till exempel av andra skäl finns en allvarlig risk för liv, säkerhet, frihet, hälsa eller allvarlig diskriminering. För det fjärde att det inte får finnas någon risk att den sökande i slutändan blir tvungen att åka tillbaka till ursprungsplatsen eller till någon annan plats där hon är i riskzonen.³³⁵

Ett genusperspektiv på frågan skulle innebära en analys med beaktande av det faktum att kvinnors erfarenheter kan se annorlunda ut än mäns. Avseende den första punkten bör iakttas att det stämmer väl in på kvinnor som fruktar könsrelaterat våld från partner, familj eller andra enskilda att förövaren i framtiden kan etablera sig på i ett för denne nytt område, och att man därför inte med automatik kan avskriva risken på grund av att förövaren inte finns där när flyktingskapsbedömningen görs. Avseende den andra punkten kan noteras att det också innebär att en kvinna inte ska avkrävas eller förväntas att undertrycka sina politiska åsikter och uttryck kring könsroller och kvinnors rättigheter (att tala fritt, att klä sig som de vill, att välja icke-heterosexualitet och leva i en samkönad relation om hon vill). Hon ska också kunna leva ett normalt liv utan att gömma sig och dölja sin identitet för grannar, arbetskamrater, det omgivande samhället eller myndigheter. Hon ska kunna delta i föreningar, beslutsfattande politiska organ, i medier eller andra offentliga sammanhang och kunna utöva sina rättigheter utan rädsla att upptäcks och förföljas av sina tidigare förövare.

³³⁵ Ibid. para. II.B.18-21.

En kvinnorättsinkluderande rimlighetsanalys

Rimlighetsanalysen går ut på att fastställa om internflyktsalternativet är rimligt, både subjektivt och objektivt, givet den berörda individen och förhållandena i det föreslagna området. Frågan som ska besvaras är, enligt UNHCR: Kan de sökande i ursprungslandets kontext leva ett relativt normalt liv utan att utsättas för onödiga umbäranden?

Om svaret på den frågan är nej, så är det inte rimligt att begära att den sökande bosätter sig på annan ort. För att komma fram till svaret på frågan ska följande omständigheter beaktas: personliga omständigheter (t.ex ålder; kön; hälsotillstånd; funktionshinder; familjesituation och relationer; social utsatthet; ens roll i den religiösa, etniska, sociala och politiska kontexten; språk; tidigare erfarenheter av förföljelse och dess psykologiska effekter, utbildnings-, yrkes- och arbetslivsbakgrund och förutsättningar för framtiden); tidigare erfarenheter av förföljelse (till exempel kan ett psykologiskt trauma vara av avgörande betydelse för bedömningen av internflyktsalternativets rimlighet); skydd och säkerhet (skyddets varaktighet ska särskilt beaktas); respekt för mänskliga rättigheter; ekonomisk överlevnad (det ska särskilt beaktas om han/hon kan leva ett relativt normalt liv med ett socialt liv, stödjande informella nätverk och familjeband, ha möjlighet att försörja sig, ha tillgång till bostad och sjukvård och inte behöva leva i storstädernas slumområden.³³⁶ UNHCR påpekar särskilt att förekomsten av internflyktingar inte ska ses som ett tecken på att ett internflyktsalternativ är rimligt. Tvärtom kan förhållandena för dem vara så svåra att det måste anses orimligt att utvisa till en dylik situation. Är internflyktssituationen ett resultat av etnisk rensning är det ytterligare ett skäl att inte hänvisa till ett sådant område. Gör man det kan det uppfattas som ett indirekt godkännande av den etniska rensningen, vilket är ett gravt människorättsbrott.³³⁷

Ett genusperspektiv på denna fråga innebär att vara medveten om att kvinnors livsvillkor kan se annorlunda ut än mäns och att analysera samtliga faktorer utifrån genus och därmed se hur normer och föreställningen om kön påverkar kvinnors respektive mäns livsvillkor och eventuella sårbarhet för människorättskränkningar.

Särskilda genushänsyn måste tas vid bedömningen, vilket betonas i flera riktlinjer.

An asylum seeker's gender must be taken into consideration when deciding whether internal relocation is reasonable or unduly harsh. Financial, logistical,

³³⁶ Ibid. para. II.C.25-30.

³³⁷ Ibid. para. II.D.31-32.

social, cultural, legal and other barriers may significantly affect a woman's ability to travel to another area of the country, and to stay there without facing hardship.³³⁸

In determining the reasonableness of a woman's recourse to an internal flight alternative (IFA), decision-makers should consider the ability of women, because of their gender, to travel safely to the IFA and to stay there without undue hardship. In determining the reasonableness of an IFA, the decision makers should take into account factors including religious, economic, and cultural factors, and consider whether and how these factors affect women in the IFA.³³⁹

The question to be asked is whether the applicant would face a well-founded fear of persecution in the place of relocation and whether it is reasonable to expect an asylum seeker to stay in that place. In considering the reasonableness of relocation the decision-maker may need to take into account gender issues. For example, in certain countries, financial logistical, social, cultural and other factors may mean that women face particular difficulties. This may be particularly the case for widows or single parents. Women may have family ties i.e. children who are not able to relocate, they may face a particular form of discrimination in the place of relocation, or be unable to work such that they cannot survive in the place of relocation.³⁴⁰

Svenska förarbeten betonar särskilt vikten av att vid bedömningen av internflyktsalternativet ta hänsyn till kvinnors möjligheter att försörja sig och sin familj.

Även kravet på avsaknad av hemlandets skydd och frågan om det finns ett s.k. inre flyktalternativ skall bedömas på samma sätt oavsett vilken grund för förföljelse som är aktuell. Det inre flyktalternativet, dvs. att den enskilde kan få skydd på en annan plats i hemlandet, är en internationellt vedertagen princip. För att inre flykt skall bli aktuell som alternativ till flyktingskapet måste den enskilde ha tillgång till ett effektivt skydd mot förföljelse i hemlandet. Därutöver måste han eller hon också ha en realistisk möjlighet till försörjning och förutsättningar att leva på ett sätt som inte innebär onödigt lidande eller

³³⁸ UK Immigration Appellate Authority (IAA, 2000), Asylum gender guidelines, Berkowitz, N. and Jarvis, C. para. 2B.12. Dessa riktlinjer refereras här till i syfte att skildra viktiga könsrelaterade aspekter som bör beaktas. Det bör dock noteras att riktlinjerna inte automatiskt överförts till prövningsinstansen Asylum and Immigration Tribunal (AIT) som 2005 ersatte IAA (2000). Home Office har dock utfärdat riktlinjer som ska följas av anställda vid myndigheten Border and Immigration Agency: Home Office (March 2004 updated 2006), Gender issues in the asylum claim, Asylum Policy Instruction (API).

³³⁹ CIRB Guidelines on women refugee claimants fearing gender-related persecution: update (Canada, November 1996), C.4.

³⁴⁰ Home Office (March 2004 updated 2006), Gender issues in the asylum claim, Asylum Policy Instruction (API), s. 7.

umbäranden. Hänvisningar till ett inre flyktalternativ måste göras med försiktighet och med beaktande av den enskildes personliga förhållanden och de allmänna förhållandena i hemlandet. Inte minst kvinnors möjligheter till försörjning för sig och sin familj, när sådan finns, skall beaktas i ett sådant sammanhang. Det måste uppmärksammas att kvinnor i vissa länder ofta är mer utsatta som familjeförsörjare än män.³⁴¹

I fråga om inre flyktalternativ anser utskottet att regeringen på ett tydligt sätt beskrivit de överväganden som måste göras när frågan om inre flyktalternativ som alternativ till flyktingskap skall bedömas (s. 28). I propositionen anges att den enskilde måste ha både ett effektivt skydd mot förföljelse i hemlandet och en realistisk möjlighet till försörjning och förutsättningar att leva på ett sätt som inte innebär onödigt lidande eller umbäranden. Regeringen framhåller särskilt att kvinnors möjligheter till försörjning för sig och sin familj, när sådan finns, skall beaktas och att det måste uppmärksammas att kvinnor i vissa länder ofta är mer utsatta som familjeförsörjare än män. [...] UNHCR:s riktlinjer kan här tjäna som vägledning för bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte.³⁴²

Staten har bevisbördan

UNHCR har i sina riktlinjer om internflyktsalternativet (2003) konstaterat att asylprövande myndigheter har bevisbördan, dvs. ska kunna visa varför internflykt är såväl relevant som rimligt. Organisationen har även givit viss vägledning avseende hur den proceduren ska gå till samt betonat vikten av att använda relevant och djupgående landinformation.

The use of the relocation concept should not lead to additional burdens on asylumseekers. The usual rule must continue to apply, that is, the burden of proving an allegation rests on the one who asserts it. This is consistent with paragraph 196 of the Handbook which states that ... while the burden of proof in principle rests on the applicant, the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is shared between the applicant and the examiner. Indeed, in some cases, it may be for the examiner to use all the means at his [or her] disposal to produce the necessary evidence in support of the application.³⁴³

On this basis, the decision-maker bears the burden of proof of establishing that an analysis of relocation is relevant to the particular case. If considered relevant, it is up to the party asserting this to identify the proposed area of

³⁴¹ Prop. 2005/06:6, s. 28.

³⁴² Bet.2005/06:SfU4.

³⁴³ UNHCR Guidelines on Internal Flight Alternative, 2003, para. III.33.

relocation and provide evidence establishing that it is a reasonable alternative for the individual concerned.³⁴⁴

Enligt UNHCR:s riktlinjer (2003) krävs att en person, som övervägs ha ett internflyktsalternativ, ges möjlighet att argumentera för varför det inte är relevant och/eller varför det vore orimligt att kräva flytt till en annan del av landet.³⁴⁵ Det framhålls också att internflyktsalternativet aldrig bör övervägas i snabbprocesser.³⁴⁶

³⁴⁴ Ibid. para. III.34.

³⁴⁵ Ibid. para. III.35.

³⁴⁶ Ibid. para. III.36.

Hållpunkter

Avsnittet kan kort sammanfattas i följande hållpunkter för en genusmedveten tolkning:

- En rimlighets- och relevansanalys bör ta hänsyn till att könsdiskriminerande normer och lagar, liksom förekomsten av könsrelaterat våld, kan göra att kvinnor har svårare än män att förflytta sig och bosätta sig i en annan del av landet.
- Relevant individspecifik landinformation som inbegriper information om kvinnors rättigheter (och särskilda karaktäristika) bör ligga till grund för bedömningen av internflyktsalternativet.

Kan förföljelsen eller statens oförmåga/ ovilja att ge skydd hänföras till en konventionsgrund?

För att en person ska uppfylla kriterierna för flyktingstatus krävs att antingen förföljelsen eller statens oförmåga eller ovilja att ge skydd mot förföljelsen kan hänföras till en eller flera konventionsgrunder. Konventionsgrunden ska, enligt UNHCR, vara en relevant bidragande faktor. Den måste dock inte utgöra den enda eller dominerande orsaken. Det räcker med att konstatera att staten eller den icke-statliga förövaren tillskrivit den sökande någon konventionsgrunds attribut/karaktäristika (reellt eller ej) för att det avkrävda orsakssambandet ska vara uppfyllt.

Fem steg mot en genusmedveten analys av konventionsgrunderna

För att kvinnor och män ska få lika förutsättningar till flyktingstatus, oavsett kön eller sexualitet, krävs ett genusperspektiv. Det krävs att mansnormen frångås och att samtliga konventionsgrunder tolkas med utgångspunkt från såväl kvinnors som mäns erfarenheter av förtryck och motstånd, dock utan ett antagande att till exempel alla kvinnor har gemensamma erfarenheter och referensramar.

Ett tillvägagångssätt för att besvara rubrikfrågan och analysera huruvida förföljelsen eller avsaknaden av statligt skydd kan ha ett samband med någon av konventionsgrunderna kan vara att:

1. Kartlägga kvinnans uppgifter om hennes erfarenheter av olika former av diskriminering och våld, inbegripet hennes erfarenheter, åsikter och känslor kring normer och lagar som behandlar könsroller i stat, samhälle och familj liksom olika former av könsrelaterat våld och könsdiskriminering.
2. Kartlägga insamlad information om de människorättskränkningar som kvinnan fruktar, inbegripet könsrelaterat våld och dess orsaker, mekanismer och konsekvenser. Vid brister, försök att se om mer information går att samla in.
3. Kartlägga insamlad information om människorättsförhållandena i landet generellt och specifikt för kvinnor, inbegripet statens förhållningssätt till könsrelaterat våld mot kvinnor.
4. Analysera varje konventionsgrund i relation till kvinnans berättelse, relevant landinformation och kunskap om mekanismer, funktion, orsaker och konsekvenser av hennes tidigare erfarna och/eller fruktade kränkningar. Det innebär att analysera om hon kan anses tillhöra eller tillskrivas tillhörighet till "en viss samhällsgrupp", "ras"/nationalitet alternativt hyser eller tillskrivs en politisk eller religiös uppfattning samt, om så är fallet, att analysera om kraven på orsakssamband är uppfyllt. Hämta vägledning från UNHCR:s handbok och riktlinjer.
5. Kontrollera att alla grunder tolkats med beaktande av könsrelaterade aspekter, i enlighet med UNHCR:s och andra länders riktlinjer om könsrelaterad förföljelse.

I det här avsnittet finns hänvisningar till UNHCR-dokument, relevanta dokument från EU eller Europarådet, svenska förarbeten och ev. andra relevanta källor som kan vara till hjälp vid analysen av och argumentationen kring statens skydd och då särskilt i relation till könsspecifik och könsrelaterad förföljelse.

Inledningsvis beskrivs några av de problem kvinnor kan möta när genusperspektivet inte integreras i analysen av bedömningen av orsakerna: tillhörighet till viss samhällsgrupp, ras, nationalitet, politisk och religiös uppfattning. Därefter görs en genomgång av väsentliga juridiska aspekter. Kapitlet avslutas med en summering av några hållpunkter som kan beaktas vid analysen.

Det bör noteras att denna handbok inte utgår från svensk praxis, såsom den i dagsläget gestaltas i Migrationsöverdomstolens avgöranden. Läsaren bör därför hålla sig à jour med den och vara medveten om att den kan avvika från innehållet i UNHCR:s handbok och riktlinjer om bland annat könsrelaterad förföljelse (2003).³⁴⁷

Problematik

Kvinnor har många gånger förvägrats flyktingstatus med argumentet att den fruktade förföljelsen inte har något samband med konventionsgrunderna: nationalitet, ras, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiös eller politisk uppfattning. Detta har många gånger varit en konsekvens av att konventionsgrunderna inte tolkats ur ett genusperspektiv. Kvinnor och flickor har inte inkluderats i begreppet samhällsgrupp, varken heterosexuella eller lesbiska respektive bisexuella kvinnor.

Politisk och religiös uppfattning har tolkats snävt utifrån mäns klassiska erfarenheter och inte ansetts omfatta uppfattningar om könsroller inom stat, samhälle och familj. Begreppen har heller inte ansetts omfatta aktiviteter som består i att (medvetet eller omedvetet) överskrida sociala normer eller lagar som föreskriver hur "riktiga" (heterosexuella) kvinnor förväntas agera. Därmed har till exempel kvinnor som riskerat bestraffning på grund av att de velat leva ut sin kärlek till en annan kvinna inte ansetts ha uttryckt en politisk uppfattning. På samma sätt har kvinnor reducerats till apolitiska personer, trots att de riskerat bestraffning från stat eller enskilda till följd av att de opponerat sig mot stereotypa könsroller, klädkoder, vägrat partnervåld, tvångsgifte,

³⁴⁷ Migrationsöverdomstolens avgöranden finns tillgängliga via hemsidorna www.migrationsverket.se, www.dom.se, www.lagrummet.se

könsstympning, sexuella trakasserier eller andra former av könsrelaterat våld eller könsdiskriminering.

Synen på kvinnors organiserade politiska aktivitet i partier eller organisationer har också utgått från en manlig norm och därför har kvinnors aktiviteter inte alltid hörtsammats som politiska, eller ansetts vara på en alltför låg nivå för att utgöra en riskfaktor. Detta enskilt eller tillsammans med okunskap om våldtäktens funktion i olika kontexter, har flera gånger resulterat i att våldtäkter betraktats som slumpmässiga handlingar utförda i ett politiskt vakuum, med effekten att deras fruktan för framtida förföljelse ansetts ogrundad eller överdriven.

Kvinnor som på egen hand eller i organiserad form arbetat för kvinnors rättigheter och därför riskerat kränkningar, har inte ansetts förföljda av politiska skäl.

Genom att negligera kvinnors skiftande oppositionella uttryck har bilden av kvinnor som passiva offer för förtryck förmedlats samtidigt som risken för förföljelse underdrivits. Oförmågan att analysera könsrelaterat våld och könsdiskriminering från stat och enskilda ur ett könsmaktsperspektiv har också bidragit till att kvinnors motstånd negligerats och till att statens, samhällets och familjens könspolitik förbisetts.

Omedvetenheten om att kvinnor såsom symboler eller representanter för familj, folkgrupp, parti, stat eller annan kollektiv enhet kan tillskrivas vissa egenskaper och politiska uppfattningar har, i kombination med okunskap om till exempel våldtäktens funktioner i väpnad konflikt och andra kontexter, också resulterat i att kvinnors erfarenheter av tidigare förföljelse till exempel inte ansetts haft något samband med grunderna nationalitet, politisk eller religiös uppfattning och att framtida risker därför underdrivits.

En juridisk guide

För att alla ska få lika förutsättningar till flyktingstatus, oavsett kön eller sexualitet, krävs att varje konventionsgrund tolkas med hänsyn tagen till möjliga könsrelaterade aspekter. Detta har betonats av UNHCR, stater och andra vid många tillfällen. UNHCR har också uttryckt att könsrelaterade asylskäl som kvinnor ofta framför många gånger kan hänföras till flera av konventionsgrunderna samtidigt. Till exempel kan en asylansökan som grundar sig på överträdelse av sociala eller religiösa normer, analyseras i termer av samhällsgrupp, religion eller politik. Dock bör man vara medveten om att det inte kan krävas av den sökande att hon vet den exakta orsaken till

att hon utsatts för förföljelse, eller att hon kan formulera sin fruktan i konventionens terminologi.

Ensuring that a gender-sensitive interpretation is given to each of the Convention grounds is important in determining whether a particular claimant has fulfilled the criteria of the refugee definition. In many cases, claimants may face persecution because of a Convention ground which is attributed or imputed to them. In many societies a woman's political views, race, nationality, religion or social affiliations, for example, are often seen as aligned with relatives or associates or with those of her community.³⁴⁸

It is also important to be aware that in many gender-related claims, the persecution feared could be for one, or more, of the Convention grounds. For example, a claim for refugee status based on transgression of social or religious norms may be analysed in terms of religion, political opinion or membership of a particular social group. The claimant is not required to identify accurately the reason why he or she has a well-founded fear of being persecuted.³⁴⁹

Orsakssambandets två vägar

Den sökande ska, enligt UNHCR, visa att den välgrundade fruktan för förföljelse går att relatera till någon av konventionsgrunderna "ras", religion, nationalitet, politisk uppfattning, tillhörighet till viss samhällsgrupp. Orsakssambandet är uppfyllt när någon av grunderna antingen går att relatera till den fruktade förföljelsen eller statens oförmåga eller ovilja att ge ett effektivt och varaktigt skydd.

The well-founded fear of being persecuted must be related to one or more of the Convention grounds. That is, it must be "for reasons of" race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion. The Convention ground must be a relevant contributing factor, though it need not be shown to be the sole, or dominant, cause. In many jurisdictions the causal link ("for reasons of") must be explicitly established (e.g. some Common Law States) while in other States causation is not treated as a separate question for analysis, but is subsumed within the holistic analysis of the refugee definition. In many gender-related claims, the difficult issue for a decision-maker may not be deciding upon the applicable ground, so much as the causal link: that the well-founded fear of being persecuted was for reasons of that ground. Attribution of the Convention ground to the claimant by the State or non-State actor of persecution is sufficient to establish the required causal connection.³⁵⁰

³⁴⁸ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. II.D.22.

³⁴⁹ Ibid. para. II.D. 23.

³⁵⁰ Ibid. para. II.D. 20.

In cases where there is a risk of being persecuted at the hands of a non-State actor (e.g. husband, partner or other non-State actor) for reasons which are related to one of the Convention grounds, the causal link is established, whether or not the absence of State protection is Convention related. Alternatively, where the risk of being persecuted at the hands of a non-State actor is unrelated to a Convention ground, but the inability or unwillingness of the State to offer protection is for reasons of a Convention ground, the causal link is also established.

Nationalitet och "ras"

Nationalitet ska, enligt UNHCR, inte enbart förstås som medborgarskap. Det anspelar också på medlemskap i en etnisk eller språklig grupp och kan ibland betyda samma sak som "ras"; ett begrepp som också i flyktingrättsliga sammanhang definierats som alla former av etniska grupper. Trots att förföljelse på grund av nationalitet precis som på grund av "ras" inte är specifik för varken kvinnor eller män, så ser förföljelsemetoderna ofta annorlunda ut. Föreställningen om kön gör ofta att förföljelsen kan se olika ut beroende på om måltavlan är en kvinna eller en man. Förövaren kan välja att förstöra den etniska identiteten och/eller framgången för en grupp genom att döda, lemlästa eller fängsla männen, medan kvinnor kan ses som att de representerar den etniska/nationella identiteten och förföljs på ett annorlunda sätt, såsom genom sexuellt våld eller kontroll av kvinnors reproduktion. Våldtäkt används som vapen i krig och konflikt (för våldtäktens funktion i konflikter, se kapitel 3).

Nationality is not to be understood only as "citizenship". It also refers to membership of an ethnic or linguistic group and may occasionally overlap with the term "race". Although persecution on the grounds of nationality (as with race) is not specific to women or men, in many instances the nature of the persecution takes a gender-specific form, most commonly that of sexual violence directed against women and girls.³⁵¹

Race for the purposes of the refugee definition has been defined to include all kinds of ethnic groups that are referred to as "races" in common usage. Persecution for reasons of race may be expressed in different ways against men and women. For example, the persecutor may choose to destroy the ethnic identity and/or prosperity of a racial group by killing, maiming or incarcerating the men, while the women may be viewed as propagating the ethnic or racial

³⁵¹ Ibid. para. II.D.27.

identity and persecuted in a different way, such as through sexual violence or control of reproduction.³⁵²

Svenska förarbeten har också behandlat tolkningen av "ras" och nationalitet.

Förföljelse på grund av ras och nationalitet är normalt inte relaterad till kön eller sexuell läggning. Som nämnts ovan kan dock formerna för förföljelse i dessa fall vara könsspecifika.³⁵³

Politisk uppfattning

Politisk uppfattning, ska enligt UNHCR, tolkas ur ett genusperspektiv. Politisk uppfattning ska tolkas i vid bemärkelse och därmed inkludera en uppfattning om vad som helst som berör statsapparaten, regeringen eller samhället eller en policy. Det omfattar till exempel faktiska och tillskrivna uppfattningar om könsroller, vilka kan uppkomma när en kvinna medvetet eller omedvetet bryter mot könsdiskriminerande normer eller lagstiftning som påtalar hur "riktiga" kvinnor, flickor, döttrar, hustrur ska bete sig.

Kvinnors politiska aktivitet kan således, men måste inte, ta sig andra uttryck än mäns, och kan vara av individuell eller kollektiv karaktär. Det finns ingen politisk uppfattning per se utan sammanhanget avgör vad som ska definieras som en politisk uppfattning, vilken kan ge upphov till flyktningstatus.

Bestraffning för faktiska eller tillskrivna politiska uppfattningar och aktiviteter kan, men återigen måste inte, se annorlunda ut för kvinnor och män. Olika former av könsrelaterat våld och könsdiskriminering ska därför analyseras utifrån sin politiska kontext, en kontext som involverar maktförhållanden baserade på kön i stat, samhälle och familj. Flerfaldiga diskrimineringsgrunder samverkar också vid könsrelaterade kränkningar, varför faktorer som sexualitet, etnicitet, samhällsgrupp, klass, ålder mm. också måste beaktas vid analysen av om politisk grundad förföljelse föreligger.

UNHCR behandlar i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2003) vikten av en genusmedveten tolkning av politisk uppfattning:

Under this ground, a claimant must show that he or she has a well-founded fear of being persecuted for holding certain political opinions (usually different

³⁵² Ibid. para. II.D.24.

