

Kjønnsrelatert forfølgelse og norsk utlendingsforvaltning

Belyst gjennom saker fra Iran

En rapport redigert
av Kamilla Freyr
og Lene Løvdal

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	3
Del I: Bakgrunn for rapporten.....	5
1 Hvorfor Kvinnekommisjonen?	5
2 Kommisjonens sammensetning.....	6
3 Kommisjonens arbeid og arbeidsform	7
Del II Situasjonen for kvinner i Iran.....	8
1 Familien bestemmer, loven diskriminerer.....	8
2 Fire kvinner fra Iran	14
2.1 Presentasjon av enkeltsaker.....	14
"Nazli"	14
Tara	15
"Maryam" og "Sheema"	17
2.2 Oppsummering av hovedproblemstillingene i enkeltsakene	19
Del III Kjønnrelatert forfølgelse	24
1 Hvordan ivaretas kvinner i den nye utlendingsloven?.....	24
2 Troverdighet: Et menneskerettighetsperspektiv	26
3 Internasjonal utvikling – andre lands rett	28
3.1 Sverige	28
3.2 Canada	29
3.3 Storbritannia	31
Del IV Kommisjonens vurderinger.....	33
1 Problembestemmelse	33
2 Foreslåtte tiltak.....	33
Kilder.....	35

1 Sammendrag og konklusjoner

- Etter Kvinnekommissjonens erfaring opererer utlendingsmyndighetene med en forståelse av Flyktningkonvensjonen som i liten grad er kjønns sensitiv. Kjønns spesifikke overgrep blir i praksis ikke alltid akseptert som reell forfølgelse og kvinners politiske aktivitet blir i liten grad anerkjent.
- Kjønn kommer innunder begrepet sosial gruppe i Flyktningkonvensjonen. Med "kjønnsrelatert forfølgelse" forstås forfølgelse på grunn av, eller som er knyttet til kjønn. En forutsetning er kvinnen ikke kan få beskyttelse i det landet hun flykter fra.
- Flere land, deriblant Sverige, Storbritannia og Canada, har de siste årene tatt på alvor at kvinner rammes av vold og forfølgelse på en annen måte enn menn og har utviklet konkrete tiltak for kvinnelige asylsøkere.

Vi anser det som et nødvendig tiltak for å tydeliggjøre og sikre kvinners rettigheter å inkorporere FNs kvinnekonvensjon i menneskerettighetsloven.

For å oppfylle de kravene Kvinnekonvensjonen stiller til behandling av kvinner, krever kommisjonen følgende tiltak:

1. Klare saksbehandlingsregler

Departementet må utarbeide en instruks til UDI for saksbehandlingen i saker som kan omhandle kjønnsrelatert forfølgelse. Disse reglene skal som et minimum inneholde følgende:

- Beskrivelse av hvordan flyktningbegrepet skal tolkes.
- Beskrivelse av hvordan vurderingene i sakene skal foretas.
- UNHCRs retningslinjer må settes som en minimumsstandard for vurderinger av troverdighet, bevis og risiko. Det skal tas høyde for at feil oppstår under asylintervju eller andre deler av informasjonsinnhenting i saken og at Landinfo sin informasjon ikke er uttømmende.
- UNHCRs retningslinjer for bevisbyrde må følges i saker om kjønnsrelatert forfølgelse.
- Det må fremgå av reglene at opplysninger om kjønnsrelatert forfølgelse (for eksempel opplysninger om seksuelle overgrep) er sensitiv informasjon som ofte ikke kommer frem ved første intervju. Dette er oftest opplysninger som først kommer frem i tillitsfulle og fortrolige samtaler. Det skal derfor ikke brukes mot søkeren dersom opplysninger om kjønnsrelatert forfølgelse kommer frem senere i saken. Selv om opplysningene fremkommer etter avslag.

2. Aktiv bruk av særlig sosial gruppe

Kvinnekommissjonen krever at kvinner som har rett til beskyttelse eller flyktningstatus på grunnlag av tilhørighet til en særlig sosial gruppe gis dette. Slik reglene praktiseres i dag gis det ofte opphold på humanitært grunnlag i tilfeller der kvinnen har krav på beskyttelse eller asyl.

3. Sakene skal behandles i nemndmøte med personlig fremmøte

Utlendingsforskriften må endres slik at saker der det er anført kjønnsrelatert forfølgelse alltid blir behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte. Sakene skal ikke avgjøres av nemndleder alene.

4. Asylintervjuene må forbedres

Det må lages klare retningslinjer for asylintervjuene. Intervjusituasjonen må tilrettelegges, med rett til kvinnelig tolk og intervjuer, samt bedre opplæring av intervjuerne. Asylintervjuene må gjennomføres på en slik måte at de åpner for at kvinner kan fortelle om kjønnsrelatert forfølgelse. Dette krever at asylintervjuene skaper fortrolighet og tillit slik at kvinner tør å fortelle om sårbare hendelser som for eksempel seksuelle overgrep.

5. Landinformasjon må forbedres

- Det bør foretas en omlegging av Landinfo, med tanke på å øke kvaliteten på den informasjon som Landinfo innhenter

- Andre kilder, for eksempel uttalelser fra forskere eller andre fagmiljøer og frivillige organisasjoner, må tillegges vekt på linje med Landinfos uttalelser.

6. Regelmessige evalueringer og granskninger

- Kvinnekommisjonen krever at praksis i saker om kjønnsrelatert forfølgelse underlegges regelmessige evalueringer av høyere forvaltningsorgan med tanke på å sikre kvaliteten i saksbehandlingen.

- I tillegg bør saksbehandlingen i saker om kjønnsrelatert forfølgelse regelmessig gjennomgås av en uavhengig granskningskommisjon, for å sikre at vi følger egne saksbehandlingsregler og internasjonale standarder.

- Det bør også være åpenhet for at forskningsmiljøer får tilgang til informasjon i saker om kjønnsrelatert forfølgelse. Dette vil bidra til å sikre en forsvarlig saksbehandling og gi nyttige innspill til både tolkning av regelverk og praktisk gjennomføring.

Del I: Bakgrunn for rapporten

1 Hvorfor Kvinnekommisjonen?

I forbindelse med kampanjen nestekjaerlighet.no høsten 2006, presenterte Dagbladet historien til Tara fra Iran som i 2000 flyktet til Norge for å unnsnippe farens grove mishandling. Tara søkte om asyl da hun mener at hjemlandet ikke kan gi henne den beskyttelsen hun trenger.

I kjølvannet av artikkelen kom Tara og hennes hjelpere i kontakt med en rekke iranske kvinner som selv var i lignende situasjoner, og nordmenn som gjennom jobb eller engasjement i en frivillig organisasjon hadde oppdaget at iranske kvinner har særlige problemer i forhold til å få beskyttelse av norske myndigheter.

Til tross for at enkelte av de nevnte iranske kvinnene har fått opphold, enten etter stort mediepress eller fordi de var her med barn,¹ har ingen av dem i realiteten fått anerkjent at de risikerer forfølgelse ved retur. I møte med disse historiene, ble det etter hvert åpenbart at dette handlet om mer enn bare en rekke tilfeldige enkeltsaker.

Kvinnekommisjonen (heretter kalt kommisjonen) er et felles initiativ tatt av aktører i det sivile samfunn, for først og fremst å sette fokus på begrepet "kjønnsrelatert forfølgelse"².

Etter kommisjonens erfaring, opererer utlendingsmyndighetene med en forståelse av Flyktningkonvensjonen som i liten grad er kjønns sensitiv. Eksempelvis tolkes begrepet "forfølgelse" på en måte som gjør at grove kjønns spesifikke overgrep ikke alltid aksepteres som reell forfølgelse.³

Iranske kvinner har særlige problemer i forhold til å få beskyttelse av norske myndigheter.

Dette medfører indirekte diskriminering av kvinnelige asylsøkere. Kvinner og menn som blir utsatt for like alvorlige menneskerettighetsbrudd, har ikke i praksis likt vern under asylinstittuttet. En kvinne som blir mishandlet i hjemmet

¹ Jfr. Forskrift om endringer i utlendingsforskriften (sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket, oppholdstillatelse når det foreligger praktiske hindringer for retur) av 31. mai 2007

² Ofte brukes begrepet "kjønnsbasert" forfølgelse. Dette innebærer en noe snevrere tolkning av Flyktningkonvensjonen, og er i dag lite brukt internasjonalt, jfr. bl.a. Høykommissærens retningslinjer.

³ Jer. Torill Holths rapport "Implementering av et kjønns perspektiv i Norsk Flyktningrett" fra 2003, se <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2003/0016/ddd/pdfv/182590-implementeringavetkjønnspektivinorskflyktningrett.pdf>

av sin mann uten å få tilstrekkelig beskyttelse av landets myndigheter, anses for eksempel ikke for å oppleve et like alvorlig brudd på menneskerettighetene som en mann som ytrer seg mot et regime og derfor blir satt i fengsel, torturert og holdt innesperret.

Foreløpig er det liten anerkjennelse for at kvinner kan få opphold på bakgrunn av vold i nære relasjoner, selv om uttalelser fra FN påpeker at de enkelte land må bli flinkere til å gi beskyttelse for denne typen forfølgelse.⁴ Også kvinners politiske aktivitet blir i liten grad anerkjent, da den gjerne er henvist til den private sfæren og derfor er vanskelig å dokumentere.⁵

Kommisjonen har valgt å hente eksempler fra Iran for å illustrere et generelt problem⁶ – anerkjennelsen av kjønnsrelatert forfølgelse. Samtidig som kommisjonen imøteser den økte forståelsen for kjønnsrelatert forfølgelse som fremkommer av den nye utlendingsloven, mener kommisjonen at den ikke går langt nok for å sikre kvinner den beskyttelse de har krav på i følge Flyktningkonvensjonen.

2 Kommisjonens sammensetning

Kommisjonen består av ekspertise fra akademiske miljøer, samt sentrale frivillige organisasjoner og personer med relevant kompetanse.

Tilsluttede organisasjoner:

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger (SEIF), SOS Rasisme, Krisesentersekretariatet i Norge, Oslo Biskopen, 14 Kvinner i Bergen, Vergeforeningen Følgesvennen, Amnesty International, Norsk Folkehjelp, Juss-Buss og JURK.

Tilsluttede enkeltpersoner:

Randi Spydevold Hagen, Helge Hjort, Trond Romstad, Tara Taati, Saynab Mohamud, Børge Bakken, Kamilla Freyr, Cecilia Bailliet, Ragnhild Hennum, Bjørn Olav Utvik og Nina Kristiansen.

Bidragstere:

Kjønnsrelatert forfølgelse: Ragnhild Hennum
Internasjonal utvikling: Juss-Buss ved Sanja Alendar og Hanne Krogenæs, JURK ved Maryam Iqbal Tahir og Kristina Kvamme Nygård
Situasjonen for kvinner i Iran: Nina Kristiansen
Oppsummering av enkeltsaker: SEIF ved Jon Ole Martinsen, NOAS ved Andreas Furuseth, Bjørn Olav Utvik
Troverdighet: Et menneskerettighetsperspektiv: Cecilia Bailliet

4 UNHCR Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution... (2002)

5 Ervik, Helga Fastrup: Behovet for en kjønns sensitiv nordisk flyktningpolitikkommisjonen, Mennesker og rettigheter, Årg. 16, nr 1 (1998)

6 Det er selvfølgelig ikke bare iranske kvinner som rammes av dette, og i følge Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er problemet også særlig stor blant kvinner fra afrikanske land.