³⁵³ Prop. 2005/06:6, s. 24.

from those of the Government or parts of the society), or because the holding of such opinions has been attributed to him or her. Political opinion should be understood in the broad sense, to incorporate any opinion on any matter in which the machinery of State, government, society, or policy may be engaged. This may include an opinion as to gender roles. It would also include non-conformist behaviour which leads the persecutor to impute a political opinion to him or her. In this sense, there is not as such an inherently political or an inherently non-political activity, but the context of the case should determine its nature. A claim on the basis of political opinion does, however, presuppose that the claimant holds or is assumed to hold opinions not tolerated by the authorities or society, which are critical of their policies, traditions or methods. It also presupposes that such opinions have come or could come to the notice of the authorities or relevant parts of the society, or are attributed by them to the claimant. It is not always necessary to have expressed such an opinion, or to have already suffered any form of discrimination or persecution. In such cases the test of well-founded fear would be based on an assessment of the consequences that a claimant having certain dispositions would have to face if he or she returned.³⁵⁴

The image of a political refugee as someone who is fleeing persecution for his or her direct involvement in political activity does not always correspond to the reality of the experiences of women in some societies. Women are less likely than their male counterparts to engage in high profile political activity and are more often involved in 'low level' political activities that reflect dominant gender roles. For example, a woman may work in nursing sick rebel soldiers, in the recruitment of sympathisers, or in the preparation and dissemination of leaflets. Women are also frequently attributed with political opinions of their family or male relatives, and subjected to persecution because of the activities of their male relatives. While this may be analysed in the context of an imputed political opinion, it may also be analysed as being persecution for reasons of her membership of a particular social group, being her "family". These factors need to be taken into account in gender-related claims.³⁵⁵

Equally important for gender-related claims is to recognise that a woman may not wish to engage in certain activities, such as providing meals to government soldiers, which may be interpreted by the persecutor(s) as holding a contrary political opinion.³⁵⁶

Migrationsverkets riktlinjer från 2006 behandlar också tolkningen av politisk uppfattning.

³⁵⁴ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution (2002), para. II.D.32.

³⁵⁵ Ibid. para. II.D.33.

³⁵⁶ Ibid. para. II.D. 34.

Politisk åskådning bör i asylrättsliga sammanhang tolkas i vid bemärkelse och inrymmas i varje fråga som är av intresse för statsapparaten, regeringen, samhället eller politikerna. Åsikten om könsroller, rätten att välja partner, familjeplanering och föreskriven klädstil kan alltså rymmas under begreppet.

En person som – medvetet eller omedvetet – bryter mot diskriminerande lagar, sociala normer eller religiösa föreskrifter, kan uppfattas som oppositionell och beskyllas för att hysa vissa politiska sympatier. Om det leder till att personen utsätts för förföljelse kan det bedömas som förföljelse på grund av politisk åskådning. Som exempel kan nämnas att homosexuella från Iran beviljats flyktingstatus.

Kvinnors politiska engagemang kan ta sig annorlunda uttryck än vad som normalt gäller män men ändock skapa en många gånger likvärdig risk och utsatthet – något som bör beaktas vid prövningen. Engagemanget äger ofta rum på en ”lägre nivå” t.ex. genom att de vårdar sjuka rebellsoldater, rekryterar sympatisörer eller utarbetar och sprider flygblad.

Även en kvinnas önskan att inte delta i vissa aktiviteter, såsom att utfordra regeringens soldater, kan uppfattas som att hon hyser en till regimen motsatt politisk åsikt.³⁵⁷

De brittiska riktlinjerna från dåvarande Immigration Appellate Authority (2000) fortsätter på samma linje, men förtydligar och behandlar med än utförligare exempel hur en genusmedveten tolkning av ”politisk uppfattning” kan se ut, och hur kvinnors och flickors rättigheter därigenom kan tillvaratas. Avseende konventionella former av politiskt deltagande exemplifierar riktlinjerna hur kontextbunden en politisk handling är (laga mat, vidarebefordra meddelanden, gömma personer etc). De betonar att den inte bara kan resultera i en förföljelserisk på grund av faktisk eller tillskriven politisk åsikt utan att kvinnor i vissa fall även kan bestraffas hårdare än män.

The penalty for engaging in political activity, whether actual or imputed, may be more severe for women than men if engaging in such activities also involves breaching social and cultural norms precluding women’s involvement in such matters. For example women may both receive punishment from the state for their activities and be socially ostracised.³⁵⁸

³⁵⁷ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 19.

³⁵⁸ UK Immigration Appellate Authority (IAA, 2000), Asylum gender guidelines, Berkowitz, N. and Jarvis, C. para. 3.24. Dessa riktlinjer refereras här till i syfte att skildra viktiga könsrelaterade aspekter som bör beaktas. Det bör dock noteras att riktlinjerna inte automatiskt överförts till den

Avseende engagemang i kvinnorörelser med målet att förbättra kvinnans ställning i samhället, konstateras att det är en politisk aktivitet och att feminism är en politisk åsikt.³⁵⁹

Avseende situationen när kvinnor medvetet eller omedvetet överträder gällande uppförandenormer exemplifieras hur politisk grundad förföljelse kan te sig. Det tydliggörs att det i dessa fall inte endast måste handla om fall där staten lagreglerar hur kvinnor bör bete sig genom att bestraffa överträdelser. Det kan också handla om att staten understödjer alternativt tolererar bestraffning från samhälle och enskilda, eller att staten misslyckas med att skydda kvinnor som bestraffas enbart av den anledningen att de brutit mot normer och därigenom uttryckt sina faktiska eller tillskrivna politiska åsikter. Förföljelsegrunden kan således aktualiseras när kvinnor (medvetet eller ej) uttrycker sin rätt till självständighet och/eller motsätter sig könsdiskriminering eller könsrelaterat våld.

Opinions and conflicts concerning the role of women within society and women's behaviour are conflicts of a political nature. Thus where a woman is persecuted as a result of her opposition to, or refusal to comply with, the prescribed role of women in the country of origin such persecution will be on the basis of her political opinion. There may also be overlaps with persecution on other grounds.³⁶⁰

In many countries clear social roles and behaviour are prescribed for women. They may be: prescribed by the state through law, legal structures and social policies; prescribed by society, or individuals or groups within society, and upheld or tolerated by the state; and prescribed by society, or individuals or groups within society, and the state may or be unable, or otherwise fail, to protect those who refuse or fail to conform. Such social roles and behaviour may be extremely wide ranging, including, for example: restrictions on ability to vote, to access education, to control reproduction through contraception, to drive a car, to travel alone, to leave the home, to choose a marriage partner, to take employment or to practice certain professions, to dress without adherence to dress codes, to live without male protection, to apply for a passport or

prövningsinstansen Asylum and Immigration Tribunal (AIT) som 2005 ersatte IAA (2000). Home Office har dock utfärdat riktlinjer som ska följas av anställda vid myndigheten Border and Immigration Agency: Home Office (March 2004 updated 2006), Gender issues in the asylum claim, Asylum Policy Instruction (API). I dessa riktlinjer behandlas konventionsgrunden politisk uppfattning på s. 10-11.

³⁵⁹ Ibid., para. 3.25.

³⁶⁰ Ibid., para. 3.26.

identity card, to choose a lesbian sexual partner, and to reject female genital mutilation.³⁶¹

A woman's choice of sexual orientation may itself be, or may be perceived as, an expression of political opinion.³⁶²

A woman who opposes discrimination against women may be perceived as also holding particular other political views and thus may be persecuted for political opinions attributed to her, regardless of whether she does actually hold those views.³⁶³

A woman who expresses views of independence from or refuses or fails to conform to the legal, social or cultural norms of society regarding women's behaviour may be perceived as holding certain political views and thus persecuted on the basis of political opinions attributed to her, regardless of whether she does actually hold those views.³⁶⁴

Avseende kvinnor som utsätts för våldtäkt och andra kränkningar för att de tillskrivits en politisk uppfattning på grund av sin familje- eller grupptillhörighet förtydligas att det även kan ske i syfte att förnedra eller skada en hel familj eller grupp på grund av deras faktiska eller misstänkta politiska åsikter eller samröre med vissa aktörer.³⁶⁵

Riktlinjerna betonar också vikten av att inte underskatta de politiska dimensionerna av kvinnors förföljelse, särskilt i de fall då hon själv kanske inte betraktar sig som politisk i sitt agerande.

It is important not to underestimate or overlook the political reasons for a woman's persecution even though she may not regard herself as acting politically. She may not directly claim, orally or in writing, that she has been persecuted for reasons of political opinion and may find it difficult to explain the reasons for her persecution.³⁶⁶

FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor har också talat om sambandet mellan våld mot kvinnor och politik.

³⁶¹ Ibid. para. 3.27.

³⁶² Ibid. para. 3.31.

³⁶³ Ibid. para. 3.29.

³⁶⁴ Ibid. para. 3.30.

³⁶⁵ Ibid. para. 3.32, 3.33.

³⁶⁶ Ibid. para. 3.20.

One of the main obstacles to the protection of women's rights has been attributed to the role of public/private dichotomy in international human rights law, which was conventionally premised on the liberal, minimalist conception of the State. This reflected the hierarchical relations experienced by men in the "public" sphere, leaving the hierarchical associations in the "private" sphere off limits to State intervention. This normalized the use of violence in the privacy of the home. "Such a division of spheres, by ignoring the political character of power unequally distributed in family life, does not recognize the political nature of the so-called private life. Such a division of spheres clouds the fact that the domestic arena is itself created by the political realm where the state reserves the right to choose intervention".³⁶⁷

The focus on domestic or intimate partner violence has exposed the inconsistencies in the constitution and practice of human rights law. Even in societies where there is seemingly a high level of gender equality, violence occurring in the private sphere continues to be regarded as a matter undeserving of public policy attention. The public/private codification in international law has not only served as an ideological barrier to the development of the human rights discourse in many societies but it has also served as a guard against it. In many parts of the world the struggle for human rights seems to end at one's doorstep. It is not uncommon even for women themselves to perceive violence in the private sphere as normal.³⁶⁸

Svenska förarbeten behandlar också vikten av att tolka konventionsgrunden politisk uppfattning utifrån ett genusperspektiv.

Politisk åskådning som förföljelsegrund bör tolkas i vid bemärkelse och kan omfatta alla frågor som är av intresse för statsmakten eller samhället i övrigt (UNHCR, Guidelines on international protection: Gender-Related Persecution, punkten 32). Förföljelse på grund av politisk åskådning kan därmed också vara hänförlig till kön eller sexuell läggning, t.ex. när den uppfattning som föranleder förföljelsen rör kvinnors eller homosexuellas rättigheter, familjeplanering eller föreskriven klädsel. Förföljelsegrunderna religion och politisk åskådning överlappar ofta varandra vid förföljelse som även är relaterad till kön eller sexuell läggning. Detta är särskilt tydligt när den drabbade kommer från en stat där det i realiteten inte görs någon skillnad mellan politik och religion. En person som medvetet eller omedvetet bryter mot diskriminerande lagar, sociala normer eller religiösa föreskrifter kan uppfattas som oppositionell och beskyllas för att hysa vissa politiska sympatier och därför utsättas för förföljelse. Vad som kan anses utgöra politisk aktivitet varierar i olika samhällen och beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Som utredningen konstaterat ser mäns och kvinnors politiska engagemang olika

³⁶⁷ Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Erturk, 2006, para. 59.

³⁶⁸ Ibid. para. 60.

ut i de asylsökandes hemländer. Mäns politiska engagemang sker många gånger öppet genom att de intar framskjutna positioner eller deltar aktivt i opinionsbildande verksamhet. Politisk verksamhet bland kvinnor är ofta mindre synlig och bedrivs på en lägre nivå. Det bör framhållas att risken för att förföljas av politiska skäl inte av detta skäl kan sägas vara mindre för kvinnor. Risken kan i själva verket vara större, eftersom kvinnor kan utgöra mer lättåtkomliga mål. Det är också vanligt att kvinnor tillskrivs samma politiska åsikter som sina män eller manliga släktingar, oavsett om kvinnan delar dessa åsikter eller ens känner till dem, och att kvinnan utsätts för förföljelse på grund av mannens politiska aktivitet.³⁶⁹

Religiös uppfattning

Konventionsgrunden religiös uppfattning ska, enligt UNHCR, tolkas ur ett genusperspektiv, vilket innebär att såväl kvinnors som mäns erfarenheter av religiös aktivitet och uttryck ska beaktas. Det kräver bland annat en medvetenhet om att kvinnor kan förföljas på grund av att de inte agerar i överensstämmelse med den dominerande tolkningen av hur "riktiga" kvinnor bör agera. I många sammanhang kan konventionsgrunderna religion och politik samverka och överlappa varandra.

UNHCR har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) liksom om religionsbaserad förföljelse behandlat konventionsgrunden ur ett genusperspektiv, och givit exempel på hur den kan tolkas när kvinnor åberopar risk för förföljelse.

In certain States, the religion assigns particular roles or behavioural codes to women and men respectively. Where a woman does not fulfil her assigned role or refuses to abide by the codes, and is punished as a consequence, she may have a well-founded fear of being persecuted for reasons of religion. Failure to abide by such codes may be perceived as evidence that a woman holds unacceptable religious opinions regardless of what she actually believes. A woman may face harm for her particular religious beliefs or practices, or those attributed to her, including her refusal to hold particular beliefs, to practise a prescribed religion or to conform her behaviour in accordance with the teachings of a prescribed religion.³⁷⁰

There is some overlap between the grounds of religion and political opinion in gender-related claims, especially in the realm of imputed political opinion. While religious tenets require certain kinds of behaviour from a woman, contrary behaviour may be perceived as evidence of an unacceptable political opinion. For example, in certain societies, the role ascribed to women may be attributable to the requirements of the State or official religion. The authorities

³⁶⁹ Prop. 2005/06:6, s. 24.

³⁷⁰ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. II.D. 25.

or other actors of persecution may perceive the failure of a woman to conform to this role as the failure to practice or to hold certain religious beliefs. At the same time, the failure to conform could be interpreted as holding an unacceptable political opinion that threatens the basic structure from which certain political power flows. This is particularly true in societies where there is little separation between religious and State institutions, laws and doctrines.³⁷¹

Particular attention should be paid to the impact of gender on religion-based refugee claims, as women and men may fear or suffer persecution for reasons or religion in different ways to each other. Clothing requirements, restrictions on movement, harmful traditional practices, or unequal or discriminatory treatment, including subjection to discriminatory laws and/or punishment, may all be relevant.³⁷²

Svenska förarbeten har också framhållit vikten av att beakta genusperspektivet vid tolkningen av religiös uppfattning, och har givit exempel på hur kvinnors religiösa uppfattning kan komma till uttryck.

Förföljelse på grund av religiös åskådning kan vara relaterad till kön eller sexuell läggning. Religionen föreskriver i vissa samhällen eller stater särskilda roller eller beteendekoder för kvinnor respektive män. När en kvinna eller man riskerar förföljelse därför att hon eller han inte anpassar sig till den roll som föreskrivs för henne eller honom eller vägrar att iaktta de gällande koderna, kan förföljelsegrunden religion vara tillämplig. En vägran eller oförmåga att följa sådana normer, t.ex. föreskrifter om viss klädsel, kan i vissa fall uppfattas som ett bevis på att personen har en oacceptabel religiös åskådning, oavsett vad han eller hon faktiskt tror på. Detsamma kan gälla personer som på grund av sin sexuella läggning vägrar att, eller inte kan, anpassa sig till rådande religiösa normer, vilka ofta föreskriver att sexuell samvaro uteslutande får ske inom äktenskapet mellan en man och en kvinna (SOU 2004:31 s. 92).³⁷³

Det har även lyfts fram i Migrationsverkets riktlinjer.³⁷⁴

Tillhörighet till viss samhällsgrupp

Konventionsgrunden tillhörighet till viss samhällsgrupp ska, enligt UNHCR, tolkas ur ett genusperspektiv för att ge alla, oavsett kön eller sexualitet, lika förutsättningar till

³⁷¹ Ibid. para. II.D.26.

³⁷² UN High Commissioner for Refugees, Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 28 April 2004. HCR/GIP/04/06., para. II.E.a.24.

³⁷³ Prop. 2005/06:6, s. 23.

³⁷⁴ Migrationsverkets riktlinjer, 2006, s. 19.

flyktingstatus. Det innebär bland annat att heterosexuella, bisexuella och lesbiska kvinnor kan utgöra en samhällsgrupp utifrån sitt kön, precis som lesbiska kvinnor också i sig kan utgöra en samhällsgrupp utifrån sin sexuella läggning.

UNHCR har i sina riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) liksom i riktlinjerna som berör just konventionsgrunden tillhörighet till viss samhällsgrupp, behandlat hur begreppet ska tolkas.³⁷⁵ UNHCR betonar dock att användningen av denna grund inte ska ske på bekostnad av en minskad användning av andra tillämpliga grunder, såsom politisk eller religiös uppfattning.³⁷⁶

UNHCR definierar begreppet ”en viss samhällsgrupp” som: ”en grupp personer som, bortsett från risken för förföljelse, har ett gemensamt kännetecken eller uppfattas som en grupp av övriga samhällsmedborgare. Detta kännetecken är ofta medfött, oföränderligt eller på annat sätt grundläggande för individens identitet, samvete eller utövande av mänskliga rättigheter”.³⁷⁷

UNHCR har förtydligat att dessa kännetecken således inbegriper karaktäristika som grundar sig i historiska förhållanden liksom karaktäristika vilka man inte kan avkräva ska ändras eftersom de är så nära sammanlänkade med personens identitet eller är ett uttryck för grundläggande mänskliga rättigheter.

Organisationen har också förtydligat att begreppet inte kan härledas ur förföljelse, att kön kan inrymmas i begreppet med kvinnor som ett gott exempel, att det inte finns något krav på att gruppen ska vara sammanhängande eller att alla gruppens medlemmar ska löpa risk att utsättas för förföljelse. Vidare betonas att gruppens storlek inte är ett relevant kriterium vid analysen av konventionsgrunden.³⁷⁸

It follows that sex can properly be within the ambit of the social group category, with women being a clear example of a social subset defined by innate and immutable characteristics, and who are frequently treated differently than men. Their characteristics also identify them as a group in society,

³⁷⁵ Se UN High Commissioner for Refugees, Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social Group" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 7 May 2002. HCR/GIP/02/02; UNHCR Guidelines on Gender-related persecution (2002), para. II.D.28-31.

³⁷⁶ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. II D. 28.

³⁷⁷ UNHCR Guidelines on Particular Social Group, para. II.B.11, svensk översättning i SOU 2004:31 s. 112.

³⁷⁸ Ibid. para. II.B.14-19.

subjecting them to different treatment and standards in some countries. Equally, this definition would encompass homosexuals, transsexuals, or transvestites.³⁷⁹

EU:s skyddsgrundsdirektiv definierar i artikel 10 begreppet en viss samhällsgrupp, en definition i vilken både kvinnor och hbt-personer kan inkluderas.³⁸⁰ Svenska förarbeten har också uppmärksammat att kvinnor kan utgöra en samhällsgrupp och att det är väsentligt att den svenska tolkningen av begreppet samhällsgrupp är i överensstämmelse med UNHCR:s definitioner och riktlinjer.

Regeringen anser att det är mycket angeläget att den svenska tolkningen av flyktingdefinitionen nu ändras i anslutning till dessa internationellt utarbetade och accepterade definitioner och riktlinjer. Kön och sexuell läggning, ensamt eller i förening med andra kännetecken, skall kunna grunda tillhörighet till en viss samhällsgrupp även i den svenska utlänningslagens mening, och den som söker skydd undan sådan förföljelse skall därmed på denna grund kunna ges flyktingstatus.³⁸¹

Kön eller sexuell läggning kan skapa tillhörighet till en viss samhällsgrupp på olika sätt beroende på omständigheterna. De personer som utgör en samhällsgrupp kan ha ett kännetecken som är oföränderligt och som de själva inte kan ändra på. Ett sådant kännetecken kan vara medfött, som t.ex. släktskap eller funktionshinder. Kännetecknet kan också härröra från historiska förhållanden som individen inte kan ändra på, t.ex. därför att han eller hon tidigare varit aktiv i en organisation eller haft en viss social status (SOU 2004:31 s. 118). Andra kännetecken som kan grunda tillhörighet till en viss samhällsgrupp är sådana som är grundläggande för individens identitet, samvete eller utövande av mänskliga rättigheter, och som bottnar i individens övertygelse eller känsla av mänsklig värdighet. Till denna kategori kan föras bl.a. personer som på grund av en inre övertygelse har valt en annan livsstil än den som accepteras av omgivningen, t.ex. kvinnor som tvärtemot vad samhällsnormen kräver vill förbli ogifta eller yrkesarbета. Om deras oförmåga eller ovilja att underordna sig sådana sociala normer inte av omgivningen uppfattas som ett uttryck för en politisk eller religiös åsikt, men omgivningen ändå utsätter personerna för förföljelse på grund av det avvikande beteendet, kan grunden för förföljelsen vara hänförlig till personernas tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Samhällsgruppen utgörs då av människor som på grund av sin övertygelse vägrar att foga sig i de rådande samhällsnormerna för könsroller och som på grund av denna övertygelse utsätts för förföljelse. En samhällsgrupp kan även identifieras redan genom att de som ingår i gruppen av sin omgivning uppfattas som en särskild grupp i samhället. Det sistnämnda kan dock inte innebära att alla kännetecken som i omgivningens ögon kan

³⁷⁹ UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002, para. II.D.30.

³⁸⁰ EU:s skyddsgrundsdirektiv, artikel 10.

³⁸¹ Prop. 2005/06:6, s. 25.

identifiera en samhällsgrupp är sådana att de som bär kännetecknet skall anses tillhöra en särskild samhällsgrupp enligt flyktingbestämmelsen. Även om kännetecknet inte behöver vara oföränderligt eller förknippat med personlig övertygelse bör det för att det skall ha flyktingrättslig relevans kunna krävas att kännetecknet är av sådan betydelse för individen att det vore oförenligt med Genèvekonventionens grunder att förvänta sig att han eller hon avstår från det och istället anpassar sig efter de normer och värderingar som råder i hemlandet.³⁸²

Grupptillhörigheten kan även grunda sig på en kombination av egenskaper eller kännetecken, t.ex. konststillhörighet i förening med utövandet av den mänskliga rättigheten att själv välja om man vill bilda familj och i så fall med vem eller rättigheten att inte utan samtycke tvingas att underkasta sig kirurgiska ingrepp.³⁸³

I situationer där förföljelsen har sin grund i den utsattes sexuella läggning kan det ofta framgå ganska tydligt att han eller hon tillhör en viss samhällsgrupp. Exempelvis betraktas homosexuella i många länder av sin omgivning som en särskild samhällsgrupp och det är just deras sexuella läggning som utgör motivet till förföljelsen. Regeringen vill betona att sexuell läggning skall betraktas som en grundläggande egenskap hos individen som det aldrig kan komma i fråga att kräva att han eller hon avstår från. Sexuell läggning är alltså en sådan egenskap som kan definiera en samhällsgrupp i flyktingbestämmelsens mening. Detta gäller även om en homosexuell person i hemlandet har dolt sin sexuella läggning, eller har levt på ett sätt som minimerat risken för förföljelse.³⁸⁴

Tolkningen måste tillåtas att följa med samhällsutvecklingen, vilket också är den tolkningsmetod som förordas i UNHCR:s riktlinjer. Vid en avvägning mellan risken för att begreppet samhällsgrupp kan anses förlora något i konkretion och vikten av att den som förföljs på grund av sitt kön eller sin sexuella läggning bereds skydd som flykting, anser regeringen att sistnämnda hänsynstagande väger mycket tungt.³⁸⁵

Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning kan alltså inrymmas under samtliga de grunder för förföljelse som anges i utlänningslagens flyktingdefinition. Förföljelsegrunderna är likvärdiga i förhållande till varandra och prövningen, när förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning åberopas, bör därför göras utifrån samtliga grunder, utan inbördes rangordning. I det enskilda fallet kan dock, vilket

³⁸² Ibid. s.25-26.

³⁸³ Ibid. s. 26.

³⁸⁴ Ibid.

³⁸⁵ Ibid. s. 27.

utredningen också anför, en grund ha större relevans än de andra. Flera förföljelsegrunder kan också vara tillämpliga samtidigt. Det kan därför vara nödvändigt att pröva de åberopade asylskälen i förhållande till samtliga förföljelsegrunder för att finna den mest relevanta grunden och för att en entydig praxis skall kunna utvecklas. Att var och en av förföljelsegrunderna har sin självständiga betydelse får inte utesluta en helhetsbedömning.

Bevisfrågor mm.

Bedömningen av orsakssambandet mellan förföljelsen och/eller statens skydd och konventionsgrunderna inkluderar alltid en trovärdighetsbedömning och bevisvärdering. Principen om tvivelsmålets fördel, *the benefit of the doubt*, intar här en central roll. Bevisfrågorna, som behandlas närmare längre fram i detta kapitel, sker dock som en av flera väsentliga delar i en holistisk flyktingskapsbedömning.

Hållpunkter

Avsnittet kan kort sammanfattas i följande hållpunkter för en genusmedveten tolkning:

- Kvinnor kan utgöra en samhällsgrupp.
- Kvinnors politiska aktivitet och uttryck kan se annorlunda ut än mäns, och inkludera både organiserat och enskilt (faktiskt eller tillskrivet) motstånd mot statens, samhällets och familjens syn på könsroller och hur "riktiga" (heterosexuella) kvinnor bör agera, eller på andra förhållanden som rör statsapparaten, lagar eller policys.
- Könrelaterat våld och könsdiskriminering kan aldrig anses vara privat våld, utan sker i en politisk kontext där stat, samhälle och enskilda är aktiva och passiva i varierande grad.
- Kvinnors religiösa uppfattning kan ta sig annorlunda uttryck än mäns, och även inkludera uppfattningar om könsroller och hur en enligt den dominerande religionstolkningen "riktig" kvinna kan förväntas agera.
- Kvinnor ses ofta som representanter för en etnisk grupp, en samhällsgrupp, en nation, en familj mm. och våldtäkt används som ett effektivt vapen för att pressa fram information, förnedra eller förödmjuka både kvinnorna som utsätts och männen i det kollektiv de associeras med. Förföljelse på grund av "ras" och nationalitet sker ofta med könsspecifika förföljelsemetoder, tex sexuellt våld.

Bevisfrågor och avslutande aspekter av asylbedömningen

De uppgifter som framkommer blir föremål för en bevisvärdering.³⁸⁶ Bevisbördan ligger, enligt UNHCR, ”i princip [...] på den sökande”, men ”skyldigheten att ta reda på och värdera alla relevanta fakta [delas] mellan den sökande och utredaren.”.³⁸⁷ Den asylprövande instansen har dock alltid ett långtgående utredningsansvar.³⁸⁸

FN:s kommitté mot tortyr (CAT) har även tydliggjort att bevisbördan kan skifta under handläggningens gång.

The Committee notes the state party’s position that the author has not fulfilled her obligation to submit the controllable information that would enable her to enjoy the benefit of the doubt. However, the Committee is of the view that the author has submitted sufficient details regarding her *siege* or *mutah* marriage and the alleged arrest [...] that could have, and to a certain extent have been, verified by the Swedish immigration authorities, to shift the burden of proof. In this context the Committee is of the view that the state party has not made sufficient efforts to determine whether there are substantial grounds for believing that the author would be in danger of being subjected to torture.³⁸⁹

Beviskravet i flyktingrätten är lägre än i till exempel brottmål och dispositiva tvistemål.³⁹⁰ UNHCR har använt ord som ”good reason” och ”rimlig möjlighet” i relation till vilket krav som ska ställas på en fruktan för att anses välgrundad.³⁹¹ I svensk asylrätt använder man sig av begreppet ”sannolikhet”, den sökande ska visa att det är sannolikt att han eller hon riskerar förföljelse.³⁹² Det bör också noteras att det råder fri bevisföring.

³⁸⁶ För en genomgång av och diskussion kring rättsläget avseende bevisvärdering, se t.ex. Diesen, Christian *Bevisvärdering i flyktingärenden* i Diesen m.fl., 2007, s. 222-257.

³⁸⁷ UNHCR:s handbok, 1979, para. 196.

³⁸⁸ För en redogörelse av och diskussion kring rättsläget avseende dels statens utredningsansvar dels bevisbördan, se Lagerqvist Veloz Roca, Annika ”Beslutsunderlaget i migrationsärenden; Det allmännas utredningsansvar och sökandens uppgiftsskyldighet” s. 147-166 och Diesen, Christian ”Bevisvärdering i flyktingärenden” s. 187-200, 214-215, i Diesen, 2007.

³⁸⁹ CAT Communication no. 149/199.

³⁹⁰ För en redogörelse för och diskussion kring rättsläget avseende beviskravet, se Diesen, Christian ”Bevisvärdering i flyktingärenden” i Diesen, 2007, s. 212-221.

³⁹¹ Se t.ex. UNHCR, *The International Protection of Refugees: Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, UNHCR 2000, para. II.iii. 10; Gorlick Brian, ”Common Burdens and Standards: Legal Elements in Assessing Claims to Refugee Status”, i *New Issues in Refugee Research*, UNHCR, Working Paper No. 68, October 2002.

³⁹² Se Diesen, ”Bevisvärdering i flyktingärenden” i Diesen, 2007, s. 212-215.

En riskbedömning, och därigenom även en trovärdighetsbedömning, görs i relation till både sökandens uppgifter, eventuella inlämnade handlingar och tillgänglig landinformation.

Principen om *the benefit of the doubt*, tvivelsmålets fördel, har en central roll i flyktingrätten. UNHCR har framhållit att ”med tanke på svårigheterna i bevishänseende som följer av den speciella situation som den sökande av flyktingskap befinner sig i bör således beviskravet inte tillämpas alltför strikt”³⁹³ utan ”om den sökandes redogörelse förfaller trovärdig och det inte finns goda skäl att anta det motsatta, bör den sökande i sådana fall ges fördel av det uppkomna tvivelsmålet”.³⁹⁴

UNHCR påpekar emellertid att tillåtandet av bristande bevisning inte innebär att man nödvändigtvis måste acceptera ostyrkta påståenden som sanna om de är oförenliga med den allmänna redogörelsen som den sökande har presenterat.³⁹⁵ Samtidigt inflikas implicit att det som framstår som motsägelser kan ha rimliga förklaringar och att det kan finnas skäl till varför felaktiga påståenden framförts eller den sökande underlåtit att berätta om viktiga förhållanden.³⁹⁶ Några av dessa skäl har diskuterats tidigare, till exempel i avsnittet om välgrundad fruktan.

Avseende tillfällen där oriktiga uppgifter ändå har lämnats fastslår UNHCR att ”[o]sanna påståenden är i sig inte skäl nog att vägra en person flyktingstatus”, utan ”[d]et är utredarens ansvar att bedöma sådana påståenden i ljuset av samtliga omständigheter i fallet.”.³⁹⁷

Avslutningsvis bör has i åtanke att UNHCR förespråkar en holistisk flyktingstatusbedömning. Det bör också erinras att, enligt UNHCR, ska man som huvudregel bedöma risken för förföljelse, d.v.s. det är framåtsyftande. Om man kan konstatera att den sökande redan utsatts för förföljelse så kan man som regel utgå ifrån att han/hon känner en välgrundad fruktan för fortsatt förföljelse.

Som regel skall den sökandes fruktan anses vara välgrundad om han i rimlig mån visar att fortsatt vistelse i hemlandet skulle vara outhärdlig med

³⁹³ UNHCR:s handbok, 1979, para. 196.

³⁹⁴ Ibid. para. 197.

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ Ibid. para. 199.

³⁹⁷ Ibid.

hänvisning till de skäl som anges i definitionen. Detta gäller också om så skulle vara fallet vid ett återvändande till hemlandet.³⁹⁸

Om man bortser från situationer av de slag som nämns i föregående punkt, måste den sökande vanligtvis visa varför han som individ fruktar förföljelse. Som regel kan man utgå från att en person som redan förföljts på grund av något av de skäl som räknas upp i 1951 års konvention, hyser en välgrundad fruktan för förföljelse. Ordet fruktan syftar emellertid inte bara på personer som redan har blivit förföljda utan även på de som önskar undvika en situation som medför en risk för förföljelse.³⁹⁹

I propositionen om flyktingskap och kön skrivs följande om välgrundad fruktan och den framåtsyftande riskbedömningen.

Begreppet välgrundad fruktan för förföljelse anses innefatta dels ett subjektivt element, dvs. den känsla av fruktan för förföljelse som utlänningen själv känner, dels ett objektivt moment som innebär ett krav på att denna fruktan ska ha fog för sig. Fruktan anses vara välgrundad om det med hänsyn till den asylsökandes personliga förhållanden och förhållandena i hemlandet finns anledning att anta att sökanden kan komma att utsättas för förföljelse vid ett återvändande. Det är alltså fråga om en framåtsyftande riskbedömning. Det krävs inte att utlänningen tidigare har utsatts för förföljelse, men att så redan har skett är en omständighet som talar för att risk för förföljelse alltså finns.⁴⁰⁰

Det är således inget måste att ha utsatts för förföljelse, men tidigare erfarenheter är en indikation på framtida risk.

Om situationen förbättras i ett land så innebär det emellertid inte per automatik att situationen för kvinnor som fruktar olika former av könsrelaterat våld förbättras och att rättssäkerheten för kvinnor ökar, särskilt inte när det gäller civilrättsliga lagar. De kanadensiska riktlinjerna belyser detta.

In situations where a woman's fear relates to personal-status laws or where her human rights are being violated by private citizens, an otherwise positive change in the country conditions may have no impact, or even a negative impact, on a woman's fear of gender-related persecution. An assessment should be made of the claimant's particular fear and of whether the changes are

³⁹⁸ Ibid. para. 42.

³⁹⁹ Ibid. para. 46.

⁴⁰⁰ Prop. 2005/06:6 s. 9.

meaningful and effective enough for her fear of gender-related persecution to no longer be well-founded.⁴⁰¹

Även där det kan konstateras att den sökande i hemlandet utsatts för förföljelse, men att förhållandena ändrats så pass mycket att risken för förföljelse inte längre kvarstår, finns även vissa fall där personen i fråga kan anses uppfylla kriterierna för flyktingstatus på grund av effekterna av den tidigare mycket svåra förföljelsen.

⁴⁰¹ Se t.ex. kapitel 3 (statligt våld) och kapitel 8 (förföljelsebegreppet).

KAPITEL 9. KOMPLETTERANDE GRUNDER - BEDÖMNING

Skyddsbehövande i övrigt

Svensk lag innehåller förutom flyktingdefinitionen även kompletterande skyddsgrunder. Om man söker asyl men nekas flyktingstatus, finns således fortfarande en möjlighet att få skydd. Med skyddsbehövande i övrigt avses, enligt 4 kap 2 § UtL, den som 1) känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 2) behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller 3) inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof. Motsvarande gäller för statslösa.⁴⁰²

Det främsta som skiljer flyktingstatusbedömningen från bedömningen av risken för tortyr mm. i lagrummet skyddsbehövande i övrigt, är att det inte finns något krav på att den välgrundade fruktan för allvarliga MR-kränkningar ska ha en specifik orsak. Beviskraven är desamma i båda lagrummen.

För att alla ska ges lika förutsättningar till uppehållstillstånd som skyddsbehövande, oavsett kön, är det viktigt att anlägga ett genusperspektiv. Det innebär exempelvis att inkludera olika former av mäns våld mot kvinnor och grov könsdiskriminering i förbudet mot tortyr eller omänsklig förnedrande behandling eller bestraffning, för att säkerställa att kvinnors erfarenheter beaktas likväl som mäns. Det innebär också att analysera risken för hot i samband med väpnade konflikter eller allvarliga motsättningar ur ett genusperspektiv och säkerställa att såväl kvinnors som mäns erfarenheter av kränkningar inryms i paragrafen.

Kvinnor ska ges lika förutsättningar till skydd som män enligt de kompletterande skyddsgrunderna, samtidigt som man måste vara medveten om att risk för könsrelaterad förföljelse i regel inryms i flyktingbegreppet.

⁴⁰² Utformningen av paragrafen skyddsbehövande i övrigt kan i framtiden komma att ändras. Detta föreslår Skyddsgrundsutredningen (se källförteckning SOU 2006:6).

Synnerligen ömmande omständigheter

Enligt 5 kap. 6 § i utlänningslagen får (om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund), tillstånd beviljas om det vid en samlad bedömning av den asylsökandes situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska hans eller hennes hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

Här krävs ett genusperspektiv, dvs. analysen och bedömningen av rekvisiten i lagrummet synnerligen ömmande omständigheter bör ta hänsyn till såväl män som kvinnors eventuella erfarenheter. Ett sätt att göra detta kan vara att ta hänsyn till psykologiska konsekvenser av sexuella övergrepp och andra former av könsrelaterat våld som kvinnor oftare än män utsätts för, och som kan leda till svåra trauman.

Verkställighetshinder

Om ett beslut om avvísning/utvisning vunnit lagakraft, kan fallet endast tas upp igen av Migrationsverket om det framkommer nya omständigheter, vilka kan utgöra tillfälliga eller bestående verkställighetshinder. Verkställighetshinder måste också beaktas ur ett genusperspektiv, d.v.s med hänsyn till hur verkställighetshinder avseende kvinnor i vissa fall helt eller delvis kan skilja sig från de som män åberopar.

Många kvinnor har svårigheter att berätta om alla asylskäl i grundärendet, vilket i kombination med bristande genuskompetens hos offentligt biträde eller migrationsverket kan resultera i att alla skäl inte omgående framförs eller framförs på ett knapphändigt och fragmentariskt sätt. De kan därför komma fram först i verkställighetsstadiet.

Nya könsrelaterade asylskäl, som till exempel rör en förändring av kvinnans familjerelationer eller andra personliga förhållanden kan uppstå efter att beslut om utvisning vunnit laga kraft (se exempel på ”sur place”-skäl i kapitel 8). Förhållandena för kvinnor i ett land kan också försämrats, även om det allmänna

läget är oförändrat eller till och med bättre. Det kan dock vara svårt att med dokumentation styrka försämrade förhållanden.

Förbudet mot att återsända någon i strid med principen om *non-refoulement* är absolut. Sverige får, enligt Europakonventionen som är svensk lag, inte under några omständigheter återsända någon person till ett land där han eller hon riskerar tortyr eller andra allvarliga kränkningar av sina mänskliga rättigheter.

Hållpunkter

Kapitlet kan kort sammanfattas i följande hållpunkter för en genusmedveten tolkning.

- Könsrelaterat våld och könsdiskriminering kan utgöra tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, oavsett var det sker eller vem som är förövare.
- Kvinnor kan, på grund av den patriarkala maktstrukturen, ha andra erfarenheter än män av övergrepp i situationer där det råder väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar. Dessa måste likväl beaktas vid bedömningen.
- Könsrelaterad och könsspecifik förföljelse ryms i regel inom ramen för flyktingdefinitionen. Lagrummet skyddsbehövande i övrigt är endast tillämpligt när flyktingstatus utesluts.
- Vid bedömningen av hälsotillstånd som kan ge uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, bör även svåra trauman till följd av sexuella övergrepp, annan tortyr eller våld tas i beaktande.
- Uppgifter om könsrelaterat våld är svåra att tala om och kommer därför ofta fram sent i processen; de kan till och med ske först i verkställighetsstadiet. Avsaknad av ett genusperspektiv under asylutredningen kan innebära att könsrelaterade asylskäl inte presenteras alls, eller endast knapphändigt och fragmentariskt. Förutom dessa kan könsrelaterade "sur place"- skäl uppkomma sent i processen. Alla dessa faktorer bör tas i beaktande vid bedömningen av nya omständigheter och verkställighetshinder.

KAPITEL 10. ASYLMOTTAGNING - RÄTTIGHETER

Asylsökande ska under asylprocessen kunna åtnjuta sina politiska, medborgerliga, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter utan diskriminering på grund av legal status, kön, etnicitet eller av något annat slag. Detta är huvudregeln, enligt vad som redogjorts för i kapitel 5. Varje inskränkning från likabehandlingsprincipen måste därför noggrant undersökas för att se om den är förenlig med folkrätten.⁴⁰³

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137) reglerar mottagningsvillkoren för asylsökande.⁴⁰⁴

Varje asylsökande tilldelas en mottagningshandläggare som ansvarar för att bistå den sökande med frågor som rör mottagandevillkor, d.v.s. frågor kring bostad, hälso- och sjukvård, utbildning, arbete mm.⁴⁰⁵

I detta kapitel redogörs kortfattat för mottagandevillkor, vilka rättigheter de aktualiserar och i viss mån potentiella problem som kvinnor kan möta samt hur sådana kan undvikas eller minimeras.

Rätten till effektivt skydd mot könsrelaterat våld etc.

Hot mot kvinnors liv, kroppsliga eller mentala integritet kan uppkomma på flera sätt under asylprocessen. De kan utsättas för olika former av könsrelaterat våld av till exempel make, familjemedlemmar, arbetsgivare, vänner, skolelever, okända män och statsanställda. Det finns också en risk för straffrihet för brott mot asylsökande kvinnor eftersom många asylsökande kvinnor kan dra sig för att polisanmäla, i än högre grad än kvinnor med svenskt medborgarskap. Det kan ha flera orsaker, varav några är: erfarenheter av diskriminering,

⁴⁰³ Asylsökande kvinnors rätt till skydd mot diskriminering under asylprocessen kan härledas ur Sveriges folkrättsliga åtaganden enligt såväl internationella konventioner som regionala konventioner och överenskommelser. I den svenska lagen återfinns skyddet mot diskriminering avseende kön, etniskt ursprung, sexuell läggning, funktionshinder m.fl. grunder dels i Regeringsformen, dels i straffrättslig och civilrättslig lagstiftning. Se kapitel 5 för en utförligare redogörelse för icke-diskrimineringsprincipen och hänvisningar till relevanta folkrättsliga källor.

⁴⁰⁴ Det bör noteras att en översyn av denna lag ska genomföras.

⁴⁰⁵ Se Migrationsverkets hemsida www.migrationsverket.se för en närmare beskrivning av mottagandevillkoren. Var även uppmärksam på eventuella förändringar.

språksvårigheter, bristande kännedom om sina rättigheter och hur det svenska rättsväsendet och vårdapparaten fungerar och bristande tillit till myndigheter. De kan också dra sig för att berätta om övergrepp och trakasserier för Migrationsverket, inte minst om de är utsatta för våld av sin make och de har ansökt om asyl tillsammans. Vårdsutsatta kvinnor kan också, i vissa fall, ha svårigheter att få tillgång till skyddat boende på lika villkor som andra våldsutsatta kvinnor i Sverige.⁴⁰⁶

Rätten till kroppslig och mental integritet är, liksom rätten till frihet från tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, en grundläggande mänsklig rättighet, som ska tillfalla alla människor utan diskriminering. Det gäller således även asylsökande. Rätten till skydd mot könsrelaterat våld finns både explicit i folkrätten, samt ryms inom dessa och andra rättigheter (se kapitel 1).

Svensk lag inrymmer skydd mot könsrelaterat våld och könsdiskriminering, särskilt genom Regeringsformen och Brottsbalken (till exempel sexualbrottslagstiftningen och kvinnofridslagstiftningen). Europakonventionen, som är svensk lag, innebär också att alla kvinnor, utan diskriminering av något slag, ska ges ett effektivt skydd mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling. Detta inkluderar ett skydd mot könsrelaterat våld.

Ansvar för att vidta relevanta skyddsåtgärder för våldsutsatta kvinnor och flickor är normalt, för svenska medborgare och de med permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd, delegerat till respektive kommuns socialtjänst. Enligt socialtjänstlagen skall socialnämnden särskilt beakta att våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld kan vara i behov av stöd och hjälp. I lagen om mottagande av asylsökande m.fl (1994:137) anges dock att "[d]en som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte

⁴⁰⁶ Se t.ex. Grände, J. (2005), s. 31, Amnesty International, *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer* (2004), s. 30, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk - Mission to Sweden, A/HRC/4/34/Add.3, 6 February 2007, para. 32-33. Se även avsnitt i kapitel 3 och 4 som behandlar hur asylsökande och andra marginaliserade grupper av kvinnor är särskilt sårbara för könsrelaterat våld och könsdiskriminering, och dessutom i än högre grad än andra kvinnor inte polisanmäler brott.

heller för bostadskostnader.” Det är alltså Migrationsverket som tillgodoser asylsökandes rättigheter avseende boende.

Hållpunkter

- Var lyhörd för att kvinnors olika karaktäristika (t.ex. ålder, sexualitet, funktionshinder, utbildningsnivå, hälsostatus, ekonomiska och sociala status) kan öka utsattheten för könsrelaterat våld och annat diskrimineringsrelaterat våld, minska anmälningsbenägenheten, och påverka rätten till likhet inför lagen negativt.
- Träffa kvinnan separat och var under samtalen lyhörd för indikationer på att de utsätts för könsrelaterat våld.
- Ha en åtgärdsplan att tillgå vid indikationer på att en kvinna eller flicka utsätts för könsrelaterat våld.
- Gör en behovs- och riskanalys och låt Sveriges skyldigheter att inte diskriminera avseende rätten till skydd mot könsrelaterat våld överordnas ekonomiska hänsyn vid en bedömning om skyddat boende ska planeras på kvinnojour eller på kriscentrum i kommunal regi.
- Registrera inte mannen i familjen som huvudman i ett ärende, utan kontrollera att varje vuxen familjemedlem får en individuellt registrerad ansökan och medföljande bankkonto. Allt annat bör vara undantag, som motiveras grundligt med utgångspunkt från kvinnans vilja och ståndpunkt.
- Informera våldsutsatta kvinnor om möjligheten att vända sig till exempelvis nationella kvinnofridslinjen, kvinnojourer, akutmottagningar för våldtagna, psykiatri, gynekolog- eller mottagningar för hiv-positiva.

Rättigheter i samband med äktenskapet ingående och upplösning

Kvinnor har grundläggande rättigheter vid äktenskapets ingående, under dess tid och vid dess upplösning. Rätten att fritt välja partner utgör en viktig del i detta, förbudet mot barnäktenskap likaså.⁴⁰⁷ Frågor om äktenskap regleras i svensk lag av äktenskapsbalken.

⁴⁰⁷ Dessa rättigheter stadgas bland annat i ESK-konventionen (artikel 10:1), MP-konventionen (artikel 23) och Kvinnokonventionen (artikel 16:1).

Asylsökande kvinnor som har sin så kallade hemvist i Sverige har i princip rätt att få sin skilsmäsoansökan prövad av svensk domstol. De kan ingå äktenskap i Sverige.

Hållpunkter

- Informera kvinnor om att de kan kontakta Utrikesdepartementet, Skatteverket och ev. sin hemlandsambassad för mer detaljerad information om relevanta och uppdaterade regler kring hindersprövning i Sverige och i det andra aktuella landet inför det planerade giftermålet i Sverige.
- Informera kvinnor om att de kan kontakta Tingsrätten, Utrikesdepartementet och ev. sin ambassad för information om relevanta och uppdaterade regler kring skilsmässa.
- Var uppmärksam på signaler från flickor och kvinnor som upplever sig hotas av barnäktenskap/tvångsgifte, och i sådana fall ge dem stöd, hänvisning till kvinno- och tjejjourer och/eller RFSL-s jour för hbt-personer, hänvisning till socialtjänsten och ev. vidta relevant myndighetsåtgärd såsom anmälan till socialtjänst eller polis.

Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, hälsa, bostad, mat mm.

Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard är en av de grundläggande mänskliga rättigheterna. Varje människa har ”rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner...”.⁴⁰⁸ Som framgår berörs flera andra socioekonomiska rättigheter, såsom rätten till bostad, rätten till hälsa/medicinsk vård, rätten till mat.⁴⁰⁹ Normalt omfattas dessa rättigheter av till exempel socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. I Sverige ska asylsökandes ekonomiska, sociala rättigheter dock skyddas av Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137). Däri står det att ”[d]en som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.” Migrationsverket är den som

⁴⁰⁸ Artikel 25 i AFMR, se även artikel 11 i ESK-konventionen.

⁴⁰⁹ Dessa rättigheter ryms bland annat inom ramen för ESK-konventionen (se t.ex. artikel 11, 9, 12), Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (se t.ex. artikel 5e, iii; 9.) FN:s barnkonvention (se t.ex. artikel 24, 26, 27:1) och Kvinnokonventionen (se t.ex. artikel 11:1c; 14 h, c; 14:2 h, 12).

delegerats huvudansvaret för att tillgodose asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter.

Den utsatthet asylsökande befinner sig på grund av deras legala status kan öka risken för rättighetskränkningar; det gäller inte minst kvinnor. Följande villkor gäller enligt svenska bestämmelser.

Bostad

Asylsökande i Sverige erbjuds normalt boende i en hyrd lägenhet på någon av Migrationsverkets anläggningar. Migrationsverket bekostar hyran för lägenheten. Om man väljer att bo på annan än anvisad plats måste den sökande själv stå för eventuella boendekostnader.

Mat, kläder, dagliga omkostnader etc.

Asylsökande som inte har egna pengar kan ansöka om så kallad dagersättning från Migrationsverket för att täcka kostnader som kan uppstå under asylprocessen, t.ex. ev. hyra (om ej anläggningsboende), mat, kläder, skor, busskort, hygienartiklar, dagstidningar, telefonsamtal, mediciner och vård till subventionerat pris. Stödet som ges har i skrivande stund inte ändrats på över 10 år och varierar i omfattning beroende på om den sökande bor på egen hand eller på någon av Migrationsverkets anläggningsboenden i Sverige.

Grundregeln är att dagersättningen till en familj ska utbetalas individuellt, så länge inte de sökande uttryckligt önskar få en gemensam utbetalning i någon av parets namn.

Dagersättningen kan sänkas om den sökande försvårar asylutredningen eller inte deltar i den organiserade verksamheten.

Hälsa

Asylsökande vuxna har, enligt svensk lag, endast rätt till subventionerad omedelbar sjuk- och tandvård eller vård som inte kan anstå. Asylsökande barn har rätt till sjuk- och tandvård på samma villkor som övriga barn i Sverige.