3 Kommissjonens arbeid og arbeidsform

I tillegg til at kommisjonens egne medlemmer sitter på en stor faglig kompetanse innen feltet, har kommisjonen tilstrebet en kunnskapsorientert arbeidsmetode. En viktig del av arbeidet med å samle et bredt grunnlagsmateriale har vært å innhente kunnskap om gjeldende juridisk rammeverk samt dagens praksis og erfaring fra forvaltningen. Kommisjonen ønsker å rette en spesiell takk til Utlendingsdirektoratet (UDI), Landinfo og Utlendingsnemnda (UNE) som har bidratt med innledende foredrag under kommisjonens møter.

Kommisjonen har hatt 8 møter:

13. desember 2006:

Preliminært møte

09. januar 2007:

Stiftelsesmøte. Foreløpig prosjektskisse ble utarbeidet.

30. januar 2007:

Innledning ved UDI. Tema for møtet var: Hvem kan få asyl på grunnlag av kjønnsrelatert forfølgelse? Flyktningbegrepet i et kvinneperspektiv. UDIs juridiske rammeverk og praksis.

27. februar 2007:

Innledning ved Landinfo (daværende leder Dag Petterson). Tema for møtet: Generell informasjon om Landinfos arbeidsområder og oppbygging.

20. mars 2007:

Innledning ved Landinfo, Sissel Wiborg, landrådgiver for Midtøsten og Nord-Afrika med særlig ansvar for blant annet Iran. Tema for møtet: Spesiell gjennomgang av landkunnskapen om Iran.

18. september 2007:

Arbeidsmøte. Oppsummering av kvinnekommisjonens arbeid og veien videre.

19. juni 2008

Gjennomgang av rapport og tiltakskrav.

25. august 2008

Endelig godkjenning av rapport og tiltakskrav.

Del II: SITUASJONEN FOR KVINNER I IRAN

According to the Berlin CIO Report 2001, women suffer discrimination in the legal code, particularly in family and property matters. This is the area that affects women most badly. It is difficult for many women, particularly those living outside large cities, to obtain legal redress. According to an UN Report of 1998 under the legal system, women are denied equal rights of testimony and inheritance (...)

According to the USSD 2004, although spousal abuse and violence against women occurred, statistics were not available. Abuse in the family was considered a private matter and was seldom discussed publicly although surveys (e.g. Teheran University surveys) indicate levels of domestic violence are very high, women have almost no legal redress, and there is a fair amount of social tolerance of domestic violence.

UK Home Office, januar 2008

1 Familien bestemmer, loven diskriminerer

Den islamske revolusjonen i 1979 representerte på mange måter et tilbakesteg for iranske kvinner: Giftealderen ble senket til 9 år, de ble stengt ute fra en rekke yrker og valgte posisjoner, og den muslimske klesdrakta - hejab - ble obligatorisk. Kvinner fikk imidlertid beholde stemmeretten.

Kvinneundertrykking satt i system

I dag er situasjonen for kvinner sammensatt. Diskrimineringen av kvinner er gjennomgående både i lovverket og i praksis. Iran har lover som systematisk segregerer, underordner og diskriminerer kvinner.

Straffeloven bygger på en patriarkalsk versjon av islamsk rett og prinsipper, noe som i Iran betyr dødsstraff og kroppslig avstraffing for en rekke forbrytelser. En utro kvinne kan piskes. En kvinne som er voldtatt kan piskes for utukt.

*En voldtatt kvinne
kan piskes for utukt.*

Familieretten gir menn større rettigheter enn kvinner når det gjelder ekteskap, skilsmisse, barnefordeling og arv. I 2003 avviste Irans vokterråd implementering av FNs kvinnekonvensjon fordi den var i strid med islamsk lov. På de fleste områder kommer Iran dårlig ut på FNs statistikker og målinger over kvinners situasjon i ulike land.

Dagens president Mahmoud Ahmadinejad fører en svært konservativ politikk og har innskrenket den politiske friheten - noe som vanskeliggjør organisasjoner og

enkeltpersoners mulighet til å ytre seg mot eller protestere mot diskriminering av kvinner.

Noen framskritt

Kvinnens handlingsrom og liv begrenses på mange arenaer. Samtidig har det også vært framskritt: Kvinnens levealder har økt til 70 år.⁷ Analfabetismen i ferd med å bli utryddet også blant kvinner: Nå kan 79 prosent av kvinnene lese og skrive. Helsevesenet er relativt godt utbygget på flere områder.

For jenter er skoledeltakelsen på grunnskolenivået 94 prosent. Kvinnens andel blant høyere utdannede øker også stadig.

Få kvinner i arbeid

Ser man på sysselsettingsstatistikken – og på hvordan det iranske samfunnet gjør bruk av unge utdannede mennesker – er tallene nedslående. I 1996 var bare 8 prosent av alle iranske kvinner over 10 år i arbeid utenfor hjemmet.

Situasjonen har ikke bedret seg mye, og en presset iransk økonomi og høy arbeidsledighet rammer kvinner hardest. For kvinner med utdanning er heller ikke situasjonen god, bare halvparten av universitetsutdannede kvinner er i arbeid.

Offentlig sektor er hovedarbeidsgiver for kvinner. I 2003 utgjorde kvinner 38 prosent av arbeidsstokken i offentlig sektor. Iranske kvinners andel av lederskapet i offentlig sektor var konstant på 2,8 prosent fra 1966 til 1996. I 2003 var et meget optimistisk anslag på 5 prosent.

Mannlig formynder

En kvinne må ha sin fars tillatelse for å inngå ekteskap. Er far død, må en annen mannlig slektning gi sitt samtykke. Ekteskapsalderen er i dag 18 år for gutter og 13 år for jenter, men jenter ned til 9 år kan gifte seg dersom faren og en dommer samtykker.

Når en iransk kvinne gifter seg, overføres fars autoritet til ektemannen. Noe av ektemannens råderett over kvinnen er formell og lovhjemlet, mens annet er mer uformelt og "hjemlet" i en patriarkalsk praksis som støttes av religion og lovverk.

En kvinne må ha ektemannens tillatelse til å ta en jobb og for å få pass og reise utenlands, noe som er hjemlet i lov. De fleste kvinner vil også måtte ha tillatelse for å reise innenlands og for å delta i ulike fritidsaktiviteter.

Kvinner kan ikke ha økonomisk formynderskap for sine egne barn, eller ta avgjørelser om barnas bolig, utenlandsreiser eller medisinsk behandling.

Kvinner arver halvparten av det menn gjør. Hvis en gift mann uten barn dør, er det foreldrene som arver ham, ikke hans kone.

⁷ Shamsodat Zahedi: <http://kilden.forskningsradet.no/c16881/artikkel/vis.html?tid=24235>. På globalis, [http://www.globalis.no/Statistikk/Befolkning/Levealder-kvinner/\(show\)/table](http://www.globalis.no/Statistikk/Befolkning/Levealder-kvinner/(show)/table), oppgis 72 år.

Skilsmisse mulig, men vanskelig

Iranske menn har i følge loven ubetinget rett til skilsmisse, mens kvinner har rett til skilsmisse på bestemte vilkår.

Når ekteskap inngås, er det i utgangspunktet mulig å skrive inn i ekteskapsavtalen vilkår som skal sikre kvinners rettigheter etter skilsmisse. Hvorvidt dette reelt sett er mulig, avhenger av kvinnens forhandlingsposisjon og kunnskaper.

Mannen kan for eksempel skrive under på at kvinnen skal ha en andel av felles eiendom ved skilsmisse. Men hvis mannen ikke er enig i skilsmissen, får kvinnen ingenting.

Skilsmisseprosenten er økende i Iran og toppes i Teheran - der hvert femte ekteskap ender i skilsmisse. Det er ikke uvanlig at kvinner tar initiativet til skilsmisse, særlig unge, urbane kvinner fra middelklassen.

Kvinner betaler høy pris for skilsmisse

Men skilsmissen kan ha en svært høy pris, for eksempel kan kvinnen måtte gi avkall på alle økonomiske krav, og de mister barna etter en viss alder.

Mister barna

Kvinnens rettigheter til barn etter skilsmisse er svært begrenset. Kvinner mister automatisk omsorgsretten til gutter når de er 2 år og jenter når de er 7 år. Kun om far er død, narkoman eller uskikket på andre måter, kan mor få omsorgen.

Men også når far er uskikket, kan hans familie stille krav om daglig omsorg for barna. Domstolene som avgjør ved tvist er gjerne svært konservative, og beviskravene er i praksis svært vanskelige å oppfylle.

Mange kvinner får likevel omsorgsansvar for barna – også de som er over aldersgrensen for overføring til far. Dette kan skyldes at far og fars familie ikke er interessert i omsorgsovertakelse, eller fordi de mener det er viktig at barna beholder mors omsorg når familien brytes opp.

Men selv om mor har fått daglig omsorg, er det allikevel far eller fars familie som etter islamsk lov er barnas formyndere, og det er de som tar viktige avgjørelser angående barnas liv.

Dette gjør kvinnelige eneforsørgeres situasjon vanskelig, mor får lov til å gi omsorg, men ikke bestemme. De lever også i stadig redsel for å miste barna til far eller fars familie. Familier med kvinnelige overhode anerkjennes verken i landets lover eller av samfunnet ellers.

Trengende kvinner og barn

I følge offentlig iransk statistikk har 10 prosent av landets husholdninger kvinnelige forsørgere (2003), men sosiolog Nahid Motie⁸ mener at det reelle tallet er nærmere 15 prosent. Myndighetene regner bare med enker og fraskilte i sine statistikker.

Moties forskning viser at det er mange kvinner som er eneforsørgere av andre årsaker, som for eksempel at mannen sitter fengslet, er narkoman, gammel, syk eller funksjonshemmet. Andre grunner kan være at mannen har forlatt familien for å finne arbeid i byene eller utenlands, eller har måttet flykte fra Iran av politiske årsaker.

I 1992 vedtok det iranske parlamentet en lov som skal garantere "trengende kvinner og barn" økonomisk støtte. I følge denne loven må myndighetene understøtte familier som mister sin forsørger, som vil si far eller ektemann, gjennom dødsfall eller skilsmisse og som derfor ikke har råd til en grunnleggende levestandard.

Problemet er at den økonomiske støtten bare dekker 5-10 % av de totale utgiftene for en familie på fem personer, i følge forsker Nahid Motie. Gifte kvinner som er eneforsørgere får imidlertid ingen økonomisk støtte.

Å være på egen hånd

Det kan også være vanskelig for en kvinne å etablere seg på egen hånd i forhold til for eksempel leiekontrakter og avtaler. Mange gårdeiere vil være skeptiske til å ha en enslig kvinne uten mann i husholdningen som leietaker.

Også middelklassekvinnene i Moties undersøkelse rapporterer om problemer knyttet til det å være eneforsørgere. De er bekymret for barnas fremtid og økonomiske forpliktelser. Og de møter fordommer. En kvinne forteller at for henne er det alvorligste problemet naboenes dårlige oppførsel og offentlige ansattes negative holdninger. - De gir barna mine en følelse av å være foreldreløse, sier hun.

I Moties undersøkelse var 70 prosent av de fattige eneforsørgerne ikke i arbeid, og overlevde takket være støtte fra staten og hjelp fra familie. For de som er i arbeid, er hjemmearbeid det typiske, som for eksempel klesvask og sying. Noen tar også med små barn på jobb. Det finnes ikke gode og rimelige barnepassordninger, verken private eller offentlige.

Skilte kvinner har lov til å gifte seg på nytt i Iran, men i så fall risikerer hun å miste barna. Far eller fars familie kan kreve å få barna – uansett alder – når nytt ekteskap inngås.

Familien avgjør

Hvilken familie en kvinne fødes inn i eller gifter seg til, avgjør hvor stort handlingsrom hun vil få. Mange iranske familier tillater ikke jenter å leke utendørs. I konservative familier får ikke jenter omgås gutter, mens i andre familier er dette akseptabelt innendørs.

⁸ Sosiolog Nahid Motie er selv iransk og har eneforsørgerfamilier som sitt forskningsfelt.

En velstående kvinne fra Teheran med en liberal familie kan bo alene og styre sitt eget liv, mens en fattig kvinne i en mer tradisjonell familie ikke får gå utendørs alene, langt mindre ta viktige avgjørelser for seg selv eller barna.

Kvinner kan ikke fritt bevege seg i det offentlige rom i Iran. De må bære hejab og kan ikke jogge eller utøve sport som innebærer mye fysiske bevegelser. De kan heller ikke gå sammen med en mann de ikke er gift med eller i nær slekt med eller berøre en mann fysisk i det offentlige rom.

Straffen for å bryte skrevne og uskrevne regler – som for eksempel å bli tatt for å gå ute sammen med kjæresten – er pisking.

Blodpenger

Ved drap brukes blodpenger som straff i Iran. Blir en mann drept, har familien hans rett til kr. 160.000 (2003) som kompensasjon av den som forårsaket drapet. Mens blodprisen for en kvinne er halvparten.

Drap er delvis privatrettslig i Iran, så i tillegg til å motta blodpenger, kan offerets familie også forlange dødsstraff – etter to års soning. Familien må i så fall betale blodpris til den dødsdømtes familie. Når det gjelder ektefelledrap og det er barn i ekteskapet, er det disse som avgjør mor eller fars skjebne.

Rettens logikk er at det er barna som eier familiens blod. Faren eller moren vil sitte i fengsel i minimum to år, eller til døtrene er 9 år og sønnene 15 år.

Vold en privatsak

Det er store mørketall når det gjelder vold mot kvinner. Iranske myndigheter har ikke noe hjelpeapparat som beskytter kvinner som må flytte ut av hjemmet på grunn av vold, det finnes ingen offentlige krisesentre eller voldtektsmottak.

Det finnes enkelte hjelpetiltak drevet av private organisasjoner, men disse kan ofte ha som formål å gjenforene familien, noe som bringer kvinnen tilbake til voldsmannen.

Vold i familien ansees som en privat sak, både av myndigheter og hjelpeapparat. Derfor er det forventet at familien stiller opp for mishandlede kvinner, men disse kan like gjerne forvente eller forlange at kvinnen går tilbake til mannen.

*Mishandlede kvinner
sendes hjem.*

Hvis en kvinne kan påvise vold ved hjelp av for eksempel legeattester, kan hun få skilsmisse.

Drap av kvinner når utroskapen har vitner dømmes menn heller ikke for. Men det er i følge iranske forskere svært vanskelig å få en mann dømt for vold mot ektefelle.

Kvinnen sitter med hele bevisbyrden for at mishandling har funnet sted. Og mange voldshandlinger ansees ikke som mishandling, for eksempel at hun nektes å forlate hjemmet.

Både politiet og domstolene sender ofte mishandlede kvinner tilbake til ektemannen. Det er dessuten ikke allment kjent blant kvinner at vold kan være gyldig grunn for skilsmisse. Uansett er skilsmisseprosessen lang i slike tilfeller. Det kan ta inntil 5 år før skilsmissen er innvilget.⁹

Kvinner sammen

Kvinneorganisering er tillatt i Iran, og organisasjonene som driver veldedig arbeid oppmuntres av myndighetene. Private organisasjoner er også de eneste som driver støttetiltak for mishandlede kvinner, hjemløse kvinner og kvinnelige eneforsørgere. Mange av disse organisasjonene er svært religiøse og å motta hjelp fra dem kommer ofte med føringer om gjenforening med mann eller øvrig familie, noe som kan være svært problematisk for kvinner som er utsatt for vold eller press fra familien.

Et eksempel på dette er sentret for hjemløse kvinner som drives i Teheran, og som BBC rapporterte fra 17.11.2006. I følge BBC er dette Irans eneste senter for hjemløse kvinner og det drives av private. Regelen ved dette senteret er at kvinner som politiet bringer inn, ikke får forlate senteret uten at familiene tar dem tilbake.¹⁰

Feministiske organisasjoner opplever en helt annen situasjon enn tradisjonelle kvinneorganisasjoner. Organisasjoner med formål å endre på landets lover eller redusere diskrimineringen av kvinner på en eller flere arenaer er utsatt for både rettsforfølgelse og trakassering fra myndighetene og politiets side.

Enkelt personer fengsles, nettsider og magasiner stenges eller forbys, demonstrasjoner brytes opp med vold og organisasjoner blir erklært ulovlige. Den delen av kvinnebevegelsen som jobber politisk eller juridisk for bedring av kvinners kår, opplever forfølgelse og aktiv motarbeiding fra myndighetenes side.

For eksempel ble 33 kvinner arrestert i en fredelig demonstrasjon foran en rettsbygning i mars 2007. Tretti av dem ble løslatt umiddelbart, men advart mot å markere kvinnedagen 8. mars (BBC 8.3.2007).

To kvinner fra Teheran ble nylig dømt til tre års fengsel for å ha deltatt i demonstrasjon for kvinners rettigheter på offentlig sted, hvorav to og et halvt år ble gjort betinget.¹¹

Fredsprisvinner Shirin Ebadi er kjent for sin innsats for menneskerettigheter – i et kjønnsperspektiv. Hun mener at islamsk lov, slik den praktiseres i Iran i dag, begrenser kvinners rettigheter kraftig. - Men det er ikke islam som er problemet, forteller Ebadi. - Problemet er en patriarkalsk tolkning av islam.

Ebadi nevner menns rett til å ha flere koner, menns automatiske rett på barna ved samlivsbrudd, skilsmisserettigheter og ulikheten i blodpris som viktige kvinnesaker. Hun er også opptatt av byrden som legges på jentene når de er 9 år da de oppnår en form for myndighetsalder.

⁹ Shahla Maazemi: <http://kilden.forskningsradet.no/c16881/artikkel/vis.html?tid=24191>

¹⁰ http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6156142.stm

¹¹ Nettstedet Zanan april/mai 2007

2 Fire kvinner fra Iran

2.1 Presentasjon av enkeltsaker

I det kommende vil fire konkrete asylsaker presenteres. Kun en av disse har fått opphold, men ingen av disse har i realiteten fått anerkjent at de risikerer forfølgelse ved retur. Da enkelte av kvinnene ønsker å forbli anonyme for offentligheten, vil de presenteres i form av pseudonymer.

"Nazli"

Bakgrunn

Iransk kvinne i 30-årene. Hun ble gift i slutten av tenårene med mann hun ikke hadde møtt tidligere, og som ble utvalgt av foreldrene. Mannen er offiser i Pasdaran (Islamic Revolutionary Guards Corps). Han begynte mishandlingen på bryllupsdagen og fortsatte under hele ekteskapet. Mannen likte at hun gråt/led og moret seg med å fortelle henne hvordan han torturerte studenter og voldtok kvinner han arresterte – eller han inngikk korte ekteskap.¹²

Hun ble bl.a. utsatt for:

- hyppig grov fysisk vold (slag)
- drapstrusler, trusler med kniv, trusler om steining
- slag som medførte abort i fjerde måned. Etter dette nektet mannen henne legehjelp i 2-3 dager – noe som førte til at hun fikk infeksjoner
- seksuell vold og seksuell trakassering
- innesperring og innelåsing – forbud mot gå ut av huset uten tillatelse.
- krav om absolutt tildekking utendørs, uansett temperatur
- sosial isolering og overvåkning av alt hun foretok seg

Etter en voldsepisode fikk hun hjelp fra en nabokvinne til å komme seg ut og de dro til domstolen for å anmelde mannen. Mannen oppdaget det og stoppet henne på gaten. På veien hjem slo han henne slik at hun ble bevisstløs. Naboer bevitnet hendelsen.

Hun ble også mishandlet av mannens foreldre og sperret inne hos dem i perioder. Hun var gift i 8 år før hun klarte å flykte til Norge ved hjelp av sine foreldre. Ved ankomst til Norge var hun sterkt deprimert og ble vurdert som akutt og kronisk suicidal. Hun var i 2004 periodevis psykotisk og innlagt på sykehus flere ganger. Hun ble fulgt opp poliklinisk fram til 2006. Det går nå bedre med henne, hun har jobb i barnehage og forsørger seg for tiden selv uten noen form for offentlig hjelp eller støtte.

Utlendingsmyndighetenes argumentasjon

UDI har godtatt hennes forklaring på alle punkter og lagt den til grunn for sitt vedtak. De hevder imidlertid at det ikke er "tilstrekkelig sannsynliggjort" at hun ved retur til Iran vil risikere reaksjoner som kan karakteriseres som forfølgelse. Det hevdes at mishandlingen i ekteskapet ikke er et forhold som i seg selv danner grunnlag for asyl, at situasjonen for kvinner i Iran er bedre etter en revisjon av ekteskapsloven i 2002 og at hun kan få beskyttelse fra iranske

¹² Muta'-ekteskap er en form for midlertidige ekteskap tillatt i shi'a-islam.

myndigheter.¹³ Etter at saken ble oversendt til UNE er det lagt fram dokumentasjon for at kvinnens far er fengslet. Det samme er kvinnen som var vitne da mannen mishandlet henne på offentlig sted.

En rådgiver ved den norske ambassaden i Iran vurderte farens innkalling til politistasjonen som falsk, da de mener denne avdelingen i Pasdaran ikke har noe med sivile saker å gjøre, og ikke har fullmakt til å utstede en slik innkalling.¹⁴ Det at denne opplysningen ble vurdert som falsk, svekket trolig hele historiens troverdighet i UDIs øyne. Hun har nå fått endelig avslag. Det var nemndleder alene som traff avgjørelsen. Advokatforeningens prosedyregruppe har tatt saken, og har gått til søksmål.

Problemstillinger

- Kan man uten videre legge til grunn at Pasdaran aldri går ut over sine fullmakter, og at alle avdelinger kun holder seg til sine saksområder, og gi dette avgjørende betydning i troverdighetsvurderingen?
- Kan hun få beskyttelse mot ektemannen ved "å søke assistanse hos de aktuelle myndigheter i hjemlandet?" Kvinnens advokat i Iran har sendt inn en uttalelse der han hevder at vilkårene for skilsmisse ikke er tilstede i denne saken.
- Hvilke muligheter har hun til å få skilsmisse fra iranske domstoler?
- UDI mener hun vil få beskyttelse av iranske myndigheter. Har hun reell mulighet til beskyttelse når ektemannen er offiser i Pasdaran?
- UDI har bemerket at hennes selvmordsfare ikke er "knyttet til en kronisk psykisk lidelse" og at hennes depresjon derved ikke gir rett til opphold av humanitære grunner. Er dette en holdbar begrunnelse?
- Bør avgjørelsen treffes av nemndleder alene?

Tara

Bakgrunn

Tara kommer fra de kurdiske områdene i Iran. Hun var den tredje datteren i familien, noe som gjorde at faren hatet henne fordi han ville ha en sønn. Faren behandlet Tara konstant dårlig og utsatte henne jevnlig for fysiske overgrep. Av den grunn bodde hun primært hos bestemoren, som bodde i nærheten. Når hun måtte vende tilbake til familien for å bo der i en periode ble hun ofte utsatt for alvorlige overgrep som for Tara fremsto som totalt ubegrunnede.