På grund av den diskriminerande lagstiftningen möter asylsökande svårigheter att tillgå vård efter behov. Det gäller även sjukdomar och hälsoproblem som oftare eller endast drabbar kvinnor. Det bör dessutom noteras att

sjukvårdspersonal, enligt sina yrkes-etiska regler, inte får diskriminera utan, oavsett det nationella regelverket, ska ge sina patienter medicinsk vård efter behov. De gäller all vård.

Hållpunkter

- Tillgodose kvinnors behov av vård, inklusive vård vid gynekologiska besvär, psykosocialt stöd och professionell psykologisk vård vid trauman på grund av könsrelaterat våld. Ta hänsyn till att eventuellt stigma och trauma kopplat till bland annat våldtäkt, hiv/aids, icke-heterosexualitet kan påverka benägenheten att uppsöka vård.
- Beakta att Sverige har en skyldighet att följa sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, d.v.s. bland annat är skyldig att säkerställa asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter.⁴¹⁰
- Beakta att varje registrering av asylansökan, dagsersättning och tilldelande av bankkonto för vuxna bör ske på individuell basis, så att kvinnor och män ges lika förutsättningar till ekonomiskt självbestämmande. Det kan även underlätta för en kvinna som lever i en relation av psykiskt, fysiskt och/eller sexuellt våld.
- Var lyhörd inför att kvinnors boendesituation och att kvinnors boendeproblem kan se delvis annorlunda ut än mäns. Betänk särskilt de eventuella problem med fysiskt, sexuellt och/eller psykiskt våld inklusive till exempel sexuella trakasserier och kontroll som kvinnor och flickor kan erfara inom familjen eller i relation till tillfälliga partners, hyresvärdar eller andra i boendemiljön. Betänk även att kvinnors olika karaktäristika (ålder, funktionshinder, klass, hälsa, sexualitet mm.) både kan öka risken för diskriminering och ibland kräva behovsanpassade boenden för att deras rätt till bostad ska tillgodoses på ett adekvat sätt.

Rätten till skola och barnomsorg

Rätten till utbildning respektive barnomsorg tillhör en av de grundläggande mänskliga rättigheterna.⁴¹¹

Möjligheten att gå i skola är inte formulerad som en rättighet i svensk lag. Skolplikten omfattar inte asylsökande barn och ungdomar, men kommunen

⁴¹⁰ Se t.ex. UN Human Rights Council, UN Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Mission to Sweden, A/HRC/4/28/Add.2., 28 February 2007.

⁴¹¹ Det tydliggörs till exempel i ESK-konventionen (artikel 13,14), men även i FN:s kvinnokonvention (artikel 10, 11:2c) och FN:s barnkonvention (artikel 28, 18:2,3).

ansvarar för att de som vill gå i förskola, skola eller gymnasium ska erbjudas en plats på samma villkor som andra barn och ungdomar i kommunen. Migrationsverket står för kostnaderna.

Asylsökande flickor kan, liksom pojkar, ha svårt att finna en skola som tar emot dem.⁴¹² Barn har heller inte rätt till förskoleverksamhet på samma villkor som svenska barn, vilket ofta inte bara drabbar barnen utan även deras mödrar som i realiteten får svårare att komma in på den svenska arbetsmarknaden och att lära sig svenska.

Hållpunkter

- Informera kvinnor om rätten till utbildning och möjligheterna till förskola, grundskola och gymnasium under asylprocessen.
- Informera kvinnor om rätten till barnomsorg och under vilka omständigheter det är möjligt att få sådan under asylprocessen. Försök att tillsammans med henne att finna en lösning.
- Informera kvinnor med små barn om öppna förskolor, barnverksamheter, olika former av föreningar och andra sociala forum dit de kan gå med sina barn.

Rätten till och i samband med arbete

Rätten till arbete och arbetsrättsliga frågor regleras av flera internationella konventioner, såsom ESK-konventionen och ett antal ILO-konventioner.⁴¹³

Om asylärendet tar mer än fyra månader att handlägga blir den asylsökande undantagen från kravet på att ha arbetstillstånd och kan alltså arbeta. Ansökan görs till Migrationsverket.

Asylsökande kan ha svårigheter att hitta arbete och skapa egen försörjning, dels på grund av språksvårigheter dels på grund av diskriminering. Asylsökande kvinnor som både arbetar inom den formella sektorn eller arbetar svart kan löpa en ökad risk att hamna i en situation av dåliga arbetsvillkor, till exempel låg lön, sexuella trakasserier eller annat sexuellt våld.

⁴¹² Observera att detta kan komma att ändras inom kort.

⁴¹³ Se t.ex. ESK-konventionen artikel 6; 7a,b,d;8. Se även t.ex. FN:s barnkonvention (artikel 32), FN:s kvinnokonvention (artikel 11a; 14:2e), FN:s rasdiskrimineringskonvention (artikel 5e:i) samt ILO-konventionerna.

Hållpunkter

- Informera kvinnor om vilka rättigheter de har i arbetslivet och var de vänder sig vid bristfälliga arbetsförhållanden, diskriminering av något slag, sexuella trakasserier eller våld etc. och hur de kan få upprättelse genom svenska lagar och regelverk.
- Var lyhörd för problem som kvinnor kan möta i arbetslivet och hänvisa till fackförbund som organiserar asylsökande och tillvaratar deras rättigheter, samt diskrimineringsombudsmannafunktionerna eller andra instanser.
- Var medveten om att kvinnor karaktäristika (ex.vis ålder, sexualitet, funktionshinder, typ av hälsoproblem, ekonomiska och sociala status, utbildningsnivå, erfarenheter av tidigare kränkningar, civilstånd, och etnicitet mm) kan påverka deras möjligheter att tillvarata sina rättigheter till och i samband med arbetet.

Skyldigheten till organiserad sysselsättning

Alla som väntar på beslut och är mellan 16 och 65 år är skyldiga att delta i organiserad sysselsättning, om det inte finns särskilda skäl att bevilja undantag från den regeln. Sysselsättningen kan till exempel bestå av skola för ungdomar, svenskundervisning för vuxna, praktik på företag på orten. Om man utan giltiga skäl inte deltar i den organiserade sysselsättningen sänks ersättningsnivån.

Asylsökande vuxna och barn över 16 år kan i vissa fall ha problem att fullfölja den organiserade sysselsättningen. Det gäller inte minst kvinnor. Det kan handla om att de har koncentrationssvårigheter och stora sömnsvårigheter till följd av trauman. Ett annat tydligt hinder för många kvinnor är att de inte har möjlighet att få barnomsorg eller barnpassning.

Hållpunkter

- Var lyhörd för att kvinnor kan ha särskilda skäl att utebli från den organiserade sysselsättningen. Försök att, tillsammans med kvinnan, finna en lösning på problemet så att hon kan delta och inte riskerar att isoleras.

KAPITEL 11. I OLIKA FASER AV ASYLPROCESSEN

I detta kapitel ges exempel på problem kvinnor kan möta och vad man särskilt bör tänka på i olika faser av asylprocessen. Där det är aktuellt sker hänvisning till tidigare kapitel i boken.

Polis/tull

Vid inresa

Det händer att kvinnor i behov av skydd passerar gränskontroller utan att söka asyl. Orsaken med in- eller genompasseringen kan vara att de lämnat en svår situation i hemlandet och tänkt stanna under en tid i Sverige. Det kan även bero på att de lyder under människohandlars kontroll eller att de på grund av trauma eller bristande tillit till polis och andra myndigheter inte omedelbart vågar berätta om sina asylskäl.

Om polisen påträffar kvinnor i landet (till exempel i samband med biljettkontroll, razzia på en bordell eller arbetsplats som misstänks anlita svart arbetskraft) kan det hända att de inte berättar om sin situation. Det kan bero på att de inte känner till att man kan söka asyl eller också att de är okunniga om att till exempel social utstötning med risk att tvingas i prostitution, våld från familjen, könsdiskriminerande lagar och normer kan utgöra legitima asylskäl. De kan också vara traumatiserade på grund av tidigare sexuella eller andra övergrepp, och därför ha svårt att formulera sin fruktan. Känslor av skam och skuld kan göra att de väljer tystnad framför att berätta för myndighetspersoner om asylskäl som delvis kan hänga samman med att de utsatts för våldtäkt, är lesbiska eller bisexuella, brutit mot familjens eller statens könsdiskriminerande lagar eller normer, har hiv/aids etc. För att kvinnor som har asylskäl ska få tillgång till en rättssäker asylprövning och inte riskera att avvisas efter beslut av polisen bör särskilda hänsyn iakttas.

Hållpunkter

- Informera om allas rätt att söka asyl.
- Informera om att olika former av könsrelaterat våld eller könsdiskriminering av make, familj eller andra enskilda personer också kan vara asylskäl.

Migrationsverket

Vid asylansökan

Ansökningstillfället är viktigt för den fortsatta handläggningen och kan även ha avgörande betydelse för dess utgång. Bemötandet vid ansökningstillfället kan påverka i vilken utsträckning den sökande känner tillit till Migrationsverket och hur utförligt hon vågar och vill berätta om sina asylskäl.

Hållpunkter

Målgrupp: Migrationsverket

- Träffa varje sökande separat, även när en kvinna kommer tillsammans med sin make och/eller barn och/eller när en flicka söker asyl samtidigt som sina föräldrar och syskon.
- Förutsätt inte att en kvinna är heterosexuell.
- Informera om att alla sökande har rätt att önska kön på tolk, offentligt biträde och handläggare och förklara varför den rätten finns.
- Informera om att Migrationsverket har en skyldighet att vara lyhörda för att kvinnor liksom hbt-personer kan ha särskilda behov och intressen, både avseende själva asylprövningen och praktiska arrangemang under processens gång.
- Förklara asyllagstiftningen och ge exempel på hur både statlig och icke-statlig förföljelse kan utgöra grund för asyl. Informera att risk för könsrelaterat våld och könsdiskriminering därmed också kan leda till flyktingstatus.
- Informera att sekretessbestämmelserna även gäller inom familjen, mellan familjemedlemmar. Tänk på att sekretess inte kan garanteras i alla instanser.
- Tillämpa ett förtroendeingivande förhållningssätt i ton, kroppsspråk och se över rummets inredning.
- Informera om kvinnors rättigheter till egen bostad, egen ekonomi, hälso- och sjukvård och effektivt skydd mot könsrelaterat våld, även i Sverige.
- Se till att det finns tillgång till en åtgärdsplan att iaktta om det finns indikationer på att en kvinna är utsatt för våld inom familjen eller i annan relation.

Vid mötet med det offentliga biträdet

Det offentliga biträdet har stor betydelse för kvinnors faktiska möjligheter att tillvarata sina rättigheter. Brister genuskompetensen finns en risk att en kvinnas samtliga könsrelaterade asylskäl inte presenteras alls, endast fragmentariskt eller med en

bristfällig juridisk argumentation. Det kan leda till att asylskälen felaktigt ifrågasätts under processens gång. I förlängningen innebär det en risk att kvinnor inte ges lika förutsättningar till flyktingstatus som heterosexuella män.

Våldtäkt och andra former av sexuellt, fysiskt eller psykiskt våld är alltid svårt att prata om. Traumat påverkar dessutom ofta framställningen av asylskälen. Likaså är det svårt att prata om sin sexualitet, särskilt om man är lesbisk, bisexuell eller transperson. Hiv/aids är också starkt stigmatiserat i de flesta grupper. Det gör att många kvinnor inte omgående berättar sådant som kan vara av avgörande betydelse för deras möjlighet att få flyktingstatus. Särskilda aspekter bör beaktas för att säkerställa att samtliga könsrelaterade asylskäl presenteras så snart som möjligt under asylprocessen och blir föremål för en juridiskt folkrättsligt korrekt argumentation.

Hållpunkter

Målgrupp: offentligt biträde

- Se kapitel 7 för en närmare redogörelse för könsrelaterade aspekter vid asylutredningen samt kapitel 8 för vägledning i hur en genusmedveten argumentation kan se ut, enligt internationell och svensk flyktingrätt.
- Träffa den sökande om möjligt flera gånger för att bygga ett förtroende mellan biträde, tolk och den sökande.
- Informera om asylprocessen och asylreglerna och betona gärna genusperspektivet (t.ex. genom att ge exempel på hur särskilt kvinnors rättigheter, behov och intressen kan och bör tillgodoses såväl under asylutredning och asylbedömning som i samband med mottagningsfrågor).
- Överväg yrkande om tortyrskadeutredning om det finns indikationer på tortyr. Tänk på att tortyr också kan inkludera könsrelaterat våld av såväl staten som av enskild när staten inte gör tillräckligt för att ge skydd.
- Kommunicera inlagor till den sökande och säkerställ att hon via tolk eller på annat vis får kännedom om dess innehåll samt ges möjlighet att inkomma med korrigeringar och tillägg.

Vid muntlig genomgång hos Migrationsverket

Vid muntlig genomgång hos *Migrationsverket* under asylprocessens gång är det av stor betydelse att den sökande ges möjlighet att presentera genusrelaterade och andra asylskäl som tidigare inte framkommit. Om inte Migrationsverket tillämpar sitt långtgående utredningsansvar och ”läker” ett biträdes eventuella misstag eller bristande

genuskompetens ökar risken att nya uppgifter om genusrelaterade och andra asylskäl framkommer senare i asylprocessen och riskerar att påverka den sökandens trovärdighet.

Målgrupp: Migrationsverket

- Genomför en muntlig utredning, som beaktar könsrelaterade aspekter (se kapitel 7).

Vid beslut

Migrationsverket meddelar beslut efter att ha utrett och bedömt asylskälen med utgångspunkt från t.ex. UNHCR handbok och riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (2002) (se kapitel 8).

Det offentliga biträdet granskar beslutet ur ett genusperspektiv. Kontrollera med hjälp av kapitel 8 om samtliga rekvisit i flyktingdefinitionen och ev. andra lagrum tolkats ur ett genusperspektiv.

Migrationsdomstolen

Inför överklagandet

Kvaliteten på överklaganden till Migrationsdomstolen är av stor betydelse för att den sökande ska få en rättssäker asylprocess. En genusmedvetenhet är en förutsättning för att kunna upptäcka eventuella brister tidigare i processen och därvid kunna vidta åtgärder för att öka förutsättningarna till en korrekt asylprövning.

Hållpunkter

Målgrupp: offentligt biträde

- Reflektera i samråd med kvinnan kring tidigare tolkars funktion och överväg att anlita ny tolk vid överklagandet.
- Var lyhörd för det fall kvinnan önskar mer information om asylprocess och asyllagstiftning och inhämta hennes reflektioner kring och eventuella klagomål på det bemötande hon hittills fått under processen, både som asylsökande och kvinna (och ev. utifrån faktorer som sexualitet, ålder, funktionshinder, hälotillstånd).
- Gå systematiskt igenom inlagor, protokollet från den muntliga genomgången och avslagsbeslut tillsammans med kvinnan och ge henne möjlighet att bemöta avslagsmotiveringarna och utröna om det finns ny bevisning att tillföra (t.ex. intyg från hemlandet eller tortyrdokumentation från medicinsk specialist i Sverige) nya relevanta uppgifter (om t.ex. hennes politiska åsikter eller erfarenheter av/fruktan för könsrelaterat

våld i hemlandet eller i Sverige) som inte berörts alls eller inte tillräckligt i processen eller uppdaterad landinformation som till exempel berör situationen för kvinnor och flickor generellt och med hennes särskilda karaktäristika.

- Reflektera kring eventuella brister i tidigare handläggning och juridisk argumentation med utgångspunkt från till exempel kunskap om könsrelaterat våld (dess orsaker, mekanismer och konsekvenser), om kvinnors och flickors rättigheter enligt folkrätten, och om vad en genusmedveten asylprövning innebär enligt bl.a. UNHCR:s handbok och riktlinjer.
- Förstärk i relevanta delar den juridiska argumentationen i inlagan, genom hänvisningar till folkrättsliga dokument om mänskliga rättigheter, såsom relevanta konventioner, avgöranden från internationella organ, UNHCR:s riktlinjer om könsrelaterad förföljelse, Migrationsverkets riktlinjer och förarbetsuttalanden om detsamma.

Vid muntlig förhandling

Muntlig förhandling kan även förekomma i Migrationsdomstolen. Det finns flera åtgärder som kan/bör vidtas för att skapa en trygg miljö och en muntlig utredning som beaktar könsrelaterade aspekter (se kapitel 7).

Hållpunkter

Målgrupp: offentligt biträde

- Kontakta vid behov domstolen innan förhandlingen för att ge domstolen möjlighet att vidta särskilda förberedelser inför förhandlingen och vara extra lyhörda för kvinnans eller flickans behov och reaktioner under själva förhandlingen.
- Kontakta domstolen innan förhandlingen och redogöra kort för att det handlar om könsrelaterade asylskäl, ev. trauma som försvårar den muntliga förhandlingen, ev. önskemål om kvinnlig tolk. Gäller det en lesbisk eller bisexuell kvinna är det också bra att påpeka stigmat som ofta är kopplat till sexualitet. Är det en flicka, så bör biträdet särskilt påpeka vikten av ett barnperspektiv.
- Fråga om kvinnan önskar att någon vän eller kontaktperson är närvarande under förhandlingen, även i det fall hon vill yrka på lyckta dörrar. Informera om att det slutligen är domstol som avgör, varför sekretess inte kan garanteras på förhand.
- Diskutera igenom med kvinnan om hon önskar att man ska ha öppna eller lyckta dörrar, förklarar innebörden av båda alternativen och diskuterar eventuella risker med öppna dörrar.

Vid beslut

Migrationsdomstolen meddelar dom efter att ha bedömt asylskälen med utgångspunkt från t.ex. UNHCR handbok och riktlinjer om könsrelaterad förföljelse (se kapitel 8).

Det offentliga biträdet granskar beslutet ur ett genusperspektiv. Kontrollera med hjälp av kapitel 8 om samtliga rekvisit i flyktingdefinitionen och ev. andra lagrum tolkats ur ett genusperspektiv.

Migrationsöverdomstolen

Vid inlagan till Migrationsöverdomstolen, i samband med ansökan om prövnings-tillstånd, är det viktigt att beakta könsrelaterade aspekter. Det innebär bland annat att vara uppmärksam på genusrelaterade handläggningsbrister i processen samt på principiella juridiska tolkningsfrågor som aktualiseras i samband med t.ex. könsrelaterad förföljelse.

Laga kraftvunnet beslut

Vid verkställighetshinder

Flera faktorer kan göra att kvinnor åberopar nya omständigheter som utgör verkställigheter i ett sent skede. Några av dessa är: försämrade förhållanden för kvinnor i hemlandet; förändrade familjeförhållanden som kan leda till bestraffning av stat eller enskilda; könspolitisk eller annan politisk eller religiös aktivitet i Sverige som kan resultera i förföljelse; tid som förflyter och resulterar i att kvinnan får ökad tillit till ett juridiskt ombud, psykolog eller annan person och därav inleder processen att teckna ner de nya uppgifterna om övergrepp och hur de påverkar ett eventuellt återsändande; tid som förflyter och känsla av desperation då hon förstår att inget av de redan anförda skälen har resulterat i tillstånd och att hon därför känner sig tvingad att berätta om svåra upplevelser om fysiskt, sexuellt eller psykiskt könsrelaterat våld (som hon helst hade velat och planerat att hålla tyst om).

Migrationsverkets, det offentliga bitrådets eller domstolens bristande handläggning och bedömning av asylskälen ur ett genusperspektiv kan också leda till att helt nya uppgifter kommer fram eller tidigare fragmentariskt berättade skäl utvecklas i ett senare skede. Beaktas inte dessa nya omständigheter riskerar kvinnor att avvisas utan att ha fått samtliga åberopade asylskäl prövade enligt internationell och svensk flyktingrätt.

Hållpunkter

Målgrupp: juridiskt ombud/Migrationsverket

- Informera kvinnan om vikten av att det finns nya omständigheter efter laga kraftvunnet beslut för att en ny prövning ska kunna äga rum.

Målgrupp: juridiskt ombud

- Samtala med kvinnan kring hennes situation, om det är något nytt (nya hot, förändrade familjerelationer t ex) som har hänt sedan laga kraftvunnet beslut och se särskilt till att beröra hennes tankar, känslor, erfarenheter och åsikter kring könsroller och kränkningar av kvinnors rättigheter i familj, samhälle och stat.
- Beskriv i inlagan vilka som är de nya ev. genusrelaterade omständigheterna och anledningen till att dessa nya omständigheter inte framkommit tidigare i processen, och hur de (med stöd i internationell flyktingrätt, uppdaterad individspecifik landinformation och kunskap om mekanismer, orsaker och konsekvenser av könsrelaterat våld och könsdiskriminering) kan konstituera en risk för kvinnan eller flickan och därmed kan anses utgöra bestående verkställighetshinder enligt 12 kap 18§ och 12 kap 19 § UtL.

Ett avslag från Migrationsverket är bara överklagbart till Migrationsdomstolen om det gäller verkställighetshinder enligt 12 kap 19 § UtL. Verkställigheten av utvisningsbeslutet stoppas dock inte såtillvida inte Migrationsdomstolen beviljar inhibition i väntan på att de behandlar och avgör ärendet. Se råd ovan avseende överklagande till domstolen i grundärendet.

Anmälan till internationella organ

När en person har uttömt nationella rättsmedel, d.v.s gått igenom hela asylprocessen i Sverige, är det möjligt att anmäla Sveriges hantering av ens asylansökan till internationella organ, såsom FN:s kommitté mot tortyr, FN:s människorättskommitté, FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor, FN:s särskilda rapportör mot tortyr, Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Dessa organ har alla olika rutiner. För en beskrivning hur en sådan anmälan görs, se respektive instans hemsida. Sverige meddelar i regel inhibition om ett internationellt organ har efterfrågat det.

Dublinförordningen

Kvinnor kan ha många skäl till varför de önskar få sin ansökan prövad i Sverige, istället för i ett annat land som anslutit sig till Dublinförordningen. Några skäl uppges oftare av kvinnor än av män, såsom att de önskar beviljas undantag från huvudprincipen på grund

av att de är svårt traumatiserade av sexuella övergrepp, riskerar att återsändas till hemlandet på grund av det andra landets praxis vid könsrelaterad förföljelse, eller på grund av att de i det andra landet fruktar att utsättas för våld eller till och med mord av make, släkt, människohandlare eller andra. Mycket sällan medges undantag.

För att öka förutsättningarna att undantag görs i syfte att förhindra att kvinnor inte utsätts för människorättskränkningar och att hänsyn tas till våldets hälsokonsekvenser bör vissa hänsynstaganden göras.

Hållpunkter

Målgrupp: juridisk ombud/Migrationsverket

- Informera kvinnan om undantagen enligt Dublinförordningen och hur processen ser ut i Sverige, i denna typ av ärenden.
- Informera kvinnan om vikten av att utförligt berätta för Migrationsverket och det juridiska ombudet (om sådant finns) om tidigare erfarenheter av hot och könsrelaterat våld eller andra kränkningar som skett i det föreslagna mottagarlandet. Be henne också detaljerat berätta hur hon föreställer sig livet efter ett återsändande.
- Inhämta relevant information om kvinnors möjligheter att få ett effektivt och varaktigt skydd mot könsrelaterat våld eller andra fruktade kränkningar i mottagarlandet.
- Kontakta såväl migrationsmyndigheter och flyktingorganisationer i mottagarlandet för att inhämta information dels om tillgången till en rättssäker asylprocess efter en överföring enligt Dublinförordningen, dels om landets praxis gentemot den sökandes hemland vid den typ av könsrelaterad förföljelse som hon ev. fruktar.
- Kontakta eventuella kvinnoorganisationer och/eller flyktingrättsorganisationer i mottagarlandet i händelse av att den sökande blir avvisad/utvisad dit.

S.k. uppenbart ogrundade ansökningar

Det förekommer att ansökningar från kvinnor som fruktar könsrelaterade asylskäl anses vara uppenbart ogrundade. Då meddelas avvisning/utvisning med omedelbar verkställighet. Detta är särskilt problematiskt mot bakgrund av att våld mot kvinnor förekommer i alla länder, att straffriheten är utbredd på många håll och att det krävs en grundlig utredning av de individuella omständigheterna i relation till människorättssituationen för kvinnor i landet, innan man kan avgöra om hon kräver internationellt skydd eller ej. Inget land är per definition säkert för alla, och detta gäller

därmed för asylsökande kvinnor som fruktar könsrelaterat våld av enskilda och inte tror sig kunna få hemlandsmyndigheternas skydd.

För att öka förutsättningarna för att kvinnor får en rättssäker asylprövning med beaktande av genusperspektivet bör vissa hänsyn iakttas.