I 2000, da Tara var rundt 12 år gammel i følge en alderstest fra Ullevål universitetssykehus,¹⁵ reiste hun til Norge sammen med sin mor og yngre bror for å besøke søsteren som har opphold i Norge. I Norge fikk de vite at bestemoren, som var Taras eneste beskyttelse mot farens overgrep i Iran, var død. Det ble besluttet at det ikke var trygt for Tara å returnere til Iran og hun ble derfor sendt til sin onkel i Sverige for at han skulle adoptere henne. Onkelen ga imidlertid beskjed om at han ikke kunne ta ansvaret for henne, og hun ble sendt tilbake til Norge med beskjed om å søke asyl. Hun fikk klare instruksjoner om hvilken identitet og alder hun skulle oppgi, og hva hun måtte si for å få opphold.

¹³ UDIs vedtak datert 16.2.2004.

¹⁴ Avgjørelse av nemndleder i UNE 30.9.2007.

¹⁵ Undersøkelse foretatt 18/1/2002

Etter at hun fikk oppholdstillatelse ble hun plassert hos en fosterfamilie. Hun klarte imidlertid ikke å holde sannheten for seg selv og innrømmet overfor fostermoren at hun ikke hadde oppgitt riktig identitet og at hun hadde en søster i Norge. Dette ble fortalt til politiet og førte til at oppholdstillatelsen ble trukket tilbake. Endelig vedtak i saken om tilbakekall ble fattet i 2004.

Tara har sporadisk kontakt med sin mor, som forteller at faren gjentatte ganger har sagt at han skal "ta" Tara om hun kommer hjem. Han omtaler henne som "hore" og har sagt han vil undersøke om hun fortsatt er jomfru. Hvis hun ikke er det skal han drepe henne. Tara har debutert seksuelt i Norge, og hun har også ved flere anledninger brukt alkohol. Hun er sikker på at faren vil drepe henne om hun reiser til Iran.

Utlendingsmyndighetenes argumentasjon

I avslagene og i vedtaket hvor hun til slutt fikk innvilget oppholdstillatelse, la myndighetene til grunn at hun kunne søkt beskyttelse mot myndighetene ved å anmelde sin far, og at hun som myndig uansett kunne flyttet til en annen del av landet.¹⁶

UNE la til grunn at iranske myndigheter er nærmest til å håndtere "en eventuell konflikt som måtte oppstå som følge av de anførte grunnene" – disse var bl.a. fare for tvungen gynekologisk undersøkelse og påfølgende mishandling, som hun fryktet ville ende med æresdrap.¹⁷ Til og med i innvilgelsesvedtaket legger man til grunn at hun ikke står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling ved retur til hjemlandet.¹⁸

To omgjøringsanmodninger ble avslått. Etter at saken ble tatt opp i media, ble det sendt enda en omgjøringsanmodning i november 2006. Denne ble av Utlendingsnemnda (UNE) oppfattet som en ny asylsøknad og saken ble returnert til Utlendingsdirektoratet (UDI) for ny behandling, deriblant nytt asylintervju, noe hun hadde bedt om helt siden sannheten kom fram i 2002. Hun fikk innvilget opphold på humanitært grunnlag i mars 2007. I dette vedtaket henviste man bl.a. til at hennes forklaringer og anførsler hadde vært konsistente de siste fem årene.¹⁹

Problemstillinger

- Hvilken mulighet har en jente fra de kurdiske områdene i Iran til å få beskyttelse mot overgrep fra familiemedlemmer?
- Er det riktig å "straffe" et barn for opplysninger som ble gitt under press da hun var mellom 12 og 14 år gammel, ved å trekke tilbake tillatelsen?
- Bør en sak om tilbakekalling på grunn av opplysninger gitt på et tidspunkt da søkeren var mindreårig, kunne avgjøres uten at søkeren har fått fortalt sin egentlige historie?
- Er det forsvarlig saksbehandling at samme nemndleder alene avgjør både klage på tilbakekall av oppholdstillatelsen og alle omgjøringsbegjæringene?
- Er det rimelig å rykke en jente på 19-20 år opp fra tilværelsen i Norge, hvor hun har hele sin kulturelle identitet, etter 7 år, og sende henne til Iran hvor hun har liten tilknytning og reduserte språkferdigheter?

¹⁶ Bekreftelse på tillatelse til opphold i riket datert 28.3.2007.

¹⁷ Avslag UNE 28.9.2006. Avgjørelsen ble truffet av nemndleder.

¹⁸ Bekreftelse på tillatelse til opphold i riket datert 28.3.2007.

¹⁹ Ibid.

"Maryam" og "Sheema"

Bakgrunn

Gjennom et arrangert ekteskap inngått for ca. 30 år siden ble "Maryam" gift med en voldelig rusmisbruker. De ble skilt i 2001, og da han døde av overdose to år senere, klandret eksmannens familie "Maryam". I 2002 giftet "Maryam" seg med en norsk-iraner, og gjennom familiegjenforening fikk hun datteren "Sheema" til Norge. Sønnen, som akkurat hadde fylt 18, måtte bli igjen i Iran. Etter 8 måneder med psykisk vold og begrenset bevegelsesfrihet ble de forlatt, og oppholdstillatelsen ble derfor trukket tilbake.

"Maryam" kommer fra en familie som er sentral i det kurdiske demokratiske partiet, KDPI, og har selv vært politisk aktiv siden sitt første år som yrkesaktiv. Hun hadde i stor grad klart å holde sine aktiviteter skjult så lenge hun bodde i Iran, men nok var kjent til at hun mistet jobben som rektor ved en videregående skole. I Norge fortsatte hun sin politiske aktivitet i full åpenhet, da hun trodde hun ville få bli som gift med en norsk borger.

"Maryam" frykter for sitt liv ved en retur til Iran, både overfor myndighetene og overfor svogeren. "Sheema" frykter å bli tvangsgiftet med sin 16 år eldre fetter, som er en lokal småkriminell. Etter farens død er det onkelen som i følge tradisjonen har rett til å bestemme over "Sheemas" liv, den samme onkelen som truer moren på livet etter at hun skilte seg fra faren. Etter islamsk lov følger barna faren og går over til hans slekt ved en skilsmisse, og moren lot faren beholde alt hun hadde krav på av eiendeler ved en skilsmisse slik at hun fikk med seg barna. Men nå kommer onkelen og sier at dette var en avtale mellom faren og moren hennes, som ikke gjelder for ham.

Sønnen begikk selvmord i 2006. Før det skjedde hadde han advart mor og søster på det sterkeste mot å komme tilbake. "Maryam" og "Sheema" var for redde til å dra tilbake til begravelsen.

Det fremgår av psykolograpporten at "Maryam" er sterkt traumatisert etter sine opplevelser i Iran før hun kom til Norge. Sønnens død har, sammen med den usikre livssituasjonen, gjort henne enda mer psykisk nedbrutt. "Sheema" og moren står på bar bakke ved en retur, de er uønskede av familien og kan ikke forvente økonomisk eller annen støtte.

I tillegg er begge svært dårlige psykisk, psykologene anser ingen av dem for å være i stand til å klare en retur. De har med andre ord ingenting å stille opp mot verken overfor det iranske rettssystemet eller overfor trusler fra slektninger.

Utlendingsmyndighetenes argumentasjon

Utlendingsnemnda mener det ikke foreligger sterke nok menneskelige hensyn i denne saken, og at "Maryam" ikke er dårlig nok psykisk: "Etter nemndas praksis må det i utgangspunktet foreligge en alvorlig sinnslidelse som innebærer at klageren vil være vedvarende psykotisk uten nødvendig behandling."²⁰

At klageren har diagnosen alvorlig depressiv episode og etter sønnens død er i sjokk og anses som suicidal, er ikke tilstrekkelig.

²⁰ Vedtak UNE 27.9.2006

I tillegg legger de til grunn at hun kan få beskyttelse av myndighetene overfor drapstruslene fra eksmannens bror. Nemnda anfører at "æresdrap er forbudt i Iran og blir straffeforfulgt på lik linje med andre drap."²¹

Med hensyn til hennes politiske engasjement, mener nemnda at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at hennes aktiviteter i Norge vil kunne føre til reaksjoner i hjemlandet, men bestrider ikke at hun har vært aktiv i partiet. Amnesty og Human Rights Watch med flere har dokumentert at medlemmer av KDPI i Iran har vært utsatt for fengsling og dødsdommer etter tvilsomme rettssaker.²²

Angående "Sheemas" sak legger Utlendingsnemnda til grunn at tvangsgifte er forbudt etter iransk lov, og uttaler: "Selv om det kan oppleves som nødvendig å måtte gifte seg med en som man i utgangspunktet ikke ønsker, er dette ikke et forhold som faller inn under utlendingsloven § 15 og arrangerte ekteskap vil ikke i seg selv kunne danne grunnlag for asyl.

Nemnda mener at det må foreligge en viss grad av tvang utover sosialt press og forventninger ved tvangsekteskap. I henhold til iransk lov er det forbudt å tvinge noen til å gifte seg, og man kan søke hjelp hos domstolen dersom man er i en slik situasjon.

Ut fra det kulturelle konteksten i Iran kan dette likevel være vanskelig, og vil i praksis være avhengig av vedkommendes familiesituasjon og nettverk. Nemnda vurderer at klageren er i en slik situasjon at hun vil kunne benytte seg av det vernet iransk lov gir, da det er klart at klageren vil ha støtte i sin mor."²³

Problemstillinger

- Hva må til for å bli trodd med hensyn til forfølgelsesfaren ved en retur?
- I hvilken grad kan "Maryam" regne med beskyttelse mot svogeren fra de iranske myndighetene? Kan man se bort fra at et rykte som politisk aktiv kurder virker inn på myndighetenes vilje til å beskytte henne?
- Hvor syk må man være før det foreligger sterke menneskelige hensyn?
- Hvis ikke dette er tvangsekteskap, hva må da til? Og hvordan kan hun klare å sannsynliggjøre at hun vil bli tvangsgiftet ved en retur til Iran?
- Hvilken støtte kan moren være når hun er syk, uten økonomiske midler, og uten støtte fra familien?
- I hvilken grad kan man forvente bistand fra domstolene i Iran mot tvangsekteskap, når man ikke engang har råd til advokat?
- Hvilken reell mulighet har "Sheema" til å unngå å bli tvangsgiftet ved en retur til Iran?

²¹ Ibid

²² UK Home Offices rapport om Iran fra oktober 2004

²³ Vedtak UNE 27.09.2006

2.2 Oppsummering av hovedproblemstillingene i enkeltsakene

Kommisjonen har bedt førsteamanuensis Bjørn Olav Utvik²⁴ gi sine synspunkter på utlendingsmyndighetenes vurderinger av forholdene i Iran i sakene til fem iranske kvinner.

Muligheten for beskyttelse er et tema i så godt som alle sakene som er gjennomgått. Utvik finner først og fremst at utlendingsmyndighetene ofte er uenig i søkerens fremstilling av forholdene i Iran. Mens søkerne forteller om langvarig mishandling og frykt for familiens reaksjoner, uten noen reell beskyttelse fra staten, legger utlendingsmyndighetene lit til den iranske statens vilje og evne til å beskyttelse ved retur. Eksempler på standardformuleringer fra utlendingsmyndighetene kan være følgende:

"...legger til grunn av iranske myndigheter kan gi henne beskyttelse fra ektefellen (eller familien)."

Eller:

"De anførte handlinger er straffbare i klagerens hjemland, og noe som hjemlandets myndigheter tar avstand fra. Det vises til at det i henhold til iransk lov er forbudt å tvinge noen til å gifte seg."

Utvik mener utlendingsmyndighetene tar utgangspunkt i et reduksjonistisk bilde av situasjonen i Iran, og fakta i saken kan se ut til å bli brukt for å komme til en negativ konklusjon. Han trekker ut to poeng i forhold til måten utlendingsmyndighetene konstruerer sitt bilde av Iran:

Norske myndigheter forutsetter at alt fungerer i henhold til lovverket i Iran.

(a) Det forutsettes for det første at alt fungerer i henhold til lovverk og erklærte intensjoner.