Hållpunkter

- Sverige har en folkrättslig skyldighet att ge alla en rättssäker asylprocess och förhindra att personer utvisas/avvisas till länder där de riskerar allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter, inkl. könsrelaterat våld och grov könsdiskriminering.
- Personer som utsatts för tortyr, inklusive sexuella övergrepp och andra former av könsrelaterat våld, kan ha svårt att omedelbart berätta om sina asylskäl i allmänhet och för myndighetspersoner i synnerhet.
- Hbt-personer, inkl. lesbiska kvinnor, kan ha svårt att berätta om sin sexualitet och fruktan för förföljelse för myndighetspersoner.
- Kvinnor kan, på grund av okunskap om asylprocessen och myten om den manlige heterosexuelle flyktingen, vara ovetande om att risk för könsrelaterad förföljelse ryms inom ramen för flyktingdefinitionen och därmed kan leda till asyl.
- På grund av den utbredda straffriheten för våld mot kvinnor världen över, krävs en noggrann utredning av en kvinnas fruktan för könsrelaterad förföljelse innan en individuell bedömning kan göras.

KAPITEL 12. KVINNORS RÄTTIGHETER VID BRUSTEN ANKNYTNING

Förutom personer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter finns bland andra de som beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som är svensk medborgare eller har ett permanent uppehållstillstånd i landet. Gällande regler för asyl och uppehållstillstånd finns i Utlänningslagen (2005:716) som trädde i kraft den 30 mars 2006. Redan den 30 april 2006 infördes vissa ändringar i den då relativt nya Utlänningslagen avseende möjligheten till uppehållstillstånd på anknytning. Det skedde som ett led i Sveriges genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening

Att inte utsättas för könsrelaterat våld och könsdiskriminering är, enligt internationell rätt, en grundläggande mänsklig rättighet som ska kunna åtnjutas av alla, utan diskriminering på grund av legal status. Utsätts kvinnor för detta, ska de ges såväl stöd och skydd som kompensation (se till exempel kapitel 2 och 3). Kvinnor som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige på anknytning till en i Sverige bosatt person, ska således också kunna nyttja denna sin rätt. Det förekommer att kvinnor utsätts för psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld efter att ha kommit till Sverige på anknytning till en man.

I detta kapitel behandlas kvinnors möjligheter att, enligt svensk lag och förarbeten, få fortsatt uppehållstillstånd trots att anknytningen upphört.

Inledningsvis behandlas svensk lagstiftning som reglerar i vilka fall undantag från huvudregeln kan göras och uppehållstillstånd får ges. Därefter ges vissa hållpunkter som kan tjäna som verktyg för att stödja kvinnor och öka förutsättningarna för en lagtolkning som ökar förutsättningarna att våldsutsatta kvinnor får stöd och uppehållstillstånd i Sverige i enlighet med lagstiftarens intention.

Problematik

Det förekommer att kvinnor med tidsbegränsade uppehållstillstånd stannar eller dröjer kvar väldigt länge i våldsamma relationer med män som utsätter dem eller deras barn för psykiskt, fysiskt och/eller sexuellt våld. Det kan finnas flera skäl till varför en kvinna stannar i ett misshandelsförhållande. Det kan handla om alla de anledningar som kvinnor med svenskt medborgarskap eller permanent uppehållstillstånd uppger (oavsett

ekonomisk och social ställning, utbildningsnivå etc.), men det kan också handla om att de har ett sämre socialt kontaktnät, inte vet var de ska vända sig eller är rädda för att utvisas till hemlandet. Det förekommer också att kvinnor blir ”utslängda”.

Gemensamt för många kvinnor är att de har levt isolerade och under kontroll av den man som tagit dem till Sverige, att de talar bristfällig svenska, att de inte har fått möjlighet att lära känna nya människor, att de inte fått information om hur svenska samhället fungerar och vilka rättigheter de har enligt svenska lagar. De kanske inte ens har haft kontakt med kommunen eller läst svenska. Även om kontakter finns kan de ha underlåtit att berätta om våldet, på grund av rädsla, skam- eller skuld känslor eller på grund av att de har svårt att definiera våldet som ett brott. Detta gäller inte minst de kvinnor som utsatts för psykiskt våld. Det är också möjligt att personer som man berättar för inte har kunskap om vilka lagrum och procedurer som tar vid när förhållandet brister.

Många kvinnor har alltså en förvrängd bild av vilka rättigheter de har i Sverige. Bilden har formats av mannens (ibland felaktiga) utsagor. Han kan ha hotat med att han kan få henne utvisad från Sverige när han vill. Han kan ha sagt till henne att han ska rapportera henne till Migrationsverket eller polisen om hon lämnar honom, varpå utvisning följer.

Svensk lagstiftning om fortsatt uppehållstillstånd

När det tidsbegränsade uppehållstillståndet gått ut görs en förnyad bedömning av om förhållandet består och slutligen bedöms om ansökan om förnyat uppehållstillstånd skall avslås eller beviljas i form av ett nytt tidsbegränsat eller ett permanent tillstånd.

Undantag från huvudregel – beviljande av fortsatt tillstånd

Huvudregeln är att ett förnyat uppehållstillstånd endast får beviljas om förhållandet består, enligt 5 kap 16 § första stycket UtLL.

Det finns möjlighet att göra undantag från huvudregeln och bevilja fortsatt tillstånd, trots att anknytningen brustit. Fortsatt uppehållstillstånd får enligt 5 kap 16 § tredje stycket ges i följande fall:

- om utlänningen har särskild anknytning till Sverige (punkt 1)
- om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, (punkt 2) eller

- andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd (punkt 3)

Om särskild anknytning till Sverige

Vid bedömning av vad som är särskild anknytning till Sverige beaktas såväl familjeanknytning (d.v.s om den sökande har anknytning till barn eller till ny partner) som fall där den sökande på annat sätt, exempelvis genom etablering på den svenska arbetsmarknaden, fått anknytning till det svenska samhället. Vid bedömningen av om särskild anknytning föreligger ska även en samlad bedömning göras, vid vilken man också ska väga in hur länge sökanden kommit att vistas i landet.⁴¹⁴

Om förhållandet upphört på grund av våld eller annan allvarlig kränkning av frihet eller frid

Regeringen har i motivuttalanden till punkt 2 uppgivit att den avser fall där allvarliga eller upprepade övergrepp har förekommit, att dessa övergrepp resulterat i att förhållandet upphört, att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, och att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande.⁴¹⁵ Regeringen menar att undantag inte bör kunna göras om den utsatta parten, med regeringens ord, ”uppträtt provocerande eller redan före sammanboendet varit medveten om att den andra parten varit våldsbenägen”.⁴¹⁶

Avseende beviskrav anger regeringen att det måste finnas omständigheter som stöder sökandens påståenden om övergrepp. Enbart att en kvinna uppger att hon, eller hennes barn, utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av frihet eller frid räcker inte. Det behöver inte ”styrkas” men däremot behöver det ”göras sannolikt” att övergreppen ägt rum. Det ställs inte formella krav på vilken dokumentation som ska föreligga men det anges att ”polisanmälningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer kan vara till ledning”. Utdrag från belastningsregistret kan inhämtas inför bedömningen. Regeringen betonar att myndigheten, dvs. Migrationsverket, i varje enskilt fall måste bedöma om den framlagda dokumentationen med tillräcklig styrka talar för att våld eller allvarlig kränkning förekommit i förhållandet.

⁴¹⁴ Se t.ex. Wikrén, G.; Sandesjö, H. (2006), s. 216 och Migrationsverket, Utlänningshandboken, Kap. 10.6 Anhöriginv. Upphörd anknytning. Uppdaterad 2006-03-31, s. 2.

⁴¹⁵ Prop 1999/2000:43 Upphållstillstånd på grund av anknytning., s. 53f., 64.

⁴¹⁶ Ibid.

Regeringen skriver i proposition 1999/2000:43 följande avseende beviskrav och avseende lagändringens syfte att stärka skyddet för kvinnor.

För att fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas på den grunden att sökanden utsatts för våld eller allvarliga kränkningar måste det finnas omständigheter som stöder sökandens påståenden. Enbart att sökanden uppger att så är fallet kan normalt inte anses vara tillräckligt. Regeringen bedömer dock i likhet med kommittén att det skulle vara att ställa för höga krav, om det skulle krävas att det vore styrkt att sökanden utsatts för en brottslig gärning. För att hänsyn skall tas till våld eller handlingar som innefattar allvarliga kränkningar i förhållandet bör det vara tillräckligt att det görs sannolikt att sådana övergrepp förekommit. Det bör inte ställas upp några formella krav på vilken dokumentation som skall föreligga. Polisanmälningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer bör kunna vara till ledning. Utlänningsmyndigheten måste i varje enskilt fall bedöma, om den framlagda dokumentationen med tillräcklig styrka talar för att våld eller allvarlig kränkning förekommit i förhållandet. Även i denna situation bör det vidare vara möjligt för myndigheterna att hämta in registerutdrag rörande referenspersonen. Om ett påstående om våld eller kränkning i förhållandet framställs först i samband med att utvisningsbeslutet överklagas, bör det krävas en rimlig förklaring av sökanden till varför omständigheterna inte framförts tidigare för att påståendet skall bedömas som trovärdigt. Om det har förflutit lång tid mellan händelsen och förhållandets upphörande, kan det tala för att förhållandet upphört av någon annan orsak.⁴¹⁷

Regeringen fortsätter:

Lagrådet har uttryckt farhågor för att lagförslaget i denna del inte kommer att leda till den ändring i praxis som förslaget synes åsyfta. Regeringen har förståelse för Lagrådets synpunkter. Av Anknätningsutredningens undersökningar framgår emellertid att det i dag i praxis ställs mycket stora krav på misshandels svårighetsgrad och övriga skäl för att fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas. Den praxis som redovisats synes enligt regeringens bedömning vara mindre generös än vad som torde ha varit avsikten när uttalandena i prop. 1983/84:144 gjordes om att hänsyn borde tas bl.a. till om utlänningen misshandlats eller annars blivit illa behandlad. Det torde främst förklaras av att dessa uttalanden inte tidigare lett till någon lagstiftning och att principerna lagts fast i den allmänna motiveringen i en proposition som nu är mer än femton år gammal. När dessa principer nu får ett tydligare stöd i utlänningslagen kommer de att få en helt annan tyngd än tidigare. Det är därför regeringens bedömning att de också kommer att leda till en ändring i praxis.⁴¹⁸

⁴¹⁷ Ibid. s. 54

⁴¹⁸ Ibid. s. 64

Om andra starka skäl talar för fortsatt uppehållstillstånd

Fortsatt tillstånd kan enligt punkt 3 ges ”om andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.” Så kan, enligt regeringen vara fallet när en kvinna riskerar social utstötning i hemlandet. Regeringen skriver vidare följande om vad som kan utgöra starka skäl.

En samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall, om fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas trots att ett förhållande upphört. Vid den bedömningen måste självfallet liksom hittills beaktas, om det finns andra starka skäl än våld eller allvarliga kränkningar som talar för att sökanden bör tillåtas stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller om sökanden har stark anknytning hit. Hänsyn bör också tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Även om sökanden inte utsatts för så allvarliga kränkningar att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på denna grund, kan ändå vid en samlad bedömning omständigheterna framstå som så ömmande att fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas. Vid en samlad bedömning bör också vägas in sökandens anknytning till hemlandet och till vilka förhållanden där som sökanden har att återvända.⁴¹⁹

⁴¹⁹ Ibid. s. 54

Hållpunkter

- Inhämta kunskap kvinnors rättigheter enligt folkrätten och om problematiken kring mäns våld mot kvinnor samt om våld mot barn (se t.ex. kapitel 2).
- Visa lyhördhet för indikationer på att en kvinna eller ett barn utsatts för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld i nära relationer.
- Anta ett förhållningssätt att kvinnan inte är ett passivt offer för förtryck, utan en aktör med egna motståndsstrategier i en svår livssituation.
- Erbjud stöd till kvinnor som lever i våldsrelationer. Lyssna och agera bollplank på kvinnans villkor (med hänsyn till eventuella lagar och yrkesetiska regler).
- Beakta att en våldsrelation ofta innebär att kvinnans självkänsla och självförtroende har försämrats märkbart och att hon ofta pga. normaliseringsprocessen givit mannen tolkningsföreträde, underdriver våldet i sina beskrivningar för eventuella samtalspartners liksom skam- och skuldbelägger sig själv för våldet.
- Vid tvekan att lämna mannen på grund av till exempel rädsla, osäkerhet eller dubbla känslor för honom, lyssna och diskutera med henne på samma sätt om det var en kvinna utan uppehållstillståndsproblematik. Bekräfta att det är hennes beslut men att våldshandlingar utgör brott samt att det aldrig kan vara hennes fel att hon blir utsatt för våld.
- Vid tvekan att lämna mannen på grund av att hon ännu inte har permanent uppehållstillstånd, informera henne om reglerna i utlänningslagen enligt ovan.
- Informera om undantagsreglerna och gå igenom hennes specifika situation i relation till punkterna 1-3 enligt ovan.
- Informera om prövningsprocessen hos Migrationsverket och rätten till offentligt biträde.
- Informera om möjligheten att önska kvinnlig handläggare, tolk och offentligt biträde.
- Informera om att en kontaktperson från exempelvis kvinnojouren kan vara med henne vid möten på Migrationsverket.
- Informera om möjligheten att vända sig till kvinnojourer och frivilligorganisationer för psykosocialt stöd, juridisk rådgivning och samtal kring våldet.

KAPITEL 13. KVINNOR I IRREGULJÄR MIGRATION S.K. PAPPERSLÖSA

Kvinnor som fått laga kraftvunnet beslut och vars ärende överlämnats till polisen går under beteckningen irreguljära migranter, eller i dagligt tal papperslösa.⁴²⁰ De befinner sig i en utsatt situation och löper risk att utsättas för en eller flera olika människorättskränkningar, såväl av sina medborgerliga och politiska som ekonomiska och sociala rättigheter. Hotet att utsättas för till exempel könsrelaterat våld och ekonomiskt och annat utnyttjande ökar av flera skäl. De kan på grund av sin legala status ha särskilt svårt att finna reella alternativ till våldsrelationer, destruktiva boendemiljöer eller till ett arbete med undermåliga arbetsvillkor och kanske sexuella trakasserier. Samtidigt gör rädslan för att utvisas att kvinnor ofta avstår från att polisanmäla brott, vilket i sin tur ökar strafffriheten, förövares möjligheter att hota med att avslöja vistelseorten. Allt detta bidrar till att skapa en kedja av våld, diskriminering och strafffrihet. Den diskriminerande tillgången till sjukvård riskerar att försämra deras hälso- och allmäntillstånd ytterligare. Som kvinna med utländsk bakgrund ökar också risken för kränkningar med såväl sexistiska som rasistiska förtecken.

Eftersom dessa kvinnors asylärenden redan prövats i två instanser, är den enda återstående möjligheten till asyl att åberopa verkställighetshinder (se 12 kap. 18 §, 19§ UtlL.) alternativt om en annan grund för uppehållstillstånd uppstår efter laga kraftvunnet beslut. Det finns också möjlighet att söka på nytt efter preskription.

Hållpunkter

- Informera kvinnor som utsätts för könsrelaterat våld om möjligheten att åberopa verkställighetshinder om det finns nya omständigheter.
- Beakta polisens skyldighet vara lyhörd för och uppmärksamma Migrationsverket på eventuella nya omständigheter som kan utgöra verkställighetshinder, inklusive könsrelaterade sådana.
- Informera om att rätten till skydd mot att utsättas för könsrelaterat våld och diskriminering även gäller irreguljära migranter, om än de själva avgör huruvida de önskar polisanmäla.
- Informera om möjligheten att vända sig till exempelvis kvinnojourer för stödsamtal, viss juridisk rådgivning och skyddat boende samt till fackföreningar och diskrimineringsombudsmän för rådgivning och ev. anmälan för det fall de utsätts för till exempel könsrelaterat våld eller diskriminering av något slag.

⁴²⁰ Personer som aldrig sökt asyl är också irreguljära migranter.

- Informera om möjligheten att vända sig till exempelvis frivilligorganisationer för juridisk rådgivning och socialt stöd.
- Informera om möjligheten att vända sig till bland annat nätverk och vårdklinker som stödjer irreguljära migranter vid svårigheter att få tillgång till sjukvård.
- Informera om möjligheten att även vända sig organisationer av och för asylsökande och irreguljära migranter.

KAPITEL 14. ASYLSÖKANDE KVINNORS REFLEKTIONER

”Jag har en känsla av att de aldrig riktigt lyssnat och försökt förstå mina problem”. Orden är Saras, en kvinna från ett land i Asien. Hon är en av sju kvinnor som djupintervjuats om sina reflektioner kring asylprocessen i Sverige. Att uppleva att man blir lyssnad på, att bemötas utifrån sina behov och att bli sedd som en medmänniska med förmåga till aktörskap trots svåra erfarenheter i bagaget; det är aspekter som flera av de intervjuade kvinnorna har berört i samtalen. Nedan återges ett urval citat utifrån vissa teman. Antalet intervjuer är begränsat och kvinnorna har inte valts ut slumpmässigt, varför det inte går att dra några generella slutsatser. Syftet är att spegla några kvinnors erfarenheter, åsikter och tankar kring processen och öka förståelsen för vilka problem som kvinnor kan uppleva.

Av de sju intervjuade kvinnorna är två från Europa, två från länder i Mellanöstern, en från Afrika och två från Asien. Två sökte asyl i Sverige tillsammans med barn respektive man och barn. Övriga kom ensamma. Samtliga åberopade könsrelaterat våld och/eller grov könsdiskriminering, men även andra former av förföljelse på grund av sin etnicitet, politiska uppfattning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp. Tre av kvinnorna fruktade enbart förföljelse från enskilda, en kvinna fruktade enbart förföljelse från staten medan tre kvinnor hyste en rädsla för såväl statlig som icke-statlig förföljelse. Fem kvinnor hade vid intervjutillfället fått uppehållstillstånd, om än majoriteten inte på skyddsgrunder. De väntade alltifrån 2,5 till 10 år innan uppehållstillstånd beviljades och fyra av fem levde under en period som irreguljära migranter. De två som fortfarande inte fått tillstånd, har fått avslag i två instanser. De har båda varit här i över fyra år och den ena kvinnan sökte asyl först efter att hennes förhållande till en svensk man brustit på grund av våld. Vissa detaljer har ändrats för att undvika identifiering.

Om bemötandet

De behandlade mig som ett nummer. Det fanns ingen känsla i bemötandet och ingen särskild omtanke om mig, ingen, utan det var som om allt bara handlade om formaliteter.

Jag tänkte att Migrationsverket är en organisation utan ansikte. De ser inte till det individuella människoödet. De ser bara det generella. Det är som om de tänker 'ni är asylsökande och alla ni ska inte vara här'. Sedan spelade det ingen roll om vi visade dokument och berättade om varför vi inte kunde återvända. De nickade med huvudet, men gjorde ingenting. Tron på myndigheterna gick helt förlorad. De lyssnade inte på oss.

Man lämnar in ansökningar, men det verkar inte som om någon läser dem. Särskilt inte Länsrätten eller Kammarrätten; de verkar bara ha läst mitt allra första avslagsbeslut. De är som fastlåsta i rader som skrevs för flera år sedan. Jag har en känsla av att de aldrig riktigt lyssnat och försökt förstå mina problem, varken Migrationsverket eller domstolarna... De brister i kommunikationen, efter en enda intervju pratar de inte med en, trots att man berättat om nya skäl. Jag tycker inte att det är tillräckligt. Om jag gör en ansträngning, så borde de lyssna. Jag förstår att de inte kan träffa alla igen, med tanke på arbetsbelastning och tidspress, men om någon varit här så länge och försökt att kontakta dem för att få berätta, då borde de anstränga sig.

Deras attityd verkade väldigt mekanisk, utan känsla. De verkade inte lyssna, inget lyssnande alls. De verkade bara göra sitt jobb, det var den känsla jag fick.

Jag var alltid rädd för att gå till Migrationsverket, oavsett om det var för att byta LMA- eller bankkort, eller om det var för att gå på utredning. Jag hatade verkligen att gå dit, för det kändes inte som om de ville hjälpa mig. Jag tvingade mig varenda gång, och mådde illa bara jag såg byggnaden. Om jag ska beskriva hur jag kände mig under processen, så kändes det ibland som om jag levde i ett enda stort öppet fängelse.

Jag kände mig alls inte respekterad. De trodde mig inte. De pressade mig och bad mig hela tiden att ta fram mer bevis. De såg inte vem jag är. De borde ha tänkt 'varför har hon lämnat allt bakom sig?' Jag kom inte hit för att få pengar. Jag ville leva; det fanns inte någon som

kunde skydda mig i mitt hemland. De borde vara mer resonerande, respektfulla och lyssna till vad kvinnor har att säga.

De brydde sig inte. Jag kände mig inte välkommen.

Samtliga sju kvinnor vittnade om negativa erfarenheter från mötet med främst Migrationsverket, men även Migrationsdomstolen och dåvarande Utlänningsnämnden. De bar på upplevelser av att inte ha blivit bemötta med tillräcklig respekt, lyhördhet och empati, utan istället av att de anonymiserats eller till och med bemötts av en fientlig attityd. Några uttryckte att de känt rädsla och obehag vid varje kontakt.

Om utredningen

...och information om process och rättigheter

Jag tror inte att någon försökte förklara flyktinkriterierna för mig. Jag gick till Migrationsverkets och Utlänningsnämndens hemsida för att läsa praxisbildande beslut, skriva ut några och sedan diskutera dem med min advokat. Jag har lärt mig det mesta på egen hand, till och med svenska, men det är en annan historia.

De berättade inget om kvinnors rättigheter under asylprocessen och de frågade inte om jag ville ha kvinnlig eller manlig advokat, handläggare eller tolk.

Ingen av de sju intervjuade kvinnorna kunde minnas att de fått information om kvinnors rättigheter under asylprocessen eller om asyllagstiftningen ur ett genusperspektiv. De uppgav att de inte fått frågan om val av kön på utredare, biträde eller tolk etc., utan endast blivit tillfrågade om de önskade någon särskild (namngiven) jurist som sitt offentliga biträde.

...och reflektioner kring frågor och bevisning

De ställde så många frågor. Det var som om jag hade gjort något kriminellt, som om jag satt på en rättegång. Jag var i som i ett chocktillstånd. Jag började tro att jag kommit till fel ställe. Det var alls inte som jag hade trott.

Jag fick aldrig ett riktigt bra bemötande. Den värsta gången var under min sista asylutredning, för fyra fem år sedan. Sättet hon pratade med mig... det var som om jag hade gjort det värsta en människa kunde göra. Min advokat sa till slut till henne. Hon var så aggressiv och hård i sitt sätt mot mig, och hon gjorde mig aggressiv med sina frågor. Andra utredare, de ställde frågor på andra sätt, något bättre än henne, men också på ett sätt som gjorde att man mådde illa. Jag ville inte komma ihåg, men jag tvingades. Det var äckliga frågor, om våldtäkterna och misshandeln. Inte bara en fråga ställde de, utan många, och från olika håll. Man får inte bra när man måste svara. Det var det värsta. Istället för att hjälpa mig fick de mig att känna det som om jag ljög. Men jag berättade ju sanningen.

Under utredningen utsatte de mig för en sådan press. [...]Det var plågsamt. Det pågick i 3-4 timmar. Jag var så rädd, väldigt rädd [...]Jag förstod inte, jag tänkte: vad händer, vad har jag gjort? [...]Det kändes som om jag flytt från ett polisförhör i mitt land för att hamna i ett nytt här. Det var kanske inte samma sak, men det kändes så.

Man fick inte tala generellt utan bara individuellt, men ens personliga problem har ju ett samband med landsituationen, så hur kan det vara irrelevant att tala om den? Jag visste inte hur jag skulle tillfredsställa dem...och jag visste inte att jag borde ha kommit hit med bevis.

De ställde många frågor om partipolitik; det var deras huvudämne. Jag sa, nej jag är inte partipolitisk, men vi [nämner sin yrkeskår, förf. anmärkning] är alltid i opposition.

De trodde inte på mig, eller på vad jag berättade. När jag berättade om min situation, så frågade de hela tiden efter bevis. Men hur skulle jag kunna bevisa att han slagit mig, våldtagit mig? Jag får illa när jag tänker på det, nu också.

Flera kvinnor återkom till att utredningen hos Migrationsverket känts som ett "förhör", som om de satt på "rättegång". De talar om kränkningen i att bli "ifrågasatt" som kvinna med svåra upplevelser av sexuellt och annat våld liksom om problemen med att få fram skriftlig bevisning. Alla utom en är mycket kritiska till den ton och det förhållningssätt som utredarna haft under intervjun, samt hur frågorna har utformats och ställts. Det bör dock noteras att den kvinna som ansågs sig ha fått ett acceptabelt bemötande under själva utredningen samtidigt påpekade att hon trodde att Migrationsverkets anställda var tvungna att ställa frågorna på ett formellt och kritiskt sätt, att det ingår i jobbet. Hon framförde önskemål om att tolkar borde få tillåtelse att visa sig "mänskliga" och få stödja den sökande genom att till exempel småprata personligt, ge tröst och beröra den sökandens hand när hon visar tecken på nervositet, rädsla eller sorg. Ingen upplever att utredarna ställt frågor och bemött dem med utgångspunkt från kännedom om kvinnors livsvillkor i hemlandet, att kvinnors erfarenheter av förföljelse och politik kan skilja sig från män, eller med kunskap och förståelse för att de varit med om svåra trauman innan och i vissa fall även efter flykten. Två kvinnor inflikar att de haft positiva erfarenheter av möten med handläggare på ansökningsenheten och att upplevelsen av bemötandet under asylutredningen blev desto mer chockartad.