Når noe er lovfestet, konkluderer utlendingsmyndighetene direkte med at den iranske staten har vilje og evne til å gi beskyttelse. I Tara-saken skriver UNE følgende:

Nemnda presiserer igjen at klageren, basert på den fødselsdato nemnda har funnet å legge til grunn, anses å være voksen. Hvorvidt hun velger å bo sammen med sine foreldre i hjemlandet er opp til klageren selv å avgjøre. Nemnda påpeker likevel at en eventuell mishandling både er straffbart og ikke sosialt akseptabelt i Iran. Dersom det skulle bli aktuelt kan klageren velge å anmelde sin far, og søke beskyttelse hos iranske myndigheter.²⁵

De tar ikke utgangspunkt i den faktiske situasjonen for individene, men i erklæringer fra myndighetene. I kontrast til dette, viser forskning fra Iran at

²⁴ Bjørn Olav Utvik er førsteamanuensis Institutt for kulturstudier og orientalske språk (IKOS), Midtøsten og Afrika. Hans faglige kompetanseområder er Midtøsten og Nordafrikas moderne historie, og hovedland for egen forskning er Egypt og Iran.

²⁵ Anmodning om omgjøring av Utlendingsnemndas vedtak for Tara (...), datert 15.7.2005.

politiet i liten grad etterforsker saker om familievold, og at kvinnen alltid blir sendt tilbake til familien.²⁶

Det blir altså ikke lagt vekt på den faktiske praktiske gjennomføring av lovverket og mulighet for de enkelte kvinner til å få tilgang til en domstolsbehandling. Kvinnen blir ofte ikke beskyttet av lovverket, blant annet er bevisbyrden så streng at den i praksis ofte er vanskelig å oppfylle.²⁷ Spørsmålet synes å være hvordan en skal kunne bevise at en kvinne er blitt utsatt for vold i nære relasjoner i Iran og at hun ikke vil få nødvendig beskyttelse ved retur.

I samme sak legger UDI i tillegg til grunn at ugifte ikke straffes:

Direktoratet mener videre at anførsel om steining, som fremsatt i omgjøringsbegjæring av 23.11.2006, ikke kan legges til grunn. Ifølge de opplysningene direktoratet har tilgang til medfører det heller ikke riktighet at søkeren har grunn til å frykte dødsstraff ved steining. Det vises til at dødsstraff ved steining kan idømmes i saker som omhandler utroskap. Direktoratet bemerker at søkeren er ugift, og at hun dermed ikke vil omfattes av utroskapsreglene i sharia-loven.²⁸

Utvik mener at dette er feil og viser til psykisk utviklingshemmede Leyla Mafi fra Iran, som i en alder av åtte år ble tvunget ut i prostitusjon av sin egen mor, og senere ble voldtatt og misbrukt av flere familiemedlemmer. I 2004, i en alder av 18 år, ble Leyla verdenskjent fordi hun ble dømt til døden for incest og prostitusjon.²⁹ Utvik påpeker at det riktignok er ulik straff for gifte og ugifte, men saker som dette viser altså at ugifte også straffes.

I "Sheema"-saken skriver UNE at det er forbudt ved lov å tvinge noen til å gifte seg:

(...) Ved vurderingen er det dessuten sett hen til anførselene om at klageren kan bli tvunget til å inngå ekteskap ved retur til hjemlandet, men nemnda har ikke funnet å kunne tillegge det vekt. Det vises til at det i Iran kreves samtykke fra brudens mor før en umyndig jente kan inngå ekteskap når brudens far er død.³⁰

(...) I henhold til iransk lov er det forbudt å tvinge noen til å gifte seg, og man kan søke hjelp hos domstolen dersom man er i en slik situasjon. (...)³¹

Utvik påpeker allikevel at det er alminnelig kjent at slike ting skjer, og viser i denne sammenheng til utledningsmyndighetenes uttalelse av september 2006³²:

" (...) Nemnda bemerker at det kan være problematisk å skille mellom et arrangert ekteskap og et tvangsekteskap. Nemnda er klar over at arrangerte ekteskap er utbredt i Iran, og at det å gifte seg av mange nærmest blir sett på som en religiøs plikt. Ekteskap er ofte et arrangement mellom familier

²⁶ <http://kilden.forskningsradet.no/c16881/artikkel/vis.html?tid=24191>

²⁷ Mir-Hosseini s. 65 ff.

²⁸ Bekreftelse på tillatelse til opphold i riket (...), datert 28.3.2007.

²⁹ Dødsdommen mot Leyla ble omgjort, og i 2005 dømte en iransk domstol Leyla til 99 piskeslag og tre og et halvt års fengsel for "usømmelige handlinger". Kilde: www.amnesty.no

³⁰ Utlendingsnemndas vedtak av november 2004.

³¹ Utlendingsnemndas vedtak av juli 2006.

³² Anmodning om omgjøring av Utlendingsnemndas vedtak (...), september 2006"

eller slekter, og noe som angår hele familien. Mange unge mennesker vil derfor oppleve press fra sine familier for å gifte seg med en person som familien har valgt.

(...) I henhold til iransk lov er det forbudt å tvinge noen til å gifte seg, og man kan søke hjelp hos domstolen dersom man er i en slik situasjon. Ut fra den kulturelle konteksten i Iran kan dette likevel være vanskelig, og vil i praksis være avhengig av vedkommendes familiesituasjon og nettverk (...)."

I det siste vedtaket anerkjenner altså utlendingsmyndighetene nå at lov og praksis er to ulike ting.

(b) Det forutsettes for det andre at iranske myndigheter har total kontroll i landet. Eksempelvis forutsettes det at man ikke kan komme ut via en bestemt flyplass med falsk pass, eller man ville ikke ha fått en bestemt stilling dersom man var politisk aktiv, men ville blitt arrestert for lenge siden.

*Det forutsettes at
iranske myndigheter
har total kontroll.*

Ingen land i verden har denne graden av kontroll, og i alle fall ikke Iran. Det er ikke et enhetlig regime. Samfunn og regime er gjennomsyret av patron - klient relasjoner. Alt ordnes via kontakter. Også opposisjonelle kan beskyttes på denne måten. Det er mange faktorer som kan gjøre at myndighetene ikke griper inn i en periode. I "Nazli"-saken viser Utvik til at UDIs vedtak av 16.2.2004:

Utledningsdirektoratet har for øvrig merket seg søkerens opplysninger om at hun skal ha reist ut fra flyplassen i Teheran ved hjelp av falsk pass. Direktoratet vil i denne forbindelse bemerke at utreisekontrollen i Iran er svært streng. Spesielt er dette tilfellet med flyreiser ut fra Iran. Det er således lite sannsynlig at søkeren har klart å passere utreisekontrollen ved hjelp av forfalsket pass.³³

Utvik peker på at UDI her forutsetter at iranske myndigheter har en slik total kontroll og konkluderer først med at dette ikke kan legges til grunn, og videre med at hun lyver. Når noe ikke er sikkert fysisk bevist trekker man den motsatte slutning, og det tas ikke høyde for mellomsituasjoner.

Også "Maryam"-saken er et eksempel på at utlendingsmyndighetene sitter med en idé om at regimet har full kontroll. UDI skriver for eksempel at hvis det faktisk var tilfelle at "Maryam" var i KDPI i Iran, ville hun ikke ha sluppet ut:

Søkeren har etter direktoratets vurdering ikke sannsynliggjort at hun hatt hatt politisk aktivitet som tilsier at hun vil risikere reaksjoner som kan karakteriseres som forfølgelse ved retur til Iran. Hun har ikke sannsynliggjort at iranske myndigheter kjenner til at hun var sympatisør for KDPI da hun bodde i Iran. Det vises i denne sammenheng til at søkeren forlot Iran det 27.06.2002 med eget pass og visum fra Mehrabad flyplass uten problemer. Etter direktoratets kunnskap er utreisekontrollen ved flyplassen meget streng, og innebærer kontroller utført av flere

³³ Vedtak i asylsak – borger av Iran (...) 16.2.2004.

*tjenestepersoner og myndighetsorganer. Det er rimelig å anta at søkeren ville ha hatt utreiseforbud dersom det hadde vært kjent for iranske myndigheter at hun hadde aktiviteter for KDPI. (...)*³⁴

I følge Utvik er ikke kurdere og sunnimuslimer forfulgte som grupper, men kurderspørsmålet er sensitivt. Folk er utsatte i det øyeblikk de engasjerer seg politisk for selvstendighet eller kurdiske rettigheter. Det finnes ikke noe uttrykkelig forbud, men det foregår en betydelig grad av undertrykkelse mot kurdisk nasjonalisme.

Problembestemmelse

Kommisjonen har også bedt Andreas Furueth fra NOAS og Jon Ole Martinsen fra SEIF om å oppsummere hva de anser som de mest sentrale problemene i forhold til slike saker. Følgende punkter er basert på deres synspunkter, Utviks analyse, og samtaler med førsteamanuensis Cecilia Bailliet.³⁵

1. I praksis er det svært vanskelig å få asyl på grunnlag av kjønnsrelatert forfølgelse. Mye bortforklares som "private forhold", man henvises til en internflukt som sjelden er en reell mulighet for kvinnene det gjelder, eller at seksuelle overgrep er enkeltstående kriminelle handlinger og ikke ledd i noen form for forfølgelse.

Noe kan forklares med en manglende kjønns sensitivitet hos den enkelte saksbehandler med hensyn til hva som kan utgjøre forfølgelse. Det å skulle sannsynliggjøre at man vil bli forfulgt ved en retur til hjemlandet, er i praksis ofte umulig.

2. Som saksbehandler er det vanskelig å ikke danne seg stereotype forestillinger om hvilke mennesker som oppfyller vilkårene i en lovbestemmelse. Dette gjelder særlig når man i hovedsak er overlatt til sitt eget skjønn.

Disse kvinnene oppfyller sjelden stereotypene om passive, kuede kvinner som har blitt slik fordi de forfølges og undertrykkes. De kvinnene som kommer hit er ressurssterke, ellers hadde de aldri klart å komme seg hit. Men det vil ikke nødvendigvis si at de ikke er undertrykte og forfulgte.

Når i tillegg historiene er så sammensatte, er det ikke lett å avgjøre hvem som oppfyller lovens krav. Manglende retningslinjer for denne typen saker er derfor en medvirkende årsak. Det er også en manglende bevissthet om de stereotype forestillinger man saksbehandler på grunnlag av.³⁶

³⁴ Vedtak i asylsak – borger av Iran (...), april 2005.

³⁵ Andreas Furueth er juridisk rådgiver i NOAS, og hans hovedområder er policy og rettshjelp. Han hadde inntil nylig hovedansvar for saker fra Iran. Jon Ole Martinsen er organisasjonsmedarbeider i SEIF med særskilt ansvar for utlendingssaker. Cecilia Bailliet er 1. amanuensis ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo. Hennes spesialområder er flyktningrett, menneskerettigheter, folkerett og konfliktløsning.

³⁶ Se Eggebø, 2007

3. Selv om enkelte anførsler i avslagene kan tilskrives manglende kunnskap om Iran, er måten landkunnskapen brukes et større problem: At man anser myndighetene for å ha total kontroll, at man legger til grunn at lovverket følges til punkt og prikke av alle aktører, og at avvik fra myndighetenes informasjon betyr at søkeren lyver.

Man tar ikke høyde for virkelighetens mangfoldighet, og at man aldri vil ha uttømmende opplysninger om forholdene i et land.

4. Videre er det ofte troverdighetsvurderinger som fører til avslag, ofte uten at saken har blitt avgjort i nemndmøte med personlig fremmøte, men av nemndleder alene. Et lavt antall søkere får prøvd sin sak for et nemndmøte med personlig fremmøte ved klage til UNE.

Ved at flere av disse kvinnene får personlig fremmøte, vil det betraktelig styrke iranske og andre kvinners rettsikkerhet.

*Personlig fremmøte
vil styrke
rettsikkerheten.*

Troverdighetsvurderingen avgjøres ofte i negativ retning ved å bruke landinformasjonen på ovennevnte måter.

5. Det tas i liten grad høyde for svakheter ved selve informasjonsinnhentingen: At intervjueren og/eller tolken var en mann, at det skal mye til at all informasjon overføres uten feil når alt må gå via tolk, at man sjelden er i stand til å fortelle om sine verste traumer på kommando, og at personlige, kulturelle og psykologiske forhold hos søkerne virker inn på hvilken informasjon man klarer å gi i intervjuet, som er den eneste anledningen man har til å fortelle.

De internasjonale straffedomstolene for Rwanda og Eks-Jugoslavia har senket beviskravene ved seksuelle overgrep på grunn av effektene av posttraumatisk stress-syndrom: Delvis hukommelsestap eller hukommelsesforstyrrelser, som ofte medfører en manglende evne til å huske og å viderefortelle historien om overgrepene uten selvmotsigelser eller huller.

UDI og UNE har derimot ansett slike selvmotsigelser og huller i forklaringen som et tegn på manglende troverdighet hos søkeren.³⁷ Senere innkomne opplysninger ses også på med stor mistenksomhet.

6. Det legges en for høy terskel til grunn for å sannsynliggjøre påstander sammenliknet med anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger.

³⁷ Se Bailliet, 2007

DEL III: KJØNNSRELATERT FORFØLGELSE

1 Hvordan ivaretas kvinner i den nye utlendingsloven?

Kjønnsbasert eller kjønnsrelatert forfølgelse forekommer når noen blir forfulgt på grunn av sitt kjønn eller når forfølgelsen har bakgrunn i kjønn. Spørsmålet her er om slik forfølgelse kan gi grunnlag for asyl.

FNs flyktningkonvensjon av 1951 inneholder i pkt 1(A) en definisjon av hva en flyktning er. Denne definisjonen er Norge folkerettslig forpliktet til å følge, ettersom Norge har undertegnet flyktningkonvensjonen. Utlendingsloven inneholder da også en henvisning til flyktningdefinisjonen, i utlendingsloven § 16 første ledd står det: "*Flyktning etter loven er utlending som går inn under flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 art. 1 A, jf protokoll 31. januar 1967.*"

Det er altså slik at den som regnes som flyktning etter FNs flyktningkonvensjon også regnes som flyktning etter Utlendingsloven. I denne sammenheng skal vi bare se på en del av definisjonen av begrepet flyktning. Det følger av flyktningkonvensjonen at også forfølgelse på grunn av "medlemskap i en spesiell sosial gruppe" gir status som flyktning etter konvensjonen. Hva vil det si å tilhøre en sosial gruppe?

Det er den enkelte stat som definerer innholdet i flyktningbegrepet.

I juridisk teori er det definert fem konkrete underkategorier av sosial gruppe, 1) kjønn, 2) seksuell orientering, 3) familie, 4) klasse eller kaste og 5) frivillige foreninger.

Kjønn er sosial gruppe

I den nye utlendingsloven (LOV 2008-05-15 nr 35) er rett til asyl dersom man forfølges på grunn av tilknytning til en sosial gruppe videreført. Lovens § 30 inneholder følgende definisjon av spesiell sosial gruppe:

En spesiell sosial gruppe skal særlig anses å omfatte en gruppe mennesker som har et felles kjennetegn ut over faren for å bli forfulgt, og som oppfattes som en gruppe av samfunnet. Det felles kjennetegn kan være iboende eller av andre grunner uforanderlig, eller for øvrig utgjøres av en væremåte eller en overbevisning som er så grunnleggende for identitet, samvittighet eller utøvelse av menneskerettigheter at et menneske ikke kan forventes å oppgi den.

Kjønn er altså en undergruppe som kommer inn under begrepet sosial gruppe i flyktningkonvensjonen. Med "kjønnsrelatert forfølgelse" forstås forfølgelse på grunn av eller som har sammenheng med hvilket kjønn man tilhører. Både kvinner og menn kan i utgangspunktet bli utsatt for denne type forfølgelse, men i praksis vil kjønnsrelatert forfølgelse oftest ramme kvinner.

For å finne ut hva kjønnsrelatert forfølgelse er, må vi vite hva det vil si å bli forfulgt - hva ligger i forfølgelseskravet? Dersom vi igjen ser på den nye utlendingsloven inneholder denne en definisjon av begrepet forfølgelse. Denne definisjonen kan også være til hjelp når vi skal forstå hva kjønnsrelatert forfølgelse er.

Lovens § 29 lyder slik:

1. For at handlinger skal anses å utgjøre forfølgelse i forhold til § 29 første ledd bokstav a må de enten

- enkeltvis eller på grunn av gjentakelse, utgjøre en alvorlig krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter, særlig slike rettigheter som ikke kan fravikes i medhold av artikkel 15 nr. 2 i den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950, eller
- utgjøre flere forskjellige tiltak, herunder krenkelser av menneskerettigheter, som til sammen er så alvorlige at de berører et menneske på en måte som kan sammenlignes med situasjonen beskrevet i bokstav a.

2. Forfølgelse kan blant annet ta form av

- a) fysisk eller psykisk vold, herunder seksualisert vold
- b) lovgivning og administrative, politimessige og judicielle tiltak, enten de er diskriminerende i seg selv eller praktiseres på en diskriminerende måte
- c) strafforfølgelse og straffullbyrdelse som er uforholdsmessig eller diskriminerende
- d) fravær av muligheten for rettslig overprøving når dette fører til straffer som er uforholdsmessige eller diskriminerende
- e) strafforfølgelse for å nekte militærtjeneste i en konflikt der slik tjeneste vil inkludere forbrytelser eller handlinger som nevnt i § 31 første ledd, eller
- f) handlinger som er rettet særskilt mot kjønn eller mot barn.

3. Forfølger kan være

- a) staten
- b) organisasjoner eller grupperinger som kontrollerer statsapparatet eller en så stor del av statens territorium at utlendingen ikke kan henvises til å søke beskyttelse i andre deler av landet, jf. § 28 femte ledd, eller
- c) ikke-statlige aktører dersom de aktører som er nevnt i bokstav a og b, inkludert internasjonale organisasjoner, er ute av stand til eller ikke er villige til å treffe rimelige tiltak for å forhindre forfølgelsen, blant annet gjennom et virksomt system for å avdekke, rettsforfølge og straffe handlinger som utgjør forfølgelse

Når en ser på hva som kan være forfølgelse – altså hvilke overgrep som oppfyller kravet til forfølgelse - så er dette handlinger som enkeltvis, eller på grunn av gjentakelse, utgjør en alvorlig krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter.

Eksempler på overgrep som kvinner utsettes for *fordi* de er kvinner kan være: Seksuelle overgrep (eksempelvis voldtekt), trafficking, æresdrap, vold i hjemmet, tvangsekteskap og brudebrenning.

En forutsetning for at slik forfølgelse skal gi grunnlag for asyl, er at kvinnen som flykter ikke kan få beskyttelse i det landet hun flykter fra - for eksempel fordi staten ikke evner eller ikke er villig til å gi beskyttelse mot æresdrap.³⁸

2 Troverdighet: Et menneskerettighetsperspektiv

In practice, few [countries] have successfully married an effective, expeditious national process to the fulfilment of national obligations.

Guy Goodwin-Gill

Presentasjon av fakta er den viktigste delen av asylsakene, og de fleste avslagene begrunnes med en negativ troverdighetsvurdering. Slik systemet fungerer i dag fokuserer avhørene på å finne feil og motsigelser, avhøreren blir den avhørtes motstander i stedet for at avhøret er en samarbeidsprosess med sikte på å få frem hele historien til den som avhøres.

Rettsikkerhetssituasjonen er usikker, særlig fordi det er lite evaluering av kvaliteten av intervjuene og troverdighetsvurderingene både fra høyere instanser i forvaltningen og fra domstolene. Siden det er høy risiko for saksbehandlingsfeil på grunn av mangelen på kontakt mellom saksbehandleren og asylsøkeren, er det ekstremt viktig at intervjuet er grundig, korrekt og respekterer rettsikkerhetsnormer.

Alle har rett til en god og rettferdig administrasjon av sin sak, og dette innebærer følgende:

- rett til å bli opplyst om sine rettigheter,
- til å få juridisk hjelp,
- til å bli hørt og komme med uttalelse,
- til å svare på negative konklusjoner om troverdighet, alternative fluktmuligheter i hjemlandet,
- retten til innsyn i vurderinger, dokumentbevis som blir brukt i mot ham og begrunnelsen av avslaget
- retten til å anke til domstolene.

For å sikre at intervjuene og vurderingene som foretas er korrekte, bør det foretas regelmessige granskninger, i første omgang av departementet, men også av en uavhengig granskningskommisjon. En kontroll av intervjuene bør omfatte følgende:

- Er spørsmålene rimelige?
- Har asylsøkeren nok tid til å svare?
- Har flyktningdefinisjonens kriterier blitt forklart?
- Holder intervjueren seg til å få frem relevante informasjon?
- Har tolken oversatt riktig?
- Har hele historien kommet frem?
- Har behov for eksperter, f.eks. psykiatere eller psykologer vært notert?
- Var det muligheten til å ta pause, osv.

I et folkerettsperspektiv, og i tråd med Konvensjonen av 1951 sin ordlyd, er troverdighet ikke en betingelse for å få beskyttelse som flyktning. En person

³⁸ Kilder til dette temaet er: UNHCR har gitt noen Guidelines (UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution fra 2002), NOU 2004: 20 "Ny utlendingslov" (se særlig kap. 6) og Ot.prp. nr. 75 (2006-2007).

trenger altså ikke å være troverdig for å bli anerkjent som flyktning. Hvis det er et objektivt grunnlag som bekrefter at personen trenger beskyttelse, f.eks. at han er av en bestemt etnisitet fra en region hvor det er etnisk rensing, er det at han har presentert en uklar historie ikke nok til å nekte beskyttelse.

FNs torturkomité (Alan v. Switzerland) og de internasjonale strafferettsdomstolene ICTY (Furundiza-saken) og ICTR (Musema-saken), har sagt at ofrene for grusomme forbrytelser (og deres familier) ofte lider av post-traumatisk stress som kan ha negative innvirkninger på hukommelsen, men at de kan bli ansett som troverdige på tross av mangler eller uklartheter i forklaringen.

Uklartheter eller motsigelser angående tidligere tortur/forfølgelse har ingen betydning for spørsmålet om fremtidig risiko for forfølgelse eller tortur. Angående flyktninger som fremstår som troverdige men som mangler bekreftelse av fakta fra objektiv bevis, fremholder Høykommissæren for flyktninger at man skal la tvilen komme dem til gode.

Fra et menneskerettighetsperspektiv bør vi begynne med forutsetningen om at asylsøkere er troverdige. Vi har en plikt til å påpeke positive troverdige faktorer og hvilke deler av intervjuene som er troverdige. Negative troverdighetsfaktorer bør ikke få mer vekt enn deres relevans eller viktighet i saken tilsier.

Fra et menneskerettighetsperspektiv er alle asylsøkere i utgangspunktet troverdige.

Basisen for den negative troverdighetsvurderingen må være klar og velbegrunnet, ikke spekulativ eller uklar. Saksbehandlerne er forpliktet til å foreta en helhetlig bevisvurdering, og ikke bare fokusere på det som er negativt. Å ikke ta hensyn til alle bevis bryter med grunnleggende rettssikkerhetsgarantier.

Hvis vurderingen av saken er basert på en overdreven søken etter selvmotsigelser, mister avgjørelsen sin berettigelse. Å sette opp en liste av selvmotsigelser uten vurdering er feil, og konfrontasjonsstrategier som går ut på å gjenta samme spørsmål igjen og igjen når en asylsøker allerede har svart, kan bli sett som trakassering.

Et fundamentalt prinsipp er at asylsøkere må ha muligheten til å forklare motstridende opplysninger eller andre feil i intervjuet (traumer, frykt for asylprosessen, feil i tolking, kulturelle misforståelser, eller rett og slett dårlige hukommelse). De som gjør intervjuet bør prøve å identifisere faktorene som kan påvirke troverdighet for å bevare rettsikkerheten i en prosess som har høy risiko for feil.

Bruk av falskt pass gjøres av ulike årsaker, hvorav noen er legitime. Eksempler på motiver for bruk av falskt pass er: For å komme ut av et land (kontroll av grensen), for å komme inn til Norge (visumplikt osv.), for å ikke bli oppdaget av spioner som jobber i asylsystemet, eller for å skape en falsk historie for å få asyl. For eksempel hadde mange av de nordmennene som flyktet til utlandet under annen verdenskrig falske papirer, dette var nødvendig for å gjennomføre flukten.

Det er en risiko for at ansatte utvikler personlig og institusjonelle forutinntatte meninger om asylsøkere av en bestemt nasjonal opprinnelse, kjønn, seksuell legning, osv. Dette bryter mot retten til en upartisk og forsvarlig behandling av saker, samt ikke-diskrimineringsnormer.

I tilfeller hvor asylsøkeren presenterer noen fakta som fremstår som mindre sannsynlige, påvirker det vurderingen av hele saken (søkerens) troverdighet. Det er viktig at den som behandler saken er objektiv, og ikke legger for mye vekt på uvesentlige fakta. Det er også viktig at ikke norske kulturelle normer legges til grunn, forhold som i en norsk kontekst fremstår som usannsynlige vil være sannsynlige i andre kulturelle kontekster. Dessverre kan upålitelige vurderinger av uvesentlige fakta i praksis medføre avslag i saken.

3 Internasjonal utvikling – andre lands rett

Flere land har de siste årene tatt på alvor at kvinner rammes av vold og forfølgelse på en annen måte enn menn. De har derfor utviklet konkrete tiltak som skal ta hensyn til de forhold som særlig gjør seg gjeldende for kvinnelige asylsøkere. Canada var det første landet som utviklet egne retningslinjer for behandlingen av slike asylsaker. Senere har USA, Australia og Storbritannia fulgt Canadas eksempel. Videre har man i Sverige endret lovverket for å inkludere kjønnsrelatert forfølgelse.³⁹

3.1 Sverige

I Sverige trådte den nye utlendingsloven i kraft 31.mars 2006. Denne loven inneholder regler som kan gi flyktningstatus til kvinner som forfølges på grunn av kjønn. Endringen innebærer en kodifisering av retningslinjer gitt av Genèvekonvensjonen og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR⁴⁰) for hva som skal anses for en utsatt gruppe.⁴¹

På bakgrunn av den nye utlendingsloven ble det utgitt retningslinjer med mål om økt kunnskap hos *Migrationsverkets* personale i asylprosessen. Samtidig var målet å gi søkerne større rom for å kunne fortelle om sine opplevelser, som ofte er av høyst følelsesmessig og privat natur. Disse retningslinjene erstatter ikke øvrige regler, styringsinstrumenter eller nasjonale og internasjonale anbefalinger, men blir ansett som et *tillegg* til disse. Nedenfor gis en kort oversikt over enkelte av punktene som vektlegges i retningslinjene.

- Forfølgelse på grunnlag av kjønn, alene eller i forbindelse med andre forhold, som for eksempel tilhørighet til en sosial gruppe, kan danne grunnlag for flyktningsstatus.
- Selv om det ikke foreligger direkte diskriminering, kan den generelle holdningen blant befolkningen, politikere og myndighetene i et land være slik at kvinnen havner i en utsatt situasjon. Kvinners uttrykk for protest og

³⁹ Yssen, Ingunn: "Flyktningpolitikken møte med likestillingspolitikken", i *Kjønnsbasert forfølgelse som grunnlag for asyl*, FOKUS, 2002

⁴⁰ The Office of the UN High Commissioner for Refugees

⁴¹ Migrasjonsverkets Utländingshandbok, kapittel 40.1: *Utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov och skyddsbehov på grund av sexuell läggning*. 2006.

vegning for å underkaste seg, bryter med sosiale, kulturelle og religiøse normer.

- Det er avgjørende at søkere som påberoper seg forfølgelse på grunn av kjønn, blir oppdaget tidlig i asylprosessen. Personer som blir utsatt for overgrep er normalt ikke villige til å snakke direkte om dette. Derfor er det viktig at personer som foretar intervjuet med søkeren skaper fortrolighet, har gode kunnskaper om situasjonen i søkerens land, viser innlevelse og empati, behersker samtaleteknikk, har tålmodighet og stiller spørsmål tilpasset den individuelle situasjonen. Det er viktig at intervjueren gjør det mulig for søkeren å gi et helhetsperspektiv på sin situasjon.
- Det finnes ofte ikke annet bevis på søkerens troverdighet enn det vedkommende selv forteller, som på grunn av kulturelle og psykologiske årsaker kan være knapt. Det kan derfor være aktuelt å holde en muntlig gjennomgang der saksbehandleren selv er tilstede.
- En forutsetning for at en asylsak skal bli allsidig belyst, er at er etablert et godt samarbeid mellom de ulike aktørene i prosessen. Dette gjelder spesielt personalet på asylmottaket og saksbehandlerne.
- Når det gjelder intervjuere, er det viktig at vedkommende har riktig kompetanse. Samtidig skal det i begynnelsen gjøres klart om søkeren ønsker mannlige eller kvinnelige intervjuere. Normalt skal en familie ha felles intervjuere, men taushetsplikten kan sette en stopper for dette.
- Den som tolker intervjuet skal være kompetent og helst statsautorisert. For at søkeren skal snakke åpent om sin situasjon, er det også viktig at intervjueren er kultursensitiv. Søkeren kan velge om hun vil ha kvinnelig eller mannlige tolk.

3.2 Canada

I Canada er lederen av *The Immigration and Refugee Board* gitt myndighet til å utvikle retningslinjer innenfor utlendingsrettens område. Formålet med disse retningslinjene er å fremme lik behandling av like saker. Retningslinjene gir veiledning i hvilke spørsmål, bevis og overveielser det skal tas hensyn til når det fattes vedtak i en sak.

I 1993 ble det utarbeidet retningslinjer i saker som gjelder søknad om asyl på grunnlag av kjønnsrelatert forfølgelse. Disse retningslinjene ble oppdatert i 1996.⁴² Nedenfor gis en kort oversikt over enkelte av punktene som vektlegges i retningslinjene.

- Selv om en gruppe omfatter en stor andel av den kvinnelige befolkningen i det aktuelle landet, utelukker dette ikke at gruppen kan oppfylle vilkårene for å være en spesiell sosial gruppe. Andre karakteristikk, som rase, religion, nasjonalitet og politisk tilhørighet, kan også dekke mange

⁴² Guideline 4: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution, Guidelines issued by the Chairperson pursuant to section 65 (3) of the Immigration Act, Immigration and Refugee Board, Ottawa, Canada, effective date: November 13, 1996

mennesker uten at dette fratrar gruppen dens status som spesiell sosial gruppe.⁴³

- I behandlingen av asylsøknader fra kvinner skal det tas hensyn til at forholdene som gir kvinner grunn til å frykte forfølgelsen ofte er unike for kvinner.⁴⁴
- Selv om vold mot kvinner er et universelt problem, er dette irrelevant i bedømmelsen av om voldtekt, eller andre kjønns spesifikke overgrep utgjør en form for forfølgelse. Spørsmålet blir om overgrepene er et alvorlig brudd på fundamentale menneskerettigheter og hvorvidt risikoen for overgrep er et resultat av statens manglende evne til å gi beskyttelse.⁴⁵
- En påstand om kjønnsrelatert forfølgelse kan ikke avvises kun på det grunnlag at søkeren kommer fra et land hvor kvinner generelt opplever undertrykking og vold.⁴⁶
- Dersom asylsøkeren kan dokumentere at myndighetene ikke ville ha hjulpet henne, kan hun ikke lastes for at hun ikke tok kontakt med dem for å få hjelp.

Kvinner kan ikke lastes når staten svikter.

Siden det ofte er vanskelig å bevise at hjemlandet ikke kunne tilby nødvendig hjelp, skal det være tilstrekkelig å kunne bevise at kvinner i lignende situasjoner har blitt sviktet av staten.⁴⁷

- Når man vurderer asylsøkerens muligheter til å flykte til et annet sted i landet, må man ta hensyn til at dette kan føre til større lidelser for kvinnen.⁴⁸
- Det er gitt særlige retningslinjer vedrørende problemstillinger knyttet til avhør av kvinner. Tverrkulturelle misforståelser og vanskeligheter med å snakke om seksuell vold, kan føre til at kvinnene ikke klarer å forklare seg på en måte som fremstår som troverdig. I mange kulturer kan det være vanærende for familien dersom en kvinne forklarer seg om seksuell vold.⁴⁹
- Kvinner som blir forfulgt på grunn av ektefellens politiske aktiviteter, vil ikke alltid være i stand til å forklare seg om disse forholdene. Det er ikke uvanlig at kvinnene ikke blir informert om aktivitetene til mennene i familien.⁵⁰

⁴³ Guideline 4, Chapter A III (Membership in a particular social group, Application of the statutory ground, pkt. 2)

⁴⁴ Guideline 4, Chapter B (Assessing the feared harm), Considerations, første avsnitt

⁴⁵ Guideline 4, Chapter B (Assessing the feared harm), Considerations, andre avsnitt

⁴⁶ Guideline 4, Chapter C (Evidentiary matters), pkt. 1

⁴⁷ Guideline 4, Chapter C (Evidentiary matters), pkt. 2

⁴⁸ Guideline 4, Chapter C (Evidentiary matters), pkt. 4 og Chapter D (Special problems at determination hearings), Framework of analysis, pkt. 4

⁴⁹ Guideline 4, Chapter D (Special problems at determination hearings), pkt. 1

⁵⁰ Guideline 4, Chapter D (Special problems at determination hearings), pkt. 2

3.3 Storbritannia

I Storbritannia ble "gender guidelines" først opprettet av *the Refugee Women's Legal Group (RWLG)* i 1998, basert på andre lands retningslinjer.⁵¹ Disse ble godtatt av the House of Lords i saken "Shah and Islam". *The Immigration Appellate Authority (IAA)* adopterte mye av innholdet, og lagde sine egne *Asylum Gender Guidelines* i 2000 til veiledning i behandlingen av asylsøknader.⁵² Argumentene for å ha slike retningslinjer er at Flyktningkonvensjonen tolkes slik at den ekskluderer kvinners forfølgelse, og at asylprosessen gjør det vanskeligere for kvinner enn menn å få beskyttelse.⁵³

For å få asyl må personen som søker være forfulgt på ett av de fem grunnlagene konvensjonen nevner, og staten må ha sviktet i sin beskyttelse.⁵⁴ Det er særlig tolkningen av disse elementene retningslinjene omhandler. Nedenfor følger en kort presentasjon av retningslinjenes hovedinnhold.

- Begrepet "forfølgelse" defineres og presiseres nærmere. Det skal tolkes slik at kvinners situasjon innlemmes. Måten en kvinne forfølges på kan for eksempel være vold i hjemmet eller å bli utsatt for tvangsekteskap. Dette er opplevelser som er langt sjeldnere blant menn.⁵⁵
- Forfølgelsen må skje på grunnlag av rase, nasjonalitet, religion, politikk eller tilhørighet til en sosial gruppe.⁵⁶ Disse grunnlagene er kjønnsnøytrale, men retningslinjene fremholder at kvinner er mer sårbare. Når det gjelder religion kan kvinner stå i fare både ved å slutte seg til, og ved å fornekte en religiøs tro eller praksis.

Religiøse samfunn stiller ofte spesielle krav til kvinner. En kvinne som ikke oppfyller disse kravene kan risikere forfølgelse.⁵⁷ Det kan være et betydelig overlapp mellom religiøs og politisk forfølgelse. Her bruker retningslinjene Iran som eksempel. Der er Islam religion og lov. En kvinne som ikke føyer seg etter religionen vil også bryte loven.

Staten utøver sterk makt for å regulere mann/kvinnerelasjoner på basis av islamske dogmer. En kvinne som bryter med mønsteret, blir forfulgt på grunnlag av både religion og politisk mening.⁵⁸

- Retningslinjene tar også for seg bevis- og prosessspørsmål. Kvinner kan blant annet ha vanskeligere for å snakke om sin situasjon enn menn. Særlig gjelder dette kvinner som har blitt utsatt for vold, diskriminering eller misbruk.⁵⁹ En av måtene å unngå dette på kan være at en kvinne foretar asylintervjuet.⁶⁰

⁵¹ Asylum Gender Guidelines Section 1, pkt. 1.3

⁵² ICAR's (Information Centre about Asylum and Refugees) navigation guide to UK asylum law and process, legal aspects, Gender guidelines, <http://www.icar.org.uk/?lid=6324>.

⁵³ Asylum Gender Guidelines Section 1, pkt. 1.1

⁵⁴ Flyktningkonvensjonen art. 33.1 og UNHCRs håndbok

⁵⁵ Asylum Gender Guidelines Section 2

⁵⁶ Flyktningkonvensjonen art. 33.1

⁵⁷ Asylum Gender Guidelines Section 3, pkt. 3.13 og 3.14

⁵⁸ Asylum Gender Guidelines Section 3, pkt. 3.15

⁵⁹ Asylum Gender Guidelines Section 5, pkt. 5.26

⁶⁰ Asylum Gender Guidelines Section 5, pkt. 5.6.1

Storbritannia har i tillegg til retningslinjene utarbeidet *Operational Guidance Notes* for hvert enkelt land. Disse rapportene er rettet mot saksbehandlere av asylsaker og gir en kortfattet oversikt over situasjonen for ulike grupperinger i det aktuelle land, samt utdrag fra relevant rettspraksis.

I rapporten vedrørende Iran gis blant annet kvinners situasjon særlig oppmerksomhet (*Asylum Gender Guidelines*).⁶¹ Det vises til at landet har kvinneundertrykkende lover og at kvinner i stor grad utsettes for vold i hjemmet.

Videre er beskyttelsen staten kan gi ofte utilstrekkelig og avhengig av hvilke områder av landet kvinnen bor. Det iranske samfunnet og landets regelverk reduserer i stor grad kvinners muligheter til å forlate landet eller flytte internt innenfor landets grenser.

Rapporten konkluderer med at kvinner som frykter kjønnsrelatert forfølgelse skal behandles som medlemmer av en spesiell sosial gruppe siden diskrimineringen av dem bryter med fundamentale menneskerettigheter. Kvinner som kan vise til at de har gode grunner til å frykte slik forfølgelse, og som ikke kan basere seg på beskyttelse fra staten eller forflytning innefor landets grenser, skal få asyl.

⁶¹ Operational Guidance Note Iran, UK Home Office, 24 July 2006, chapter 3.11

Del IV: KOMMISJONENS VURDERINGER

1 Problembestemmelse

Kvinnekommisjonen ser positivt på de endringer som har skjedd i den nye utlendingsloven, men det er en del ting loven ikke "makter" å ta opp i seg, og derfor er kommisjonen ute etter endringer utover selve lovendringen:

1. Flyktning- og forfølgelsesbegrepene tolkes i for liten grad kjønns sensitivt. Betegnelsen "særlig sosial gruppe" brukes ikke aktivt.
2. Prosessen med å få saken tilstrekkelig opplyst fungerer ikke tilfredsstillende, bl.a. tar man i altfor liten grad hensyn til hvordan traumer og andre psykologiske forhold virker inn på evnen til å forklare seg, særlig om det som har forårsaket traumene.
3. Altfor mange saker avgjøres av nemndleder i UNE alene, uten personlig fremmøte.
4. I praksis er bevisbyrden lagt på søker, og man krever sterkere bevis enn det ofte er mulig å oppdrive. Bevisbyrden er langt strengere enn FNs høykommissær for flyktninger anbefaler.
5. Landinformasjonen brukes i flere tilfeller på en reduksjonistisk måte, og fakta kan av og til se ut til å bli brukt for å komme til en negativ konklusjon. I vurderingen av forholdene legges ofte i for stor grad myndighetenes versjon til grunn, og ikke den faktiske situasjonen. Det forutsettes i flere tilfeller at iranske myndigheter har total kontroll i landet.

2 Foreslåtte tiltak

Kommisjonen kan per i dag ikke se at asylsøkende kvinners rettigheter tas tilstrekkelig på alvor. FNs kvinnekonvensjon utdypet og tydeliggjør de rettigheter kvinner er gitt i andre menneskerettighetskonvensjoner, som Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Vi anser det som et nødvendig tiltak for å tydeliggjøre og sikre kvinners rettigheter å inkorporere FNs kvinnekonvensjon i menneskerettighetsloven sammen med nevnte konvensjoner.

For videre å oppfylle de kravene Kvinnekonvensjonen stiller til behandling av kvinner, krever kommisjonen følgende tiltak:

1. Klare saksbehandlingsregler

Departementet må utarbeide en instruks til UDI for saksbehandlingen i saker som kan omhandle kjønnsrelatert forfølgelse. Disse reglene skal som et minimum inneholde følgende:

- Beskrivelse av hvordan flyktningbegrepet skal tolkes.
- Beskrivelse av hvordan vurderingene i sakene skal foretas.

- UNHCRs retningslinjer må settes som en minimumsstandard for vurderinger av troverdighet, bevis og risiko. Det skal tas høyde for at feil oppstår under asylintervju eller andre deler av informasjonsinnhenting i saken og at Landinfo sin informasjon ikke er uttømmende.
- UNHCRs retningslinjer for bevisbyrde må følges i saker om kjønnsrelatert forfølgelse.
- Det må fremgå av reglene at opplysninger om kjønnsrelatert forfølgelse (for eksempel opplysninger om seksuelle overgrep) er sensitiv informasjon som ofte ikke kommer frem ved første intervju. Dette er oftest opplysninger som først kommer frem i tillitsfulle og fortrolige samtaler. Det skal derfor ikke brukes mot søkeren dersom opplysninger om kjønnsrelatert forfølgelse kommer frem senere i saken. Selv om opplysningene fremkommer etter avslag.

2. Aktiv bruk av særlig sosial gruppe

Kvinnekommisjonen krever at kvinner som har rett til beskyttelse eller flyktningsstatus på grunnlag av tilhørighet til en særlig sosial gruppe gis dette. Slik reglene praktiseres i dag gis det ofte opphold på humanitært grunnlag i tilfeller der kvinnen har krav på beskyttelse eller asyl.

3. Sakene skal behandles i nemndmøte med personlig fremmøte

Utlendingsforskriften må endres slik at saker der det er anført kjønnsrelatert forfølgelse alltid blir behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte. Sakene skal ikke avgjøres av nemndleder alene.

4. Asylintervjuene må forbedres

Det må lages klare retningslinjer for asylintervjuene. Intervjusituasjonen må tilrettelegges, med rett til kvinnelig tolk og intervjuer, samt bedre opplæring av intervjuerne. Asylintervjuene må gjennomføres på en slik måte at de åpner for at kvinner kan fortelle om kjønnsrelatert forfølgelse. Dette krever at asylintervjuene skaper fortrolighet og tillit slik at kvinner tør å fortelle om sårbare hendelser som for eksempel seksuelle overgrep.

5. Landinformasjonen må forbedres

- Det bør foretas en omlegging av Landinfo, med tanke på å øke kvaliteten på den informasjon som Landinfo innhenter

- Andre kilder, for eksempel uttalelser fra forskere eller andre fagmiljøer og frivillige organisasjoner, må tillegges vekt på linje med Landinfos uttalelser.

6. Regelmessige evalueringer og granskninger

- Kvinnekommisjonen krever at praksis i saker om kjønnsrelatert forfølgelse underlegges regelmessige evalueringer av høyere forvaltningsorgan med tanke på å sikre kvaliteten i saksbehandlingen.

- I tillegg bør saksbehandlingen i saker om kjønnsrelatert forfølgelse regelmessig gjennomgås av en uavhengig granskningskommisjon, for å sikre at vi følger egne saksbehandlingsregler og internasjonale standarder.

- Det bør også være åpenhet for at forskningsmiljøer får tilgang til informasjon i saker om kjønnsrelatert forfølgelse. Dette vil bidra til å sikre en forsvarlig saksbehandling og gi nyttige innspill til både tolkning av regelverk og praktisk gjennomføring.

KILDEHENVISNING

Del II IRAN

1 Situasjonen for kvinner i Iran

- Amnesty International
- Landinfo
- US Department of State
- BBC
- www.meydaan.com
- Zanan
- womeniniran.org
- kilden.forskningsradet.no
- Førsteamanuensis Bjørn Olav Utvik, Universitetet i Oslo
- Sosiolog Nahid Motie, Open University i Teheran
- Kriminolog Maryam Moazemi, Universitetet i Teheran
- Professor Shamsosadat Zahedi, Allameh Tabatabai University
- Ziba Mir-Hosseini: Marriage on Trial. A study of Islamic Family Law. London, New York, 2000.

2 Oppsummering av hovedproblemstillingene i enkeltsakene

- <http://www.amnesty.no/web.nsf/pages/49C07CF0FCEDE047C12570C000440769>, 21.11.2005
- Eggebø, Helga: Offeromgrepet - til last eller gagn? Undersøking av offeromgrepet med utgangspunkt i institusjonell etnografi. Masteroppgave, UiO, 2007
- Bailliet, Cecilia: Examining sexual violence in the military within the context of Eritrean asylum claims presented in Norway. International Journal of Refugee Law, October 2007, pp 471-510

DEL III KJØNNSRELATERT FORFØLGELSE

2 Hvordan ivaretas kvinner i utledningsloven?

- NOU 2004:20. Ny utlendingslov (se særlig kap. 6)
- UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution, 2002

3 Internasjonal utvikling – andre lands rett

- Yssen, Ingunn 2002: "Flyktningpolitikkenes møte med likestillingspolitikk". I: Kjønnsbasert forfølgelse som grunnlag for asyl, FOKUS.
- Migrasjonsverkets Utlændingshandbok, 2006.
- Guideline 4: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution, Guidelines issued by the Chairperson pursuant to section 65 (3) of the Immigration Act, Immigration and Refugee Board, Ottawa, Canada, effective date: November 13, 1996.
- Asylum Gender Guidelines
- ICAR the information centre about asylum and refugees in the UK: <http://www.icar.org.uk/?lid=6324>.
- Flyktningkonvensjonen
- UNHCR's håndbok
- Operational Guidance Note Iran, UK Home Office, 24 July 2006
- <http://une.no/Statistikk/Behandlede-saker/>

En rapport redigert
av Kamilla Freyr
og Lene Løvdal