...och svårigheten att berätta i mäns närvaro

Jag tänker ibland att det är mitt fel att det blev så här. Samtidigt vet jag att det inte är det. För det är svårt att berätta om allt man varit med om, särskilt inför tolk. Det var en man, men även om det varit en kvinna skulle jag inte ha berättat. Det är svårt att berätta, för man vill inte minnas, och man vill inte att andra ska få veta.

När jag pratade om mina politiska problem spelade det ingen roll om det var en manlig eller kvinnlig tolk. Men problemen med min man hade jag däremot inte känt mig bekväm att prata om inför en manlig tolk. Men den situationen uppstod överhuvudtaget inte, eftersom jag sedan aldrig fick någon möjlighet att berätta ansikte mot ansikte.

Det var svårt att behöva påminnas om alla obehagliga händelser och det var särskilt svårt med tanke på att jag hade en manlig advokat. Jag kunde inte bara berätta. Jag kommer ihåg att jag grät mycket, så mycket att de stoppade utredningen och tog paus för att jag skulle lugna mig lite. Sen fortsatte vi, men då frågade de inte mer. Det var svårt att se om de trodde på mig eller inte. De var så neutrala i ansiktet. Jag visade dem alla handlingar som jag hade med mig från X (nämner sitt hemland, förf.anmärkning). Jag var helt säker på att det skulle ge resultat. När jag sedan fick utvisningsbeslutet dog hoppet.

Det är väldigt svårt att beskriva känslan och vad min man gjorde mot mig, det håller jag för mig själv (och lägger handen vid hjärtat), jag har inte berättat allt för någon, ingen vet ordentligt. Inte ens min bästa vän i X (nämner sitt hemland, förf. anmärkning).

De tre kvinnor som hade manliga offentliga biträden, tolkar eller utredare upplevde problem att inför dessa berätta om sina erfarenheter av sexuellt, fysiskt och psykiskt våld, men de poängterade också att detta var svårt att berätta överhuvudtaget. De kvinnor som inte hade män närvarande i utredningssituationen upplevde också starkt obehag att berätta och behöva minnas och berättade därför inte alls eller endast fragmentariskt vad de varit med om.

Om besluten

...och reflektioner kring varför det blev avslag

De har ingen kunskap om länderna, om vad som verkligen händer där.

I mitt fall ville de aldrig lyssna på vad jag berättade om problemen i mitt land, utan de bad mig bara tala om mig själv personligen. Ändå gav de mig inget beslut på basis av min personliga situation utan på landbasis [...]De bedömer mig generellt utifrån vilket land jag är från, samtidigt som de säger att jag gör en generalisering när jag säger att kvinnor i X (nämner sitt hemland, förf. anmärkning) inte får skydd. Det förvirrar mig.

Allt blir svart runt omkring en. Det fanns inget hopp. Om jag kommer till ett land som säger att de behandlar kvinnor bra, och så får jag ingen hjälp, de tror mig inte. Hur ska det då inte gå för mig i mitt land?

De brydde sig aldrig. Det är konstigt, ibland var det kvinnor som skrev under besluten. Varför förstod de som kvinnor inte en kvinna i min situation? De trodde inte på vad jag berättade, de förstod och trodde inte på vad jag berättade om hur jag haft det och vad som skulle hända mig. De har aldrig varit i min situation, den som jag delar med så många miljoner kvinnor. Vad vi vill? Vi vill bara vara kvinnor som dem, som kan bestämma vad vi ska äta, ha på oss, när vi ska sova, ha samlag. Det värsta var att de var kvinnor också. Det var också de som gjorde mig så illa. Man tror att man ska ha det bra hos en kvinna, men så blir det inte så.

De förstår inte hur det är att bli våldtagen, att bli slagen av sin man, att inte ha någon rätt alls som människa.

När jag fick mitt första negativa beslut kändes det som hela världen hade rasat. Jag tror att jag svimmade. Jag har inte ord för att beskriva hur man mår när man får ett sådant brev. När det andra beslutet kom hade kriget slutat, så de förstod inte varför jag skulle riskera något. Det tyckte det var lugnt, och att jag därför kunde åka tillbaka. De lyssnade inte på mig. Jag hade fakta, jag hade videokassetter, till och med på mitt eget hem som hade bränts ner. Jag hade berättat om att jag var politiskt aktiv och att jag bevittnat en våldtäkt. Jag hade berättat allt kring det, om än inte allt om mig själv. Det dröjde. Sedan, när de väl fick veta brydde de sig ändå inte, de brydde sig varken om att jag mådde dåligt eller om övergreppen eller vad jag riskerade om de skulle skicka tillbaka mig. Jag vet fortfarande inte varför de inte förstod. Kanske... att de inte förstod vikten av heder. När hedern är förstörd, då är allt förstört. Därför kunde jag inte åka tillbaka.

Första tanken var att jag aldrig kan åka tillbaka. Sen började jag fundera på vad jag kan göra, och på varför de inte förstod mig. Och

jag hade inga människor att dela mina tankar med och fråga hur det fungerar här, varför det är så svårt för dem att förstå. Enligt min åsikt så ser de inga problem i X (nämner sitt hemland, förf. anmärkning). De tror att det är ett så stort land och att du alltid kan flytta till en annan del och få skydd av polisen där. De behandlade mig inte som en individ utan som ett land. Det är den känsla jag fått. Men en sak undrar jag: varför var det bara Migrationsverket som inte förstod mig; resten av Sverige har jag ju inte haft några problem med. Om jag har bett om hjälp, har jag fått det. Andra har inte misstrott mig.

Om jag hade varit en man och berättat att jag var en politisk aktivist, skulle det ha varit lättare. Jag känner att det faktum att jag var kvinna, gjorde att de tänkte att det inte var ett starkt fall.

De skrev i beslutet något om att det är så många kvinnor som är rädda att utsättas för sin mans våld, så det är inte något asylskäl.

I samtalen återkommer uppfattningen att besluten blivit felaktiga på grund av bristfällig landinformation och kunskap om kvinnors livsvillkor samt bristande förståelse för kvinnors behov och rättigheter generellt och deras individuella situation specifikt. En uppfattar tydligt beslutsmotiveringen som att risk för våld av make inte är asylgrundande eftersom som många kvinnor utsätts för det. Flera uttrycker att de förväntat sig ett positivt beslut och därför fått något av en chock efter avslaget och inte förstått hur Migrationsverket kunnat betvivla deras erfarenheter och behov av skydd.

...och tiden efteråt

Jag började förstå att det inte var så lätt att få asyl som jag först trott. Det kändes som om man har cancer eller har en dödsdom hängande över sig och väntar på avrättningen. Man vet inte när det ska ske.

Efter avslaget stoppade de allt. Och jag skämdes så. Jag kände mig så avvissad av alla; du känner det som om du är ingen, att du stöts bort överallt. Hela tiden hörde jag att jag inte kunde få något, till exempel

jobb, svenskundervisning eller bankkonto, och det på grund av min dåliga svenska eller att jag inte hade uppehållstillstånd. Jag berättade inget för min son, för att åtminstone han skulle slippa skämmas.

Tiden efter avslagen var svår. Vi kände oss utan något värde. Vi fick inga pengar, inget stöd, och var ständigt rädda för att polisen skulle hitta oss. Men vi överlevde det också. Vi har nu bott här i fem år; det har blivit bättre efter att vi fått handlingarna. Innan var det så väldigt svårt. När jag läser om människor som varit här länge och som tvingats gå under jorden utan sjukvård, då känner jag med dem och förstår dem.

Till slut fick jag rättvisa, det dröjde länge men till slut blev jag trodd. För min del blev det X (ett internationellt organ, förf. anmärkning) som förstod och gav mig rätt.

Jag har känt mig avvisad mest hela tiden efter det första avslagsbeslutet. Även efter uppehållstillståndet, för det är svårt att få jobb och man möter så mycket misstänksamhet och diskriminering. Jag är en ensamstående mamma, en äldre person, en invandrare som kämpar för att få ett gott liv utan att vara en börda för samhället. Man känner sig som 'ingen'. Självklart finns det många trevliga människor, men det finns många andra också...

En annan svårighet som jag mött efter avslaget, när jag trodde att allt till slut var lugnt, var när jag ansökte om en ersättning eftersom jag är ensam med mina barn. Myndigheten sa att de måste få min makes medgivande. Jag berättade att de inte kan skicka honom något brev, eftersom det vore väldigt farligt för mig, att det är bättre att de dödar mig än skickar ett brev till honom. Men jag hade inga bevis för att han är en farlig person och kunde inte ens visa tillståndsbeslutet från Utlänningsnämnden, eftersom de inte erkänt att jag riskerade att dödas av min man utan av skäl kopplade till mitt arbete. De frågade också varför jag inte hade skyddad identitet, om jag nu var så hotad. Men jag visste inte att jag kunde ha det. De insisterade, och jag sa till slut att jag hellre avstår från bidraget än tar risken. Men då berättade

de att de redan skickat honom ett brev. Som tur var kom det tillbaka oöppnat eftersom han tydligen hade flyttat. Annars, hade det varit så farligt. Han skulle ha kommit underfund med var jag gömde mig, att jag var i Sverige.

Jag undrar, tänker det här landet på vad det gör med människor? Jag var gravid och gift, och ändå ville de skicka tillbaka mig. Jag förstår inte vad de håller på med.

Flera upplever en känsla av att inte bli sedd som en kvinna i behov av skydd som dessutom kan vara en tillgång för Sverige. De talar om att känna sig ovälkomna, avvisade och nedvärderade. Någon beskriver en smärtsam känsla av skam över att känna sig utanför, som en ”ingen”, ”till ingen nytta” som hon upplever det. Samtliga berättar om den ständiga rädslan att utvisas som blev allt påtagligare efter beslutet/en. Tre av kvinnorna beskriver också hur rädslan ökar när hoten från förövarna fortsätter här i Sverige, och känslan av vanmakt, sorg och ilska när de inte lyckas övertyga svenska myndigheter om riskerna med ett återsändande. En av dem har polisanmält hot här. Fyra kvinnor berättar om hur de vidtagit särskilda försiktighetsåtgärder i vardagen, t.ex. strategin att till exempel aldrig gå samma väg till och från hemmet, att ta bort namnskylten på porten, att undvika hemlandsmedborgare eller att uppmana barnet att vara hemlighetsfull om sin bakgrund. Flera har uttryckt att de haft självmordstankar under asylprocessen.

Om processens inverkan på personligheten

Men än idag mår jag så dåligt. Om jag fått stanna i början, och inte behövt kämpa i fem år innan tillståndet, då hade det varit lättare tror jag, då hade jag mått bättre. Jag har förändrats mycket som person. Under kriget och när jag kom hit var jag så stark, jag kämpade alltid, även om jag hade ont. Idag kan jag inte skjuta värken och det svåra åt sidan. När jag drömmer mardrömmar, har huvudvärk, ont i kroppen då kan jag inte göra motstånd på samma sätt. Hade det inte varit för alla dessa år av väntan, så hade jag haft bättre självförtroende. Idag har jag inget.

Processen har försökt göra mig till en negativ person. Jag har alltid haft en väldigt positiv inställning till livet, och till exempel tänkt att allt är möjligt om man försöker, att problem till slut löser sig. Jag hade en tro på detta med mänskliga rättigheter och humanitära organisationer. Men nu, efter asylprocessen, känner jag att när det kommer till att hjälpa, när du verkligen behöver hjälp, så finns det ingen hjälp för dig. Det blir enormt mycket pappersarbete och ingen genuin person kan ge in vad som krävs. Bara den som kommer hit för att få fördelar kan förbereda sig och ge in de papper som behövs. De kan sätta sig in i vilka regler som gäller och vilka papper som krävs. Men när du kommer utan att veta vad de efterfrågar kan du varken lämna in handlingar eller få hjälp. För om du redan är här, hur ska du då kunna få hit alla papper från landet du lämnat? Hur kan du bevisa allt? Efter det har jag delvis förlorat min tro. Alla vill bara ha bevis, bevis, bevis. Om jag ska tala om hur processen bidragit till någon positiv förändring hos mig...så är det väl att jag aldrig tidigare hade trott att jag skulle kunna åstadkomma så mycket som jag faktiskt gjort här. Jag har blivit medveten om mina förmågor. Så jag känner att jag har kämpat. Det har tagit lång tid och varit svårt, men till slut har det gått. Jag tycker att jag har mer självförtroende nu vad gäller min möjlighet att leva ett liv på egen hand. Jag behöver inte längre godkännande från någon...att någon säger 'ja du har rätt, du har rätt etc.' Den styrkan fanns inte hos mig förut. Så det är en väldigt positiv känsla. Jag är väldigt nöjd med vad jag har gjort. Jag har vuxit [...]Jag har kämpat hårt. Men en del saker, som att få tillstånd, det har jag fortfarande inte lyckats med.

Jag fick så många dåliga erfarenheter under asylprocessen att det störde min livstil och fortfarande håller mig tillbaka. Mitt självförtroende är fortsatt dåligt och gör livet svårt. Min dotter brukar också påpeka att jag är som en annan person nu, jämfört med innan vi sökte asyl.

De får en att förlora personligheten. Jag förlorade hon som en gång var jag. Jag blev en annan person. En rädd och skamfylld person blev jag, eftersom jag började känna att jag är "ingen", ett "ingenting", en person avvisad av alla. Det är vad de har gjort mig. Jag var en modig person innan jag fick avslaget.

Flera kvinnor talar om hur deras bild av sig själva förändrats på ett negativt sätt under asylprocessen. De upplever att de förlorat sitt självförtroende, sitt mod och

sin styrka och uttrycker bitterhet över processens destruktiva inverkan på deras liv. Några talar om svårigheten att vara både kvinna och asylsökande, och dessutom av utländskt ursprung. Två kvinnor talar om att känslorna visserligen vacklar och att de ofta mår väldigt dåligt till följd av situationen, men att de trots detta också kan se sig själva som fortsatt väldigt starka kvinnor som har en tro på sin förmåga att vara pådrivande för kvinnors rättigheter också i Sverige.

Om bilden av Sverige

Jag var övertygad om att Sverige skulle vara ett väldigt bra land, som ger dig rättvisa och upprättelse om du är ärlig. Jag trodde att det var ett land som skyddade kvinnor och var därför övertygad om att de skulle hjälpa mig ur mina problem. Men det verkar vara en myt, i alla fall när det gäller asylsökande kvinnor. De är annorlunda mot oss jämfört med hur de är kvinnor som är svenska medborgare. Vi behandlas inte lika.

Jag hade hört att Sverige var ett öppet europeiskt land som verkligen förstår och har respekt för kvinnor. Jag trodde att de direkt skulle ta hand om mig och hjälpa mig, särskilt med tanke på vilket land jag kom ifrån, att jag kom hit ensam och hade lämnat min misshandlande man och allt bakom mig. Jag trodde att jag skulle hitta det jag sökte: mänskliga rättigheter, frihet och lugn. Det har tyvärr inte blivit så. Varför skulle jag ha lämnat allt bakom mig om jag inte var tvingad? Jag var ju rik. Jag tänkte bara att jag också borde kunna få ha det som kvinnor har det i Sverige, och inte behöva bli slagen och vara rädd för mitt liv hela tiden.

Jag kunde ha fått ett nytt liv här, men det blev inte riktigt som jag drömt. Det har varit svårt.

Jag var utbildad, hade jobb, var ingen förtryckt kvinna, men något fattades mig eftersom jag hade ett stort problem. Jag tvingades lämna mitt land, och det gick inte att återvända. Jag var inställd på att bygga upp en ny framtid. Och ärligt talat hade jag god tilltro till Sverige, att de skyddar kvinnor och att jag alltså skulle få skydd. Eftersom jag visste mycket om sociala frågor kände jag till att Sverige brukar

komma på topp när man listar länder utifrån kvinnors rättigheter, mänskliga rättigheter. Enligt de listorna är Sverige ett av de länder som ger människor bäst förutsättningar att leva ett gott liv. Så jag hade gott hopp om att få rättvisa. Men jag blev besviken.

Samtliga sju kvinnor berättar att de kom till Sverige med en positiv bild av ett land som respekterar och skyddar kvinnor från kränkningar; ett land som prioriterar kvinnors rättigheter liksom mänskliga rättigheter generellt. Alla menar att de tvingats ompröva och ändra sin ursprungliga bild.

KÄLLFÖRTECKNING

LITTERATUR

- Abraha, Ginbot: *A handbook for Asylum Seekers in Sweden*, NTG-asyl och integration, Stockholm 2007.
- Amnesty International: *Broken bodies, shattered minds. Torture and ill-treatment of women*, AI Index: ACT 40/001/2001, 2001.
- Amnesty International: *Crimes of hate, conspiracy of silence: Torture and ill-treatment based on sexual identity*, AI Index: ACT 40/016/2001, 2001.
- Amnesty International: *It's in our hands, Stop violence against women*, AI Index ACT 77/001/2004, 2004.
- Amnesty International: *Making rights a reality: The duty of states to address violence against women*, Index Number: ACT 77/049/2004, 2004.
- Amnesty International: *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer, En sammanställning om situationen i Sverige*, 2004.
- Amnesty International: *Women Human Rights Defenders Leaflets, Defending the Rights of Refugee Women Defending Women Defending Rights*, AI Index ACT 77/032/2005, 2005.
- Anker, Deborah: "Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15 (Spring 2002).
- Bexelius, Maria: *Kvinnor på flykt – en analys av svensk asylpolitik ur ett genusperspektiv 1997-2000*, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Stockholm 2001.
- Canadian Council for Refugees (CCR): *Addressing claims based on sexual orientation*, 26 August 1995.
- Cenada, Sophia, Palmer Claire: *'Lipservice' or implementation? The Home Office Gender Guidance and women's asylum claim's in the UK*, RWRP Asylum Aid, 2006.
- Ceneda, S: *Women Asylum Seekers in the UK: a Gender Perspective – Some Facts and Figures*, RWRP, Asylum Aid: London, 2003.
- Crawley, Heaven & Lester, Trine: *Comparative Analysis of Gender-Related Persecution in National Asylum Legislation and Practice in Europe*, UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit, EPAU/2004/05, May 2004.
- Crawley, Heaven: *Refugees and Gender*, Law and Process, London 2001.
- Diesen, Christian, Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Lindholm Billing Karolina, Seidlitz Madelaine, Wahren Alexandra: *Bevis 8. Prövning av migrationsärenden*, Visby 2007.
- Edwards, Alice: "Age and gender dimensions in international refugee law", in E. Feller, V. Türk & F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge 2003.
- Eliasson Mona: "Att förstå mäns våld mot kvinnor" i *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*, Heimer och Posse (red.), Lund 2003.
- Eliasson, Mona: *Mäns våld mot kvinnor. En kunskapsöversikt om kvinnomisshandel och våldtäkt, dominans och kontroll*, Stockholm 1997.
- European Women's Lobby, Refugee Women's Resource Project at Asylum Aid: *Asylum is not gender neutral, Protecting women seeking asylum, The need for gender guidelines to implement the EU qualification directive and the asylum procedures directive, a practical advocacy guide*, November 2007.

Folkelius, Kristina, Noll, Gregor: "Affirmative Exclusion. Kön, genus och flyktingskydd i den svenska utlänningslagen" i *Feministiskt perspektiv* nr. 1 2000.

Gorlick, Brian: "Common Burdens and Standards: Legal Elements in Assessing Claims to Refugee Status", i *New Issues in Refugee Research*, UNHCR, Working Paper No. 68, October 2002.

Gothlin, Eva: *Kön eller genus?* Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborg 1999.

Grände, Josefin: *Jag kallade det aldrig för våldtäkt, Att möta våldtagna kvinnor*, Stockholm 2005.

Grände, Josefin: *Utsatt för våldtäkt? En bok till dig som blivit drabbad*, Stockholm 2007.

Haines Roger: "Gender-Related Persecution", in E. Feller and V. Türk, and F. Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge 2003.

Hathaway James: *The Law of Refugee Status*, Toronto 1991.

Holmberg Carin och Enander Viveka: *Varför går hon? Om misshandlade kvinnors uppbrottsprocess*, Ystad 2004.

Holmberg, Carin & Stjernqvist, Ulrika, *Våldsamt lika och olika – Om våld i samkönade parrelationer*, Stockholms Universitet, Centrum för Genusstudier Rapport nr: 36, Stockholm 2007.

Human Rights Watch: International Commission of Jurists, International Catholic Migration Commission, Quaker United Nations Office, *The rights of non-citizens*, Joint statement, 1 March 2004.

Juhlén Karin: *Barns egna asylskäl*, Rädda Barnen, Stockholm 2003.

Lievore Denise, *Non-reporting and hidden recording of sexual assault, An international literature review*, Canberra 2003.

Lundgren Eva: *Våldets normaliseringsprocess, Två parter – två strategier*, Stockholm 1991.

Lundgren, E, Heimer, G, Westerstrand, J & Kalliokoski, A-M: *Slagen dam Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige - en omfångsundersökning*, Umeå 2001.

Macklin, Audrey: "Cross-Border Shopping for Ideas: A Critical Review of United States, Canadian, and Australian Approaches to Gender-Related Asylum Claims", *Georgetown Immigration Law Journal* Vol. 13 Fall 1998.

Nilsson, Eva: *Barn i rättens gränsland Om barnperspektiv vid prövning om uppehållstillstånd*, Iustus Förlag 2007.

Olsson Lars: *Nytt system gamla brister – Barns egna asylskäl efter ett år med den nya instans- och processordningen*, Rädda Barnen, Stockholm 2008.

Rimsten Eva: *"Jag vill bli som Kofi". Ensamkommande barn i Sverige ur ett rättighetsperspektiv*, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Stockholm 2006.

Rimsten Eva: *Barns egna asylskäl – uppföljande kartläggning 2005*, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, 2005.

Saito, Kaori: *International Protection for Trafficked Persons and Those who Fear Being Trafficked*, New Issues in Refugee Research, UNHCR Research Paper No 149, UNHCR Policy Development and Evaluation Service, December 2007.

Spijkerboer Thomas: *Gender and Refugee Status*, Ashgate 2000.

UNICEF Sverige: *Handbok om barnkonventionen*, Malmö 2008.

Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan: *Utlänningslagen med kommentarer*, åttonde upplagan, Stockholm 2006.

Offentliga utredningar

SOU 2004:31 Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. Betänkande av utredningen om förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

SOU 2006:6 Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. Betänkande av Skyddsgrundsutredningen.

SOU 2006:61 Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. Betänkande av Asylförfarandeutredningen.

SOU 2007:67, Freidenvall, Lenita, Regeringsformen ur ett könsperspektiv – en övergripande genomgång. Rapport till Grundlagsutredningen 2007.

Propositioner

Prop 1999/2000:43 Upphållstillstånd på grund av anknytning.

Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Prop. 2004/05:136 Stärkt skydd för ensamkommande barn.

Prop. 2005/06/6 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

Utskottsbetänkanden

Bet. 2004/05:SfU17 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Bet. 2005/06:SfU4 Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

Bet. 2004/05:LU26 Stärkt skydd för ensamkommande barn.

Övrigt

Migrationsverket: *Utlänningshandboken*, Kap. 10.6 "Anhöriginv. Upphörd anknytning". 2006-03-31.

Migrationsverket: *Utlänningshandboken*, kap 40, "Riktlinjer Utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov och skyddsbehov på grund av sexuell läggning", 2006-03-28.

Sida Department for Democracy and Social Development, Gender Equality Team,, *Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation*, October 2005.

Sida, Deso/Jämställdhetsgruppen, *Kön spelar roll Om jämställdhet i utvecklings-samarbetet*, oktober 2005.

OFFICIELLA DOKUMENT FRÅN FN, EUROPARÅDET, EU MM.

Internationella överenskommelser

1948 Universal Declaration of Human Rights

1949 Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others

1951 Convention relating to the Status of Refugees

1962 Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriage
 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
 1966 International Covenant on Civil and Political Rights
 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
 1967 Protocol relating to the Status of Refugees
 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties
 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Violence Against Women
 1989 Convention on the Rights of the Child
 1993 Declaration on the Elimination of Violence against Women
 1995 Beijing Declaration and Platform for Action U.N. Docs. A/CONF.177/20, A/CONF.177/20/Add.1, September 1995
 2000 Convention against Transnational Organised Crime (the Palermo Convention) and its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons especially Women and Children
 2000 Rome Statute of the International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/9

Dokument från FN:s flyktingkommissariat

UNHCR: Guidelines on the Protection of Refugee Women, 1 July 1991.
 UNHCR: Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, 1994.
 UNHCR: Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response , 8 March 1995.
 UNHCR: Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, 1997.
 UNHCR: UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna för att bestämma flyktingars rättsliga ställning, andra tryckningen, Stockholm 2001.
 UNHCR: Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guidelines for Prevention and Response, 2003.
 UNHCR: Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/01, May 2002.
 UNHCR: Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social Group" within the Context of the Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/02, May 2002.
 UNHCR, Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/03, October 2003.
 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, HCR/GIP/03/04, July 2003.
 UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, September 2003.
 UNHCR: Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/04/06, April 2004.
 UNHCR: Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to

Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked, HCR/GIP/06/07, 7 april 2006.

UNHCR: Advisory Opinion from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on the Scope of the National Security Exception Under Article 33(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 6 januari 2006.

UNHCR: Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 1: Ensuring Gender Sensitivity in Refugee Status Determination (Resource Package), October 2005.

UNHCR: Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 2: Ensuring Gender Sensitivity in Refugee Status Determination - Procedural Issues (Resource Package), October 2005.

UNHCR: The International Protection of Refugees: Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, UNHCR Geneva April 2001.

UNHCR: Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004), 28 January 2005.

UNHCR: Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee, 1 September 2005.

UNHCR: The International Protection of Refugees: Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, UNHCR 2000.

UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 30 (XXXIV) – 1983.

UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 39 (XXXVI) - 1985, Refugee Women and International Protection.

UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 54 (XXXIX) - 1988, Refugee Women.

UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 60 (XL) - 1989, Refugee Women.

UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 64 (XLI) - 1990, Refugee Women and International Protection.

UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 73 (XLIV) – 1993, Refugee Protection and Sexual Violence.

UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 105 (LVII) - 2006, Conclusion on Women and Girls at Risk.

UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 107 (LVIII) – 2007, Conclusion on Children at Risk.

UNHCR Standing Committee (EX/49/SC/CRP.22) - 1999, Refugee Women and a Gender Perspective Approach.

FN:s generalförsamling/ Rapporter från FN:s generalsekreterare

UN General Assembly: In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, A/61/122/Add.1, 6 July 2006.

Ending violence against women –from words to action, Study of the Secretary-General, Unmet needs: broken promises, Fact sheet, 9 October 2006.

UN General Assembly: The girl child:report of the Secretary-General, A/62/297, 24 August 2007.

UN General Assembly: Report of the Secretary-General on progress in mainstreaming a gender perspective in the development, implementation and evaluation of national policies and programmes with a particular focus on the priority theme: on the

elimination of all forms of discrimination and violence against the girl child, ECN.6/2007/3.

Dokument från FN:s övervakningskommittéer

Human Rights Committee, General Comment No. 20: Replaces General Comment 7 concerning Prohibition of Torture and Cruel Treatment or Punishment (Art. 7), 10 mars 1992 Human Rights Committee, General Comment No. 6: The right to life (art. 6), 30 april 1982.

Human Rights Committee, General Comment 28, Equality of rights between men and women (article 3), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 2000.

Human Rights Committee, General Comment 29, States of Emergency, UN Doc. CCPR/C/21/R ev.1/Add.11, 2001.

Human Rights Committee, General Comment No. 31 Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 26/05/2004, 2004.

Committee on the Elimination of all forms of Discrimination against Women, General Recommendation 19, 1992.

Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, CRC/GC/2005/6, 1 September 2005.

Dokument från FN:s särskilda rapportörer

UN Commission on Human Rights: Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, E/CN.4/1997/47, 12 February 1997.

UN Commission on Human Rights: Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, E/CN.4/1998/54, 26 January 1998.

UN Commission on Human Rights: Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, Violence against women in the family, E/CN.4/1999/68, 10 mars 1999.

Interim report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the question of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment A/55/290, August 11, 2000.

UN Commission on Human Rights: Special Rapporteur on violence against women, Statement to the 58th session of the Commission on Human Rights, 10 April 2002.

UN Commission on Human Rights: Report of the Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, A/59/324, September 1, 2004.

UN Commission on Human Rights: Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission resolution 2004/46, E/CN.4/2005/72, 17 January 2005.

UN Commission on Human Rights: Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Erturk, The due diligence standards as a tool for the elimination of violence against women, E/CN.4/2006/61, 20 January 2006.

Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk - Mission to Sweden, A/HRC/4/34/Add.3, 6 February 2007.

UN Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Mission to Sweden, A/HRC/4/28/Add.2, 28 February 2007.

Avgöranden från FN:s kommitté mot tortyr

A.S. v. Sweden, Communication No. 149/1999, CAT/C/25/D/149/1999.

Kisoki v. Sweden, Communication No. 41/1996, UN Doc. CAT/C/16/D/41/1996.

Tala v. Sweden, Communication No. 43/1996, U.N. Doc. CAT/C/17/D/43/1996.

Övriga FN-dokument

Fourth World Conference on Women: Beijing Declaration and Platform for Action U.N. Docs. A/CONF.177/20, A/CONF.177/20/Add.1, September 1995.

UN Commission on Human Rights, Human Rights Resolution 2005/41: Elimination of Violence Against Women, 19 April 2005. E/CN.4/RES/2005/41.

UN Commission on Human Rights: Report on the sixty-first session, Resolution 1994/1995, E/CN.4/2005/134; E/2005/23., 22 April 2005.

UN Commission on the Status of Women, The elimination of all forms of discrimination and violence against the girl child, E/CN.6/2007/2., 12 December 2006.

UN Commission on the Status of Women: Gender Dimensions of International Migration, E/CN.6/2006/CRP.5, 10 March 2006.

UN Department of Economic and Social Affairs Division of the Advancement of Women: 2004 World Survey on the Role of Women in Development: Women and International Migration (A/59/287/Add.1, ST/ESA/294), 2006.

UN Economic and Social Council (ECOSOC): Agreed Conclusions 1997/2, 18 July 1997.

UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR): Gender Dimensions of Racial Discrimination, 2001.

UN Security Council: Security Council resolution 1325 (2000) [on women and peace and security] , S/RES/1325 (2000), 31 October 2000.

UNICEF: *Innocent digest*, "Domestic violence against women and girls", No.6-June 2000.

UNICEF: The State of the World's Children 2007, Women and Children, The Double Dividend of Gender Equality, 2006.

United Nations Backgrounder, International Women's Day 2007, Ending Impunity for Violence against Women and Girls, 8 March 2007.

United Nations Office in Geneva, Trends regarding the integration of a gender perspective into the work of United Nations human rights treaty bodies, Gender Integration into the Human Rights System, Report to the Workshop, 26 to 28 May, 1999.

WHO Multi-country Study on Women's health and Domestic Violence against Women, initial results on prevalence, health outcomes and women's responses, 2005.

World Conference Against Racism: General Recommendation XXV (2000) on gender-related dimensions of racial discrimination; World Conference Against Racism Programme of Action, 2000.

Officiella dokument från Europeiska unionen

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [OJ C 364, 18.12.2000].
Communication from the Commission of 21 February 1996 "Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities" [COM(96) 67 final - Not published in the Official Journal], EC Treaty CELEX Nr 32003R1882.
Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, EUT L 31, 6.2.2003, s. 18, Celex nr 32003L0009.
Rådets förordning (EG) nr 34 3/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, EUT L 50, 25.2.2003, s.1, Celex nr 32003R0343.
Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning, EUT L 304, 30.9.2004, s. 12, CELEX nr 32004L0083.
Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, EUT L 326, 13.12.2005, s.13, CELEX nr 32005L0085.

Konventioner och dokument från Europarådet

1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
Protocol No. 12 to the 1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
2005 The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings,
Council of Europe, Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence 1, Adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2002 at the 794th meeting of the Ministers' Deputies, 2002.
European Council Resolution 1471, 2005.

Domar från Europadomstolen

Osman v. United Kingdom, Application number 0023452/94, 28 October 1998.
Algür v. Turkey, 32574/96, 22 October 2002.
Airey v. Ireland, European Court of Human Rights 6289/73, 1979.
Aydin v. Turkey, European Court of Human Rights, 23178/94, 1997.
MC v. Bulgaria, European Court of Human Rights 39272/98, 2003.
Ireland v. the United Kingdom, European Court of Human Rights, 18 January 1978.
Selmouni v. France, European Court of Human Rights, 28 July 1999.

Internationella brottsmålsribunalen för f.d. Jugoslavien

Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac, and Zoran Vukovic – Appeals chamber Judgement – IT-96-23 & 23/1 [2002]ICTY 2, 12 June 2002.
Prosecutor v. Ranko Cesic, Sentencing Judgement, Case No. IT-95-10/1-S, 11 March 2004.

Internationella brottmålstribunalen för Rwanda

The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, 2 September 1998.

Dokument från Interamerikanska domstolen

Ana, Beatriz and Celia Gonzales Perez v. Mexico, Inter-American Commission on Human rights Case 11.565, No. 53/01, 4 April 2001.

Inter-American Court of Human Rights: *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18 of September 17, 2003.

Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil, Inter-American Commission on Human Rights, Case 12.051, 2001.

Velasquez Rodriguez v. Honduras, Inter-American Court of Human Rights (Ser.C) No.4, 1988, July 29, 1988.

Andra internationella dokument

Australian Department for Immigration and Multicultural Affairs (ADIMA): *Guidelines on Gender Issues for Decision-Makers, Refugee and Humanitarian Visa Applications*, 1996.

Canadian Immigration and Refugee Board (CIRB): *Guidelines on women refugee claimants fearing gender-related persecution: update*, 1996.

Home Office: *Asylum Policy Instructions 'Gender Issues in the Asylum Claim'*, 2004.

Immigration and Refugee Board of Canada: *Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution, Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65 (3) of the Immigration Act*, 1996.

Immigration Appellate Authority, *Asylum Gender Guidelines*, 2000.

Refugee Women's Legal Group (RWLG): *Gender Guidelines for the Determination of Asylum Claims in the UK*, London, July 1998.

US Department of State: *Gender Guidelines for Overseas Refugee Processing*, 2000.

US Immigration and Nationality Service: *Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims for Women*, 1995.

LÄSTIPS

Asylrätt och kön – böcker mm.

Anker, Deborah: "Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15 (Spring 2002).

Bexelius, Maria: *Kvinnor på flykt – en analys av svensk asylopolitik ur ett genusperspektiv 1997-2000*, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Stockholm 2001.

Brita Hännestrand, Evalena Lindholm, Luis Ramos-Ruggiero, Anna Rydmark-Venegas och Hans-Peter Søndergaard: "*Sabina. Ett projekt för kvinnor som utsatts för institutionaliserat sexuellt våld*", Kris- och Traumacentrum 2004.

Ceneda, Sophia: *Women Asylum Seekers in the UK: a Gender Perspective – Some Facts and Figures*, RWRP, Asylum Aid: London, 2003.

Collier, Bethany: *Country of Origin Information and Women: Researching gender and persecution in the context of asylum and human rights claims*, Asylum Aid, RWRP, London 2007.

Crawley, Heaven & Lester, Trine: *Comparative Analysis of Gender-Related Persecution in National Asylum Legislation and Practice in Europe*, UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit, EPAU/2004/05, May 2004.

Crawley, Heaven: *Refugees and Gender*, Law and Process, London 2001.

Edwards Alice: "Age and gender dimensions in international refugee law", in E. Feller, V. Türk & F. Nicholson (eds.): *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge 2003.

European Women's Lobby, Refugee Women's Resource Project at Asylum Aid, *Asylum is not gender neutral, Protecting women seeking asylum, The need for gender guidelines to implement the EU qualification directive and the asylum procedures directive, a practical advocacy guide*, November 2007.

Haines, Roger: "Gender-Related Persecution", in E. Feller and V. Türk, and F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge: 2003.

Hännestrand Brita (tillsammans med Soudabeh Ardavan, Mahmoud Naiemi och Soraya Zangbari), Cajsa Malmström (red): *Slakten på blommorna*, Stockholm 2004.

Macklin, Audrey: "Cross-Border Shopping for Ideas: A Critical Review of United States, Canadian, and Australian Approaches to Gender-Related Asylum Claims", *Georgetown Immigration Law Journal* Vol. 13 Fall 1998.

Saito, Kaori: "International Protection for Trafficked Persons and Those who Fear Being Trafficked", *New Issues in Refugee Research*, UNHCR Research Paper No 149, UNHCR Policy Development and Evaluation Service, December 2007.

Singer Debora: *International Human Rights Mechanisms and Women Asylum Seekers*, Asylum Aid, RWRP, London 2005

Spijkerboer, Thomas: *Gender and Refugee Status*, Ashgate 2000.

UN Department of Economic and Social Affairs Division of the Advancement of Women: *2004 World Survey on the Role of Women in Development: Women and International Migration (A/59/287/Add.1, ST/ESA/294)*, 2006.

Asylrätt/UT och kön – svenska förarbeten av särskild relevans

SOU 2004:31 Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. Betänkande av utredningen om förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

Prop. 2005:06/6 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

Bet. 2005/06:SfU4 Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

Asylrätt och kön – riktlinjer

UNHCR

UNHCR, Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, Stockholm, 1979, svenska utgåvan september 1996.

Sexual and gender-based violence against refugees, returnees, internally displaced persons - Guidelines for prevention and response, UNHCR, May 2003.

UNHCR, Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, UNHCR, May 2002.

UNHCR, Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social Group" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, May 2002.

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, July 2003.

UNHCR, Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, April 2004.

UNHCR, Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked, HCR/GIP/06/07, April 2006.

Artiklar och slutsatser från UNHCR:s globala konsultationer, vilka också behandlar asylrätt ur ett genusperspektiv. Finns i boken: *Refugee protection in international law : UNHCR's global consultations on international protection/* Feller, E. (ed.); Türk, V. (ed.); Nicholson, F. (ed.). - Cambridge (United Kingdom); New York (NY); Geneva : Cambridge University Press; UNHCR, 2003.

Länders riktlinjer

Australien: Australian Department for Immigration and Multicultural Affairs (ADIMA), *Guidelines on Gender Issues for Decision-Makers (Refugee and Humanitarian Visa applications)*, 1996.

Irland: the Irish Council for Civil Liberties Women's Committee, *Suggested guidelines by the Irish Council for Civil Liberties Women's Committee, Gender Guidelines for Female Refugees and Asylum Seekers*, 2000.

Kanada: Immigration and Refugee Board of Canada, *Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(3) of the Immigration Act*, 1996.

Storbritannien: Home Office, *Asylum Policy Instructions (APIs) 'Gender Issues in the Asylum Claim'*, 2006.

Storbritannien: Immigration Appellate Authority, *Asylum Gender Guidelines*, London 2000.

Storbritannien: Refugee Women's Legal Group, *Gender Guidelines for the Determination of Asylum Claims in the UK*, 1998.

Sverige: Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap 40, *Riktlinjer, Utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov och skyddsbehov på grund av sexuell läggning*, 2006-03-28.

Sydafrika: the National Consortium on Refugee Affairs, *Suggested guidelines by an NGO, the National Consortium on Refugee Affairs, Gender Guidelines for Asylum Determination*, 1999.

USA: United States (US): US Immigration and Nationality Service, *Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women*, 1995.

USA: US Department of State, *Gender Guidelines for Overseas Refugee Processing*, 2000.

Mäns våld mot kvinnor

Amnesty International: *It's in our hands, Stop violence against women*, AI Index ACT 77/001/2004, 2004.

Amnesty International: *Making rights a reality: The duty of states to address violence against women*, Index Number: ACT 77/049/2004, 2004.

Amnesty International: *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer, En sammanställning om situationen i Sverige*, Stockholm 2004.

Amnesty International: *Women Human Rights Defenders Leaflets, Defending the Rights of Refugee Women Defending Women Defending Rights*, AI Index ACT 77/032/2005, 2005.

Grände, Josefin: *Jag kallade det aldrig för våldtäkt, Att möta våldtagna kvinnor*, Stockholm 2005.

Grände, Josefin: *Utsatt för våldtäkt? En bok till dig som blivit drabbad*, Stockholm 2007.

Holmberg, Carin och Enander, Viveka: *Varför går hon? Om misshandlade kvinnors uppbrottsprocess*, Ystad 2004.

Lundgren, E, Heimer, G, Westerstrand, J & Kalliokoski, A-M: *Slagen dam Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige - en omfångsundersökning*, Umeå 2001.

UN Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Erturk, The due diligence standards as a tool for the elimination of violence against women, E/CN.4/2006/61, 20 January 2006.

UN General Assembly: In-depth study on all forms of violence against women: report of the Secretary-General, A/61/122/Add.1, 6 July 2006.

UN General Assembly: The girl child:report of the Secretary-General, A/62/297, 24 August 2007.

Asylrätt och barn

Nilsson, Eva: *Barn i rättens gränsland Om barnperspektiv vid prövning om uppehållstillstånd*, Uppsala 2007.

Olsson, Lars: *Nytt system gamla brister – Barns egna asylskäl efter ett år med den nya instans- och processordningen*, Rädda Barnen, Stockholm 2008.

Rimsten, Eva: *Barns egna asylskäl – uppföljande kartläggning 2005*, Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar och Rädda Barnen, 2005.

Rimsten, Eva: *"Jag vill bli som Kofi". Ensamkommande barn i Sverige ur ett rättighetsperspektiv*, Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar, Stockholm 2006.

Stern, Rebecka: *The Child's Right to Participation – Reality or Rhetoric?*, Universitetsstryckeriet, Uppsala 2006.

UNICEF Sverige: *Handbok om barnkonventionen*, Malmö 2008.

LÄNKTIPS

Myndigheter och domstolar

Diskrimineringsombudsmannen, DO: www.do.se

Handikappsombudsmannen, HO: www.ho.se

Justieombudsmannen, JO: www.jo.se

Jämställdhetsombudsmannen, JÄMO: www.jamombud.se

Migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen: www.dom.se

Migrationsverket: www.migrationsverket.se

Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning HomO: www.homo.se

Organisationer

Amnesty International (svenska sektionen & Amnestyfonden): www.amnesty.se

Barn i väntan (BIV): www.biv.nu

Caritas Sverige: www.caritas.se

Deltastiftelsen – sjukvård för gömda flyktingar i Skåne: www.deltastiftelsen.se

Diakonia: www.diakonia.se

FARR (asylkommittéer runt om i landet), www.farr.se

Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter: www.humanrights.se

HIV-Sverige: www.hiv-sverige.se

Ingen Människa Är Illegal (IMÅL): www.ingenillegal.org

Kris- och Trauma Centrum (KTC): www.krisochtraumacentrum.se

Kvinna till Kvinna: www.iktk.se

Kvinnofridslinjen (nationell telefonjour dygnet runt för våldsusatta och hotade kvinnor)
www.kvinnofridslinjen.se (020-50 50 50)

Kvinnofridsportalen: www.kvinnofrid.se

Kvinnors nätverk: www.kvinnonet.org

Läkare i världen – flyktingkliniken: www.lakareivarlden.se

Papperslösa Stockholm: www.dennaonsdag.se

Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, RFSL: www.rfsl.se

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, ROKS (info om telefonnummer till kvinnojourer runt om i Sverige): www.roks.se

Rosengrenska kliniken – medicinsk hjälp för gömda flyktingar: www.rosengrenska.org

Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar; www.sweref.org

Rädda Barnen: www.rb.se

Röda Korset (huvudkontor, regionkontoren, rehabiliteringscentrum), www.redcross.se

Röda Korsets flyktingcenter: www.rkfc.se

Röda Korsets sjukvårdsförmedling till papperslösa: www.redcross.se

SAC (fackförening som organiserar asylsökande och papperslösa):
www.sac.se/utanpapper/

Sociala missionen: www.socialamissionen.se

Svenska Helsingforskommittén: www.shc.se

Svenska Kyrkan: www.svenskakyrkan.se

Swera: www.swera.se

Sveriges Advokatsamfund: www.advokatsamfundet.se

Sveriges Kvinnojourers Riksförbund, SKR (info om telefonnummer till kvinnojourer runt om i Sverige): www.kvinnojour.com
Systerjouren Somaya: www.somaya.nu
Tema asyl och integration: www.temaasyl.se
Terrafem: www.terrafem.org
UNHCR:s kontor för Norden, www.unhcr.se (annars www.unhcr.org)

Landinformation

Databaser med landinformation från många källor:

Asylum Law: <http://www.asylumlaw.org/countries/index.cfm>

Bora Laskin Law Library: <http://www.law-lib.utoronto.ca/>

Electronic Immigration Network, EIN: www.ein.org

European Country of Origin Information Network (ECOI): www.ecoi.net

LIFOS, Migrationsverkets landdatabas: www.migrationsverket.se

UNHCR Refworld: www.unhcr.org

University of Minnesota, Human Rights Library:
<http://www1.umn.edu/humanrts/research/>

Flera FN-organs människorättsrapporter per land och tema: www.ohchr.org

Övriga FN-rapporter som tar upp MR-situationen i olika länder: www.un.org

Rapporter från internationella organisationer per land och tema:

Amnesty International www.amnesty.se

European Council on Refugees and Exiles: www.ecre.org

Human Rights Watch: www.hrw.org

World Organisation Against Torture: <http://www.omct.org/>

Landinformation med särskilt fokus på asyl, kvinnor och hbt-personer:

Center for Gender and Refugees: <http://www.uchastings.edu/cgrs/>

International Lesbian and Gay Association: <http://www.ilga.org/>

Refugee Caselaw Site, The University of Michigan Law School,
www.refugeecaselaw.org

Refugee Women's Resource Project, Asylum Aid: <http://www.asylumaid.org.uk/>

Statliga (Storbritannien, USA, Kanada, Danmark, Norge m.fl.) rapporter om MR-situationen i länder finns på UNHCR:s landinformationssida: www.refworld.org

Svenska Utrikesdepartementets årliga rapporter finns på:

www.manskligarattigheter.gov.se

Se även domstolsavgöranden av relevans, t.ex. Europadomstolen www.echr.coe.int, liksom FN-avgöranden vid enskilda klagomål, t.ex. i FN:s kommitté mot tortyr, FN:s människorättskommitté och FN:s kvinnokommitté CEDAW.

Att söka landinformation

Sök först generell MR-information om landet, och därefter MR-situation som är särskilt relevant för den sökande kvinnan mer specifikt. Gå systematiskt igenom och jämför

rapporter (notera att LIFOS inte innehåller alla rapporter av relevans för att utreda/stödja en asylansökan). Uppsök även experter när det är relevant. Källor av relevans:

- FN-organ, se särskilt rapporter från övervakningskommitteer och specialrapportörer. Tänk på att genusperspektivet ska genomsyra FN-systemet varför information om kvinnors MR-situation ska uppmärksammas av alla organ oavsett tematiskt område.
- Internationella organisationer, såsom Amnesty, HRW, WOAT
- Statliga rapporter: UK Home Office, Svenska UD, Kanadensiska CIRB, US State Dept.
- Kvinno-, HBT-, barnorganisationer mm.
- Experter, såsom forskare mm.
- Tidningsartiklar mm.
- Domar från andra länder, domar där liknande asylskäl åberopas

BILAGA 1: CHECKLISTA (UNHCR): ASYLUTREDNING

Denna checklista är ett utdrag ur UNHCR:s utbildningsmaterial: UN High Commissioner for Refugees, Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 1: Ensuring Gender Sensitivity in Refugee Status Determination (Resource Package), October 2005.⁴²¹

Gender Sensitivity & Procedural Issues in the context of Refugee Status Determination and Durable Solutions - a checklist⁴²²

1. Overall Standard

- ❑ The presence of qualified and gender trained staff, (i.e. border guards, RSD-workers, resettlement officers, protection officers, interpreters, adjudicators, counsellors, doctors and psychologist and other law enforcement personnel, who meet asylum seekers and refugees) is promoted and, where possible, ensured at all stages of the asylum procedures and the resettlement procedures, in order to facilitate sensitivity to gender needs and issues.
- ❑ Checklists and guidelines on gender issues exist and are used by government, law enforcement personnel, UNHCR, and NGO staff.
- ❑ Men and women have equal access to all forms of assistance,
- ❑ No barriers exist for women to get access to the asylum process as well as to resettlement procedures, e.g. male guardians outside the office, fear of sexual harassment, not enough female interpreters, no information about the asylum system at places women may visit..
- ❑ Equal and easy access to legal counselling and orientation of asylum seekers is ensured for both women and men upon arrival at the entry points.
- ❑ Special support is given to women asylum seekers, especially women who are unaccompanied, and pregnant and nursing mothers, including provision of play corner for children and private areas for breast-feeding/baby care.
- ❑ Emergency medical assistance is provided equally to male and female asylum seekers awaiting registration.
- ❑ The office has a policy of giving expedited procedures for groups, such as traumatised women and children and unaccompanied children etc.
- ❑ Routine assessment of needs and analysis of risks are made in order to ensure appropriate protection and assistance to men and women.

⁴²¹ Hela utbildningsmaterialet finns att tillgå på www.refworld.org. Copyright: UNHCR.

⁴²² This handout is compiled by Maria Bexelius, consultant UNHCR, 2005. It is largely based upon training document "Interviewing applicants for refugee status, UNHCR Training module R2D4, 1995, as well as UNHCR Gender Guidelines dated 2002 and 1991 and the UK Gender Guidelines (2000).

- ❑ Activities are undertaken to promote awareness and understanding of human rights and to ensure appropriate protection and assistance to men and women.
- ❑ Opportunities are created for equal representation of women and men in structures/mechanisms of co-operation between refugees and UNHCR, and its partners, as well as in decision-making mechanisms within their own communities.
- ❑ UNHCR and counterparts (both government and NGO) include in all their reports gender/age disaggregated information and statistical analysis which should be the basis for targeting population and assistance planning (POP).
- ❑ Regular trainings take place of UNHCR, NGO, and government staff to recognise gender issues.
- ❑ Local, government, UN and other international agencies that have a gender-specific programme as part of their priority agenda are identified. Advocacy, capacity-building, and networking with these agencies are initiated or sustained,
- ❑ Mechanisms exist for women to provide feedback on appropriateness of systems and services.

1. Refugee Status Determination Procedures (RSD)

Before or at a very early stage of the interview

- ❑ Ensure that the interview room is arranged to encourage discussion, promote confidentiality and lessen possibility of perceived power imbalances and ensure that you and the interpreter adopt an appropriate dress code and approach to ensure establishment of a trusting and respectful atmosphere.
- ❑ The RSD-worker is familiar with the UNHCR Sexual and Gender-based Violence against Refugees, Returnees and Internally-Displaced People: Guidelines for Prevention and Response (2003) and checklists exist in order to ensure that adequate measures are in place to both identify and respond to gender-based violence.
- ❑ Ensure availability of trained psychosocial counsellors before, during and after interview.
- ❑ Ensure that questionnaires are gender-sensitive.
- ❑ Ensure that the interview is performed in a way which corresponds with a gender-sensitive interpretation of the 1951 UN Refugee Convention's definition of who is a refugee (see separate checklist on how to ensure a gender-sensitive interpretation of the refugee definition).
- ❑ Where it is envisaged that a case may give rise to a gender-related claim, adequate preparation is needed, both with regard to procedural issues and the interpretation of the 1951 Refugee Convention (see separate checklist for the latter).
- ❑ Provide same sex RSD-workers and interpreters automatically for women claimants. For claimants who allege to have been victims of sexual attack, a trained staff member of the same sex must always conduct the interviews unless the applicant requests otherwise. The same RSD-worker should remain involved in the case in order to avoid the applicant being handed from one person to another. This would include arranging for the applicant to have follow-up counselling or medical and legal assistance;
- ❑ The applicant is informed of choice to have RSD-workers and interpreters of the same sex as herself/himself.
- ❑ Ensure that there will be separate interviews - without the presence of family members.

- ❑ RSD-worker explains that every person, including a woman and a child, may have a valid claim in their own right;
- ❑ The RSD-worker is well informed about the human rights situation for women and lesbian, gay, bisexual and transgender refugees in the relevant country of asylum as well as in the country of asylum, e.g. discriminatory laws, policies and practices as well as the prevalence of sexual and other forms of gender-based violence in refugee camps or other settings committed by male guards, humanitarian workers or by others within the refugee community or the family (domestic violence etc.).
- ❑ The RSD-worker is familiar with the UNHCR Sexual and Gender-based Violence against Refugees, Returnees and Internally-Displaced People: Guidelines for Prevention and Response (2003) and checklists exist in order to ensure that adequate measures are in place to both identify and respond to gender-based violence.

The initial part of the interview

- ❑ Introduce yourself and the interpreter to the applicant, and explain the roles of each person as well as the purpose of the interview.
- ❑ Make sure the applicant and interpreter understand one another before proceeding with the interview.
- ❑ Review the information provided on the basic data/registration form with the applicant to ensure it is accurate and complete;
- ❑ Provide the applicant with information about the RSD process and legal advice in a manner and language they understand.
- ❑ Explain to the applicant the refugee definition and the type of questions you will be asking, including questions relating to gender roles in the family, community and the state as well as opinions on the same;
- ❑ Remind the applicant of his or her right to confidentiality, right to counsel, obligation to provide evidence, and obligation to tell the truth.
- ❑ Reassure the applicant of the confidentiality principle (including with regard to members of own family).
- ❑ Inform the applicant that you meet a lot of asylum-seekers, including women subjected to torture and different forms of violence (as appropriate), who carry very difficult experiences and that you thus understand that it sometimes can be very hard to share his/her difficult experiences made before, during and after flight, and even more difficult to share these with a public official. Emphasize this, while explaining that it is also essential that s/he reveal as much as possible about his/her experiences in order for you to understand his/her situation as correct as possible and to have as much information as possible when the risk assessment will take place and the decision will be made on whether or not s/he qualify for refugee status.
- ❑ Inform the applicant that it is ok to take breaks, if s/he feels very bad, and explain that you would be very grateful if s/he can inform you of his feelings if, for example, it feels very difficult to answer some questions because the memories are so painful. Tell him/her that you are well aware of the fact that it sometimes may be difficult to remember details, but that the more details s/he remembers the better as it helps you understand his/her case better.
- ❑ Mention that some answers to questions may appear very self-evident for the applicant, and explain that you might still have to ask some of those questions in order to understand the point of view of the applicant and to avoid unnecessary misunderstandings.

- ❑ Explain that you are not a trauma counsellor.

During the interview

- ❑ Be aware and responsive to cultural or religious sensitivities or other personal factors (gender, age, education).
- ❑ Remain neutral, compassionate and objective during the interview.
- ❑ Avoid body language or gestures that may be perceived as intimidating or culturally insensitive or inappropriate.
- ❑ Ensure minimal interruption while applicant presents his/her claim.
- ❑ Ensure that you are aware of gender differences in communication, especially regarding non-verbal communication. This is particularly important in the context of cross-cultural communication (e.g. a female may avoid eye contact with the interviewer due to her culture);
- ❑ Employ the eligibility criteria related to gender-related persecution and ask questions in a manner which encourage women to speak out about their experiences;
- ❑ Use both 'open-ended' and specific questions, as appropriate. It may be more appropriate to for example ask about her/his "problems" and when these started, instead of asking a specific question.
- ❑ Remember that questions about political activities should not focus only on political activities as narrowly defined, such as office holding, but should be wider ranging as political activities may also include, but not be limited to, providing food or shelter, message taking, hiding people or refusing to conform to particular social norms regarding gender roles.
- ❑ Ensure that issues regarding gender roles and thus the status of women in the state, society and family are covered, as are opinions around these issues.
- ❑ Ensure that issues regarding the state's willingness and ability to give effective protection to women who are at risk of violence by the husband or other non-state actors are covered and that it is explored whether it would be reasonable or not to require a person to seek state protection.
- ❑ Ensure that issues regarding the reasonability to apply an internal flight alternative are covered.
- ❑ Remember that where questions are asked about "persecution" or "torture" female asylum seekers may not give information about the particular ill-treatment which they have suffered. This may occur because she might not herself understand that the term "torture" or "persecution" may include sexual violence, violence within the family, abortion or other forms of harm suffered by women. A different approach might be to ask whether an applicant has been, and fear to be "treated badly".
- ❑ Use non-confrontational open and/or indirect questions in order to establish the applicant's reasons for fleeing and to obtain indications about whether gender-related harm has occurred.
- ❑ Remember that the applicant might not always know what information is relevant to his/her claim and that he/she does not herself have to phrase her experiences and fear in correspondence with the elements of the refugee definition;
- ❑ Be responsive to the trauma and emotion of applicant and stop an interview where he/she is becoming emotionally distressed.
- ❑ If you suspect that the applicant has been a victim of sexual violence, or if the applicant is unable or unwilling to discuss certain events relating to such an incident, s/he

asks discreet and indirect questions. Give the applicant time to tell her story in her own way and in her own words. The applicant is never forced to communicate, but is assured that the RSD-worker is available to assist her once she is ready to talk about the problem.

- ❑ Remember that it is unnecessary to establish the precise details of the act of rape or sexual assault itself; focus could be placed on surrounding circumstances and events.
- ❑ Remember that refugee claimants who have been subjected to sexual and other forms of gender-based violence often exhibit a pattern of symptoms as a consequence of the trauma. The symptoms exhibited may include a loss of self-confidence and self-esteem, difficulty concentrating, feelings of loss of control, fear, and memory loss or distortion of facts. Women who have experienced sexual violence may also feel shame and guilt as a consequence of the stigma and she may fear social ostracism or other forms of punishment if it becomes known what she has been subjected to. Women who have suffered sexual or other forms of gender-based violence may, similar to other torture survivors, for example be reluctant to speak about such incidents, especially to state officials. In some cases, it may be appropriate to consider whether claimants should be allowed to provide their testimony in writing so as to avoid having to recount traumatic events in front of strangers;
- ❑ Remember that second and subsequent interviews may be needed in order to establish trust and to obtain all necessary information. Mechanisms for referral to psychosocial counselling and other support services should be made available where necessary.
- ❑ Remember that the type and level of emotion displayed during the recounting of the applicant's experiences should not affect a the credibility: cultural differences and trauma play an important and complex role in determining behaviour.
- ❑ Remember that for some cases, it may be appropriate to seek objective psychological or medical evidence.
- ❑ Ensure availability of trained psychosocial counsellors before and after interview, when necessary.

At the end of the interview

- ❑ Make sure that you have asked the applicant if he or she has anything to add?
- ❑ Make sure that you have advised the applicant of what will happen following the interview?
- ❑ Remember that it is important to be as specific as you can concerning:
 - ❑ when the decision can be expected;
 - ❑ what will happen if the application is successful (concerning documentation, family reunification, the right to work, etc.);
 - ❑ what will happen if the response is negative (explain the right and procedure to appeal).
- ❑ Make sure that you have reassured the applicant that, whatever the circumstances of the case, you will include all the relevant information in the interview report that will accompany the request for recognition of refugee status.
- ❑ Make sure you have thanked the interpreter and given the applicant the opportunity to do likewise.

- ❑ Make sure you have asked the applicant how he/she feels both at the moment and in general as you must assess whether there is a need for psychological counselling etc.

3. DURABLE SOLUTIONS

Resettlement (see also separate checklist)

- ❑ Ensure equal access to information on resettlement.
- ❑ Ensure gender-sensitive approaches throughout the process of assessing whether there exists a resettlement need (see above under RSD procedures)
- ❑ Ensure accelerated resettlement procedures for women-at-risk.

Voluntary repatriation

- ❑ Ensure equal access of women and men to information concerning repatriation.
- ❑ Ensure participation of women and men in decision-making related to voluntary repatriation.
- ❑ Organize return with consideration of gender-specific needs.
- ❑ Ensure gender-balanced reintegration assistance.

Local integration

- ❑ Ensure that appropriate legal and social mechanisms are established for local integration in a gender sensitive manner.
- ❑ Work with NGOs on gender specific-activities.
- ❑ Support participation of refugees (including women and children's groups) in community-based activities.
- ❑ Ensure equal access to citizenship and naturalisation and individualised documentation.

BILAGA 2. CHECKLISTA (UNHCR): FLYKTINGSKAPSBEDÖMNING

Denna checklista är ett utdrag ur UNHCR:s utbildningsmaterial: UN High Commissioner for Refugees, Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 1: Ensuring Gender Sensitivity in Refugee Status Determination (Resource Package), October 2005.⁴²³

Gender Sensitivity & the 1951 Refugee Definition- a checklist⁴²⁴

DOES THE HARM FEARED AMOUNT TO PERSECUTION?

- ☐ The question of persecution was assessed with reference to relevant international human rights instruments;
- ☐ It was taken into account that gender-based violence and discrimination may constitute serious harm amounting to persecution, irrespective of the agent of persecution or where the harm takes place;
- ☐ It was taken into account that gender-based violence and discrimination may amount to torture;

⁴²³ Hela utbildningsmaterialet finns att tillgå på www.refworld.org. Copyright: UNHCR.

⁴²⁴ This checklist is compiled by Maria Bexelius, consultant UNHCR, 2005. The content of it is largely based upon various UNHCR gender guidelines (e.g. Gender Guidelines dated 1991 and 2002 respectively), reports, documents, including other UNHCR guidelines, training materials (e.g. UNHCR Gender Training Kit on Refugee Protection – Handbook, UNHCR Geneva, December 2002) and the UNHCR Handbook (1992). Other main sources of inspiration and information have been various national gender guidelines (such as guidelines produced by authorities in Canada, the USA, Australia, New Zealand, United Kingdom, Sweden etc.) as well as guidelines produced by national NGOs (i.e. gender guidelines produced by the UK NGO Refugee Women's Legal Group (2000)). The book "Refugees and Gender: Law and Process", by Heaven Crawley (Jordan Publications, London, 2001) has also been a major source of information and inspiration as well as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), the Declaration on the Elimination of Violence Against Women (DEVAW) and various reports submitted by the UN Special Rapporteur on violence against women. This checklist should be used as a tool for RSD-workers or others who are involved in the assessment of refugee status according to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol; a tool complementary to the various UNHCR and country guidelines which should be used as main sources of reference.

IS THE FEAR WELL-FOUNDED?

- ❑ The assessment of well-founded fear was based on detailed and specific information on personal characteristics, circumstances, experiences and fears;
- ❑ The assessment was based on relevant and detailed country-of-origin information, e.g. information on the prevalence of different forms of state discriminatory laws, policies and practices, discriminatory social norms, prevalence of different forms of gender-based violence by state and non-state actors and the authorities ability and willingness to provide effective and durable protection against such human rights violations.
- ❑ Case-specific factors correlating with gender was considered, e.g. age, education, ethnicity, class, caste, rural or city-belonging, political and religious opinions etc.;
- ❑ It was taken into account that the required country-of-origin information is often lacking in gender-related cases, and that there is a need to recall the principle the-benefit-of-the-doubt and that an applicant's testimony may stand alone and be the basis of a grant of refugee status.
- ❑ It was taken into account that where a woman's fear relates to personal-status laws an otherwise positive change in the country conditions may have no impact, or even a negative impact, on a woman's fear of gender-related persecution.
- ❑ It was taken into account that where a well-founded fear of state persecution is concluded to exist, there is a presumption of absence of state protection in all parts of the country.
- ❑ The RSD-worker had knowledge on different forms of gender-based violence and discrimination, its causes as well as possible psychological, physical, social and legal consequences.

IF THE PERSECUTOR IS NOT AN AGENT OF THE STATE, IS THE STATE ABLE AND WILLING TO OFFER PROTECTION?

- ❑ The assessment of whether the state is unwilling or unable to give protection from gender-based violence and discrimination or other abuses committed by non-state actors, was based on relevant and detailed country-of-origin information, e.g. state laws, policy and practice relating to protection from various forms of gender-based violence and discrimination. The following questions were answered, as appropriate:
- ❑ Has the State Party ratified all the international human rights instruments including the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women?
- ❑ Is there constitutional authority guaranteeing equality for women or the prohibition of violence against women?
- ❑ Is there national legislation and/or administrative sanctions providing adequate redress for women victims of violence?
- ❑ Are there executive policies or plans of actions that attempt to deal with the question of violence against women?
- ❑ Is the criminal justice system sensitive to the issue of violence against women? In this regard, what is the police practice? How many cases are investigated by the police? How are victims dealt with by the police? How many cases are prosecuted? What type of judgements are given in such cases? Are the health professionals who assist the prosecution sensitive to issues of violence against women?

- ❑ Do women who are victims of violence have support services such as shelters, legal and psychological counselling, specialized assistance and rehabilitation provided either by the Government or by non-governmental organizations?
- ❑ Have appropriate measures been taken in the field of education and the media to raise awareness of violence against women as a human rights violation and to modify practices that discriminate against women?
- ❑ Are data and statistics being collected in a manner that ensures that the problem of violence against women is not visible?"
- ❑ A reasonability analysis formed part of the assessment, establishing whether it was reasonable or not to expect the applicant to seek state protection, e.g. by taking into account⁴²⁵.
- ❑ whether the applicant sought and was denied protection by the government;
- ❑ whether the governing institutions and/or government agents were aware of the harm to the applicant and did nothing to protect her or were unable to;
- ❑ whether the applicant has reasons to believe that it was or would be futile to seek the protection of the government (e.g. if the government has denied protection to similarly situated women, or if the government has systematically failed to apply existing laws).
- ❑ It was taken into account that the required country-of-origin information is often lacking in gender-related cases, and that there is a need to recall the principle the-benefit-of-the-doubt and that an applicant's testimony may stand alone and be the basis of a grant of refugee status.
- ❑ It was taken into account that a claimant does not need to have approached non-state organizations for protection. NGOs can never replace the state responsibility to give protection.
- ❑ It was taken into account that where a woman's human rights are being violated by private citizens, an otherwise positive change in the country conditions may have no impact, or even a negative impact, on a woman's fear of gender-related persecution.
- ❑ The assessment of whether or not there exists an internal flight alternative was based on a relevance analysis and a reasonableness analysis, which at least answered the following questions:
- ❑ Is the area of relocation practically, safely, and legally accessible to the individual? If any of these conditions is not met, consideration of an alternative location within the country would not be relevant.
- ❑ Is the agent of persecution the State? National authorities are presumed to act throughout the country. If they are the feared persecutors, there is a presumption in principle that an internal flight or relocation alternative is not available.
- ❑ Is the agent of persecution a non-State agent? Where there is a risk that the non-State actor will persecute the claimant in the proposed area, then the area will not be an internal flight or relocation alternative. This finding will depend on a determination of whether the persecutor is likely to pursue the claimant to the area and whether State protection from the harm feared is available there.
- ❑ Would the claimant be exposed to a risk of being persecuted or other serious harm upon relocation? This would include the original or any new form of persecution or other serious harm in the area of relocation.

⁴²⁵ These three points to consider has been presented by Heaven Crawley in "Refugees and Gender: Law and Process", Jordan Publications, London 2001

- ❑ Can the claimant, in the context of the country concerned, lead a relatively normal life without facing undue hardship? If not, it would not be reasonable to expect the person to move there.”
- ❑ It was taken into account that international law does not require threatened individuals to exhaust all options within their own country first before seeking asylum.

IS THE FEAR OF PERSECUTION LINKED TO A CONVENTION GROUND?

General

- ❑ It was taken into account that a claimant is not required to identify accurately the reason why he or she has a well-founded fear of being persecuted.
- ❑ It was taken into account that the convention ground must be a relevant contributing factor, though it need not be shown to be the sole, or dominant, cause.
- ❑ It was taken into account that attribution of a convention ground to a claimant by the State or non-state actor of persecution is sufficient to establish the required causal connection.
- ❑ It was taken into account that where there is a risk of being persecuted at the hands of a non-state actors (e.g. husband, partner or other non-state actor) for reasons which are related to one of the convention grounds, the causal link is established, whether or not the absence of State protection is convention related. Alternatively, where the risk of being persecuted at the hands of a non-State actor is unrelated to a convention ground, but the inability or unwillingness of the State to offer protection is for reasons of a Convention ground, the causal link is also established.

Political opinion

- ❑ Political opinion was understood in the broad sense, to incorporate any opinion on any matter in which the machinery of the state, government, society or policy may be engaged (This would include an opinion has to gender roles, but it would also include non-conformist behaviour which leads the persecutor to impute a political opinion to him or her.)
- ❑ It was taken into account that a claim on the basis of political opinion does presuppose that the claimant holds or is assumed to hold opinions not tolerated by the authorities or society, which are critical of their policies, traditions or methods. It presupposes that such opinions have come or could come to the notice of the authorities or relevant parts of the society, or are attributed by them to the claimant.
- ❑ It was taken into account that the image of a political refugee as someone who is fleeing persecution for his or her direct involvement in political activity does not always correspond to the reality of the experiences of women in some societies.
- ❑ It was taken into account that women are less likely than their male counterparts to engage in high profile political activity and are more often involved in “low level” political activities that reflect dominant gender roles, such as nursing sick rebel soldiers, cooking for rebel soldiers, recruiting of sympathisers, preparation and dissemination of leaflets.”
- ❑ It was considered that women are frequently attributed with political opinions of their family or male relatives, and subjected to persecution because of the activities of their male relatives.

Religious opinion

- ❑ It was taken into account that there is an overlap between the grounds of religion and political opinion, especially in the realm of imputed political opinion.
- ❑ It was understood that a woman may face harm for her particular religious beliefs or practices, or those attributed to her, including her refusal to hold particular beliefs, to practise a prescribed religion or to conform her behaviour in accordance with the teachings of a prescribed religion.

Race

- ❑ It was taken into account that persecution for reasons of race may be expressed in different ways against men and women. For example, the persecutor may choose to destroy the ethnic identity and/or prosperity of a racial group by killing, maiming or incarcerating the men, while the women may be viewed as propagating the ethnic or racial identity and persecuted in a different way, such as through sexual violence or control of reproduction.
- ❑ It was understood that the state failure of extending protection could be highly influenced of a person belonging to a particular ethnic group. Being a woman or homosexual man of a specific ethnicity would therefore indicate a greater risk of persecution.

Nationality

- ❑ Nationality was not understood only as “citizenship”. It also referred to membership of an ethnic or linguistic group and may occasionally have overlapped with the term “race”.
- ❑ It was taken into account that although persecution on the grounds of nationality (as with race) is not specific to women or men, in many instances the nature of the persecution takes a gender-specific form, most commonly that of sexual violence directed against women and girls.
- ❑ It was considered that state failure of extending protection could be highly influenced of a person belonging to a particular ethnic group. Being a woman or homosexual man of a specific ethnicity, could therefore indicate a greater risk of persecution.

Particular Social Group (PSG)

- ❑ The PSG was understood as “A group of persons who share a common characteristic other than their risk of being persecuted, or who are perceived as a group by society. The characteristic will often be one which is innate, unchangeable, or which is otherwise fundamental to identity, conscience or the exercise of one’s human rights”.
- ❑ Following the above definition, a particular social group was understood as holding characteristics which are historical and therefore cannot be changed or characteristics which ought not to be required to be changed because they are so closely linked to the identity of the person or are an expression of fundamental human rights.
- ❑ Sex was understood as an ambit of the social group category, with women being a clear example of a social subset defined by innate and immutable characteristics, and who are frequently treated differently to men
- ❑ There was no requirement that the group should be “cohesive.”
- ❑ There was no requirement to demonstrate that all members of a particular social group would be at risk of persecution

- ❑ It was taken into account that the size of the purported social group is not a relevant criterion.

- ❑ The RSD officer is familiar with the UNHCR Sexual and Gender-based Violence against Refugees, Returnees and Internally-Displaced People: Guidelines for Prevention and Response (2003) and checklists exist in order to ensure that adequate measures are in place to both identify and respond to gender-based violence.

BILAGA 3: SVENSKA UTLÄNNINGSLAGEN (2005:716) I URVAL

1 kap. 10 §

10 § I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

1 kap. 11 §

11 § När frågor om tillstånd enligt denna lag skall bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet skall, om det inte är olämpligt, barnet höras. Den hänsyn skall tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.

4 kap 1 §

Med flykting avses i denna lag en utlänning som

- befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och

- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flykting skall även anses en utlänning som är statslös och som

- av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort, och

- inte kan, eller på grund av fruktan inte vill, återvända dit.

4 kap 2 §

Med skyddsbehövande i övrigt avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller

3. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

För information om rätten till flyktingförklaring och resedokument, se 1951 års Flyktingkonvention artikel 28 samt UtIL 4 Kap. 3§ resp. 4 Kap. 4§.

5 kap. 6§

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

12 kap. 1 §

Avvisning och utvisning av en utlänning får aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att

- utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

eller

- utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara.

12 kap. 2§

Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land

- om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet,

eller

- om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

12 kap 3 §

Avvisning och utvisning av en utlänning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 och 3 får inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det inte finns synnerliga skäl för detta.

12 kap. 18 §

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3§,
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller
3. det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas, får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd.

Föreligger endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

12 kap. 19 §

Om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft återopar nya omständigheter

1. som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, och
2. dessa omständigheter inte kunnat återopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha återopat omständigheterna tidigare,

skall Migrationsverket, om beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 18 §, ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Är förutsättningarna enligt första stycket inte uppfyllda, skall Migrationsverket besluta att inte bevilja ny prövning.

5 kap 1 §

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras

1. en flykting enligt 4 kap. 1 § om det finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,
2. en skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket

2 och 3, om det på grund av hans eller hennes brottslighet finns särskilda skäl att inte bevilja utlänningen uppehållstillstånd eller om det finns synnerliga skäl att inte bevilja sådant tillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,

3. en asylsökande som har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas tillbaka till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, om det inte är uppenbart att utlänningen inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. en asylsökande som i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd,

5. en asylsökande som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4, eller

6. en asylsökande som kan sändas till Danmark enligt konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (Dublinkonventionen) och där är skyddad på det sätt som anges i 4.

I Dublinförordningen finns bestämmelser som tillämpas gentemot Europeiska unionens medlemsstater samt Island och Norge.

5 kap 2 §

Uppehållstillstånd skall ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).

2 a § Permanent uppehållstillstånd skall ges till den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige.