

# Implementering av et kjønnsperspektiv i Norsk Flyktningsrett

Torhild B. Holth

Cand. Jur

LL. M (Master of Law) International Human Rights

## **Forord**

Som nyutdannet jurist gikk jeg med stor iver løs på arbeidet med denne rapporten i september 2002. Rapporten er sammen med "Study of the Greyzone between Asylum and Humanitarian Protection in Norway, Law and Practise" skrevet av Cecilia Bailliet, et resultat av prosjektet "Grensegangen mellom Asyl og Oppholdstillatelse på Humanitært Grunnlag". Prosjektet er utført på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i perioden september 2002 til juni 2003.

Rapporten er basert på 300 asylsaker jeg har fått anledning til å studere i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE). Stor takk rettes til alle de personer som har vært med å tilrettelegge arbeidet i UNE og UDI. Spesielt takk til Asylavdelingen i UDI hvor jeg har fått lov til å ha kontor under arbeidet.

Rapporten kunne aldri blitt til uten mine to lidenskapelig engasjerte og interesserte veiledere Cecilia Bailliet og Helga Fastrup Ervik. En enormt stor takk rettes til dem for all støtte, engasjement og inspirasjon de har bidratt med gjennom prosessen!

Under arbeidet med rapporten har jeg hatt glede av å være ansatt som vitenskapelig assistent på Institutt for kvinnerett. Miljøet på kvinneretten og professor Anne Hellum har bidratt med kunnskap om kvinnerett generelt, nyttige innspill i skriveprosessen og ikke minst et hyggelig sosialt nettverk. Stor takk rettes til kvinnene på kvinneretten! De vitenskapelige assistentene på Institutt for Offentlig rett fortjener også en stor takk for å ha skapt et godt arbeidsmiljø både sosialt og faglig.

Til slutt takk til min familie og Yngve som har bidratt med korrekturlesning og moralsk støtte under arbeidet.

## Innholdsoversikt

1	Innledning.....	10
1.1	Presentasjon av tema .....	10
1.2	Avgrensning .....	14
1.3	Faktamateriale og Utvelgelsesprosedyren.....	16
1.4	Bemerkninger.....	18
1.5	Den videre drøftelse .....	18
2	Rett til opphold i Norge.....	20
2.1	Presentasjon av problemstilling .....	20
2.2	Statusspørsmålet.....	20
2.3	Hvem har rett til beskyttelse?.....	22
2.4	Søknader med et kjønnsperspektiv.....	24
2.5	Ikke-diskrimineringsprinsippet .....	27
2.6	Sammendrag.....	29
3	Kjønnsperspektivet.....	31
3.1	Innledende bemerkninger .....	31
3.2	Et helhetlig kjønnsperspektiv .....	34
3.3	Behov for implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett .....	40
4	Kjønns sensitiv fortolkning av forfølgelsesbegrepet.....	43
4.1	Presentasjon av problemstilling .....	43
4.2	Internasjonale kilder av relevans for vurderingen av forfølgelsesbegrepet .....	44
4.3	Forfølgeren, “agents of persecution”.....	46
4.4	Voldtekt og seksuelle overgrep .....	56
4.5	Vold og misbruk i hjemmet.....	67
4.6	Tvangsekteskap .....	86
4.7	Brudekidnapping .....	98
4.8	Forfølgelse på grunn av for liberale holdninger.....	105
4.9	Sammenfatning av kapittelet.....	112
5	Konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe” .....	117
5.1	Innledning.....	117
5.2	Fortolkningen av konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe”.....	119
5.3	Kvinner som en sosial gruppe .....	124
5.4	Sammenfatning og oversikt.....	139
6	Kulturell relativisme.....	141
7	Konklusjon .....	146
7.1	Et helhetlig kjønnsperspektiv .....	146
7.2	Forfølgelsesbegrepet, kjønnsspesifikk forfølgelse .....	148
7.3	”Spesiell sosial gruppe”, kjønnsbasert forfølgelse .....	154
7.4	Avsluttende bemerkning, tabell.....	157
	Bibliografi .....	160

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	10
1.1	Presentasjon av tema .....	10
1.2	Avgrensning .....	14
1.3	Faktamateriale og Utvelgelsesprosedyren.....	16
1.4	Bemerkninger .....	18
1.5	Den videre drøftelse .....	18
2	Rett til opphold i Norge.....	20
2.1	Presentasjon av problemstilling .....	20
2.2	Statusspørsmålet.....	20
2.3	Hvem har rett til beskyttelse?.....	22
2.3.1	Asyl, Ul. § 17 jf. § 16.....	22
2.3.2	Opphold av beskyttelsesgrunner, Ul. § 15, 1. ledd .....	23
2.3.2.1	Utlendingsloven § 15, 1. ledd, 1. punktum .....	23
2.3.2.2	Utlendingsloven § 15, 1. ledd, 2. punktum .....	24
2.4	Søknader med et kjønnsperspektiv.....	24
2.5	Ikke-diskrimineringsprinsippet .....	27
2.6	Sammendrag.....	29
3	Kjønnsperspektivet.....	31
3.1	Innledende bemerkninger .....	31
3.2	Et helhetlig kjønnsperspektiv .....	34
3.2.1	Generelt, kjønnssensitiv fortolkning .....	34
3.2.2	Kjønnsperspektiv i forhold til forfølgelsesbegrepet.....	36
3.2.3	Kjønnsperspektiv i forhold til årsakskrav og konvensjonsgrunn .....	36
3.2.4	Sammenfatning.....	38
3.3	Behov for implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett .....	40
3.3.1	Dagens rettssituasjon.....	40
3.3.2	Mangfoldet av kvinnelige asylsøkere.....	41
4	Kjønnssensitiv fortolkning av forfølgelsesbegrepet.....	43
4.1	Presentasjon av problemstilling .....	43
4.2	Internasjonale kilder av relevans for vurderingen av forfølgelsesbegrepet .....	44
4.3	Forfølgeren, “agents of persecution” .....	46
4.3.1	Hvem kan stå for forfølgelsen? .....	46
4.3.2	Private forfølgere, non-state actors .....	47
4.3.3	Statens evne og vilje.....	48
4.4	Voldtekt og seksuelle overgrep .....	56
4.4.1	Voldtekt som brudd på internasjonal rett .....	56
4.4.2	Praksis i Utlendingsforvaltningen .....	58
4.4.2.1	Avslag.....	59
4.4.2.2	Othum § 8, 2. ledd.....	61
4.4.2.3	Othum § 15,1. ledd. 2. punktum.....	63
4.4.3	Sammenfatning.....	66
4.5	Vold og misbruk i hjemmet.....	67
4.5.1	’Domestic violence’ og internasjonal rett .....	67
4.5.2	Praksis i UNE og UDI.....	68
4.5.2.1	Avslagssakene .....	69

4.5.2.2	Othum sakene .....	72
4.5.2.3	Asyl innvilget .....	78
4.5.3	Sammenfatning.....	85
4.6	Tvangsekteskap .....	86
4.6.1	Internasjonal rett.....	86
4.6.2	Praksis i UNE og UDI.....	86
4.6.2.1	Avslag.....	88
4.6.2.2	Othum.....	88
4.6.2.3	Asyl innvilget .....	93
4.6.3	Sammenfatning.....	97
4.7	Brudekidnapping .....	98
4.7.1	Brudekidnapping og internasjonale menneskerettigheter .....	98
4.7.2	Praksis fra Utlendingsforvaltningen .....	98
4.7.2.1	Othum.....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
4.7.2.2	Asyl .....	101
4.8	Forfølgelse på grunn av for liberale holdninger.....	105
4.8.1	Internasjonale menneskerettigheter .....	105
4.8.2	Praksis i Utlendingsforvaltningen .....	105
4.8.2.1	Othum § 8, 2.....	106
4.8.2.2	Othum § 21, 3. ledd, 15-måneder regelen .....	107
4.8.2.3	Asyl .....	109
4.8.3	Sammenfatning.....	111
4.9	Sammenfatning av kapittelet .....	112
4.9.1	Diskriminering av saker med et kjønnsperspektiv? .....	112
4.9.2	Menneskerettighetene som tolkningsnorm.....	114
5	Konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe” .....	117
5.1	Innledning.....	117
5.2	Fortolkningen av konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe” .....	119
5.2.1	Rettspraksis .....	119
5.2.1.1	Re Acosta (BIA 1985, USA).....	119
5.2.1.2	Ward v Attorney General of Canada, (1993) .....	120
5.2.1.3	Refugee Appeal No. 71472/99, New Zealand (2000).....	121
5.2.2	UNHCR’S retningslinjer om sosial gruppe, 2002.....	122
5.3	Kvinner som en sosial gruppe .....	124
5.3.1	Innledning.....	124
5.3.2	Rettspraksis .....	126
5.3.2.1	Islam/Shah, (1999) .....	126
5.3.2.2	Refugee Appeal No. 71472/99, New Zealand (2000).....	127
5.3.3	UNHCR.....	129
5.3.4	Andre lands ”Gender Guidelines” .....	129
5.3.4.1	Australia .....	129
5.3.4.2	USA.....	129
5.3.4.3	Canada.....	130
5.3.4.4	England.....	131
5.3.5	Justisdepartementets retningslinjer fra 13.01.1998 .....	131
5.3.6	Praksis fra UNE og UDI.....	133
5.3.6.1	Innledning.....	133

5.3.6.2	Praksis .....	134
5.4	Sammenfatning og oversikt.....	139
6	Kulturell relativisme.....	141
7	Konklusjon .....	146
7.1	Et helhetlig kjønnsperspektiv .....	146
7.2	Forfølgelsesbegrepet, kjønnsspesifikk forfølgelse .....	148
7.3	”Spesiell sosial gruppe”, kjønnsbasert forfølgelse .....	154
7.4	Avsluttende bemerkning, tabell.....	157
	Bibliografi .....	160

## Sammendrag

Denne rapporten tar for seg norsk utlendingsforvaltnings praksis i forhold til asylsøknader med et kjønnsaspekt. Begrepet kjønnsaspekt slik det er anvendt i denne rapporten dekker både det biologiske og det sosiale kjønn. Rapporten er basert på en gjennomgang av 300 asylsøknader behandlet i Utlendingsdirektoratet og/eller Utlendingsnemnda i perioden 1998-2002 og er et resultat av prosjektet ”Grensegangen mellom Asyl og Oppholdstillatelse på Humanitært Grunnlag”. Den er skrevet på oppdrag av Kommunal og regionaldepartementet.

Med utgangspunkt i det internasjonale ikke-diskrimineringsprinsippet, er konklusjonen på dette prosjektarbeidet at det bør innarbeides et *helhetlig kjønnsperspektiv* i norsk flyktningrett. Formålet med å innarbeide et slikt kjønnsperspektiv er ikke-diskriminering, eller likebehandling, av asylsøknader. I forhold til asylsaker med et kjønnsaspekt har lovgiver så langt hatt fokus på *kjønnsbasert forfølgelse*, tilfeller hvor kjønn har betydning for hvorfor en asylsøker blir forfulgt. Implementering av et helhetlig kjønnsperspektiv vil innebære anerkjennelse av at kjønn kan være en relevant faktor ved fortolkning av alle vilkårene i flyktningkonvensjonens artikkel 1 A (2). Det aksepteres således at en asylsøkers kjønn kan ha betydning for mer enn årsaken til forfølgelse.

Gjennomgangen av asylsøknader med et kjønnsaspekt har vist at det i forhold til spørsmålet om innvilgelse av asyl eller opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner ikke forekommer direkte diskriminering. Både kvinnelige og mannlige asylsøkere, hvis søknader inneholder et kjønnsaspekt, innvilges asyl i Norge. Ett av funnene i analysen er imidlertid at forholdsvis like asylsøknader til tider får ulikt utfall. Tilsynelatende nøytral saksbehandling resulterer i noen tilfeller i forskjellsbehandling, det vil si indirekte diskriminering.

På bakgrunn av de funn som presenteres i rapporten kan det ikke identifiseres en spesifikk årsak som forklarer hvorfor asylsøkere oftere innvilges oppholdstillatelse enn asyl. Flere faktorer synes å bidra til at tallet for innvilgelser av tillatelse på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner (heretter ”oppholdstillatelse”) er høyere enn tallet for innvilgelse av asyl når det gjelder asylsøknader med et kjønnsaspekt.

Forvaltningens fortolkning av begrepet forfølgelse, ”persecution”, har stor betydning for utfallet av en asylsøknad. I sakene gjennomgått i forbindelse med prosjektet finnes det flere eksempler på at svært grove menneskerettskrenkelser ikke anerkjennes som forfølgelse i konvensjonens forstand. Funn viser at når en asylsøkers kjønn har betydning for hvordan han

eller hun forfølges, innvilges ofte oppholdstillatelse istedenfor asyl. Grove *kjønns spesifikke overgrep* aksepteres ikke alltid som forfølgelse, ”persecution”.

Undersøkelsen av asylsaker viser at menneskerettsovergrep som regnes for *jus cogens*, eksempelvis retten til liv, lettere anerkjennes som forfølgelse enn andre grove menneskerettighetskrenkelser, som for eksempel grove seksuelle overgrep og voldtekt. Asylsøkere utsatt for typer overgrep som ikke er å regne som *jus cogens* er således nærmere til å bli innvilget oppholdstillatelse enn asyl. Dette slår særlig uheldig ut for de asylsøkere hvis asylsøknader inneholder et kjønnsaspekt, da disse søkerne ofte er utsatt for menneskerettsovergrep som ikke regnes for *jus cogens*.

Utlendingsforvaltningen legger til grunn at konvensjonens forfølgelsesbegrep er fremtidsrettet. Kravet om at forfølgelsen må være fremtidsrettet har betydning for om grensegangen asyl eller oppholdstillatelse. Dette gjelder særlig asylsøkere utsatt for *kjønns spesifikke overgrep*. Som følge av dette vilkåret blir det innvilget asyl til svært få kvinner som er utsatt for voldtekt og/eller seksuelle overgrep.

Forfølger (”agent of persecution”), er i de fleste asylsaker med et kjønnsaspekt en eller flere privatpersoner. Anerkjennelse av at forfølgelse i konvensjonens forstand kan utøves av både privatpersoner og offentlige myndighetspersoner, har derfor betydning for utfallet i asylsaker med et kjønnsaspekt.

Det er ikke et vilkår i konvensjonen at forfølgelse må foregå i det offentlige rom. Overgrep som finner sted i den private sfære kan være forfølgelse. Utlendingsforvaltningen kan ikke avslå søknad om asyl med den begrunnelse at overgrep har foregått i hjemmet er et ”privat problem” som faller utenfor flyktningkonvensjonen.

Når forfølgeren er en privat person, må asylsøkeren vise at hans eller hennes hjemland ikke har evne eller vilje til å gi beskyttelse mot forfølgelse. Utlendingsforvaltningens generelle oppfatning av rettsforholdene i et land, basert på landrapporter og rapporter fra internasjonale NGOs, har ofte betydning for om det innvilges asyl eller oppholdstillatelse. Dette fordi generelle oppfatninger gjør at det til tider ikke foretas en individuell vurdering av behovet for beskyttelse i den enkelte asylsak.

Det er den enkelte asylsøker som har bevisbyrden for at hjemlandet ikke har evne eller vilje til å yte beskyttelse mot forfølgelse. Mange asylsøkere, hvis asylsøknader inneholder et kjønnsaspekt, har problemer med å oppfylle bevisbyrden da de aldri har søkt beskyttelse i sitt



hjemland. For mange kvinner kan det fremstå som svært vanskelig eller nærmest umulig å oppsøke beskyttelse i hjemlandet enten fordi de ikke har tillatelse til å forlate sitt hjem, eller fordi det å kontakte politi eller rettsvesen vil sette dem i fare for ytterligere overgrep. Anerkjennelse av at en asylsøkers problem med å tilfredsstille bevisbyrden kan ha andre årsaker enn troverdighetsbrist, er av betydning for innvilgelse av asyl eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner.

I forhold til asylsaker med et kjønnsaspekt er konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe” av særskilt relevans. Det hersker stor usikkerhet i utlendingsforvaltningen omkring fortolkningen av denne konvensjonsgrunnen. Usikkerhet med hensyn til fortolkningen gjør at asylsøknader som kunne vært innvilget asyl i flere tilfelle gis oppholdstillatelse, alternativt avslag.

Rapporten ”Implementering av et kjønnsperspektiv i Norsk Flyktningrett” viser at det ikke eksisterer noen klar grense mellom innvilgelse av asyl og oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner, hva angår asylsøknader med et kjønnsaspekt. Usikkerhet og uklarhet i og rundt dagens regelverk gir seg utslag i de vedtak som fattes. I noen tilfeller forekommer indirekte diskriminering i forholdet mellom asylsøknader med et kjønnsaspekt. Asylsøknader som synes forholdsvis like får ulikt utfall.

Ikke-diskriminering av asylsøkere og en klarere definisjon av grensen mellom asyl og oppholdstillatelse på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner kan best nås ved endringer i regelverket. Det er behov for et mer detaljert regelverk og klarere begrepsbruk. Løsningen antas å ligge i innarbeidingen av et *helhetlig kjønnsperspektiv*, hvor fokus i større grad rettes mot relevante internasjonale rettskilder.

# 1 Innledning

## 1.1 Presentasjon av tema

Asylsøknader med et kjønnsaspekt representerer et stort og forholdsvis komplekst tema innen flyktningretten.

Asylsøkere er personer som flykter fra sitt hjemland fordi de er forfulgt. I henhold til Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, Utlendingsloven<sup>1</sup>, (heretter ”utlendl”) har ”flyktning som er i riket eller på norsk grense rett til asyl”. Tema for denne rapporten er om asylsøkere hvis asylsøknader inneholder et kjønnsaspekt har like rettigheter og muligheter til å oppnå asyl i Norge som andre asylsøkere. Forekommer det diskriminering av asylsøknader med et kjønnsaspekt?

Diskriminering betegner forskjellsbehandling som ikke er saklig begrunnet og som ikke er berettiget som saklig forskjellsbehandling.<sup>2</sup> Ikke-diskrimineringsprinsippet har en sentral plass i flyktningretten og i internasjonale menneskerettigheter generelt. I Flyktningkonvensjonens fortale (heretter ”konvensjonen”) Convention relating to the Status of Refugees<sup>3</sup>, slås det fast;

”Considering that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights approved on 10 December 1948 by the General Assembly have affirmed the principle that all human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination.”

Asylsaker med et kjønnsaspekt er saker hvor kjønn er et relevant moment for en asylsøkers flyktninghistorie. Kjønn kan blant annet være en faktor av betydning for **hvordan** og **hvorfor** en person blir forfulgt. Religion, kultur og historie gjør at individers, herunder kvinner og menns, liv er i verdens ulike samfunn er svært forskjellig. Religiøse og kulturelle ulikeheter gjør blant annet at kvinner og menns muligheter til å engasjere seg politisk og religiøst varierer fra samfunn til

---

<sup>1</sup> Lov av 24. Juni 1988 nr 64

<sup>2</sup> NOU 2002: 12 s. 32, første spalte, annet avsnitt

<sup>3</sup> 189 U.N.T.S. 150, *entered into force* April 22

samfunn. Den kontekst som legges til grunn for fortolkningen av flyktningkonvensjonen vil derfor ofte være ulik avhengig av om asylsøkeren er en kvinne eller en mann og hvor han eller hun kommer fra. På denne måten kan en asylsøkers kjønn ha en mer indirekte virkning på et individs asylgrunnlag. I praksis vil dette eksempelvis bety at kvinners politiske engasjement kan komme til uttrykk på andre måter enn menns politiske engasjement. Kjønn kan med andre ord være en relevant og avgjørende faktor ved fortolkningen og anvendelsen av konvensjonen, således bør en *kjønnssensitiv fortolkning* legges til grunn.

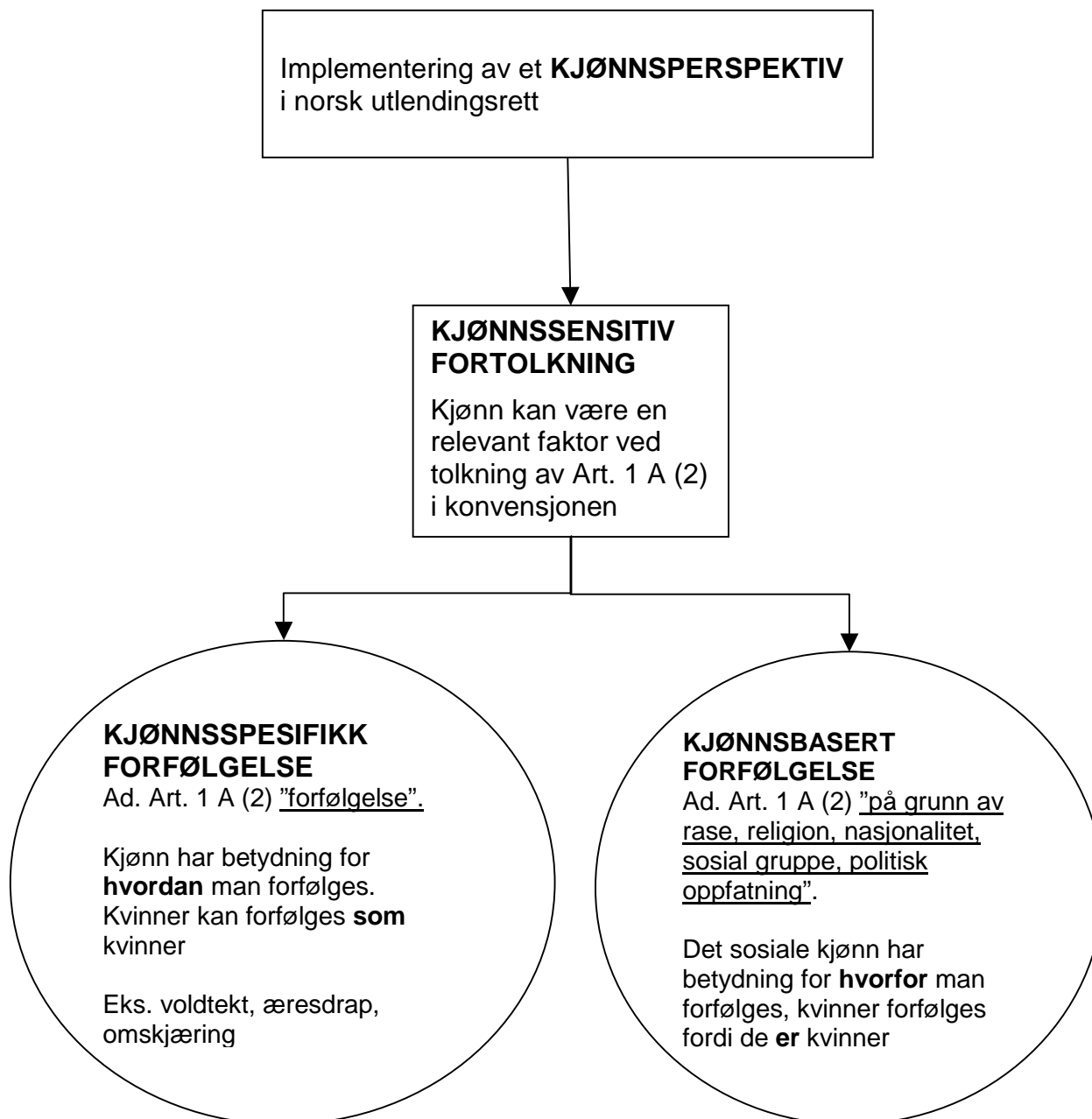
Begrepet kjønn, som er svært sentralt for temaet i denne rapporten må presiseres. I det norske språket anvendes ordet kjønn både om det biologiske kjønn, kvinne og mann, og det sosiale kjønn, kjønnsrollen. På engelsk skiller man mellom disse to ulike betydningene ved å anvende to begreper, "sex" for det biologiske kjønn og "gender" for det sosiale kjønn. I det følgende vil de ulike betydningene av begrepet kjønn holdes atskilt ved at "kjønn" vil bli benyttet i betydningen det biologiske kjønn, og begrepet det 'sosiale kjønn' i betydningen den sosialt skapte kjønnsrollen.

Kjønn kan ha betydning for **hvordan** en person forfølges. Kvinner kan for eksempel forfølges på andre måter enn menn. Kvinner er oftere utsatt for voldtekt og seksuelle overgrep, æresdrap og vold i ekteskapet enn menn. Menn kan også bli voldtatt, men kvinner utsettes oftere for seksuelle overgrep enn menn. Forfølgelse som har sammenheng med biologisk kjønn omtales i denne rapporten som *kjønnsspesifikk forfølgelse*.

Det sosiale kjønn, kjønnsrollen, kan ha betydning for **hvorfor** en person forfølges. På grunn av et individs biologiske kjønn har samfunnet visse forventninger til hvordan man skal oppføre seg. Eksempelvis, kvinner skal gifte seg før de får barn, kvinner skal ikke gå kledd i bukser, menn skal ikke forelske seg i andre menn eller kle seg i kvinneklær, eller kvinner er underordnet mannen og skal ikke ha egne meninger. Sosiale forventninger til hvordan kvinner og menn skal oppføre seg utgjør kjønnsrollen, det sosiale kjønn. Kjønnsrollen vil variere fra samfunn til samfunn, betinget av blant annet kultur, religion og historie. Personer som ved sitt levesett bryter med kjønnsrollene kan bli forfulgt. Eksempelvis når kvinner kler seg i bukser eller når menn kler

seg i kvinneklær. Når det sosiale kjønn har betydning for *hvorfor* en asylsøker forfølges omtales dette som *kjønnsbasert forfølgelse*.

I norsk utlendingsrett har det så langt vært satt fokus på kjønnsbasert forfølgelse, dette som følge av implementeringen av Justisdepartementets retningslinjer av 13.01.1998. Kjønnaspektet innebærer imidlertid så mye mer enn kun kjønnsbasert forfølgelse. Kjønnaspektet har betydning for både den kontekst som legges til grunn for anvendelsen av konvensjonen og hvordan og hvorfor en asylsøker forfølges. I denne rapporten argumenteres det for at Norge, i lys av ikke-diskrimineringsprinsippet, i fremtiden bør implementere et **helhetlig kjønnsperspektiv** i norsk flyktningrett. Dette er illustrert ved følgende figur:



Fokus i denne rapporten er rettet mot hvordan norsk utlendingsforvaltning behandler asylsaker med et kjønnsaspekt. Formålet med arbeidet har vært å forsøke å gi svar på følgende spørsmål:

- 1) I hvilken grad problematiseres kjønnelementet i den enkelte sak?

- 2) Hvordan ivaretas beskyttelseselementet i behandlingen av den enkelte sak?
- 3) I hvilken grad refereres det til menneskerettighetskonvensjoner generelt og konvensjonstekster angående kvinners menneskerettigheter spesielt i sakene?
- 4) I hvilken grad brukes landkunnskap som også inkluderer kvinners særskilte situasjon i det aktuelle område i avgjørelsene?
- 5) Hvordan vurderes diskriminering i forhold til forfølgelsesbegrepet?
- 6) Hvilke asylgrunner brukes i avgjørelsene – hvordan tolkes disse grunnene av Utlendingsdirektoratet (heretter ”UDI”) og Utlendingsnemnda (”UNE”)?
- 7) Hva skal til for at saker med et kjønnsэлеment og som ikke gis asyl, gis opphold på humanitært grunnlag?
- 8) Hvordan behandles saker som inneholder (påstått) forfølgelse av ikke-statlige aktører – hva skal til for at disse gis asyl, og når gis de opphold på humanitært grunnlag?
- 9) Er fortolkningen av flyktningdefinisjonen i praksis kjønnsdiskriminerende ved at den resulterer i at kvinner har større vansker med å få innvilget asyl enn menn, til tross for likt beskyttelsesbehov?

## 1.2 Avgrensning

Det er de personer som kommer til Norge via asylinstituttet som er tema for denne rapporten. Den videre drøftelse avgrenses mot overføringsflyktninger, personer som søker om familiegjenforening og de som kommer til Norge i innvandringsøyemed.

I diskusjonen om flyktnings rett til å bli i Norge må man sondre mellom to ulike spørsmål. Det første er hvorvidt en påstått flyktning som kommer til Norge får bli, alternativt om han eller hun må forlate landet, frivillig eller ved tvang. Det andre spørsmålet vedrører kun de asylsøkere som får bli i landet, og dreier seg om hva slags status de vil få. Sistnevnte omtales i norsk rett som statusspørsmålet. Statusspørsmålet i forhold til asylsøknader med et kjønnsperspektiv er tema for denne oppgaven.

I Norge vil personer som får opphold i landet etter å ha søkt asyl enten få asyl eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Bare den som oppfyller vilkårene i Utlendingsloven (heretter "utlendl" eller "loven") § 17 jf. § 16 og Flyktningkonvensjonen<sup>4</sup> (heretter "konvensjonen") artikkel 1 A(2) vil få asyl. Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag kan man få på tre ulike grunnlag, henholdsvis på grunn av forbudet mot non-refoulement, av flyktningliknende grunner og av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Personer som får opphold i landet grunnet § 15 (1), 1. punktum eller 2. punktum (forbud mot non-refoulement og flyktningliknende grunner) "skal" gis vern etter § 8, 2. ledd i henhold til utlendingsforskriften (heretter "Uf.") § 21, 1.ledd. Disse personene har rettskrav på beskyttelse og får "oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner" (heretter "othum"). Personer som av sterke "menneskelige hensyn" eller "særlig tilknytning til riket" får oppholdstillatelse (heretter "**tillatelse**") i Norge i medhold av lovens § 15, 2. ledd jf. § 8, 2. ledd, jf. Uf. § 21, 2. ledd, har ikke rettskrav på tillatelse. Det er opp til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda å vurdere om tillatelse bør gis.

En asylsøker kan altså få opphold i Norge på fire ulike rettslige grunnlag. Ett av disse vil gi status som flyktning, to andre vil gi rett til oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner og det fjerde grunnlaget kan gi oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. De tre første grunnlagene vil gi vedkommende person beskyttelse mot å bli sendt tilbake til sitt hjemland.

Drøftelsene i rapporten avgrenses mot tillatelse som gis på grunnlag av "sterke menneskelige hensyn" eller "særlig tilknytning til riket", i henhold til lovens § 15, 2. ledd jf. § 8, 2. ledd, jf. Uf. § 21, 1. ledd. Videre vil som nevnt kun asylsøknader med et kjønnsaspekt bli drøftet. I sentrum for den videre drøftelse er således kun de personer som gis vern mot tilbakesendelse på grunnlag

---

<sup>4</sup> Convention Relating to the Status of Refugees, 1951

av lovens § 17 jf. § 16, altså asyl eller othum etter § 15, 1. ledd, 1. eller 2. punktum<sup>5</sup>. Alle de tre mulige grunnlagene for å vern mot tilbakesendelse for flyktninger vil bli omtalt.

Denne rapporten fokuserer på de materielle sidene ved implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett. Rapporten avgrenses mot prosessuelle spørsmål.

### 1.3 Faktamateriale og utvelgelsesprosedyren

I forbindelse med prosjektet er nærmere 300 saker gjennomgått i UDI og UNE. Sakene ble valgt ut av henholdsvis UNE og UDI på bakgrunn av de følgende kriterier:

”Prosjektmedarbeider skal gjennomgå/analysere saker som har et kjønnsaspekt. Dette vil bl.a. innebære saker med ett eller flere av disse kjennetegn:

- (Påstått) seksuelle overgrep eller fare for slike
- (Påstått) forfølgelse p.g.a. liberale holdninger/overtredelse av sosiale normer – eks. påkledning, manglende religiøs tilknytning, utarbeidende, enslig, barn utenfor ekteskapet, etc.
- (Påstått) vold i familien
- (Påstått) fare for tvangsbesvangring, tvangsabort eller tvangssterilisering,
- (Påstått) forfølgelse på grunn av nekting av å godta familiens valg av ektefelle, standpunkt mot kjønnslemlestelse
- (Påstått) fare for æresdrap
- (Påstått) statlig diskriminering gjennom for eksempel å nekte kvinner adgang til helsetilbud, utdanning, arbeidsliv, (”diskriminering innenfor sosiale og økonomiske rettigheter”)
- (Påstått) forfølgelse p.g.a. mannlig familiemedlems politiske aktivitet og tilknytning
- (Påstått) forfølgelse fra ikke-statlige aktører”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Jf. Uf § 21, 1. ledd

<sup>6</sup> Sitat, prosjektbeskrivelsen for ”Prosjekt grensegangen mellom asyl og oppholdstillatelse på humanitært grunnlag”



Av de 300 sakene gjennomgått er 56 valgt ut og anvendt i rapporten. Til grunn for utvelgelsen ligger kriteriene angitt i prosjektbeskrivelsen, jf. ovenfor. For å anonymisere de personer hvis asylsøknader er anvendt i rapporten er de tradisjonelle FK- numrene som norsk utlendingsforvaltning anvender byttet ut. Hver enkelt sak er gitt en egen kode bestående av bokstavene **KPFR** som er en forkortelse av tittelen til rapporten (**kjønns**perspektiv **flyktning**rett) og et nummer (fra 01 til 56).

De 56 sakene som er anvendt inneholder alle et kjønnsaspekt. Fokus i rapporten er rettet mot visse typer overgrep Disse er: Seksuelle overgrep, forfølgelse på grunn av liberale holdninger, vold i familien, nekting av å godta familiens valg av ektefelle, brudekidnapping og forfølgelse fra ikke-statlige aktører. Fordelingen av antall saker på de utvalgte typer overgrep er som følger; 8 saker hvor anført asylgrunnlag er voldtekt og/eller seksuelle overgrep, 15 saker hvor anført asylgrunnlag er vold og overgrep i hjemmet, 13 saker hvor anført asylgrunnlag er nekting av å godta familiens valg av ektefelle, 7 saker hvor anført asylgrunnlag er forfølgelse på grunn av for liberale holdninger, og 4 saker hvor anført asylgrunnlag er brudekidnapping. Nesten alle sakene inneholder påstand om forfølgelse fra en eller flere ikke-statlige aktører.

Årsaken til at de ovenfor nevnte typene overgrep er valgt ut, er at det innenfor disse kategoriene av overgrep har vært rikest og mest variert utvalg av eksempler.

En detaljert juridisk analyse av alle de 56 sakene har det ikke vært mulig å gi. Tidsrammen for prosjektet har ikke tillatt dette. En kort presentasjon av flertallet av asylsakene, samt den begrunnelse utlendingsforvaltningen har gitt for resultatet av søknaden, vil bli presentert i kapittel 4.3 – 4.7. Formålet med en slik kort, men samtidig relativt omfattende presentasjon, er å gi leseren innblikk i de komplekse problemstillinger som utlendingsforvaltningen står overfor i arbeidet med asylsøknader med et kjønnsaspekt. Det er videre et ønske å vise det mangfold av skjebner og historier som skjuler seg bak den merkelappen man ofte har valgt å sette på disse sakene i norsk utlendingsrett, nemlig ”kjønnsbasert forfølgelse”. Videre vil det søkes å vise trender for hvordan søknader med et kjønnsaspekt behandles.

Det er et håp at presentasjonen av saker vil gi et visst innblikk i dagens forvaltningspraksis når det gjelder asylsøknader med et kjønnsaspekt. I denne sammenheng må det presiseres at praksis

gjennomgått i forbindelse med rapporten kun representerer en liten andel av de saker med et kjønnsaspekt som utlendingsforvaltningen avgjør årlig. Til grunn for denne rapporten ligger grundig analyse av 56 asylsaker fra perioden 1998-2002. Det bemerkes at bare i løpet av året 2002 ble omtrent like mange saker med et kjønnsaspekt innvilget asyl eller othum i UDI. Den praksis som presenteres representerer således bare et lite utvalg av asylsakene med et kjønnsperspektiv som ble behandlet i utlendingsforvaltningen i denne tidsperioden. Fra de sakene som presenteres i rapporten vil avvik og unntak sikkert finnes. Ut fra saksmengden og tidsrammen som ligger til grunn for arbeidet, er det imidlertid forsøkt å gi et så helhetlig bilde av praksis som mulig i denne rapporten.

## **1.4 Bemerkninger**

Tidsrammen for prosjektet asyl/othum i norsk rett, som har resultert i denne rapporten, har vært 9 måneder. Tatt i betraktning det relativt store antallet saker som er gjennomgått, har tiden vært knapp. Grunnet tidsbegrensningene har det ikke vært mulig å gå i dybden på flere av de problemer som skisseres i de følgende kapitler. Rapporten er mangelfull i den forstand at vilkåret om årsakssammenheng, ”for reason of”, i flyktningkonvensjonens artikkel 1 A (2) ikke er drøftet. For å i større grad vise det mangfold som asylsøknader med et kjønnsaspekt representerer, hadde det vært ønskelig å implementere et kapittel om asylsøkere som oppgir seksuell legning som asylgrunnlag, dette har det ikke vært tid til.<sup>7</sup> Det er imidlertid et håp at rapporten kan bidra til økt forståelse og økt interesse for temaet kjønnsperspektiv i flyktningretten. Rapporten gir en innføring i de sentrale teoretiske problemstillinger innenfor temaet, samt et forholdsvis vidt innblikk i norsk forvaltningspraksis på området.

## **1.5 Den videre drøftelse**

Det teoretiske rammeverk for retten til asyl i Norge vil bli presentert i kapittel 2. I kapittel 3 vil teorien bak utviklingen av et kvinnelig kjønnsperspektiv i flyktningretten bli presentert. Kapittel 4 er det mest omfattende kapittelet i denne rapporten. I dette kapittelet vil betydningen av

---

<sup>7</sup> I flere av de asylsøknadene som er gjennomgått i forbindelse med prosjektet har anført asylgrunnlag vært forfølgelse på grunnlag av homofil eller lesbisk legning.

implementering av et kjønnsperspektiv i forhold til forfølgelsesbegrepet i flyktningkonvensjonen bli drøftet. I kapittel 4, punkt 4.3 til 4.7 er referat fra 34 av de sakene som er gjennomgått i forbindelse med prosjektet presentert. Kapittel 4 tar også for seg betydningen av en kjønnssensitiv fortolkning i forhold vilkåret om ”agents of persecution”. Tema for kapittel 5 er anvendelsen og fortolkningen av konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe”. Avslutningsvis vil det bli gitt en kort presentasjon av teori og praksis rundt temaet kulturell relativisme i kapittel 6.

## 2 Rett til opphold i Norge

### 2.1 Presentasjon av problemstilling

For å finne ut om asylsøkere, hvis asylsøknader inneholder et kjønnsaspekt, har lik rett og mulighet til asyl og opphold som andre asylsøkere og hvor grensen mellom asyl og opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner går, er det innledningsvis nødvendig å redegjøre kort for retten til opphold i Norge etter utlendl § 17 jf § 16 og § 15 første ledd. Som følge av at prinsippet om likebehandling og ikke-diskriminering er sentralt for innholdet i rapporten, vil også innholdet i dette prinsippet kort bli presentert nedenfor.

Problemstillingen som søkes besvart i dette kapittelet er: Når har en person rett til asyl i Norge og når har han/hun rett til opphold av beskyttelsesgrunner? Videre, har personer, hvis søknader inneholder et kjønnsaspekt, *de jure* like rettigheter og muligheter til asyl eller opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner etter § 15, første ledd jf. Uf. § 21, 1. ledd som andre asylsøkere? Og, hvordan er utlendingsforvaltningen bundet av det internasjonale ikke-diskrimineringsprinsippet i sitt arbeid med asylsaker?

### 2.2 Statusspørsmålet

En asylsøker som får bli i Norge kan få status som flyktning, jf utlendl § 17 jf § 16 eventuelt opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner, (heretter ”othum”) jf § 15, 1. ledd eller opphold på humanitært grunnlag på grunn av sterke menneskelige hensyn (heretter ”tillatelse”), jf § 15, 2. ledd.

Formålet med dette prosjektet har vært å finne grensegangen mellom asyl og opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner i forhold til asylsaker med et kjønnsaspekt. Hvilke elementer er relevante og avgjørende i vurderingen av det såkalte statusspørsmålet<sup>8</sup>?

---

<sup>8</sup> Statusspørsmålet er spørsmålet om asyl skal gis i medhold av utlendingsloven § 17 jf. § 16 Definisjon av statusspørsmålet, se eksempelvis Justisdepartementets retningslinjer for nye asylkriterier av 13.01.98, pkt. 5, annet avsnitt

Statusspørsmålet har ikke tradisjonelt vært tillagt stor vekt i norsk utlendingslovgivning. I møte med flyktninger har man fra norsk side ansett det som sentralt å tilby de asylsøkere som trenger det beskyttelse,<sup>9</sup> enten ved å gi asyl, opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner eller opphold på humanitært grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Beskyttelseselementet har stått sentralt, mens statusspørsmålet har vært gitt underordnet prioritet. At hovedvekten i norsk flyktningrett har vært lagt på beskyttelseselementet ser man blant annet på utlendingslovens oppbygning i kapittel 3 om flyktninger. Tittel på kapitlet er ”vern mot forfølgelse” og den første bestemmelsen § 15 omhandler ”vern mot forfølgelse”, i fokus står beskyttelseselementet. I forarbeidene er det uttrykkelig sagt at beskyttelsesreglene er de viktigste, derfor er de plassert først.<sup>10</sup> I forbindelse med blant annet kritikk fra FNs Høykommissær for Flyktninger om at Norge har en for streng asylpraksis, har statusspørsmålet i de senere år blitt satt på dagsorden.

Årsaken at til fokus i norsk utlendingsrett har vært på beskyttelseselementet kan være at den internasjonale flyktningkonvensjonen i seg selv ikke gir rett til asyl<sup>11</sup> eller pålegger medlemsstatene å innvilge asyl. Konvensjonen tar ikke stilling til statusspørsmålet.<sup>12</sup> Som medlemsland til konvensjonen er ikke Norge forpliktet til å gi flyktninger asyl, men beskyttelse.

I forbindelse med utarbeidelsen av ny utlendingslov ønsket man å gi vern til en større gruppe personer enn de som faller direkte inn under konvensjonens flyktningdefinisjon. Lovgiver ønsket altså å gå utover sine internasjonale forpliktelser hva gjaldt gruppen av personer man er forpliktet til å beskytte. Det ble bestemt at det i norsk rett skulle åpnes for vern av personer som var i det man valgte å kalle ”flyktningliknende situasjoner”.<sup>13</sup> Beskyttelsesbestemmelsen i lovens § 15 ble derfor utvidet med et nytt annet punktum i første ledd.<sup>14</sup> Videre ble det bestemt at i henhold til § 15, 2. ledd jf. § 8, 2. ledd skulle flyktninger også kunne gis opphold i Norge selv om han eller

---

<sup>9</sup> Ot.prp. nr 46 (1986-87), side 103, første spalte, tredje avsnitt

<sup>10</sup> Ot.prp. nr 46 (1986-87) side 103, første spalte, tredje avsnitt

<sup>11</sup> Sistnevnte er basert på det internasjonale prinsippet om non-refoulement, og kommer i dag til uttrykk i utlendl § 15, første ledd, første punktum

<sup>12</sup> FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheter (1948) Artikkel 14 sier imidlertid at alle som blir forfulgt har rett til å søke asyl og ta imot asyl i et annet land. Artikkelen pålegger imidlertid ikke medlemsstatene å gi asyl på sitt territorium, jf. St.meld. nr. 17 (2000-2001), side 22, første spalte tredje avsnitt

<sup>13</sup> Ot.prp. nr 46 (1986-87) side 103, første spalte, fjerde avsnitt

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 46 (1986-87) side 103, første spalte, femte avsnitt

hun verken oppfylte vilkårene i § 17 jf. § 16 eller § 15, første ledd, dersom "sterke menneskelige hensyn" taler for det, eller vedkommende har "særlig tilknytning til riket".

Til tross for at medlemsstatene til flyktningkonvensjonen ikke har rettslig plikt til å gi flyktninger asyl, har Norge gjennom utlendl § 17 jf § 16 påtatt seg en forpliktelse til å gi asyl til de personer som etter flyktningkonvensjonen er å anse som flyktninger.<sup>15</sup> I henhold til utlendingsloven § 17 jf. § 16 har enhver person som oppfyller vilkårene i konvensjonen artikkel 1 A (2) rettskrav på asyl. Som følge av utvidelsen av lovens § 15, 1. ledd, har også personer som faller inn under denne bestemmelsen rett til beskyttelse i Norge, og kan således ikke sendes tilbake til sitt hjemland.

For den videre drøftelse er det av interesse å gjøre rede for vilkårene for rett til asyl etter utlendl § 17 jf. 16, og opphold av beskyttelsesgrunner etter § 15, første ledd, første eller annet punktum. En kort presentasjon av bestemmelsene i utlendingsloven vil bli gitt i punkt 2.3 nedenfor.

## **2.3 Hvem har rett til beskyttelse?**

### **2.3.1 Asyl, Ul. § 17 jf. § 16**

Av utlendl § 17 (1) følger det at "flyktning som er i riket eller på norsk grense har etter søknad rett til asyl". Avgjørende for rett til asyl er således om en person kan sies å være "flyktning". Etter utlendl § 16 (1) er "flyktning etter loven en person som går inn under flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 art. 1 A, jf. Protokoll 31. januar 1967". Konvensjonens artikkel 1 A (2) lyder som følger;

"The term "refugee" shall apply to any person [...] who owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion is outside his country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country"<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Mer om dette i St. meld. nr. 39 (1987-88) s. 17

<sup>16</sup> Flyktningkonvensjonen artikkel 1 A (2) "en flyktning er en person som [...] med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning" og ikke kan eller vil få beskyttelse fra sitt hjemland. Offisiell norsk oversettelse, jf. NOU 1983:47, vedlegg 6

Dagens lovtekst inkorporerer konvensjonens flyktningdefinisjon direkte inn i loven.<sup>17</sup> Hvorvidt en person kan anses for å være flyktning og således ha rett til asyl beror på om vedkommende oppfyller de vilkår som oppstilles i konvensjonens artikkel 1 A (2). I forarbeidene understrekes det at det er det ”universelle flyktningbegrep som er grunnlaget for hvem som nyter godt av de norske asylrettslige bestemmelsene”<sup>18</sup>. Om definisjonens innhold sa man i NOU 1983:47, ”om dette flyktningbegrepet eksisterer det en rikholdig og ikke alltid entydig teori og praksis så vel internasjonalt som i den enkelte stat. Utvalget finner det verken nødvendig eller hensiktsmessig i denne sammenheng å analysere enkelthetene.”<sup>19</sup> Dagens lovtekst overlater til forvaltningen og domstolene å fastlegge innholdet i forfølgelsesbegrepet.<sup>20</sup>

## **2.3.2 Opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner, Ul. § 15, 1. ledd**

### **2.3.2.1 Utlendingsloven § 15, 1. ledd, 1. punktum**

I henhold til Ul. § 15, 1, 1 skal ingen utlending sendes ”til noe område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan gi anerkjennelse som flyktning eller ikke vil være trygg mot å bli sendt til slikt område”. Denne bestemmelsen har sin opprinnelse i Flyktningkonvensjonens artikkel 33, ”non-refoulement” bestemmelsen. Personer som faller inn under denne bestemmelsen, har et rettskrav på å få bli i Norge.

Vilkåret om at utlending ”kan” frykte forfølgelse innebærer at det etter § 15, 1, 1 er det samme krav til forfølgelse som i lovens § 17 jf. § 16. Det er imidlertid ikke et krav at forfølgelsen må være velfundert, ”well-founded”. At lovens ordlyd legger til grunn at det må være forfølgelse ”som kan gi” anerkjennelse som flyktning betyr at forfølgelsen må skyldes en eller flere av de fem konvensjonsgrunnene.<sup>21</sup> Om sannsynlighetsvurderingen uttales det i forarbeidene; ”Det er grunn til å understreke at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt for at vilkårene er oppfylt, for å gi utlendingen vern mot utsendelse. Jo alvorligere konsekvensene fortoner seg, jo mindre skal det til for å gi vedkommende beskyttelse.”<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Inkorporasjon, når en internasjonal konvensjon gis direkte anvendelse i norsk rett. Mer om inkorporasjon i forhold til for eksempel transformasjon, se for eksempel NOU 1993: 18, kapittel 7 eller E. Møse, ”Menneskerettigheter”, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo 2002, kapittel 8.

<sup>18</sup> sitat, Ot.prp. nr. 46 (1986-87), side 203, annen spalte, tredje avsnitt

<sup>19</sup> sitat, NOU 1983:47, side 144, første spalte, tredje avsnitt

<sup>20</sup> Ot. prp nr. 46 (1986-87), side 202, første spalte, første avsnitt

<sup>21</sup> E. Fisknes, ”Utlendingsloven med kommentarer”, Universitetsforlaget, Oslo, s. 160 flg.

<sup>22</sup> Sitat, Ot. prp. Nr. 46 (1986-87), s. 103, annen spalte, tredje avsnitt

### 2.3.2.2 Utlendingsloven § 15, 1. ledd, 2. punktum

Ingen utlending skal sendes til noe område hvor han eller hun av liknende grunner som angitt i flyktningdefinisjonen ”står i nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling”.

I forarbeidene uttales om denne bestemmelsen at de personer som er vernet etter annet punktum må være utsatt for en ”sterk fare” for å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling. Kravet til arten av fare en person frykter å bli utsatt for er altså strengere enn etter forfølgelsesbegrepet i § 17 jf. § 16. Det er videre et krav om at man må ” stå i nærliggende fare” for å bli utsatt for noe.

## 2.4 Søknader med et kjønnsperspektiv

Det er i punkt 2.3 ovenfor gitt en presentasjon av når en asylsøker har rett til asyl eller opphold av beskyttelsesgrunner etter norsk utledningslov. Spørsmålet som søkes besvart i det følgende er om asylsøkere, hvis søknader har et kjønnsaspekt, etter utlendl § 17 jf 16 og § 15, første ledd har *de jure* like rettigheter som andre asylsøkere.

I henhold til Utlendingslovens ordlyd har enhver ”flyktning” rett til asyl. Flyktning er etter norsk utlendingsrett en person som ”går inn under flyktningkonvensjonen 28.juli 1951 art. 1 A”<sup>23</sup>. Flyktningkonvensjonen er en internasjonal konvensjon og må fortolkes på bakgrunn av folkerettens rettskilder. Ved tolkning av traktater og konvensjoner er konvensjonsteksten det naturlige utgangspunkt.<sup>24</sup> Wien-konvensjonen<sup>25</sup> fastsetter i artikkel 31-33 retningslinjer for fortolkning av traktater.<sup>26</sup> I henhold til artikkel 31 skal:

---

<sup>23</sup> Sitat utlendl § 16, første ledd

<sup>24</sup> M. Ruud, G. Ulfstein og O.K. Fauchald, ”Utvalgte emner i folkerett”, Tano Aschehoug, Oslo 1997, kapittel 1, side 25

<sup>25</sup> Wien-konvensjonen om Traktater av 23. mai 1969.

<sup>26</sup> For mer om tolking av traktater, M. Ruud og G. Ulfstein, ”Innføring i Folkerett”, 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2002, side 69-76



”A treaty shall be interpreted in good faith and in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”<sup>27</sup>

Ved fortolkningen av en traktat skal det tas utgangspunkt i ordlydens naturlige språklige forståelse. Ordlydens naturlige språklige forståelse skal videre ses i sammenheng med traktatens kontekst og formål. Etter ordlydens naturlige språklige forståelse, dens kontekst og konvensjonens formål, har også flyktninger hvis asylsøknader har et kjønnsaspekt lik rett til status som flyktninger?

Etter konvensjonen Artikkel 1 A (2) har enhver person rett til status som flyktning.

”The term refugee shall apply to any person.”

Enhver, ”any”, har rett til status som flyktning, den naturlige språklige forståelse, (”the ordinary meaning”) av begrepet ”any” er at det er et inkluderende ord. Kjønn er ikke en avgjørende faktor, konvensjonens ordlyd er kjønnsnøytral. Avgjørende for om en person skal anses som flyktning er, i henhold til konvensjonens ordlyd, om vedkommende er forfulgt eller frykter forfølgelse og befinner seg utenfor sitt ”opprinnelsesland”. Videre om hans eller hennes hjemland har evne eller vilje til å gi beskyttelse mot forfølgelsen, og om årsaken at vedkommende er forfulgt eller frykter å bli forfulgt er dennes rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning. Hvorvidt en person oppfyller vilkårene for å kunne anses som flyktning, vil bero på en helhetsvurdering av den enkeltes faktiske situasjon. Hvorvidt en asylsøknad har et kjønnsaspekt er etter ordlyden i artikkel 1 A (2) irrelevant for retten til asyl, gitt at flyktningdefinisjonens vilkår er oppfylt.

Wien-konvensjonens Art. 31 (1) henviser til at det ved fortolkningen av traktater skal legges vekt på en traktats kontekst. Et naturlig utgangspunkt for den videre tolkning er da konvensjonens fortale, ”the preamble”. En konvensjons fortale gir vanligvis uttrykk for hovedformålene bak opprettelsen av konvensjonen og hva traktatkonsipistene søker å oppnå. Fortalen til

---

<sup>27</sup> Sitat Wien-konvensjonen om traktater Art. 31 (1)

flyktningkonvensjonen slår fast at alle mennesker har rett til beskyttelse av sine fundamentale rettigheter uten noen form for diskriminering, ”human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination”. Det følger av fortalen til konvensjonene at den bygger på et ikke-diskrimineringsprinsipp. Som følge av ikke-diskrimineringsprinsippet har asylsøkere, hvis søknader inneholder et kjønnsaspekt, *de jure*, like rettigheter etter konvensjonen som andre asylsøkere.

Ut fra konvensjonens forarbeider (*travaux préparatoires*) fremgår det videre at det var traktatkonsipistenes intensjon at den definisjonen som ble valgt, jf artikkel 1 A (2), skulle omfatte alle mennesker med et behov for internasjonal beskyttelse, forutsatt at definisjonens oppstilte vilkår var tilfredstillet.<sup>28</sup>

Art. 3 i flyktningkonvensjonen bekrefter viktigheten av ikke-diskrimineringsprinsippet ytterligere ved at den slår fast at konvensjonens bestemmelser skal komme alle til gode, uten at diskriminering på grunnlag av rase, religion eller nasjonalitet skal forekomme. Diskriminering på grunnlag av kjønn nevnes ikke eksplisitt i bestemmelsen, men det bør ikke tas til inntekt for at slik diskriminering er tillatt. Ad hoc komiteen som forberedte konvensjonsteksten diskuterte, etter et forslag fra Jugoslavia, hvorvidt kjønnsdiskriminering burde nevnes uttrykkelig i artikkel 3<sup>29</sup>, men valgte å ha ordlyden slik den er i dag. Det faktum at kjønn ikke nevnes eksplisitt i artikkel 3 bør imidlertid ikke anses som et argument for antitetisk<sup>30</sup> fortolkning av konvensjonens artikkel 3 hva gjelder kjønn. Som vist ovenfor taler både konvensjonens fortale og forarbeider mot diskriminering av kjønn ved anvendelse av konvensjonen. Når man ser hen til formålet bak konvensjonen slik det kommer til uttrykk i fortalen, er det klart at alle parter til konvensjonen er bundet av et generelt forbud mot diskriminering, hvor alle former for diskriminering er forbudt.

I henhold til flyktningkonvensjonen har alle asylsøkere, *de jure*, like rettigheter til beskyttelse, gitt at vilkårene i artikkel 1 A (2) er oppfylt. Drøftelsen ovenfor er basert på lovens artikkel § 17

---

<sup>28</sup> Note on International Protection, Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Forty-Fifth session, UN doc. A/ AC.96/ 830, 7 Sept. 1994, publisert i IJRL Volume 6, No. 4. 1994, se også T. Einarsen ”Retten til vern som flyktning”, Cicero Publisher, Bergen 2000, s. 265

<sup>29</sup> P. Weis, ”The Refugee Convention, 1951, The Travaux Préparatoires Analysed with Commentaries”, Cambridge International Documents Series, Volume 7, University Press Cambridge 1995, side 40

<sup>30</sup> Om antitetisk fortolkning, J. Helgesen ”Rettskildelære”, 4.utgave, Tano Aschehoug 1997, s. 139

jf. § 16 jf. flyktningkonvensjonens art. 1 A (2). Utlendl § 15, første ledd gir beskyttelse mot tilbakesendelse for ”utlending” som oppfyller bestemmelsens vilkår forøvrig. Begrepet ”utlending” er kjønnsnøytralt og ut fra den naturlige språklige forståelse av begrepet kan man ikke trekke annen slutning enn at begrepet omfatter også de asylsøknader som inneholder et kjønnsaspekt. *De lege* har altså kvinner og menn samme rett til beskyttelse etter lovens § 15. Som det vil bli vist i punkt 2.5 er utlendingsforvaltningen bundet av ikke-diskrimineringsprinsippet også ved anvendelsen av utlendl § 15, for øvrig henvises til drøftelsen ovenfor

## 2.5 Ikke-diskrimineringsprinsippet

Ikke-diskrimineringsprinsippet er et fundamentalt prinsipp innenfor internasjonale menneskerettigheter og har sitt utspring i likhets- og universalitetsprinsippet.<sup>31</sup> Sistnevnte slår fast at menneskerettighetene tilkommer enhver som følge av at de er mennesker.<sup>32</sup> Dette er det fundamentale utgangspunkt for læren om menneskers rettigheter. Diskriminering på grunnlag av kjønn er i strid med likhets- og universalitetsprinsippet. Internasjonale menneskerettigheter er ment å beskytte alle og likeverdsprinsippet skal sikre at alle mennesker skal dra lik nytte av den beskyttelse som internasjonale menneskerettigheter er ment å gi.<sup>33</sup>

Ikke-diskrimineringsprinsippet er gjentatt i alle de store internasjonale menneskerettskonvensjonene, også i FN Paktens<sup>34</sup> fortale hvor det slås fast at menn og kvinner skal ha like rettigheter. Prinsippet er gjentatt Paktens Artikkel 1 (3) hvor det fastslås at et av FNs hovedformål er å fremme menneskerettighetene for alle personer uten at noen skal diskrimineres på grunnlag av rase, kjønn, språk eller religion. I fortalen til FNs Menneskerettserklæring<sup>35</sup> er det fastslått at alle medlemmer av ”menneskefamilien”<sup>36</sup> skal ha de samme rettigheter. Likhets- og ikke-diskrimineringsprinsippet er videreført i alle FNs menneskerettighetskonvensjoner.

---

<sup>31</sup> Det vil være utenfor rapportens formål å gå nærmere inn på disse prinsippene, og de vil derfor ikke bli behandlet nærmere.

<sup>32</sup> E. Møse, ”Menneskerettigheter”, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo 2002, s. 96

<sup>33</sup> H.J. Steiner og P. Alston, ”International Human Rights in Context”, First Edition, Oxford, side 902

<sup>34</sup> Charter of the United Nations, 26.juni 1945

<sup>35</sup> Universal Declaration of Human Rights, 10 desember 1948, artikkel 2 og 7

<sup>36</sup> Min oversettelse

Prinsippet er bygget på troen om at forskjellsbehandling som skyldes spesielle egenskaper ved en person eller en gruppe, strider mot prinsippet om likhet.<sup>37</sup>

Men hva innebærer ikke-diskrimineringsprinsippet i praksis? Verken FNs menneskerettserklæring eller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter<sup>38</sup> (heretter "SP") eller FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter<sup>39</sup> (heretter "ØSK") definerer hva som anses for å være diskriminering. Det gjør derimot FNs kvinnekonvensjon CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women). CEDAW Art.1 slår fast at diskriminering omfatter:

"enhver kjønnsmessig sonndring, utelukkelse, eller innskrenking som har som virkning eller formål å svekke eller utelukke anerkjennelsen, utnyttelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller ethvert område, på grunnlag av likestillingen mellom kvinner og menn og uten hensyn til ekteskapelig status".<sup>40</sup>

Ikke-diskrimineringsprinsippet i FNs ulike konvensjoner forbyr vanligvis kun diskriminering av de rettighetene som hver enkelt konvensjon beskytter. CEDAW derimot forbyr kjønnsdiskriminering generelt og slår i Art. 2 fast at "konvensjonspartene fordømmer diskriminering av kvinner i all dens form".<sup>41</sup> Norge har ratifisert alle de konvensjoner som er nevnt ovenfor. Videre er både SP og ØSK inkorporert i norsk rett ved Menneskerettsloven. Det har vært et mål i Norge å arbeide for aksept av menneskerettighetenes universelle natur, herunder kvinners rettigheter.<sup>42</sup>

St.meld. nr. 21 (1999-2000) uttales det at "respekt for grunnleggende menneskerettigheter gjelder fullt ut for både kvinner og menn".<sup>43</sup> Videre uttales det at det er et mål i seg selv å integrere likestillingsperspektivet i all offentlig politikk. St.meld. nr. 17 (2000-2001) minner om at

---

<sup>37</sup> S. Skogly, i G. Alfredsson og A. Eide, "The Universal Declaration of Human Rights", Kluwer Law International, Haag 1999, side 75-89. Se også SP artikkel 2 (1), 3 og 26

<sup>38</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, 16. desember 1966

<sup>39</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16. desember 1966

<sup>40</sup> CEDAW Art. 1, oversettelse av Det Norske Likestillingsrådet, finnes i originalversjon på <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

<sup>41</sup> Se forøvrig CEDAW artikkel 1, 3, 4, 5

<sup>42</sup> St. meld. nr. 21 (1999-2000), Menneskeverd i Sentrum, Handlingsplan for menneskerettigheter.

<sup>43</sup> Sitat, St.meld. nr. 21 (1999-2000), side 40

flyktningkonvensjonen tok utgangspunkt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 14 om at alle skal ha rett til å søke asyl.<sup>44</sup> Stortingsrepresentant Odd Einar Dørum fremla i mars 2001 ett forslag i Stortinget om at Regjeringen skulle gjennomgå lover, forskrifter og praksis med det formål å sikre forfulgte kvinner bedre beskyttelse.<sup>45</sup> Som begrunnelse for at man bør ha en gjennomgang av det norske regelverk for å sikre forfulgte kvinner bedre rettigheter argumenterer Dørum i sitt forslag med menneskerettighetenes universelle karakter og påbudet i CERD om at medlemsland skal treffe tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner.<sup>46</sup>

Norske myndigheter er imidlertid ikke bare bundet av det internasjonale ikke-diskrimineringsprinsippet. Det følger av den norske likestillingsloven § 1 a, 1. ledd at:

”offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder”.

## 2.6 Sammendrag

Spørsmålet om norsk flyktningrett *de jure* legger opp til en forskjellsbehandling av asylsøknader med et kjønnsaspekt i forhold til andre asylsaker, besvares negativt. Både av den norske loven og den del av Flyktningkonvensjonen, som er direkte inkorporert i norsk rett, fremgår det at det avgjørende for om en person kan anses som flyktning er om vedkommende er forfulgt og om forfølgelse står i sammenheng med de konvensjonsgrunner som konvensjonen stiller opp. Hvorvidt søknaden til en asylsøker inneholder et kjønnsaspekt er likegyldig for dennes rett til beskyttelse ut fra gjeldende nasjonale og internasjonale regler.

Det kan konkluderes med at både Utlendingsloven og Flyktningkonvensjonen *de jure* opererer ut fra et kjønnsnøytralt utgangspunkt. Norsk utlendingsforvaltning er i henhold til nasjonal rett og Norges internasjonale forpliktelser bundet av ikke-diskrimineringsprinsippet i arbeidet med asylsøknader.

---

<sup>44</sup> St.meld. nr. 17 (2000-2001), s. 22, annen spalte fjerde avsnitt

<sup>45</sup> Dokument nr. 8:67, (2000-2001), 6.mars 2001

<sup>46</sup> Dokument nr. 8:67, (2000-2001), 6.mars 2001

I høringsforslaget til endringer i utlendingsforskriften<sup>47</sup> er det foreslått å ta inn en ikke-diskrimineringsbestemmelse i forskriftens § 58 a, med det formål å ”rette søkelyset på at karaktertrekk som bl.a. alder og kjønn kan ha betydning for avgjørelsen av om søkeren er en flyktning”<sup>48</sup>.

Foreslått ny § 58 a i forskriften lyder som følger:

”Begrepet flyktning skal tolkes uten forskjellsbehandling av noe slag, slik som på grunn av alder, hudfarge, **kjønn**<sup>49</sup>, seksuell orientering, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.”

---

<sup>47</sup> Kommunal- og regionaldepartementet, 19.05.2003, ”Forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 54-58, 79 og 81 (asylsaksbehandlingsregler og vilkår for å anerkjennes som flyktning)”, se [www.odin.dep.no](http://www.odin.dep.no)

<sup>48</sup> Sitat ”Forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 54-58, 79 og 81 (asylsaksbehandlingsregler og vilkår for å anerkjennes som flyktning)”, pkt. 2.2

<sup>49</sup> Min uthevelse

## 3 Kjønnsperspektivet

### 3.1 Innledende bemerkninger

I henhold til konklusjonen i kapitel 2 legges det til grunn at asylsøkere, hvis søknader inneholder et kjønnsaspekt, i henhold til nasjonal og internasjonal lovgivning har *de jure* like muligheter og rettigheter til asyl og opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner i Norge. Dersom asylsøknader med et kjønnsaspekt i sjeldnere innvilges beskyttelse i henhold til utlendl § 17 jf 16 og § 15 første ledd enn andre asylsøknader kan dette således ikke skyldes lovteksten, men heller *de facto* anvendelse og fortolkning. Spørsmålet er, som definert i prosjektbeskrivelsen, om fortolkningen av flyktningkonvensjonen i praksis er kjønnsdiskriminerende ved at den resulterer i at kvinner har større vansker med å få innvilget asyl enn menn, til tross for likt beskyttelsesbehov?

Det er viktig å påpeke at asylsøknader fra både kvinner og menn kan inneholde et kjønnsaspekt. Eksempelvis kan homofile menn forfølges fordi de ved sin seksuelle legning bryter med den tradisjonelle kjønnsrollen. Både kvinner og menn som nekter å godta familiens valg av ektefelle kan forfølges, fordi de ved å nekte bryter med sosiale regler. For enkelthetsskyld er det i rapportens omtale av asylsaker med et kjønnsaspekt henvist til kvinnelige asylsøkere. Det påpekes at henvisningen til kvinner ikke må misforståes til hen at bare asylsøknader fra kvinnelige asylsøkere kan inneholde et kjønnsaspekt. Kjønnsperspektivet rommer både det kvinnelige og det mannlige kjønn.

Den tradisjonelle fortolkning av flyktningkonvensjonen har i stor grad vært basert på mannlige flyktninger. Dette beskrives ofte som om at flyktningkonvensjonen har vært fortolket ut fra et mannlige paradigme.

”The law has developed within a male paradigm which reflects the factual circumstances of male applicants, but which does not respond to the particular protection needs of women.”<sup>50</sup>

Hva er så årsaken til at fortolkningen av flyktningkonvensjonen i stor grad er basert på mannlige flyktninger? Og hva slags betydning har en fortolkning av konvensjonen ut fra et mannlige paradigme for de asylsøkere, hvis søknader inneholder et kjønnsaspekt?

En forklaring på fortolkningen ut fra et mannlige paradigme er at den typiske flyktning lenge har vært identifisert med en mann. Dette skyldes at få kvinner tradisjonelt har flyktet og søkt asyl på egen hånd. Hovedandelen av kvinnelige asylsøkere har flyktet i følge med sin ektemann eller andre mannlige familiemedlemmer. Således har de blitt ansett for å være medfølgende asylsøkere og det har ikke blitt tatt hensyn til hvorvidt de alene har hatt et individuelt asylgrunnlag. Kvinners generelt svake stilling i internasjonal rett<sup>51</sup> antas også å ha medvirket til en fortolkning i et mannlige paradigme. Dette gjelder særlig inndelingen av internasjonal rett i en privat og en offentlig sfære, ”the private/public distinction”<sup>52</sup>, hvor kvinner har vært ansett for å tilhøre den førstnevnte.

Fortolkning av konvensjonen ut fra et mannlige paradigme har medført at kvinnelige flyktnings særskilte erfaringer og behov har blitt marginalisert i fortolkningsprosessen.<sup>53</sup> Flyktningdefinisjonen i artikkel 1 A (2), slik den tradisjonelt er fortolket, gjenspeiler ikke de overgrep og erfaringer som kvinnelige asylsøkere, asylsøkere hvis søknader inneholder et kjønnsaspekt, ofte utsettes for. Et resultat av slik tradisjonell fortolkning er at kvinner kan få avslag på sine asylsøknader med den begrunnelse at de ikke fyller flyktningdefinisjonens vilkår, når de i realiteten kanskje fyller vilkårene, og kunne fått innvilget asyl dersom flyktningdefinisjonen hadde vært fortolket *kjønnsfølsomt*. Tradisjonell fortolkning kan medføre at man

---

<sup>50</sup> Sitat, N. Kelly ”Gender-related persecution: assessing the asylum claims of women”, *Cornell International Law Journal*, Volume 26, no 3, s. 625-674, s. 674

<sup>51</sup> Mer om dette, se H. Charlesworth og C. Chinkin, ”The boundaries of international law, A feminist analysis”, Melland Schill Studies in International Law, Manchester 2000

<sup>52</sup> se om dette se H. Charlesworth og C. Chinkin, ”The boundaries of international law, A feminist analysis”, Melland Schill Studies in International Law, Manchester 2000, s. 30-31

<sup>53</sup> Mer om dette, H. Crawley, ”Refugees and Gender, Law and Process”, Jordans Bristol 2001, s.5 flg, eller E.K. Baines, ”Transnational Advocacy and the UN Policy on Refugee Women, 1980-1990”, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 21 Special Issue 2002, s. 60-78



ekskluderer kvinnelige asylsøkere med rettmessig krav på beskyttelse i henhold til utlendingsloven.

Spørsmålet som derfor må stilles er hvordan man kan sikre at asylsøknader med et kjønnsaspekt, i de tilfeller hvor beskyttelsesbehovet er likt med andre asylsøknader, og hvor flyktningdefinisjonens vilkår er oppfylt, ikke diskrimineres. Hvordan kan man sikre likebehandling av asylsøknader?

Likebehandling antas å best kunne nås ved implementering av et kjønnsperspektiv i flyktningretten. Behovet for implementering har som nevnt først og fremst sin bakgrunn i det faktum at kvinners erfaringer og opplevelser av vold og forfølgelse generelt ikke har blitt tatt i betraktning ved tradisjonell fortolkning av konvensjonen. Utgangspunktet for fortolkningsprosessen er skjevt. Dersom man ønsker å oppnå likebehandling bør utgangspunktet for fortolkningsprosessen være kjønnsnøytralt, og det antas at det best kan oppnås ved implementering av et kjønnsperspektiv. Dette er også den løsning man har valgt internasjonalt og nasjonalt i andre medlemsland til flyktningkonvensjonen. I det siste tiår har man sett utviklingen av en økt forståelse av kvinnelige flyktnings særskilte situasjon både internasjonalt, fra høykommissærens side<sup>54</sup> og blant de enkelte medlemsland<sup>55</sup>.

”Implementering av et kjønnsperspektiv innebærer at flyktningkonvensjonen må tolkes i lys av at kjønn er en relevant faktor ved vurderingen av om en person er en flyktning.”<sup>56</sup> Sentrale begrep i flyktningkonvensjonen, som forfølgelse, religion, politisk oppfatning og medlemskap i en sosial gruppe, må fortolkes med tanke på at asylsøkerens kjønn er av betydning for anvendelsen og fortolkningen.

---

<sup>54</sup> UNHCR Guidelines on International Protection: “‘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” HCR/GIP/02/02 og “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

<sup>55</sup> Australian Department of Immigration and Multicultural Affairs; Refugee and Humanitarian Visa Applicants, Guidelines on Gender Issues for Decision Makers”, ECRE; “Position Paper on Asylum Seeking and Refugee Women”, South Africa National Consortium on Refugee Affairs; “Gender Guidelines for Asylum Determination”, England; “RWLG Gender Guidelines for the Determination of Asylum Claims in the UK”, USA; “Consideration for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims for Women”, Irland; “Women and the Refugee Experience: Towards a Statement of Best Practice”, Canadian Immigration and Refugee Board; “Women Claimants fleeing Gender-Related Persecution: Guidelines”

<sup>56</sup> Sitat, NyhetsBrev Nr. 8, 2001, 8. årgang, side 1

Den videre drøftelse baserer seg på at kvinnelige flyktninger har beskyttelse i konvensjonsteksten slik den er i dag<sup>57</sup>, og at årsaken til diskriminering asylsøknader med et kjønnsaspekt skyldes *de facto* anvendelse av konvensjonen. Implementering av et helhetlig kjønnsperspektiv anses for å kunne føre til likebehandling. Den videre drøftelse avgrensnes derfor mot diskusjonen om hvorvidt en sjette konvensjonsgrunn, nemlig kjønn (gender), bør implementeres i nasjonal lov eller konvensjonen.<sup>58</sup>

”Even though gender is not specifically referenced in the refugee definition, it is widely accepted that it can influence, or dictate, the type of persecution or harm suffered and the reasons for this treatment. The refugee definition, properly interpreted therefore covers gender-related claims. As such there is no need to add an additional ground to the 1951 Convention definition.”<sup>59</sup>

## 3.2 Et helhetlig kjønnsperspektiv

### 3.2.1 Generelt, kjønnssensitiv fortolkning

Flyktningkonvensjonen skal fortolkes ut fra et likhetsaspekt og likestilling av retten til status som flyktning fordrer, på grunn av tradisjonell fortolkning i et mannlig paradigme, at flyktningkonvensjonen fortolkes i et kjønnsperspektiv.<sup>60</sup> Hva innebærer fortolkning i et kjønnsperspektiv i praksis?

Fortolkning i et kjønnsperspektiv innebærer at konvensjonen tolkes i lys av at kjønn er en relevant faktor ved vurderingen av om en person har rett til status som flyktning<sup>61</sup>, en

---

<sup>57</sup> H. Crawley presiserer problemet på denne måten, ” The main problem facing women as asylum seekers is the failure of decision-makers to incorporate the gender-related claims of women into their interpretation of the existing enumerated ground”, ”Refugees and Gender, Law and Process”, Jordans Bristol 2001, s. 35

<sup>58</sup> Mer om implementering av en sjette konvensjonsgrunn, M.T. Falcón, ”Gender Based Persecution”, i *Refugee Survey Quarterly*, Volume 21 Special Issue 2002, side 133-142

<sup>59</sup> Sitat, UNHCR Guidelines on International Protection: ”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, para. 6

<sup>60</sup> NyhetsBrev nr. 8 2001, side 1 annet avsnitt, videre også UNHCR Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1(A) of the 1951 Convention and /or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

<sup>61</sup> NyhetsBrev nr. 8 2001, side 1 annet avsnitt

*kjønns sensitiv fortolkning* må legges til grunn. I dette kapittelet vil det søkes å gi en kortfattet oversikt over den praktiske betydning av implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett. Innenfor tidsrammen for dette prosjektet har det ikke vært mulig å gi en oversikt over betydningen av en kjønnssensitiv fortolkning i forhold til alle flyktningdefinisjonens vilkår, jf. artikkel 1 A (2). Innledningsvis vil det her bli gitt en kort oversikt over kjønnssensitiv fortolkning generelt, deretter, i punkt 3.2.2 og 3.2.3 vil det gis en innledende oversikt over den praktiske betydning av en kjønnssensitiv fortolkning i forhold til forfølgelsesbegrepet og konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe”. Dette er for øvrig også tema for rapportens kapittel 4 og 5.

Implementering av et kjønnsperspektiv vil innebære at flyktningkonvensjonen og dens bestemmelser i sin helhet må tolkes i lys av at kjønn er en relevant faktor ved vurderingen av om en person er flyktning. En *kjønns sensitiv fortolkning* av for eksempel konvensjonsgrunnen ”political opinion”, tilsier erkjennelse av at kvinner kan gi uttrykk for politisk engasjement på en annen måte enn menn, og likevel ha krav på flyktningstatus. Den tradisjonelle fortolkning av konvensjonsgrunnen ”political opinion” ut fra et mannlige paradigme, utfordres ved kjønnssensitiv fortolkning. Dette er nødvendig blant annet fordi kvinnelige asylsøkere, hvis hjemland er bygget opp etter en patriarkalsk samfunnsstruktur<sup>62</sup>, ofte ikke har mulighet til å delta i det politiske liv på samme måte som menn.<sup>63</sup> Til tross for at mange kvinner ikke kan fremlegge partibevis eller vise til sentrale styreverv i et politisk parti, kan de likevel være politisk engasjerte og forfulgt på grunn av ”political opinion”. Kvinner i motstandsbevegelser og politiske opposisjonelle sammenslutninger i patriarkalske samfunn kan vise politisk engasjement ved å forberede møter, dele ut medisiner til sårede soldater eller ved å opptre som budbringere, og dette kan være årsak til forfølgelse. En kjønnssensitiv fortolkning av konvensjonsgrunnen ”political opinion” betinger at slike aktiviteter anerkjennes som en form for å vise politisk engasjement.

Følgende sitat, fra en sak vi har fått tilgang til i Utlendingsnemnda, viser den praktiske betydning av kjønnssensitiv fortolkning i forhold til begrepet ”political opinion”;

---

<sup>62</sup> mannsdominert samfunn

<sup>63</sup> kvinnens plass anses for å være i den private sfære, hun vil ikke ha mulighet til å delta i det offentlige samfunnsnivå, mulighet til å offentlig engasjere seg i den politiske debatt.

”Utdeling av medisiner er i første rekke en humanitær handling, men kan også betraktes som en politisk handling. Det å støtte tsjetsjenske soldater i deres frigjøringskamp kan sies å være en aktiv politisk handling.”<sup>64</sup>

### 3.2.2 Kjønnsperspektiv i forhold til forfølgelsesbegrepet

I relasjon til begrepet ”forfølgelse” vil fortolkning av flyktningkonvensjonen i et kjønnsperspektiv innebærer at det anerkjennes at de kvinner som er offer for typer overgrep som kvinner typisk utsettes for, overgrep som ut fra en tradisjonell fortolkning ikke har vært ansett som forfølgelse, kan være utsatt forfølgelse i konvensjonens forstand. Kjønnslेमlestelse er et typisk eksempel på en form for overgrep som kvinner utsettes for. Et annet eksempel er kvinner som utsettes for vold eller mishandling fra sine ektemenn eller andre nære familiemedlemmer. Internasjonalt omtales vold som kvinner særskilt utsettes for som ”gender specific persecution”, *kjønnsspesifikk forfølgelse*.

Implementeringen av et kjønnsperspektiv vil i forhold til forfølgelsesbegrepet medføre at rettsanvenderne må legge til grunn en kjønnsnøytral fortolkning av forfølgelsesbegrepet. *Kjønnsspesifikk forfølgelse* anerkjennes som forfølgelse, gitt at kravet til overgrepets alvor og omfang er oppfylt.

Betydningen av implementering av et kjønnsperspektiv i forhold til konvensjonens forfølgelsesbegrep vil bli drøftet nærmere i kapittel 4 nedenfor.

### 3.2.3 Kjønnsperspektiv i forhold til årsakskrav og konvensjonsgrunn

Implementering av et kjønnsperspektiv har også betydning i forhold til konvensjonens krav om at den påståtte forfølgelse må stå i årsakssammenheng med en eller flere av de fem konvensjonsgrunnene. Dette gjelder særlig for de asylsøkere hvor årsaken til forfølgelsen står i sammenheng deres kjønn<sup>65</sup>, hvor kjønn har betydning for **hvorfor** en person blir forfulgt. Dette aspektet er i norsk flyktningrett omtalt som *kjønnbasert forfølgelse*, internasjonalt ”gender based persecution”.

---

<sup>64</sup> Sitat fra de interne merknader i forbindelse med UNEs behandling av asylsøknad fra kvinne fra Tsjetsjenia

<sup>65</sup> Det er her snakk om kjønn som i det engelske begrepet gender, ”the behavioral, cultural, or psychological traits typically associated with one sex ”jf. Merriam-Webster Dictionary, <http://www.m-w.com/cgi-bin/dictionary>

Når årsaken til forfølgelse står i årsakssammenheng med asylsøkerens kjønn kan dette skyldes at vedkommende har foretatt handlinger som strider mot sosialt konstruerte kjønnsroller<sup>66</sup>. Konstruksjoner som har sin opprinnelse i sosiale, kulturelle og religiøse tradisjoner.<sup>67</sup> Det er viktig å påpeke i denne sammenheng at det dreier seg om kjønnsrollemønstre med opprinnelse både i sosiale, kulturelle og religiøse tradisjoner<sup>68</sup>, biologiske forskjeller mellom mann og kvinne er ikke av relevans i denne sammenheng.

Kjønn er ikke en av de fem konvensjonsgrunnene nevnt i flyktningkonvensjonens definisjon av en flyktning. Vurderingstema er således om brudd på kjønnsrollen kan falle inn under en eller flere av konvensjonsgrunnene som er nevnt i konvensjonens artikkel 1 A (2) "race, religion, nationality, membership of a social group or political opinion", for på denne måten å stå i årsakssammenheng med forfølgelsen.<sup>69</sup>

Hvordan en asylsøkers kjønn kan stå i årsakssammenheng med en eller flere av de fem konvensjonsgrunnene illustrerer en sak fra UDI, hvor asylsøkeren var fra Algerie.

Kvinnen, som var utdannet lærer, hadde skilt seg fra sin voldelige ektemann. Etter skilsmissen begynte kvinnen å kle seg i vestlige klær og hun brukte sminke. I asylintervjuet anfører hun at fundamentalistene, trakasserte henne og fulgte etter henne på grunn av hennes vestlige klesstil. Søker ble kalt en hore, og på vegger ble det skrevet at hun var en hore. På skolen kastet elever stein på henne og hun ble utsatt for mobbing. Hun skal ha mottatt skriftlige trusler, hvor hun ble advart mot at dersom hun ikke sluttet å kle seg uanstendig, sluttet å arbeide og drive med hvor ville hun bli drept. Som begrunnelse for at hun kledde seg vestlig oppgir hun at hun er en liberal muslim som ikke ønsker å kle seg som muslimske kvinner. Kvinnen opplever å bli forfulgt fordi hun bryter med sosiale normer for hvordan en muslimsk kvinne skal kle seg. Årsaken til at hun ikke kler seg muslimsk kan sies å være et uttrykk for hennes politiske holdning og hennes

---

<sup>66</sup> kjønnsrollemønstre

<sup>67</sup> K. Samara, "Gender Equality and Its Impact on Sexual and Gender Based Violence", *Cornell International Law Journal*, Volume 26, no 3, s. 30-35

<sup>68</sup> Mer om sosialt skapt hierarki mellom kjønnene, se A. S. Fraser, "Becoming Human, the Origins and Development of Women's Human Rights", *M. Agosin (ed.), "Women, Gender and Human Rights"*, Rutgers University Press 2000

<sup>69</sup> H. Crawley, "Refugees and Gender, Law and Process", Jordans Bristol 2000, s. 7-9

religiøse oppfatning, da hun ved å kle seg annerledes ønsker å gi uttrykk for sin misnøye med det gjeldende systemet.

Kjønnsbasert forfølgelse kan ramme begge kjønn.<sup>70</sup> Det viktig å fastslå at brudd på kjønnsroller kan være uttrykk for både religiøse holdninger, politiske holdninger eller står i sammenheng med medlemskap i en sosial gruppe.

Begrepet ”kjønnsbasert/kjønnsrelatert forfølgelse” er et begrep det knytter seg stor usikkerhet til, både når det gjelder dets innhold og de rettslige virkninger. Det bør vurderes om begrepsbruken skal videreføres i ny lovgivning og i nye forskrifter. I mange saker gjennomgått i forbindelse med prosjektet har begrunnelsen for at det er gitt asyl eller othum vært at ”kvinnen er utsatt for kjønnsbasert forfølgelse, asyl/othum innvilges”. I denne forbindelse er det viktig å påpeke at ”kjønnsrelatert/basert forfølgelse” kun er et hjelpebegrep som beskriver en situasjon hvor asylsøkerens kjønn har betydning for årsaken til forfølgelsen. Konstatning av at en person har vært utsatt for ”kjønnsbasert forfølgelse” har i utgangspunktet ingen rettslig virkning. Dette illustreres ved en sak fra nemnda, hvor det uttales:

”Etter nemndas oppfatning kan det reises spørsmål ved om klageren kan anses som forfulgt av noen av de grunner som er nevnt i flyktningkonvensjonen. Kjønnsbasert forfølgelse kan danne grunnlag for asyl, men det er da en forutsetning at klageren faller inn under noen av de grupperingene som etter definisjonen gir rett til asyl.”

Hvordan kjønnssensitiv fortolkning har betydning for anvendelsen av konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe” i forhold til personer utsatt for *kjønnsbasert forfølgelse* vil bli drøftet i kapittel 5.

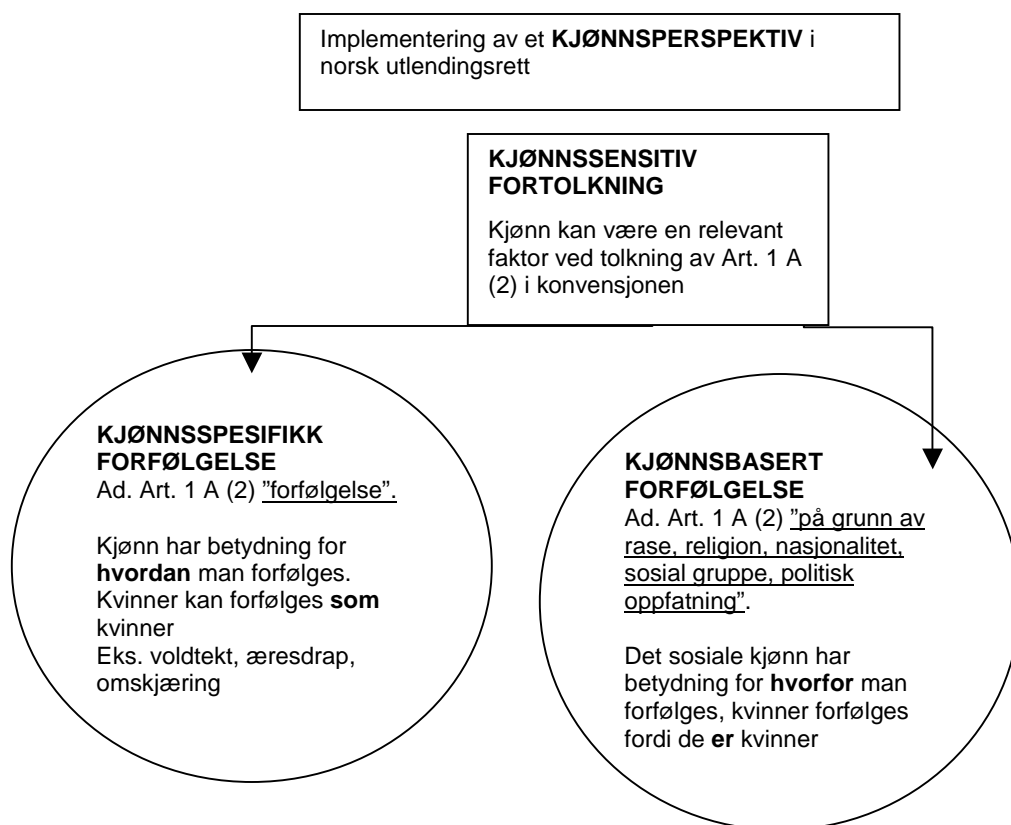
### **3.2.4 Sammenfatning**

I dette avsnittet har det vært argumentert for en implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett. Det har videre vært søkt forklart hvordan en slik implementering vil få betydning for fortolkningen og anvendelsen av flyktningkonvensjonen.

---

<sup>70</sup> Nærmere om definisjonen av dette begrepet nedenfor

I drøftelsen av hvilken betydning et *kjønnsperspektiv* vil ha for fortolkningen av forfølgelsesbegrepet, årsakskravet og konvensjonsgrunnene i flyktningdefinisjonen, er begrepene *kjønns-spesifikk forfølgelse* og *kjønnsbasert forfølgelse* anvendt. Det presiseres at disse begrepene bare er hjelpebegreper som er brukt for å sondre mellom de ulike følgene av en implementering av et kjønnsperspektiv. Argumentet i er at et kjønnsperspektiv bør implementeres, man bør innta en ”holistic approach”, en helhetlig tilnærming.<sup>71</sup>



Nedenfor vil det bli gitt en kort oversikt over noen av årsakene til at det er et behov for implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett.

<sup>71</sup> Viktigheten av en helhetlig implementering av et kjønnsaspekt i arbeidet med kvinnelige asylsøkerer fremheves også i de nye retningslinjene fra UNHCR, utgitt i mai 2002. De nye retningslinjene vektlegger en helhetlig tilnærming til problematikken, og anbefaler det som i moderne flyktningrett ofte omtales som en ”holistic approach”, UNHCR 2002 Gender Guildelines para. 6.

## 3.3 Behov for implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett

### 3.3.1 Dagens rettssituasjon

I Justisdepartementets retningslinjer for nye asylkriterier av 13.01.1998 ga departementet uttrykk for at forfølgelse på grunnlag av kjønn og homofil legning kunne gi grunnlag for asyl. Det ble slått fast at kvinner som gjennom sine handlinger, unnlater og meningsytringer har brutt med skrevne og uskrevne regler for det sosiale liv og derfor var forfulgt kunne henføres under konvensjonsgrunnen sosial gruppe og således gis asyl.<sup>72</sup> NyhetsBrevet av 2001 omhandlet ”kjønnsbasert forfølgelse” og slo, under henvisning til retningslinjene av 1998, fast at kjønnsbasert forfølgelse ”kan åpne for flyktningstatus”<sup>73</sup>.

Tre forhold ved retningslinjene av 1998 gjør at de ikke er tilfredsstillende verktøy i arbeidet for å oppnå likestilling av menn og kvinners rett til asyl.

For det første går retningslinjene inn for at kjønnsbasert forfølgelse kan gi rett til asyl fordi slik forfølgelse kan stå i årsakssammenheng med ”medlemskap i en sosial gruppe”. De taler verken for en kjønns sensitiv fortolkning av konvensjonen generelt eller for en kjønnsnøytral fortolkning av forfølgelsesbegrepet.

For det andre slår retningslinjene fast at såkalt ”kjønnsbasert forfølgelse” kan gi rett til asyl fordi det kan henføres under konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe”. Forfølgelse som skyldes brudd på et konstruert kjønnsrollemønster kan imidlertid ofte stå i årsakssammenheng med konvensjonsgrunnene ”political opinion” eller ”religion” og ikke kun ”sosial gruppe”<sup>74</sup>, i så henseende gir man i retningslinjen uttrykk for en snever fortolkning av konvensjonen. Anerkjennelse av at forfølgelse på grunn av kjønn kan henføres under konvensjonsgrunnene ”political opinion” og ”religion” er særlig viktig da det kan synes som det i utlendingsforvaltningen knytter seg stor usikkerhet til fortolkningen av begrepet ”sosial gruppe”, mer om dette i kapittel 5.

---

<sup>72</sup> Retningslinjene av 1998, pkt.4 ”Forfølgelse av andre grunner”

<sup>73</sup> Sitat, NyhetsBrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk, Nr. 8 -20.august 2001, 8. årgang side 2

<sup>74</sup> Se asylsak fra Algerie, KPFR 04



Et tredje forhold som taler for endring av de eksisterende rettskilder er at mange kvinner som søker asyl i Norge ikke er utsatt for hva man omtaler som kjønnsbasert forfølgelse, dermed faller de utenfor den beskyttelse retningslinjene gir. Likevel er det mulig at kjønn er en relevant faktor i vurderingen av om disse personene har rett til status som flyktning. For å sikre disse kvinnene lik rett til asyl som menn, er det nødvendig å implementere et kjønnsperspektiv.

### 3.3.2 Mangfoldet av kvinnelige asylsøkere

Det omfang og den bredde som kvinnelige asylsøkere representerer er et annet argument som taler for å implementere et kjønnsperspektiv i flyktningretten.

De fleste asylsaker inneholder ikke et kjønnsaspekt. Disse kvinnene skiller seg således ikke ut fra de ”tradisjonelle” asylsøkere. Utlendingsloven og flyktningkonvensjonen fortolket ut fra et mannlige paradigme utgjør et godt rammeverk for avgjørelsen av disse søknadene.

Andre kvinner derimot kommer til Norge og søker asyl fordi de er mishandlet av sine ektemenn eller andre nære familiemedlemmer, andre motsetter seg familiens valg av ektemake og flykter således fra en trussel om tvangsekteskap. Noen kvinner flykter fra trusler om kjønnslemlestelse eller fordi de har handlet på en slik måte at familiens ære er satt på spill slik at de frykter å bli utsatt for såkalt æresdrap. Det finnes kvinner som flykter fra krigsområder hvor deres personlige sikkerhet er truet, hvor de lever i konstant frykt for seksuelle overgrep, mishandling og tortur. Andre kvinner flykter fra krigsområder fordi de som resultat av voldtekt har født et såkalt ”uekte barn” hvor far tilhører fienden og hvor kvinnen, som følge av dette er utstøtt fra sin familie og det lokale samfunn.

I dag ankommer det altså kvinnelige asylsøkere som har vært utsatt for både det man ofte omtaler som *kjønnsbasert forfølgelse*<sup>75</sup> og *kjønns spesifikk forfølgelse*.<sup>76</sup> Men også kvinner som har vært utsatt for mer tradisjonelle former for forfølgelse<sup>77</sup>, men hvor kjønn likevel vil være en relevant

---

<sup>75</sup> kvinner som forfølges fordi de har brutt med sosialt skapte kjønnsroller, kjønnsroller som har opprinnelse i kultur, religion og sosiale skikker, kvinner som forfølges *fordi* de er kvinner

<sup>76</sup> kvinner som utsettes for typer overgrep som typisk kvinner utsettes for, overgrep som ut fra et mannlige paradigme ikke har vært regnet som forfølgelse, kvinner som forfølges *som kvinner*

<sup>77</sup> i flyktningkonvensjonens forstand

faktor ved vurderingen av deres asylsak. I sakene gjennomgått i forbindelse med prosjektet finnes kvinner som faller inn under alle de overfor nevnte eksempler.

Problemet med det eksisterende lovverk og de øvrige rettskilder er at de i for liten grad gjenspeiler det mangfold som asylsøknader med et kjønnsaspekt utgjør, da de kun refererer til de utsatt for det man omtaler som ”kjønnsbasert forfølgelse”. Skal målet om lik rett til beskyttelse for alle flyktninger uavhengig av kjønn nås, er det viktig å se helheten i flyktningproblematikken. Det sentrale budskap er derfor at implementering av et kjønnsperspektiv i flyktningretten fordrer at alle de aspekter belyst i pkt. 3.2. innarbeides i flyktningretten.<sup>78</sup>

I det følgende kapittel vil den praktiske betydning av en kjønnssensitiv fortolkning av flyktningkonvensjonens forfølgelsesbegrep diskuteres.

---

<sup>78</sup> Viktigheten av en helhetlig implementering av et kjønnsaspekt i arbeidet med kvinnelige asylsøkerer fremheves også i de nye retningslinjene fra UNHCR, utgitt i mai 2002. Retningslinjene har som formål å gi veiledning til hvordan flyktningkonvensjonens artikkel 1 A skal fortolkes i et kjønnsperspektiv, UNHCR 2002 Gender Guidelines para. 1 og 8. Dette anses nødvendig for at avgjørelsen av om en person har rett til status som flyktning skal kunne gjøres på en mest mulig nøyaktig og presis måte, UNHCR 2002 Gender Guidelines para. 2. I retningslinjene presiseres det at implementering av en kjønnssensitiv fortolkning av definisjonen ikke er ment å lede til at alle kvinner skal få rett status som flyktninger, UNHCR 2002 Gender Guidelines para. 4. Deretter slås det fast at selv om kjønn ikke er eksplisitt nevnt i definisjonen, er det etter hvert vidt anerkjent at kjønn kan påvirke og avgjøre typen av overgrep som en person utsettes for (det som i kap. 3.2 omtales som kjønnsspesifikk forfølgelse) og også årsaken til at en person forfølges (det som i kap. 3.2 omtales som kjønnsbasert forfølgelse), UNHCR 2002 Gender Guidelines para. 7. De nye retningslinjene vektlegger en helhetlig tilnærming til problematikken, og anbefaler det som i moderne flyktningrett ofte omtales som en ”holistic approach”, UNHCR 2002 Gender Guidelines para. 6.

## 4 Kjønnssensitiv fortolkning av forfølgelsesbegrepet

### 4.1 Presentasjon av problemstilling

Bare de personer som har en velfundert frykt for forfølgelse har rett til asyl.<sup>79</sup> Typen forfølgelse en person utsettes for kan variere med hans eller hennes biologiske og sosiale kjønn. Kvinner kan på grunn av sitt biologiske kjønn, sine forplantningsevner og i mange samfunn underordnede rolle (altså den sosiale kjønnsrolle) utsettes for andre former for overgrep enn menn. Også menn som bryter med den sosiale kjønnsrolle, eksempelvis homofile og transseksuelle, kan utsettes for andre typer overgrep enn de som lever opp til den tradisjonelle mansrollen.<sup>80</sup>

Fokus i dette kapittelet rettes mot saker hvor selve forfølgelsen en asylsøker utsettes for har et kjønnsaspekt, de *kjønnsspesifikke overgrep*. Spørsmålet som søkes besvart er om *kjønnsspesifikke overgrep, de facto* i norsk utlendingsforvaltning, anerkjennes som forfølgelse i henhold til konvensjonen på lik linje med andre mer tradisjonelle overgrep. For å besvare dette spørsmålet er det først nødvendig å se på hvordan forfølgelsesbegrepet i konvensjonens artikkel 1 A (2) tradisjonelt fortolkes i norsk rett. Når kan en person sies å være utsatt for forfølgelse i konvensjonens forstand i henhold til norsk rett?

I følge St. meld. Nr. 39 (1987-88) er det de personer som risikerer overgrep av en mer alvorlig karakter som faller inn under begrepet forfølgelse.<sup>81</sup> ”Personer som er utsatt for overgrep [...] av en mer lempelig karakter, omfattes ikke.”<sup>82</sup> I proposisjonen<sup>83</sup> uttales det at ordet ”forfølgelse” i seg selv peker mot at det er tale om alvorlige inngrep mot en person.<sup>84</sup> I lovkommentaren legges det til grunn at det må dreie seg om overgrep av alvorlig karakter. ”Dødsstraff, tortur, lange

---

<sup>79</sup> Begrepet ”kan” er anvendt i denne sammenheng fordi også de andre vilkårene i flyktningkonvensjonens definisjon, artikkel 1 A (2) må være oppfylt for at en person skal ha rett til asyl.

<sup>80</sup> Det bør imidlertid presiseres at mange asylsøkere som bryter med den sosiale kjønnsrolle utsettes for de samme overgrep som andre asylsøkere. ”In other cases, however, the refugee claim of a female asylum seeker will have nothing to do with her sex.” Sitat, UNHCR 2002 Gender Guidelines para. 3

<sup>81</sup> St.meld.nr. 39 (1987-88), s. 47, annen spalte, tredje avsnitt

<sup>82</sup> Sitat, St.meld.nr. 39 (1987-88), s. 47, annen spalte, tredje avsnitt

<sup>83</sup> Ot.prp.nr. 46 (1986-87)

<sup>84</sup> E. Fisknes, ”Utlendingsloven med kommentarer”, Universitetsforlaget, Oslo, s. 177

fengselsstraffer og total utestenging fra arbeidsmarkedet og utdanningsinstitusjoner er eksempler på alvorlige overgrep. Voldtekt og annen seksuell mishandling er eksempler på alvorlige overgrep som spesielt kvinner kan bli utsatt for som ledd i en forfølgelse. Fare for husundersøkelser og kortvarige fengselsstraffer er vanligvis ikke tilstrekkelig. Overgrepene må ha et visst omfang [...] for å falle inn under begrepet forfølgelse.”<sup>85</sup>

I henhold til norsk rett er det overgrep av et visst alvor og omfang som regnes som forfølgelse i konvensjonens forstand. I avgjørelsen av om det påståtte overgrep er av et slikt alvor og omfang at det kan sies å utgjøre forfølgelse, kan internasjonale menneskerettigheter være en god fortolkningsnorm. Nedenfor, i kapittel 4.2 vil noen av de internasjonale kilder av relevans for fortolkning av forfølgelsesbegrepet bli presentert.

Utgangspunktet for analysen av forfølgelsesbegrepet i denne rapporten har vært: anerkjennes *kjønnsesifikke overgrep* av tilstrekkelig alvor og omfang, eksempelvis voldtekt, æresdrap og seksuelt misbruk, som forfølgelse på lik linje med andre overgrep? Er norsk utlendingsforvaltnings anvendelse av forfølgelsesbegrepet *de facto* kjønnsnøytral? Spørsmålet vil søkes besvart i det følgende på bakgrunn av den praksis som er gjennomgått i forbindelse med prosjektet. I kapitlene 4.3 til 4.7 nedenfor vil praksis fra UDI og UNE i saker hvor anført asylgrunnlag har vært vold og misbruk i familien, voldtekt, tvangsekteskap, brudekidnapping og forfølgelse på grunn av for liberale holdninger bli presentert. I kapittel 4.8 vil spørsmålet om norsk praksis i henhold til forfølgelsesbegrepet er *de facto* kjønnsnøytral søkes besvart på bakgrunn av sakene presentert.

## **4.2 Internasjonale kilder av relevans for vurderingen av forfølgelsesbegrepet**

I vurderingen av om forfølgelse foreligger, bør saksbehandlere ha kunnskap og tilgang til relevante internasjonale konvensjoner.

---

<sup>85</sup> Sitat, E. Fisknes, ”Utlendingsloven med kommentarer”, Universitetsforlaget, Oslo, s. 181

Internasjonale rettskilder av særlig relevans ved vurdering anses å være: Flyktningskonvensjonen, FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheter, SP, ØSK, EMK, Tortur konvensjonen, Kvinnekonvensjonen CEDAW, Declaration on the Elimination of Violence Against Women (1993), CERD, Barnekonvensjonen, Fourth Geneva Convention (1949), Additional Protocols (1977) to the Geneva Conventions, Genocide Convention, ICC Statute, FN Convention against Transnational Organised Crime (2000), FN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking of Persons, Inter-American Convention of the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women, samt å se hen til rapporter fra FNs Special Rapporteur on Violence against Women<sup>86, 87</sup>.

Artikkel 2 i Declaration of the Elimination of Violence Against Women<sup>88</sup> definerer hva som må anses som vold mot kvinner. Bestemmelsen kan være et nyttig redskap i vurderingen av om overgrep på kvinner kan sies å være forfølgelse, da de trekker parallellen mellom vold mot kvinner og kvinners internasjonale menneskerettigheter. Fortalen til deklarasjonen sier at vold mot kvinner å anse som brudd på kvinners rett til likhet<sup>89</sup>, sikkerhet og frihet<sup>90</sup>, integritet og verdighet.

Det sammen gjelder CEDAW General Comment No. 19 (1992)<sup>91</sup> (heretter "kommentaren") som tar for seg såkalt innholdet av begrepet "gender based violence".<sup>92</sup> I kommentarens paragraf 7 slås det fast at gender based violence kan innebære brudd på en rekke menneskerettigheter. Av de

---

<sup>86</sup> Ms. Radhika Coomaraswamy, oppnevnt ved resolusjon 1994/45, 4. mars 1994

<sup>87</sup> For fullstendig navn og referanse til de ulike konvensjonene, se bibliografi

<sup>88</sup> Declaration on the Elimination of Violence Against Women (1994), General Assembly Resolution 48/104 av 20. desember 1993, rettskildemessig er deklarasjonen å anse for ikke å være rettslig bindende, således 'soft-law'. Kildens rettskildemessige relevans er imidlertid ikke av så stor rettslig betydning her, da den kun foreslås som eksempel som kan belyse sammenhengen mellom vold mot kvinner og menneskerettsbrudd, en kilde som kan bidra til utviklingen av en klarere målestokk. Deklarasjonen er det første folkerettslige instrument som utelukkende omhandler vold mot kvinner.

<sup>89</sup> SP artikkel 26

<sup>90</sup> FNs Verdenserklæring for Menneskerettigheter artikkel 3, SP artikkel 9

<sup>91</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>. Slike generelle uttalelser fra kommisjonen er ikke rettslig bindende.

<sup>92</sup> Gender based violence anses for å falle inn under CEDAW konvensjonens definisjon av diskriminering i artikkel 1 og defineres som 'violence that is directed against a woman because she is a woman or that effects women disproportionately'.

rettigheter som er nevnt er retten til liv<sup>93</sup>, forbudet mot tortur og inhuman behandling<sup>94</sup>, retten til like humanitære rettigheter i krigstid<sup>95</sup>, retten frihet og personlig sikkerhet<sup>96</sup>, rett til likhet for loven<sup>97</sup>, rett til likhet i familien<sup>98</sup>, retten til helse<sup>99</sup> og retten til like rettigheter på jobb<sup>100</sup>.

### 4.3 Forfølgeren, “agents of persecution”

#### 4.3.1 Hvem kan stå for forfølgelsen?

Flyktningkonvensjonen kommer bare til anvendelse i de tilfeller hvor en person ikke kan oppnå beskyttelse for den fryktede forfølgelse i sitt hjemland.<sup>101</sup> Selv om ”forfølgelse” i konvensjonens forstand ofte utøves av myndighetene, vil også overgrep fra private være omfattet i den grad staten ikke har evne eller vilje til å beskytte mot slik forfølgelse fra privatpersoner.<sup>102</sup> Forfølgelse som ikke stammer fra myndighetene anses for indirekte å skrive seg fra staten dersom den ikke har evne til å beskytte sine innbyggere mot forfølgelse.<sup>103</sup> Anerkjennelsen av at forfølgelse fra private aktører kan gi rett til status som flyktning er av stor betydning for asylsøkende kvinner. I Norge har man i retningslinjene av 1998 uttalt at ”all forfølgelse i relasjon til spørsmålet om asyl skal likestilles, uavhengig av hvem forfølgeren er”.<sup>104</sup>

I vurderingen av begrepet forfølgelse i flyktningdefinisjonen må man først ta stilling til hvem asylsøkeren forfølges av. Deretter, dersom den påståtte forfølger er en privatperson, må man ta stilling til om søkerens hjemstat har evne eller vilje til å beskytte mot den påståtte forfølgelse. I forhold til det sistnevnte vilkåret er det et krav at beskyttelsen er *effektiv*. Vurderingstema er

---

<sup>93</sup> SP artikkel 6 (1), FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 3

<sup>94</sup> SP artikkel 7, EMK artikkel 3, Menneskerettighetserklæringen artikkel 5

<sup>95</sup> Fourth Geneva Convention artikkel 27, samt felles artikkel 3 i de fire Genève konvensjonene,

<sup>96</sup> FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 3

<sup>97</sup> SP artikkel 26. EMK artikkel 14

<sup>98</sup> CEDAW artikkel 16

<sup>99</sup> CEDAW artikkel 12

<sup>100</sup> CEDAW artikkel 11

<sup>101</sup> Staten har et negativt ansvar for ikke å bryte individers rettigheter, men også et positivt ansvar for å respektere og beskytte individers rettigheter. Velasquez Rodriguez, Inter-American Court of Human Rights, 1988, Ser. C, No. 4, 9 Hum.Rts. L.J. 212 (1988), også Australian Guidelines para. 4.11

<sup>102</sup> UNHCR Guidelines 2002, para. 20, se også UNHCRs Handbook Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/IP/4/Eng/REV.1. Reedited Geneva, January 1992, UNHCR 1979 para. 65

<sup>103</sup> E. Fisknes, ”Utlendingsloven: med kommentarer”, Universitetsforlaget 1994, s.181

<sup>104</sup> Sitat, Justisdepartementets Retningslinjer av 1998, pkt. 2 side 3

således om staten har evne og vilje til å gi *faktisk* beskyttelse. Vilåret er ikke oppfylt dersom evne og vilje kun eksisterer i teorien.

I NyhetsBrevet om norsk flyktning- og innvandringspolitikk nr. 8 av 2001 legger Kommunal- og regionaldepartementet til grunn at det innfortolkes et krav om effektiv beskyttelse i vilåret om myndighetens evne og vilje.

”Dersom et land ikke kan eller vil beskytte mot overgrep som er forfølgelse, har hun krav på asyl. I dette ligger at det ikke er tilstrekkelig at et land har innført forbud mot bestemte handlinger, for eksempel æresdrap, tvangsekteskap, brudebrenning, kjønnslemlestelse med mer. Det avgjørende er om en asylsøker reelt kan få beskyttelse i hjemlandet. Det er ikke et krav at staten kan beskytte mot alle overgrep, men at staten tar tilstrekkelige skritt for å hindre overgrep på en ikke-diskriminerende måte.”<sup>105</sup>

I det følgende vil det, på grunnlag av asylsakene gjennomgått i forbindelse med prosjektet, bli redegjort for hvordan kravet om effektiv beskyttelse anvendes av norsk utlendingsforvaltning.

#### **4.3.2 Private forfølgere, non-state actors**

Ut fra gjennomgått praksis kan det synes som om deler av norsk utlendingsforvaltning ikke aksepterer at forfølgelse fra privatpersoner kan gi rett til asyl. Det kan også virke som om praksis i UNE og UDI er til dels ulik på dette området.

I asylsak KPFR 36, hvor asylsøker anførte som asylgrunnlag at hun var misbrukt i ekteskapet, uttaler Utlendingsnemnda at vilkårene i flyktningdefinisjonen ikke anses oppfylt da klagerens problem er av ”privat karakter”.

”Nemnda anser for det første at den del av prostitusjonen som har foregått har vært en del av en mishandling som har funnet sted i hjemmet...”

Også i en annen sak gjeldende en kvinne fra Irak slår nemnda fast at ”klagerens problemer er av privat karakter”. Som nevnt innledningsvis og som slått fast i de norske retningslinjene av 1998

---

<sup>105</sup> Sitat, ”NyhetsBrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk” Nr. 8. –20. august 2001, 8 årgang, side 3

er det for vurderingen av vilkåret forfølgelse, ikke relevant om overgriperen er en privat eller offentlig person. Det kan synes som om nemnda ikke følger den praksis som det legges opp til ved retningslinjene av 1998 angående såkalte ”non-state actors”.

Avslag på søknad om asyl hvor anført asylgrunnlag er mishandling og overgrep i hjemmet utført av familiemedlemmer kan ikke i henhold til norsk rett begrunnes med at forfølgeren er en privatperson eller at det er et familiært anliggende. Et eventuelt avslag må begrunnes med at ett eller flere av vilkårene i definisjonen ikke er oppfylt og at man derfor ikke har rett til asyl eller beskyttelse i henhold til norsk lov.

Ut fra de saker vi har hatt tilgang til, kan det synes som om UDI har inntatt en holdning som er mer i samsvar med den oppmykning av asylkriteriene som retningslinjene av 1998 ga uttrykk for. I et internt notat fra så tidlig som mars 1998 uttales det i merknadene i en asylsak hvor søker var en mishandlet kvinne fra Iran;

”Forfølgelsen kommer fra ektemannen og det er ingenting i de nye asylkriteriene som tilsier at det går en grense ved dørstokken. Vi kan altså ikke konkludere med at hjemmet er ekskludert i så måte.”<sup>106</sup>

I et vedtak fra mars 2001 i saken KPFR 34, hvor en kvinne fra Irak var blitt utsatt for grov mishandling gjennom 40års ekteskap, slo UDI i denne saken fast i sine interne merknader;

”Kravet til forfølgeren ’agent of persecution’ er oppfylt. Ikke lenger krav om at det skal være forfølgelse fra myndighetene”.

### **4.3.3 Statens evne og vilje**

Forfølgelse fra andre enn offisielle myndighetsorganer vil som nevnt bare anses som forfølgelse dersom man finner det godtgjort at myndighetene ikke har evne eller vilje til å beskytte mot

---

<sup>106</sup> Sitat internt dokument fra UDI, i forbindelse med asylsak vedrørende en mishandlet kvinne fra Iran.



forfølgelse. Dersom en stat ikke evner å beskytte sine innbyggers rettigheter er dette er brudd på retten til ”effective remedy”<sup>107</sup>.

Relevante folkerettslige kilder som angir hva stater forpliktelse til å beskytte sine innbyggere innebærer, og således hva man kan forvente, særskilt i forhold til kvinner er; CEDAW artikkel 2 som pålegger stater å eliminere diskriminering av kvinner. En annen relevant folkerettslig tekst som stiller opp en god målestokk for en stats positive forpliktelser til å beskytte individer er Deklarasjonen om Vold mot Kvinner<sup>108</sup> artikkel 4. Se også UNHCRs håndbok para. 65. Også Beijing Platform of Action, del D1 nevner de tiltak en kan forvente at stater tar for å beskytte kvinner mot overgrep. Disse kildene kan være gode hjelpemidler for den enkelte saksbehandler i den direkte anvendelse av konvensjonen, da de oppstiller standarder for hva som kan forventes av stater.

I vurderingen av vilkåret om statens evne og vilje til å beskytte er det et sentralt moment om beskyttelsen er effektiv. Vurderingstema er om staten har evne og vilje til å gi faktisk beskyttelse. I UNHCRs håndbok sies følgende om kravet til effektiv beskyttelse:

”Where serious discriminatory or other offensive acts are committed by the local populace, they can be considered as persecution if they are knowingly tolerated by the authorities, or if the authorities refuse, or prove unable, to offer effective protection.”<sup>109</sup>

Av relevans i en slik vurdering er UNHCR 2002 Retningslinjer, para.19, ”[...] if the authorities refuse, or are unable, to offer effective protection”. De nye retningslinjene av 2002 viderefører således kravet til effektiv beskyttelse slik det kommer til uttrykk i Høykommissærens håndbok<sup>110</sup> av 1979.

I vurderingen er det viktig å søke informasjon om de ulike lands lovgivning med hensyn til beskyttelse av kvinner og hvordan og hvorvidt lovgivningen faktisk opprettholdes og

---

<sup>107</sup> eksempelvis ICCPR artikkel 2 (1), 3 og 26 og EMK artikkel 14

<sup>108</sup> Declaration on the Elimination of Violence against Women, General Assembly resolution 48/104 of 20 December 1993

<sup>109</sup> Sitat, UNCHR Handbook, 1979, para. 65 *in fine*

<sup>110</sup> UNCHR Handbook, 1979, para. 65 *in fine*

håndheves.<sup>111</sup> I land hvor staten letter, tilpasser, tillemper, tolererer eller unnskylder vold og overgrep i den private sfæren kan staten sies være uten evne eller vilje til å beskytte.<sup>112</sup> Staten bør søke å forhindre, forebygge, kontrollere, avhjelpe og straffe overgrep i den private sfære gjennom sine lovgivende, utøvende og dømmende organ.<sup>113</sup> I mange land er overgrep som kvinner typisk utsettes for forbudt ved lov. Dette er imidlertid ikke noen garanti for at loven faktisk anvendes og dermed gir kvinner effektiv beskyttelse.<sup>114</sup> Det kan være at visse skikker, som eksempelvis omkjæring, er så utbredt at lokale myndigheter tross lovforbud ikke makter å håndheve loven. Det kan også være at skikker og tradisjoner er så innarbeidet i kulturen at lokale myndigheter er delaktige i overgrepene.<sup>115</sup>

Eksempel på at lovforbud ikke nødvendigvis betyr at individer har effektiv beskyttelse viser følgende sitat fra de interne merknadene direktoratet i saken KPFR 06;

”Det sentrale blir om staten kan beskytte henne mot overgriperen. Brudekidnapping er forbudt i Etiopia. Det er i henhold til våre retningslinjer imidlertid et krav om at beskyttelsen skal være reell. I følge landrådgiver har det vært noen anmeldelser og rettssaker, men det er et svært begrenset omfang. Det finnes ikke krisesentre som hun kan søke hjelp hos. For å nå frem i rettsvesenet er man avhengig av å ha en resurssterk familie bak seg. Brudekidnapping skjer i alle samfunnslag og uten hensyn til forskjellige religioner. Det er allment akseptert og hennes eneste mulighet for beskyttelse er å ha en familie som er villig til å og som kan beskytte henne.”

Som følge av kravet til effektiv beskyttelse, er det i vurderingen av muligheten en asylsøker har til å få beskyttelse ikke er tilstrekkelig å vurdere den faktiske lovgivning i asylsøkerens hjemland. UDI sier følgende i en sak, KPFR 42, hvor asylsøkeren var etnisk bosnier fra Kroatia;

---

<sup>111</sup> Australian Guidelines para. 4.11

<sup>112</sup> ECRE Guidelines s. 6

<sup>113</sup> ECRE Guidelines s. 6, også Southafrican Guidelines s. 8

<sup>114</sup> "Even though a particular State may have prohibited a persecutory practise (e.g. female genital mutilation), the State may nevertheless continue to condone or tolerate the practice, or may not be able to stop the practise effectively. [...] The fact that a law has been enacted to prohibit or denounce certain persecutory practices will therefore not in itself be sufficient to determine the individual's claim to refugee status is not valid." Sitat, UNHCR 2002 Gender Guidelines para. 11.

<sup>115</sup> Australian Guidelines para. 4.12

”Det vises til at mishandling fra ektefeller kan være forfølgelse i konvensjonens forstand. Det avgjørende er vil være om hjemlandets myndigheter kan gi adekvat beskyttelse. [...] Det henvises til at Kroatia har innført lover som skal bedre beskyttelse mot vold i hjemmet. Kvinnen har imidlertid under asylintervjuet informert om at hun ved flere anledninger har henvendt seg til politiet for å anmelde ektefellen. Politiet har da opplyst at de ikke ønsker å blande seg inn i et familieanliggende, og at mannen har ofret helsen for Kroatia under krigen. Dette viser at kvinnen ikke har effektiv beskyttelse i hjemlandet.”

I en sak fra Utlendingsnemnda, KPFR 36, ble det gitt følgende forklaring på at kvinnen var nærmest til å søke beskyttelse i sitt hjemland, og derfor ikke bør gis status som flyktning. Fra intervjuet:

”Søker sier at det etter loven i Iran skal være mulig for kvinnen å få beholde barna etter skilsmisse dersom mannen er rusmisbruker. Søker sier at denne loven ikke fungerer i praksis. Søker oppsøkte flere ganger det hun kaller ’retten’. Med dette mener hun ’Avdelingen for familierådgivning’ i byretten. Det er disse som blant annet står for gjennomføring av skilsmisser. Søker forsøkte flere ganger å anmelde sin ektemann til denne retten for å få skilsmisse. Hun fortalte da om hans misbruk og om at han ’solgte hennes kropp’ til venner. Mullaen som hun snakket med sa da at hun måtte bevise hendelsene med bilder. Hun sa at det ikke var mulig å ta bilde av at hun ble ’solgt’ og tvunget til samleie. Mullaen sa hun skulle gå hjem, og ikke være så frekk mot sin mann. Mullaen viste også ved en anledning til at søker jo overlevde, og at hun ikke hadde bevis for sine påstander.”

UNE uttaler i sitt vedtak;

”Mishandling av kvinner er ikke sosialt akseptert i Iran, og kan gi grunnlag for skilsmisse og erstatning. Videre kan mishandling føre til at hun får omsorg for barna dersom mannen anses uskikket som far. Nemnda viser til at hjemlandets myndigheter er nærmest til å beskytte kvinner mot de overgrep mishandling er. [...] Når det gjelder klagerens eventuelle mulighet til å oppnå skilsmisse på eget initiativ, vil flertallet bemerke at det i

1983 ble vedtatt en lov som ga iranske kvinner rett til skilsmisse. Tilføyelser i loven i 1984 utvidet mulighetene for skilsmisse, og i 1993 ble det besluttet at alle skilsmisser skal behandles av en domstol. [...]

Samtidig la man imidlertid til grunn;

”Flertallet er inneforstått med at det stilles strenge krav til bevis for mishandling, og at man herfra ikke kan ha noen sikker formening om klageren vil kunne fremsette de bevis domstolen vil finne tilstrekkelig.”

I denne saken kom UNE frem til at søker hadde effektiv beskyttelse, til tross for at man legger til grunn at ”man ikke kan ha noen sikker formening om” søker faktisk greier å oppfylle beviskravene. Dersom de beviskrav som legges til grunn for en lov er strengere for kvinner enn for menn, og videre bidrar til å lette, tilpasse, tillempe, tolerere eller unnskyldte vold og overgrep i den private sfæren har ikke søker effektiv beskyttelse.<sup>116</sup> UNE burde i denne saken gått inn og vurdert om de aktuelle beviskrav søker henviser til asylintervjuet medfører at søker ikke har effektiv beskyttelse.

Det er altså ikke faktisk lovgivning som er avgjørende, det interessante er hvordan loven reelt anvendes. Utlendingsforvaltningen må undersøke om asylsøkerens hjemland søker å forhindre, forebygge, kontrollere, avhjelpe og straffe overgrep gjennom sine lovgivende, utøvende og dømmende organ.

Staten i seg selv kan være ansvarlig for forfølgelse og overgrep av kvinner dersom den innfører lover som diskriminerer kvinner på en slik måte at det kan sies å være forfølgelse. Alternativt har staten verken evne eller vilje til å beskytte hvor lover håndheves på en slik måte at eksempelvis kvinner for enkelte lovbrudd straffes uporsjonalt i forhold til menn.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Se ECRE Guidelines s. 6

<sup>117</sup> ECRE Guidelines s. 6

I vurderingen av en asylsøkers mulighet til å få beskyttelse i sitt hjemland må man vurdere hvor strengt kravet til effektiv beskyttelse skal fortolkes og anvendes. Hva skal kreves av bevis for manglende evne og vilje hos en asylsøkers hjemstat? Videre, hvem skal ha bevisbyrden? Momenter i denne vurderingen er hvorvidt det er et krav at man må ha oppsøkt myndighetene. Dersom man har oppsøkt de lokale myndigheter og ikke fått hjelp der, er spørsmålet om det er et krav om at man må søke hjelp høyere opp i hierarkiet?<sup>118</sup> To asylsaker avgjort i UDI belyser hvor kompleks denne vurderingen kan være. Sakene er et godt eksempel på at det i hver enkelt asylsak må foretas en individuell vurdering. Interessant for sakene er at begge søkerne kommer fra samme land, begge anfører vold i ekteskapet som asylgrunnlag og vedtakene i direktoratet er gjort innenfor en tidsperiode på et halvt år.

I saken KPFR 41 uttales det i vedtaket:

”Direktoratet vil bemerke at de lokale myndigheter vil være de nærmeste til å gi søker beskyttelse mot de anførte trusler/overgrep. I følge direktoratets kjennskap til forholdene i Kroatia har politiet både evne og vilje til å beskytte landets borgere i en slik grad at det ikke er naturlig å karakterisere de nevnte anførsler som forfølgelse i konvensjonens forstand. I denne forbindelse vises det til at kroatisk myndigheter i 1997 vedtok å innføre strengere sanksjoner for ovenfor vold i hjemmet. ( I intervjuet forteller søker: ”Søker gikk til politiet, men de sa de ikke ville blande seg inn i deres forhold fordi han hadde ofret seg og livet til sin bror for Kroatia.”)<sup>119</sup> Det er sett hen til søkerens opplysninger om manglende oppfølging fra enkeltpersoner innen politiet, uten at det er tillagt vekt. Det vises til at søker bør være sikret nødvendig beskyttelse ved å ta kontakt med personer på høyere nivå i politiet, eller ved å henvende seg til OSSE.”

I saken KPFR 42 som ble avgjort et halvt år senere kommer man frem til følgende konklusjon, sitat fra de interne merknader:

---

<sup>118</sup> ECRE Guidelines s. 6

<sup>119</sup> Opplysning i parentes satt inn av forfatter

”Selv om det generelle utgangspunkt er at hun til slutt vil få beskyttelse, hvis hun fremmer sin sak høyt nok i hierarkiet, mener jeg at dette ikke kan brukes i denne saken. I teorien sies det at man at man har en velbegrunnet frykt, dersom myndighetene ikke kan gi en adekvat og effektiv beskyttelse. Hvis så ikke er tilfelle, for eksempel ved diskriminering på lokalt nivå, kan konsekvensene være at myndighetene bifaller eller tolererer brudd på menneskerettighetene. Dersom vi skulle kreve at søker i denne saken skulle henvises til å søke hjemlandets beskyttelse, kan dette innebære at søker vil bli utsatt for svært grove overgrep i perioden inntil beskyttelse oppnås. Det vises til at vi har lagt til grunn at søker ikke får hjelp på lokalt nivå og at hun således er henvist til å søke beskyttelse høyere innen systemet. Emm kan denne sendrektigheten få svært alvorlige følger på bakgrunn av anførselene som foreligger i saken.”

I forhold til kvinner er det et moment at de vil kunne utsette seg selv for en øket fare dersom de i det hele tatt velger å oppsøke politiet. Det er mulig at kvinner står i fare for ytterligere overgrep dersom mannlige slektninger får informasjon om at de har søkt hjelp utenfor husets fire vegger i et familieanliggende. Videre er det slik at mange kvinner lever under slike forhold at det vil være umulig for dem å søke myndighetenes hjelp. Følgende sak fra Eritrea KPFR 11, viser hvordan den enkelte søkers bakgrunn kan gjøre at det ikke er mulig for en asylsøker å søke hjelp hos myndighetene.

”Det må stilles spørsmål ved muligheten for at søker kan bryte med denne tradisjonen (tvangsekteskap) ved eventuelt å søke beskyttelse hos de eritreiske myndigheter eller ved å bryte båndene til sin familie og for eksempel søke å skape et nytt liv i Amara. [...] Det legges til grunn at søker opererer innenfor et relativt tradisjonalistisk nettverk. Dette vil si at søker i hele sitt liv har levd innenfor familiens rammer, og at hennes muligheter og begrensninger bør analyseres innenfor denne rammen. Søker har ingen utdanning og kontakten med det eritreiske storsamfunnet synes som liten. Dette er et argument som kan brukes for å sannsynliggjøre at søkers muligheter utenfor storfamiliens rammer er meget begrensede. Det blir vanskelig å forvente at en kvinne som har levd innenfor en slik lukket kontekst kan bryte tvert med sin familie, og i tillegg finne muligheter for å kunne meddele sitt brudd og søke beskyttelse hos de relevante myndigheter.” [...] Ved en

eventuell retur til Eritrea synes det usannsynlig å forvente at søker på eget initiativ vil kunne bryte med sin familie gitt de forutsetninger søker har. Det er derfor lite sannsynlig at man kan forvente at eritreiske myndigheter vil ha mulighet til å øve noen beskyttelse overfor søker. Dette gitt at sentralmyndighetene ikke er veldig nærværende uansett i de områder der søker er hjemmehørende og at de med liten sannsynlighet vil kunne beskytte søker med mindre grov vold benyttes.”

Et annet moment er at kvinner som faktisk oppsøker myndighetene for beskyttelse kan oppleve vanskeligheter med å bli trodd. I noen land oppstilles rettspleien strengere beviskrav for kvinner enn menn, jf. drøftelsen av sak KPFR 36 ovenfor. Alle disse momentene kan føre til at kvinner faktisk ikke oppsøker myndighetene, da de vet at sjansene for å få hjelp er få, og at de utsetter seg for ytterligere fare ved å oppsøke hjelp.

I de australske retningslinjene<sup>120</sup> og ECREs retningslinjer<sup>121</sup> slås det fast at det faktum at en kvinne ikke har søkt sitt lands myndigheter om hjelp, ikke bør være avgjørende i tilfeller hvor hun enten vil utsettes seg for større fare ved å kontakte myndighetene eller hvor hun er i tvil om at hun ville kunne fått beskyttelse ved å oppsøke myndighetene. Også de irske retningslinjene<sup>122</sup> sier at det ikke bør oppstilles et krav om at kvinner faktisk må ha forsøkt å få hjelp fra hjemlandets myndigheter, dersom kvinnen kan godtgjøre at dette enten ville utsatt henne for fare eller ikke vært effektivt.<sup>123</sup>

På bakgrunn av de saker gjennomgått i forbindelse med prosjektet kan det synes som om utlendingsforvaltningen til tider fortolker kravet til effektiv beskyttelse strengt. Det kan virke som om man oppstiller et krav om at myndighetene må ha vært kontaktet, videre at man ikke anser det som tilstrekkelig bevis på manglende evne og vilje hos staten dersom man kun har tatt kontakt med de lokale myndigheter. I enkelte av de sakene vi har gjennomgått er det uttalt at dersom man ikke kan få hjelp fra lokale myndigheter må man søke hjelp lenger opp i hierarkiet.

---

<sup>120</sup> Australian Department of Immigration and Multicultural Affairs; Refugee and Humanitarian Visa Applicants, Guidelines on Gender Issues for Decision Makers (1996)

<sup>121</sup> ECRE; “Position Paper on Asylum Seeking and Refugee Women”, South Africa National Consortium on Refugee Affairs; “Gender Guidelines for Asylum Determination”

<sup>122</sup> Ireland; “Women and the Refugee Experience: Towards a Statement of Best Practice”, Canadian Immigration and Refugee Board; “Women Claimants fleeing Gender-Related Persecution: Guidelines”, (2000)

<sup>123</sup> Irske retningslinjer pkt.2.4

I teorien er det antatt at man i vurderingen av om effektiv beskyttelse foreligger ikke kan oppstille et absolutt krav om at man må ha søkt å få myndighetenes hjelp. Dersom kvinnen vil risikere ytterlige overgrep fra eksempelvis ektemann dersom hun henvender seg til politiet, dersom hun har rimelig tvil om ville fått hjelp, eller dersom hun ved å kontakte politiet setter sitt liv i fare, har man i teorien tatt til orde for at det faktum at en kvinne ikke har søkt hjelp hos de lokale myndigheter ikke skal være avgjørende for vurderingen av om hun er forfulgt eller ikke.<sup>124</sup>

## 4.4 Voldtekt og seksuelle overgrep

### 4.4.1 Voldtekt som brudd på internasjonal rett

Mange kvinner anfører som asylsgrunnlag at de har vært utsatt for forfølgelse som har kommet til uttrykk gjennom voldtekter og seksuelle overgrep. Seksuelle overgrep kan være et middel som brukes i kamp mellom ulike klaner, ulike etnisiteter eller i krig. Voldtekt og seksuelle overgrep kan utgjøre brudd på forbudet mot tortur og ”grusom, nedverdiggende og umenneskelig behandling”<sup>125</sup>, retten til personlig sikkerhet<sup>126</sup> og i visse tilfelle retten til liv<sup>127</sup>. Som resultat av voldtekt risikerer mange å bli utstengt sosialt.<sup>128</sup> I sterkt patriarkalske samfunn eller stammesamfunn, hvor kvinnens identitet og sikkerhet henger sammen med hennes tilhørighet til en familie eller stamme, kan sosial utestengelse få svært alvorlige konsekvenser. Kvinnen kan ved slik utestengelse komme til å stå uten rett til frihet og sikkerhet<sup>129</sup>, uten rett til privatliv<sup>130</sup> og i fare for tortur, grusom eller nedverdiggende behandling<sup>131</sup> da man i noen samfunn anser utstøtte kvinner for nærmest ”fritt vilt”.

---

<sup>124</sup> H. Crawley, ”Refugees and Gender, Law and Process”, Jordans Bristol 2001, på s. 58,

<sup>125</sup> FNs Menneskerettserklæring artikkel 5, SP artikkel 7, EMK artikkel 3

<sup>126</sup> FNs Menneskerettserklæring artikkel 3, SP artikkel 9, EMK artikkel 5

<sup>127</sup> FNs Menneskerettserklæring artikkel 3, SP artikkel 6 (1), EMK artikkel 2

<sup>128</sup> Australian Guidelines para. 4.8

<sup>129</sup> FNs Menneskerettserklæring artikkel 3, SP artikkel 9, EMK artikkel 5

<sup>130</sup> FNs Menneskerettserklæring artikkel 17, SP artikkel 12, EMK artikkel 8

<sup>131</sup> FNs Menneskerettserklæring artikkel 5, SP artikkel 7, EMK artikkel 3



Som nevnt anvendes seksuelle overgrep og voldtekter ofte som et middel i krigføring.<sup>132</sup> Mange av de kvinnelige asylsøkerne som ankommer Norge flykter fra krigssituasjoner.<sup>133</sup> For å kunne foreta en vurdering av hvorvidt disse kvinnen er forfulgt er det viktig å ha kunnskap om deres rettslige stilling og rettigheter i en krigssituasjon.

Systematiske voldtekter kan utgjøre 'etnisk rensing' og dermed være folkemord<sup>134</sup>, systematiske voldtekter som et middel i krigføring er å anse som brudd på internasjonal humanitær rett og internasjonal strafferett. Eksempler på dette finner man i nyere rettspraksis fra de internasjonale ad hoc domstolene<sup>135</sup>. Eksempelvis ICTR<sup>136</sup> Prosecutor v Akayesu<sup>137</sup>, ICTY<sup>138</sup> Prosecutor v Furundzija<sup>139</sup> eller ICTY Prosecutor v Kunarac, Kovac and Vukovic<sup>140</sup>. *Ad hoc* domstolene har i sin rettspraksis slått fast at voldtekt og seksuelle overgrep kan anses som, tortur (ICTY i Celebici-saken, IT-96-21-A), forbrytelser mot menneskeheten, (ICTY i Kunarac, Kovac, Vukovic IT-96-23) (ICTR v Akayesu, ICTR-96-4-T) og krigsforbrytelser (ICTY i Kunarac, Kovac, Vukovic IT-96-23, ICTY i Furudizija, IT-95-17).

I henhold til statuttene<sup>141</sup> til den nye internasjonale straffedomstolen<sup>142</sup> (heretter "ICC") i Haag, kan voldtekt og andre former for kjønnsespesifikke overgrep straffes som 'crimes against humanity', forbrytelser mot menneskeheten, Roma vedtektene artikkel 7 (1) g), 'war crimes', krigsforbrytelser, artikkel 8 (b) xxii og 'genocide', folkemord, artikkel 6. Norge ratifiserte Roma-vedtektene 16. februar 2000.<sup>143</sup> I henhold til Genève konvensjonen (IV)<sup>144</sup> skal kvinner beskyttes

---

<sup>132</sup> Som eksempel på menneskerettsovergrep overfor kvinner i krigssituasjoner angir Beijing Platform of Action para. 114 "murder, systematic rape, sexual slavery and forced pregnancy". Se også South African Guidelines s. 7

<sup>133</sup> Om "Women and Armed Conflict" kan det leses mer under eksempelvis Beijing Platform of Action, E "Women and Armed Conflict" eller J.G. Gradam og M.J. Jarvis, "Women, Armed Conflict and International Law", Kluwer Law International, The Hague 2001

<sup>134</sup> ICC Statute artikkel 6 b) og d), (The Rome Statute, <http://www.un.org/law/icc/>), også Australia Guidelines para. 4.7

<sup>135</sup> De internasjonale ad hoc domstolene er pr i dag den internasjonale krigstribunal for det tidligere Jugoslavia (ICTY) og den internasjonale krigstribunal for Rwanda (ICTR). Se tribunalenes hjemmesider, <http://www.un.org/icty/> og <http://www.ictcr.org/>

<sup>136</sup> International Criminal Tribunal for Rwanda

<sup>137</sup> The Prosecutor v Jean-Paul Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, <http://www.ictcr.org/wwwroot/default.htm>

<sup>138</sup> International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

<sup>139</sup> Prosecutor v Anto Furundzija, Case No. IT-95-17, <http://www.un.org/icty/judgement.htm>

<sup>140</sup> Prosecutor v Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic, Case No. IT-96-23, <http://www.un.org/icty/judgement.htm>

<sup>141</sup> The Rome Statute, på norsk omtales de som "Roma vedtektene", jf. NOU 2002:4, kap. 9.2

<sup>142</sup> International Criminal Court

<sup>143</sup> Ved lov 15. juni 2001 nr 65, ble Roma-vedtektene gjennomført i norsk rett.

mot overgrep "on their honour, in particular against humiliating and degrading treatment, rape, enforced prostitution or any form of indecent assault".<sup>145</sup>

Det har i de senere år skjedd viktige endringer i internasjonal strafferett som vil kunne ha betydning for saksbehandlingen i asylsaker, kanskje særlig i forhold til kvinnelige asylsøkere. I straffelovkommisjonens forslag til ny straffelov NOU 2002:4 søker man å vedta nye bestemmelser om krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten i den nye straffelovs kapittel 16.<sup>146</sup> Det antas at dette er områder innenfor internasjonal rett som vil være i stadig fokus i årene fremover, spesielt når domstolen i Haag starter sitt virke. For at utlendingsforvaltningen skal fatte vedtak i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser, er det viktig å oppdatere og øke kunnskapen på dette området.

#### 4.4.2 Praksis i utlendingsforvaltningen

Av de 56 sakene gjennomgått i forbindelse med prosjektet er det til sammen 8 saker hvor søker har anført voldtekt og seksuelle overgrep som grunnlag for asyl.

Følgende tabell gir oversikt over utfallet av de 8 asylsøknadene:

<b>Anført asylgrunnlag</b>	Voldtekt og seksuelle overgrep					
<b>Resultat</b>	Avslag	Asyl	Tillatelse § 8, 2. ledd	Othum § 15, 1, 1	Othum § 15, 1, 2	Uf. § 21, 3.ledd
<b>Antall</b>	2	-----	3	-----	3	-----

<sup>144</sup> Norge ratifiserte de fire Genève konvensjonene 03.08.1951

<sup>145</sup> Genève Convention IV artikkel 127. Genève konvensjonene gjelder bare i internasjonale krigskonflikter, mellom suverene stater, mange av kvinnene som ankommer Norge flykter imidlertid fra interne krigssituasjoner, borgerkriger og liknende, for krigsrettens anvendelse på interne militære konflikter se ICTY Prosecutor v Tadic, Case No. IT-94-1-AR72, Interlocutory Appeal on Jurisdiction, para. 96-137. <http://www.un.org/icty/judgement.htm> Dommen er gjengitt med kommentar i A.Klip og G.Slüiter (eds.), "Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals, The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia 1993-1998", s. 33-140. Se forøvrig sontringen mellom internasjonale og interne konflikter i ICC Statute artikkel 8 om "war crimes", 8 (2) a), b), c) og d)

<sup>146</sup> Foreslått nytt kapittel 16 i ny straffelov, jf. NOU 2002:4 kap. 9.2

Tabellen nedenfor gir en oversikt over begrunnelsene gitt for utlendingsforvaltningens vedtak.

Resultat	Id	Begrunnelse
AVSLAG	KPFR 01	Enkeltstående tilfelle av kriminalitet, ikke av slik art og omfang at det er forfølgelse
	KPFR 13	Fremtidsrettet vurdering av frykten for forfølgelse
Tillatelse § 8, 2. ledd, jf. § 15, 2. ledd	KPFR 14	Fremtidsrettet vurdering av frykten for forfølgelse
	KPFR 15	Overgrepene langt tilbake i tid, ikke årsakssammenheng
	KPFR 16	Overgrepene er langt tilbake i tid, heller ikke overgrep av slik art og omfang at det er forfølgelse
OTHUM § 15, 1, 2	KPFR 02	Fremtidsrettet vurdering av frykten for forfølgelse, den trakassering søker frykter ved retur gir rett til othum etter § 15, 1, 2
	KPFR 03	Ikke utsatt for overgrep av slik art og omfang at det kan kalles forfølgelse, voldtekten er en kriminell handling
	KPFR 17	Ikke forfølgelse, ikke konvensjonsgrunn, ikke årsakssammenheng

#### 4.4.2.1 Avslag

**KPFR 01**, kvinne, roma fra Jugoslavia. Søkeren forteller i asylintervjuet om hvordan hun og familien som sigøynere i Serbia har det svært vanskelig, at de ikke har noe beskyttelse og ingen steder å søke hjelp ved behov. Søker mener at rom er utsatt for etnisk rensking i hjemlandet. Den avgjørende årsaken til at søkeren forlot sitt hjemland var at hun og ektemannen ble angrepet i sitt hjem. Søkeren ble voldtatt og hennes mann ble slått. Overgriperen uttrykte at ”de skulle drepe disse sigøynerne”. Da paret oppsøkte politiet for å søke beskyttelse ble de anmodet om å dra til et trygt sted, for øvrig kunne ikke politiet bidra med noe.

Kvinnen fikk avslag på sin søknad om asyl. Direktoratet fastslo at søker ikke hadde vært utsatt for forfølgelse, men ”et enkeltstående tilfelle av kriminalitet”. I vurderingen av om søker frykter ”forfølgelse” uttaler direktoratet;

”Direktoratet har merket seg søkerens anførsler om trakassering, men mener at de forhold søkeren påberoper seg ikke har hatt et slikt omfang eller vært av en slik karakter at disse kan karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand.”

Dette er en sak hvor det kan argumenteres at asyl kunne og skulle vært gitt. Dersom man ikke anser voldtekten i seg selv som tilstrekkelig for å fylle vilkåret til ”forfølgelse”, vil man kunne si at de hendelser kvinnen er utsatt for til daglig, hvor hun oppgir å leve uten personlig frihet og sikkerhet<sup>147</sup>, samt overgrepet i hennes hjem<sup>148</sup> og episoden med voldtekten<sup>149</sup> kumulativt utgjør forfølgelse<sup>150</sup>. Det synes også forholdsvis klart at forfølgelsen står i årsakssammenheng med at kvinnen er sigøyner, roma. Et argument for dette er det faktum at mannen som voldtok henne ga uttrykk for at han angrep henne og familien fordi de er sigøynere. Kvinnens manglende sikkerhet i hverdagen og manglende hjelp og beskyttelse fra myndighetene fra politiet skyldes sigøynernes lave stilling i det serbiske samfunnet generelt. Det er således ikke snakk om et ”enkelstående tilfelle av kriminalitet”.

I **KPFR 13** er søker en ung albansk kvinne, hun anfører som asylgrunnlag at hun ble voldtatt under krigen. Som følge av voldtekten og overgrepene hun opplevde under krigen har hun utviklet epilepsi. Kvinne får avslag på sin søknad om asyl i UDI og UNE.

Avslaget begrunnes med at konvensjonen legger opp til en fremtidsrettet vurdering av forfølgelsesbegrepet;

”Konvensjonen legger opp til en fremtidsrettet vurdering av om søkeren ved retur til hjemlandet vil bli utsatt for slike reaksjoner fra myndighetenes eller andres side. Det er ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at søkeren ved retur til hjemlandet vil bli utsatt for slik forfølgelse. Direktoratet har merket seg at søkeren er blitt voldtatt, men viser til at dette skjedde for tre år siden og at konvensjonen legger opp til en fremtidsrettet vurdering.

---

<sup>147</sup> FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 3, SP artikkel 9 (1), EMK artikkel 5

<sup>148</sup> ”Ingen må utsettes for vilkårlig eller ulovlig inngrep i privat- eller familieliv, hjem...” SP artikkel 17 (1), for øvrig FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 12, ØSK artikkel 10, EMK artikkel 8

<sup>149</sup> Brudd på forbudet mot at ingen må underkastes ”grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling”, FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 5, SP artikkel 7, EMK artikkel 3

<sup>150</sup> UNHCR Handbook para. 53 og 55, også Australske retningslinjer pkt. 4.15

Direktoratet bemerker videre at situasjonen i Kosovo har endret seg betraktelig siden 1999, og at det ikke lenger foreligger noe generelt beskyttelsesbehov for den albanske befolkningen.

Søker innvilges ikke asyl, da hun ikke har en velbegrunnet frykt fremtidig forfølgelse.

#### **4.4.2.2 Tillatelse § 8, 2. ledd, jf. §, 15 annet ledd**

**KPFR 14**, søker er kvinne fra Jugoslavia som ble voldtatt flere ganger under krigen. I intervjuet forteller søker at hun ikke har vært arrestert, men at serbisk politi kom hjem til dem, først for å få penger, senere for å få gull og smykker, ”etter hvert ønsket de bare kvinner”. Serbiske styrker kom hjem til dem i mai 1998 søker ble voldtatt flere ganger av flere ulike menn. Søker ble deretter brakt inn på politistasjonen hvor hun ble mishandlet og voldtatt igjen, i påsyn av flere andre innbrakte, også menn. Medfanger kunne ikke gripe inn, da de hadde håndjern på hender og føtter. For å unngå flere overgrep i hjemmet bodde søker og familien i skogen i tre måneder, der bodde de under åpen himmel i svært vanskelige forhold.

I intervjuet sier søker;

”hun føler at hun aldri kan dra tilbake til Kosovo etter alt hun har opplevd, selv om det skulle bli fred og gode tider der. [...] ....søker sier at hun kommer til å ta sitt eget liv dersom hun blir sendt tilbake til Kosovo. Hun tror ikke hun får noen konsekvenser fra myndighetenes side dersom hun reiser tilbake til Kosovo. Men det er først og fremst vanskelig å reise pga. det overgrepet som skjedde mens hele familien så på. [...] Søkere eldste sønn har fortsatt vonde drømmer om det som skjedde i Kosovo og ønsker heller ikke å reise tilbake.”

Direktoratet finner at søker ikke kan anses som flyktning, hun har således ikke rett til asyl i Norge. I vedtaket gis følgende begrunnelse;

” Konvensjonen legger opp til en fremtidsrettet vurdering av om søkeren ved retur til hjemlandet vil bli utsatt for slike reaksjoner fra myndighetenes eller andres side. Det er ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at søkeren ved retur vil bli utsatt for slik forfølgelse.

[....] Direktoratet har merket seg søkerens anførsler om mishandling fra serbiske styrker i mai 1998. Situasjonen i Kosovo i dag er imidlertid en helt annen enn da søkeren forlot området. Det er i vurderingen sett hen til FNs resolusjon 1244, inngått av FNs Sikkerhetsråd 10.06.99.”

Søker gis ikke asyl, da hun ikke har frykt for fremtidig forfølgelse.

Søker i **KPFR 15** er en kvinne fra Somalia. Hun anfører som asylgrunnlag at hun er blitt voldtatt, videre anfører hun den generelt vanskelige livssituasjonen i hjemlandet. Søker forteller i intervjuet at hun i 1994 ble bortført og voldtatt av tre menn som kjørte bil opp foran huset hun bodde i. Hun ble satt fri umiddelbart etter voldtekten.

Direktoratet avslår søknaden om asyl, men innvilger tillatelse etter § 8, 2. ledd. Kvinnen kan ikke anses som en flyktning da;

”Den anførte voldtekten ligger langt tilbake i tid, og fremstår i henhold til søkerens forklaring ikke som et ledd i en forfølgelse av personer med søkerens etniske tilhørighet.”

Søker innvilges ikke asyl, da de overgrep hun har vært utsatt for ikke anses for å være av en slik art eller et slikt omfang at det er å anse som forfølgelse.

I **KPFR 16**, søker er en kvinne fra Somalia, anføres som asylgrunnlag den generelt vanskelige og usikre situasjonen i Somalia, samt at søker flere ganger har blitt voldtatt og tatt til fange som følge av uroligheter i landet. I asylintervjuet forteller hun at hun mellom 1991-93 ble tatt til fange tre ganger av militis, de kom hjem til henne og tok henne med seg, hun ble i det lengste holdt i fange i 14 dager, hun ble voldtatt mange ganger, og de gjorde som de ville med henne.

Direktoratet slår fast at kvinnen ikke er å anse som flyktning;

”Direktoratet mener at søkeren ikke har vært utsatt for reaksjoner som kan karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand, eller at hun vil risikere slik

forfølgelse ved retur. Verken søkers anførsler om klankrig/borgerkrig eller den generelt sett vanskelige situasjonen i Somalia kan danne grunnlag for asyl. Det vises til at de hendelser søker anfører ligger langt tilbake i tid.”

#### **4.4.2.3 Othum § 15, 1. ledd. 2. punktum**

**KPFR 02**, søker er en ung kvinne fra Jugoslavia, hun ble utsatt for grove seksuelle overgrep under krigen. Som følge av voldtektene ble hun gravid, og fødte senere et barn. Kvinne ble kidnappet og holdt innesperret i tre døgn, det var i denne perioden overgrepene fant sted. I intervjuet forteller kvinnen følgende om perioden i fangenskap;

”Under fangenskapet ble jeg mishandlet på forskjellige måter, det aller verste var voldtektene, de brukte forskjellige metoder. Det var flere stykker som voldtok. Jeg ble skadet i ryggen fordi jeg måtte ligge på bordet, på grunn av kanten. Søker fremviser under intervjuet arr i korsryggen. Etter at de hadde fullført voldtektene kastet de meg inn i dusjen. Den andre natten, etter at de hadde fullført sitt, vasket de meg med vin. På spørsmål pm hvor mange som var i rommet: Det var alltid en som satt i døren, han bare satt der. Det var to til, en som holdt meg nede på bordet og en som stod foran. Etter at en var ferdig kom det en ny en. Mens de voldtok meg sa de på serbisk hvor mye de likte albanske kvinner. [...] Natten etter hørte jeg en annen kvinne skrike. Det var nesten verre å høre henne. Jeg så henne aldri. Søkeren forteller videre at; De sa at hvis jeg ikke gjorde som de sa kom de til å finne søstrene mine.”

Kvinne fikk avslag på søknaden om asyl, da asylvurderingen er fremtidsrettet. Hun ble innvilget othum etter § 15, 1. ledd 2. punktum. I vedtaket begrunnes avgjørelsen på følgende måte;

”Søkeren anfører at hun ikke kan reise tilbake til Kosovo fordi hun har et serbisk barn. Verken familien eller andre albanere aksepterer dette. [...] Konvensjonen legger opp til en fremtidsrettet vurdering av om søkeren ved retur til hjemlandet vil bli utsatt for slike reaksjoner fra myndighetens eller andres side. Det er ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at søkeren ved retur til hjemlandet vil bli utsatt for slik forfølgelse. Direktoratet har merket seg de lidelser søkeren har vært utsatt for under krigen. Selv om dette på ingen måte kan aksepteres vil direktoratet bemerke at situasjonen Kosovo i dag er en helt annen enn da

søkeren forlot området. Det er ikke lenger en krigssituasjon i regionen. Sikkerhets-situasjonen i Kosovo tilsier ikke lenger at foreligger et generelt sikkerhetsbehov for den kosovoalbanske befolkningen. Direktoratet har videre vurdert søkerens situasjon med et serbisk barn. Direktoratet er kjent med at kvinner i en slik situasjon kan bli utsatt for trakassering og være i en vanskelig situasjon ved en retur til Kosovo. Direktoratet mener imidlertid det søkeren risikerer å bli utsatt for ikke kan karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand.”

Årsaken til at kvinnen innvilges othum etter § 15, 1. ledd, 2. punktum begrunnes slik i direktoratets interne merknader;

”Det at hun som et resultat av voldtekten fødte et serbisk barn [.....] fører til at denne søkeren er vil være i en flyktningliknende situasjon, altså 1. ledd. Ut fra den kunnskapen vi har om mentaliteten fra blant albanerne vil hun være i en sårbar og utsatt situasjon. Hun har en sterk tilknytning til serberne ved å ha et serbisk barn. Barnet vil også sannsynligvis vokse opp med trakassering og andre problemer. [...] Direktoratet har videre vurdert søkerens situasjon med et serbisk barn. Direktoratet er kjent med at kvinner i en slik situasjon kan bli utsatt for trakassering og være i en vanskelig situasjon ved en retur til Kosovo. Direktoratet mener imidlertid det søkeren risikerer å bli utsatt for ikke kan karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand.”

I vurderingen av grensegangen mellom asyl og othum er det interessant å se på begrunnelsen for at søker innvilges othum etter § 15, 1, 2. Direktoratet legger til grunn at søker ved retur vil kunne bli utsatt for ”trakassering og være i en vanskelig situasjon”, men ikke overgrep av en slik art og et slikt omfang at det vil kunne karakteriseres som forfølgelse. Loven § 15, 1. ledd annet punktum slår fast at utlending i medhold av loven ikke må sendes til noe område der han/hun kan stå i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling. Kravet til arten og omfang av overgrep er strengere etter § 15, 1, 2 enn etter § 17 jf. § 16, det er derfor en noe underlig lovfortolkning som ligger til grunn når direktoratet finner at trakasseringen man finner det sannsynlig at søker vil oppleve ved retur ikke kan kalles forfølgelse i henhold til § 17 jf. § 16, men likevel tilfredstiller kravet i § 15, 1, 2.



**KPFR 03**, søker er kvinne fra Somalia, hun er voldtatt og gravid som følge av voldtekten. Fordi det er stor skam i det somaliske samfunnet å være gravid uten å være sammen med barnets far, ble hun baksnakket og hun følte seg utstøtt av samfunnet. Hun var redd for at hun skulle bli drept, derfor kunne hun aldri forlate huset.

Om voldtekten og konvensjonens vilkår om forfølgelse sies følgende i direktoratets vedtak;

”Direktoratet mener at søker ikke har en velbegrunnet frykt for forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand. Direktoratet mener at de opplevelse søkeren har hatt under graviditeten ikke er rettet mot søkeren som ledd i en individuell og systematisk forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand. Direktoratet anser det ikke som sannsynliggjort at søker vil oppleve forfølgelse i konvensjonens forstand ved en eventuell retur til hjemlandet. Voldtekten som søker ble utsatt for må karakterisere som en kriminell handling, og ikke et overgrep relatert til søkers rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning.”

Søker innvilges othum etter uf § 21, 1. ledd ”etter en individuell vurdering som skal foretas i alle saker. Hun vil pga voldtekten være særlig utsatt ved en retur.”<sup>151</sup>

I **KPFR 17** er søker en kvinne fra Kongo. Kvinne fra DRC hvis mann er yrkesmilitær. Mannen blir tvangssendt til fronten ved Equator. Kvinnen blir oppsøkt av tre militære som spør hvor hennes mann befinner seg. Hun viser frem brev hun har mottatt fra mannen, og blir bedt om å følge med soldatene da dette brevet må fremvises til deres overordnede. Under kjøreturen startet soldatene å snakke nedlatende om søker, de plasserte bind foran øynene hennes og bandt hendene hennes bak ryggen hennes. Hun ble spurt hva mannen hennes hadde gjort for å bli rebell. Søker ble ført til en leir hvor hun ble internert i femten dager. Hun kom seg bort fra leiren ved å rømme. I leiren ble hun holdt i et mørkt rom på ca 10 kvm, ingen andre befant seg i rommet. Det var ikke tilgang til toalett. Ved flere anledninger ble søker voldtatt. Dersom hun forsøkte å gjøre motstand ble hun slått i underlivet og skamklipt (hun har på seg parykk under intervjuet). Søker ble voldtatt

---

<sup>151</sup> Sitat merknadene

ved tre anledninger, hver gang var det tre personer som deltok. Søker opplyser i intervjuet at da hun ble reddet ut (da hun rømte) var hun så medtatt at hun ikke kunne gå selv.

”Direktoratet mener at søkers anførsler ikke danner grunnlag for asyl da frykten for overgrep ikke relaterer seg til noen av forfølgelsesgrunnene i loven eller konvensjonen. Søkerens frykt for overgrep er begrunnet ut fra at hennes ektefelle har blitt beskyldt for å ha sluttet seg til rebellene i hjemlandet. Direktoratet har merket seg at søkeren forteller at hun har blitt utsatt for voldtekter mens hun satt i forvaring. Ifølge direktoratets vurderinger er disse forholdene imidlertid ikke av en slik art at det kan anses som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand.”

I denne saken kunne man gitt søker asyl. Direktoratet anfører at søkers frykt for forfølgelse ikke relaterer seg til noen av forfølgelsesgrunnene i konvensjonen. Søkers sak er imidlertid et eksempel på avledet forfølgelse, og denne kan sies å stå i årsakssammenheng med konvensjonsgrunnen medlemskap i spesiell sosial gruppe. Den spesielle sosiale gruppen vil være familie.

Direktoratet legger en svært streng fortolkningsnorm til grunn for forfølgelsesbegrepet når de slår fast at de overgrep søker har vært utsatt for i fangenskap ikke er av en slik art og omfang at ”det kan anses som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand”.

#### **4.4.3 Sammenfatning**

8 saker hvor anført asylgrunnlag har vært voldtekt og/eller seksuelle overgrep er presentert ovenfor. Det kanskje mest interessante funn er at ingen av asylsøkerne i denne gruppen innvilges asyl, til gjengjeld er utlendingsloven § 15, 1, 2 anvendt hyppigere for denne typen overgrep enn hva gjelder de vold i familien, tvangsekteskap og brudekidnapping.

Vilkåret om at vurderingen av forfølgelsesbegrepet er fremtidsrettet ser ut til å være hovedårsaken til at ingen av søkerne innvilges asyl. Grensegangen mellom asyl og othum for denne gruppen asylsøkere kan forklares med at en person bare antas å ha ”well-founded fear of persecution” hvis frykten for forfølgelse er fremtidsrettet. sammendrag

Avgjørelsen i KPFR 17 er for øvrig et eksempel på at utlendingsforvaltningen for noen typer *kjønns spesifikke overgrep*, i dette tilfellet voldtekt, legger en svært streng fortolkningsnorm til grunn. Enhver anførsel om seksuelle overgrep må som andre anførte asylgrunnlag vurderes i forhold til vilkårene i konvensjonens definisjon. Muligheten for at søkeren kan være utsatt for forfølgelse må ikke avslås før det er foretatt en helhetlig og grundig vurdering av de faktiske forhold i saken vurdert opp mot konvensjonens vilkår.

## 4.5 Vold og misbruk i hjemmet

### 4.5.1 'Domestic violence' og internasjonal rett

Vold og misbruk i hjemmet er en form for kjønns spesifikke overgrep som går igjen i svært mange av de saker vi har fått tildelt i forbindelse med prosjektet. Det er viktig for å oppnå likestilling av kjønnetts rett til asyl, at det anerkjennes at den vold en kvinne utsettes for i hjemmet, være det seg fra hennes ektemann eller andre familiemedlemmer, kan utgjøre forfølgelse.<sup>152</sup> Noen kvinner utsettes for overgrep av et slikt omfang at det kan anses for å være tortur<sup>153</sup>. I svært mange tilfelle er forbudet mot ”grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling”<sup>154</sup> overtrådt. Mange kvinner opplever å bli innesperret i et rom eller nektet å forlate huset, dette er i strid med retten til å bevege seg fritt, ”freedom of movement”<sup>155</sup>. I henhold til CEDAW artikkel 16 (1) c) skal menn og kvinner ha like rettigheter i ekteskapet. I sin General Comment No. 19<sup>156</sup> uttaler komiteen i forbindelse med CEDAW artikkel 16;

“Family violence is one of the most insidious forms of violence against women. It is prevalent in all societies. Within family relationships women of all ages are subjected to violence of all kinds, including battering, rape, other forms of sexual assault, mental and other forms of violence, which are perpetuated by traditional attitudes. Lack of economic independence forces many women to stay in violent relationships. The abrogation of their family responsibilities by men can be a form of violence, and coercion. These forms of

---

<sup>152</sup> I forhold til vold mot kvinner, 'domestic violence', bør man se hen til rapportene fra FNs Special Rapporteur on violence against women, på Internett <http://193.194.138.190/html/menu2/7/b/mwom.htm>

<sup>153</sup> FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 5, SP artikkel 7, EMK artikkel 3

<sup>154</sup> FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 5, SP artikkel 7, EMK artikkel 3

<sup>155</sup> FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 3, SP artikkel 12

<sup>156</sup> fra den 11. sesjonen 1992, på Internett, [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm)

violence put women's health at risk and impair their ability to participate in family life and public life on a basis of equality.”<sup>157</sup>

I flere saker fra UDI, gjennomgått i forbindelse med prosjektet, er det anerkjent at vold fra ektemenn eller andre nære familiemedlemmer kan være ”forfølgelse” i konvensjonens forstand.<sup>158</sup> Ut fra de saker vi har hatt tilgang til i UNE kan de synes som om man der har inntatt en mer restriktiv holdning til disse sakene. Det er uheldig dersom de to forvaltningsorganene har ulik praksis, og man bør søke å endre dette.

Generelt kan man si at det er vanskelig å avgjøre om kvinner utsatt for vold fra ektemenn har rett til asyl, dette skyldes konvensjonens krav om at forfølgelsen må stå i årsakssammenheng med en eller flere av de fem konvensjonsgrunnene. Det kan ofte være vanskelig for en kvinne å bevise at det faktisk at hennes ektemann daglig utsatte henne for vold, står i årsakssammenheng med eksempelvis hennes medlemskap i en ”sosial gruppe”. I forhold til fortolkningen av forfølgelsesbegrepet burde imidlertid ikke disse sakene være vanskeligere å avgjøre enn andre asylsaker.

#### **4.5.2 Praksis i UNE og UDI**

Av de 56 sakene, gjennomgått i forbindelse med prosjektet, som omhandler enten kjønns spesifikke overgrep eller kjønnsbasert forfølgelse er det 15 saker hvor anført asylgrunnlag er vold i familien. Vold i familien utøves ofte fra ektemann, men det kan også være far, svigerfar eller brødre som står bak overgrepene. Vold i familien er et typisk eksempel på menneskerettsbrudd som kvinner utsettes for i større grad enn menn, altså et *kjønns spesifikt* overgrep.

---

<sup>157</sup> Sitat, CEDAW General Comment No. 19, para 23

<sup>158</sup> Eksempelvis KPFR 38, ”Søkeren opplyser at hun gjennom et 17 år langt ekteskap har blitt mishandlet av ektefellen og tvunget til prostitusjon. Søkeren sier at ektefellen har påført henne varig skade i venstre hånd og høyre ben i tillegg til psykiske problemer. Ved to anledninger skal han ha forsøkt å tenne på søkeren [...] Søkeren opplyser at hun som følge av prostitusjon, ikke vet hvem som er barnas biologiske far. [...] Mishandlingen i søkers tilfelle er så grov og systematisk at den må kunne karakteriseres som forfølgelse.”

<b>Anført asyl-grunnlag</b>	Vold og overgrep fra nær familie					
<b>Resultat av søknad</b>	Avslag	Asyl	Tillatelse § 8, 2 ”sterke menneskelige hensyn”	Othum § 15, 1, 1	Othum § 15, 1, 2	Utlendingsforskriften § 21, 3. ledd
<b>Antall</b>	2	7	5	-----	-----	1

I søken av grensegangen mellom asyl og opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner er det av interesse å se på begrunnelsene for resultatene. I denne gruppen saker er imidlertid ingen av asylsøkerne innvilget opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner, men opphold på humanitært grunnlag av ”sterke menneskelige hensyn”, tillatelse, i henhold til § 8, 2. ledd jf § 15. 2. ledd. I det følgende vil noen av begrunnelsene som er gitt i sakene bli presentert.

<b>Resultat</b>	<b>Id</b>	<b>Begrunnelse</b>
AVSLAG	KPFR 45	Troverdighet
	KPFR 36	Ikke velfundert frykt, ikke forfølgelse, hjemlandet har evne og vilje til å beskytte, mishandlingen er av privat karakter, ikke årsakssammenheng
Tillatelse, jf § 8, 2. ledd jf. § 15, 2. ledd	KPFR 08, KPFR 24	Vilkåret til forfølgelse ikke oppfylt, heller ikke fare for fremtidig forfølgelse
	KPFR 26	Privat problem som er å anse som kriminelt forhold
	KPFR 34	Privat problem som skyldes psykopatisk mann, ikke årsakssammenheng
	KPFR 41	Ikke velfundert frykt da staten har evne og vilje
ASYL	KPFR 42, KPFR 33	Forfølgelse og medlemskap i en spesiell sosial gruppe og årsakssammenheng
	KPFR 32, KPFR 25, KPFR 37, KPFR 39	Forfølgelse og medlemskap i spesiell sosial gruppe
	KPFR 38	Forfølgelse og ingen beskyttelse i hjemlandet, konvensjonsgrunn ikke diskutert

#### **4.5.2.1 Avslagssakene**

I **KPFR 36** fikk søker avslag på sin søknad om asyl i både UDI og UNE. Som asylgrunnlag anførte kvinnen at hun var utsatt for grov vold i ekteskapet, og at hun ikke lyktes å få skilsmisse i

sitt hjemland Iran. Ved flere anledninger hadde kvinnen søkt å få skilsmissem ved den lokale domstolen på sitt hjemsted. Slik oppsummerer UNE saksforholdet; ”Klageren forklarte at hun reiste fra Iran fordi hun som kvinne i Iran ikke hadde noen rettigheter, og fordi hennes mann ikke ville skille seg fra henne. [...] Ektefellen hadde ved flere anledninger tvunget barna til å røyke opium. Like før avreisen til Norge holdt han klageren fast, mens han satte en sprøyte heroin inn i hennes kropp. [...] Klageren forklarte videre at ektefellen tvang henne til samleie med sine kamerater mot betaling. Hun har flere ganger oppsøkt ’Avdeling for familierådgivning’ i byretten som blant annet står for gjennomføring av skilsmisser.”

I sitt avslag uttaler UDI;

”søkeren har ikke vært utsatt for reaksjoner fra myndighetenes side som kan karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand. Utlendingsdirektoratet har i sin vurdering lagt vekt på at søkeren ikke har utvist noen form for politisk aktivitet. Det vises til at søkeren aldri har vært arrestert, fengslet eller domfelt. [...] Det forhold at hun skal ha hatt et vanskelig ekteskap med en rusmisbruker er ikke i seg selv et forhold som gir grunnlag for asyl.”

I UNE’s vurdering av saken gjøre det en mer grundig juridisk analyse. Den første problemstilling som vurderes er følgende:

”Det første spørsmålet blir derfor om denne mishandlingen i ekteskapet kan danne grunnlag for at klageren gis flyktningstatus. [...] Klagerens frykt ved retur er knyttet seg i første rekke til ektefellen og at han vil anlegge utroskaps sak mot henne som gjør at hun kan få dødsstraff. Videre frykter klageren sin egen eldre bror og hans reaksjoner. Dessuten frykter hun at ektemannen vil kunne få foreldreansvar/omsorgsrett til barna etter en skilsmisse, og at hun kan bli tiltalt for å ha bortført barna. Nemnda finner at klageren ikke fyller vilkårene for å anses som en flyktning etter utlendingsloven § 16. [...] Nemnda har i denne vurderingen sett hen til at klagerens problemer er av en privat karakter og ikke knyttet opp mot konvensjonsgrunnene: rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en sosial gruppe eller politisk oppfatning. Klageren har blant annet anført at mishandling og tvangsprostitusjon må ses på som kjønnsrelatert forfølgelse i henhold til

Justisdepartementets 'retningslinjer for nye asylkriterier' av 13.01.1998. Nemnda er ikke enig i dette. Av retningslinjene fremgår av de eksempler som er nevnt at de handlinger som kvinnen skal ha utført må rette seg mot skrevne/uskrevne regler for det sosial liv eller regler som spesielt rammer kvinner, slik som hensyn til påkledning, retten til å ta arbeid utenfor hjemmet. I dette tilfellet er det tale om en del av en mishandling som har skjedd i hjemmet av en ektemann som er rusmisbruker. Klageren har kommet seg ut av denne situasjonen da hun reiste fra ektemannen, og vil ved en retur ikke komme tilbake til den situasjonen som ved utreisen. [...] Videre har det vært anført at Kommunal- og regionaldepartementet i Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk nr. 8 av 20.08.2001, i en artikkel om kjønnsbasert forfølgelse, nevner blant annet tvangsprostitusjon som et eksempel på forfølgelse på grunn av kjønn. Rettskildemessig er denne artikkelen av liten vekt, men nemnda har allikevel vurdert selve anførselen nærmere. Nemnda finner at heller ikke denne anførselen kan føre frem. Nemnda anser for det første prostitusjonen som har foregått som en del av en mishandling som har funnet sted i hjemmet, og at det ikke er årsakssammenheng mellom forfølgelsen og en eller flere av konvensjonsgrunnene som er nevnt ovenfor. Herunder har nemnda lagt til grunn at handlingene skjedde mens klageren var i ekteskap, men hun i dag enten allerede er skilt fra ektemannen eller vil kunne få skilsmisse av en eller flere grunner, idet mishandling ikke er sosial akseptert i Iran.”

Hovedårsakene til avslag på kvinnens asylsøknad er at et vanskelig ekteskap med en rusmisbruker ”ikke i seg selv er et forhold som gir grunnlag for asyl”, at klagerens problemer er av ”privat karakter” og ikke knyttet opp mot konvensjonsgrunnene, altså at årsakssammenheng ikke foreligger. Nemnda finner ikke at mishandling og tvangsprostitusjon kan anses som kjønnsbasert forfølgelse, da søker ikke har begått handlinger som bryter med skrevne eller uskrevne regler for det sosiale liv. Nemnda mener at tvangsprostitusjon som søker hevder å ha vært utsatt for, ikke kan anses som kjønnsbasert forfølgelse, fordi prostitusjonen er en del av den mishandling som har funnet sted i hjemmet. Det kan synes som om nemnda mener at retningslinjene må tolkes innskrenkende med hensyn til begrepet kjønnsbasert forfølgelse. UNEs vedtak ble gjort i mai 2002.

#### **4.5.2.2 Tillatelse jf. § 8, 2. ledd jf. § 15, 2. ledd**

I **KPFR 08**, ble det gitt oppholdstillatelse grunnet ”sterke menneskelige hensyn”, jf. § 8, 2. Kvinnen, fra Pakistan, anførte som asylgrunnlag at hun var blitt mishandlet av sin ektemann. Kvinnen og hennes mann var skilt, men søker anførte i sin asylsøknad at mishandlingen hadde fortsatt etter skilsmissen. I asylintervjuet forteller søker om hvordan ektemannen mishandlet henne både psykisk og fysisk, han anklaget henne for å være en dårlig mor og husmor, hun forteller at hun mistet selvtilliten av dette. Mannen kalte henne for uskolert og sa at hun ikke hadde hjerne. Søker ble også slått.

I sitt vedtak skriver UDI;

” Utlendingsdirektoratet har nøye vurdert de gitte opplysninger, men mener at søkeren ikke har vært utsatt for forfølgelse av en slik art og et slikt omfang at det faller inn under konvensjonen. Det vises til at søkeren har levd i et ekteskap som har vært preget av vold i ca 10 år. Ektefellen har under denne perioden nesten ikke bodd hjemme, mishandlingen har derfor funnet sted i perioder. Utlendingsdirektoratet er kjent med at skilte kvinner i Pakistan kan ha det vanskelig, da skilsmisse ikke er sosialt akseptert i lokalsamfunnet. Direktoratet er videre kjent med at vold innad i ekteskapet forekommer i stor grad i Pakistan, men mishandling i seg selv er ikke et forhold som automatisk faller inn under konvensjonen. [...]”Direktoratet mener at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at søkeren ved en eventuell retur til Pakistan vil bli utsatt for forfølgelse i konvensjonens forstand. Det er svært uvisst hva søkerens ektefelle vil foreta seg. Ektefellen har ikke truet med fremtidig mishandling. Ektefellen har derimot truet med å frata søkeren barna og det vises til at dette er et forhold som kan løses gjennom domstolene i Pakistan.”

Fra merknadene:

”Søker påberoper seg fysisk og psykisk vold gjennom en årrekke. Jeg har kommet til at mishandling i seg selv ikke nødvendigvis er forfølgelse etter konvensjonen. Jeg har også lagt noe vekt på signaleffekten mellom et likhetstegn mellom mishandling og forfølgelse.

I denne saken har det avgjørende element for ikke å innvilge søker flyktningstaus, vært at man mener at konvensjonens vilkår om forfølgelse er oppfylt. Direktoratet mener at overgrepene i



denne saken ikke er av en slik art og omfang at de faller inn under konvensjonen. Det henvises også til at mishandling ikke er et forhold som automatisk faller inn under forfølgelsesbegrepet. Etter direktoratets vurderinger anses det ikke sannsynlig at kvinnen vil bli utsatt for forfølgelse i fremtiden, derfor er hun heller ikke beskyttet etter § 15, 1. ledd. Saken er interessant for fortolkningen av forfølgelsesbegrepet, særskilt begrepets nedre grense.

I en annen sak fra Pakistan, **KPFR 26**, anførte søker to asylgrunnlag, hvorav det ene var at hun var blitt grovt mishandlet av sin svigerfar. Fra intervjuet:

”Søker sier at hun ble mishandlet og misbrukt av sin svigerfar veldig mange ganger, hver gang mannen ikke var hjemme, hun sier at han satt pistolen mot tinningen og ba henne kle av seg.” (Senere i intervjurapporten oppgis det at tolken bryter inn for å forklare at når søker bruker ordet ’misbruk’ kan dette være voldtekt, da ordet voldtekt ikke brukes direkte i Pakistan. På forespørsel om å forklare seg nærmer forteller søker at hun mener voldtekt.)

Søker forteller at hun ved en anledning forsøkte å fortelle sin svigermor om overgrepene, med det resultat at svigermoren prøvde å tenne på henne. Kvinnen forteller at både hun og datteren er blitt slått og at svigerfamilien har truet med å drepe henne to ganger. Hun ble slått da hun fødte en datter og måtte tilbringe hele natten ute, til tross for at det var vinter. Søker forteller at hun ikke vil reise tilbake til Pakistan fordi hun frykter at svigerfamilien vil drepe henne når hun kommer tilbake med enda en datter (søker var gravid da hun kom til Norge).

Om disse overgrepene skriver direktoratet i vedtaket;

”Søkeren mener at hun ikke kan reise tilbake til mannen og svigerfamilien i Pakistan. Hun frykter at svigerfamilien vil drepe henne, og er redd for hva som vil skje med barna hennes. Hun har ingen mulighet til å flykte til sin egen familie. Direktoratet har vurdert søkerens anførsler og funnet at de ikke er av en slik art eller et slikt omfang at de kan gi grunnlag for asyl. Det søkeren har blitt utsatt for er kriminelle forhold som kommer

innunder den vanlige straffelovgivning i hjemlandet. Dette er ikke forhold som dekkes av flyktningkonvensjonen.”

Direktoratets vurdering av hvorvidt mishandlingen kan sies å utgjøre forfølgelse i konvensjonens forstand utdypes på følgende måte i de interne merknadene;

”Når det gjelder mishandlingen fra svigerfaren blir spørsmålet også der om det egentlig er forfølgelse i lovens forstand, noe jeg i utgangspunktet mener at det ikke er. Mishandlingen fra hans side er en kriminell handling /flere kriminelle handlinger, og skal i utgangspunktet falle inn under straffelovgivningen i hjemlandet. [...] Når det gjelder mishandlingen fra svigerfaren, vil jeg tro at søker med rette frykter forstøtt mishandling ved retur. Jeg går ut i fra at søker ikke får det noe bedre, ettersom hun har oppholdt seg lenge i Norge, og i tillegg har født et nytt pikebarn. [...] Jeg mener at vi ikke bør returnere søker, men jeg tror, i henhold til praksis, at saken ikke ligger an til asyl.”

Søker ble til slutt innvilget tillatelse etter § 8, 2. ledd på grunn av ”sterke menneskelige hensyn”.

Avgjørende for at søker ikke ble innvilget asyl synes å være at de overgrep kvinnen har vært utsatt for, etter direktoratets syn, ikke er av en slik art og et slikt omfang at konvensjonens vilkår om forfølgelse er oppfylt. Med tanke på at kvinnen ved gjentatte anledninger er voldtatt av sin svigerfar, at hun under voldtektene er truet med pistol, og at svigerfamilien har forsøkt å tenne på henne, legger direktoratet en meget streng norm til grunn for sin fortolkning. Saken er således svært interessant i forhold til norsk utlendingsforvaltningens fortolkning av konvensjonens forfølgelsesbegrep i forhold til kvinnelige asylsøkere utsatt for *kjønns spesifikk* forfølgelse.

Det kan synes underlig at direktoratet i denne saken ikke vurderer uthold etter § 15, 1. ledd, 2. punktum i denne saken. I henhold til § 15, 1 ledd, 2. punktum ”må ikke” flyktning i medhold av loven sendes til noe område der vedkommende av ”liknende grunner som angitt i flyktningkonvensjonen står i nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling”. Kvinnen forteller i intervjuet at svigerfamilien flere ganger har forsøkt å ta livet av henne, og saksbehandler i UDI legger til grunn i merknadene at kvinnen med rette frykter

forfølgelse ved retur. Hvorvidt søker er beskyttet mot tilbaksendelse fordi hun ”står i nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for annen umenneskelig behandling” burde vært drøftet i denne saken.

I saken **KPFR 34** anførte søker som asylgrunnlag at hun hadde vært utsatt for grov mishandling fra sin ektemann gjennom mange år. Søkeren fikk ikke lov å forlate huset, hun fikk heller ikke lov til å være sammen med andre. Ektefellen brukte å slå henne med knyttneven, slik at hun fikk blåveis og øynene hovnet opp. Han brant henne ved et tilfelle med en sigarettglo fordi skautet hennes hadde glidd bakover slik at håret hennes kom til syne. Ektefellen brukte kniv og stakk/rispet søkeren på hendene og føttene. Søker fremviste arr under asylintervjuet. Etter at ekteparet hadde fått seks barn ville ikke mannen ha flere barn. Mannen ville ikke benytte prevensjon, men ”hoppe av i svingen”, dette fungerte i tolv år, inntil kvinnen igjen ble gravid og fødte en sønn. Mannen tok dette som et tegn på at hun hadde vært utro, mishandlet henne under hele svangerskapet, slik at hun engang måtte legges inn på sykehus. Sønnen ble mishandlet under hele oppveksten. Kvinnes ektemann omtalte sønnen som ”bastarden”, og nektet blant annet å betale for sønnen utdanning.

Kvinnen fikk ikke status som flyktning, men ble innvilget tillatelse etter lovens § 8, 2. ledd grunnet ”sterke menneskelige hensyn”.

I denne saken slo direktoratet fast at kvinnen tilhørte en spesiell sosial gruppe, ’kvinner i Iran’. Spørsmålet som ble drøftet i vedtaket var om søker hadde vært utsatt for ’kjønnsrelatert forfølgelse’. Det uttales at kjønnsrelatert forfølgelse kan gi rett til asyl etter retningslinjene av 1998;

”mishandlingen av en kvinne er ikke et forhold som i seg selv gir grunnlag for asyl. Man må få frem motivet for mishandlingen. I dette tilfellet er det ikke opplyst hvorfor ektefellen slo søkeren. Det er dermed ikke sannsynliggjort at søkeren har vært utsatt for eller står i fare for å bli utsatt for kjønnsrelatert forfølgelse.”

Denne drøftelsen er et eksempel på den forvirring som synes å råde i norsk utlendingsforvaltning når det gjelder begrepet 'kjønnsrelatert forfølgelse'. I denne saken burde man først vurdert hvorvidt den mishandling søker har vært utsatt kan anses som "forfølgelse". Deretter skulle man vurdert om forfølgelsen skyldtes eller sto i årsakssammenheng med en eller flere konvensjonsgrunner. Direktoratet la til grunn at kvinnen tilhører en spesiell sosial gruppe, spørsmålet som således skulle vært vurdert er om forfølgelsen skyldtes hennes tilhørighet til denne sosiale gruppen. Begrepet kjønnsrelatert forfølgelse vil være relevant i forbindelse med drøftelsen av om kravet til årsakssammenheng er oppfylt. I vurderingen av om søker har vært utsatt for forfølgelse i konvensjonens forstand er begrepet kjønnsbasert forfølgelse uten betydning.

Fra vedtaket:

"Direktoratet mener at søkeren ikke i tilstrekkelig grad har sannsynliggjort at hun i hjemlandet står i fare for å bli utsatt for reaksjoner som kan karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand. Søkeren har ikke utvist noen form for politisk aktivitet. Utlendingsdirektoratet har merket seg søkerens opplysninger om at hun i mange år skal ha blitt mishandlet av sin mann, men direktoratet vil bemerke at mishandling i seg selv ikke gir grunnlag for asyl. Direktoratet har i sin vurdering lagt til grunn at søkeren ikke har sannsynliggjort at hun har vært utsatt eller står i fare for å bli utsatt for kjønnsrelatert forfølgelse."

Denne saken belyser mange av de tradisjonelle problemer som dukker opp i behandlingen av asylsøknader fra kvinner som hevder å være utsatt for kjønns spesifikk og kjønnsbasert forfølgelse. Det kan synes som om det er to hovedårsaker til at asyl ikke blir innvilget i denne saken. For det første har ikke kvinnen utsatt for forfølgelse i konvensjonens forstand, for det andre er ikke kravet til årsakssammenheng, "for reasons of", oppfylt.

Saksbehandler i saken synes å trekke den slutning at dersom ikke konvensjonens krav til årsakssammenheng er oppfylt, så kan heller ikke dette gjelde vilkåret om forfølgelse. Det er riktig at vilkårene i konvensjonens artikkel 1 A (2) er kumulative, kun den person som oppfyller alle vilkår i konvensjonen har krav på asyl. At vilkårene er kumulative utelukker imidlertid ikke at de

enkelte vilkår i artikkel 1A (2) hver for seg kan være oppfylt. Konvensjonens vilkår om forfølgelse kan således være oppfylt selv om kravet til årsakssammenheng ikke er det. Slutningen i merknadene om at mishandlingen må sies å være ”en ren kriminell handling” fordi den er et ”utslag av mannens psykopatisk legning” er ikke logisk. Overgrep kan utgjøre forfølgelse i konvensjonens forstand, selv om konvensjonens øvrige krav til årsakssammenheng ikke er oppfylt.

I denne saken konkluderes det med at overgrep i form av harde slag med knyttneve, brennemerking med sigaretter og knivstikk, samt forbud mot å forlate huset og omgås andre mennesker, ikke er ”forfølgelse”. Saken er et eksempel på at forfølgelsesvilkåret i artikkel 1A (2) fortolkes svært strengt i forhold til visse typer *kjønnsesifikke* overgrep, og at slike overgrep i stedet for å anerkjennes som forfølgelse stemples som ”kriminelle handlinger.

I saken **KPFR 41** er asylsøkeren en kvinne fra Kroatia. Kvinnen anfører som asylgrunnlag at både hun og barna har vært utsatt for fysisk og psykisk mishandling av ektemann og far. Det lykkes kvinnen å få beskyttelse fra politiet mot sin voldelige ektemann. Kvinne forteller i intervjuet at hun har gått til politiet for å få hjelp, men at politiet ikke ville blande seg inn i ekteparets forhold fordi mannen hadde ofret seg og livet til sin bror for Kroatia.

Fra vedtaket:

”Det legges til grunn at søker kan få beskyttelse mot ektefellen av hjemlandets myndigheter. Direktoratet vil bemerke at de lokale myndigheter vil være de nærmeste til å gi søker beskyttelse mot de anførte trusler/overgrep. I følge direktoratets kjenneskap til forholdene i Kroatia har politiet både evne og vilje til å beskytte landets borgere i en slik grad at det ikke er naturlig å karakterisere de nevnte anførsler som forfølgelse i konvensjonens forstand. I denne forbindelse vises det til at kroatisk myndigheter i 1997 vedtok å innføre strengere sanksjoner for ovenfor vold i hjemmet. Det er sett hen til søkerens opplysninger om manglende oppfølging fra enkeltpersoner innen politiet, uten at det er tillagt vekt. Det vises til at søker bør være sikret nødvendig beskyttelse ved å ta kontakt med personer på høyere nivå i politiet, eller ved å henvende seg til OSSE.”

Søker innvilges ikke status som flyktning fordi at direktoratet mener at hun kan få beskyttelse for ektemannens misbruk i sitt hjemland Kroatia. Etter direktoratets syn har søkerens hjemland evne og vilje til å beskytte henne. I konvensjonen ligger det ikke bare et krav om at hjemlandet i tilfelle overgriperen er en privat person må ha evne og vilje til å beskytte enkeltmennesker, det er et krav om effektiv beskyttelse. Til tross for at søkeren har oppsøkt politiet og ikke fått beskyttelse, legger direktoratet til grunn at ”søker bør være sikret nødvendig beskyttelse ved å ta kontakt med personer på et høyere nivå i politiet”. Søker ble innvilget tillatelse etter § 8, 2. ledd jf. § 15, 2. ledd på grunn av sterke menneskelige hensyn.

#### **4.5.2.3 Asyl innvilget**

I sak **KPFR 42** er søker en kvinne fra Kroatia som får innvilget asyl i direktoratet. Kvinnen har vært utsatt for grov mishandling og svært grove overgrep fra sin ektemann. Ektemannen utsatte også parets felles sønn for mishandling. Mishandlingen fortsatte etter skilsmissen.

I de interne merknader uttales det;

”For at det skal innvilges asyl sies det fra KRD sin side at det er et vilkår at vedkommende ikke kan få beskyttelse fra hjemlandet fordi hun er kvinner, jf. brev fra KRD.” (1. hånd)

”Må fortolke forfølgelsesgrunnene kjønns sensitivt.” (2. hånd)

I saken fant man at de overgrep kvinnen hadde vært utsatt for utgjorde forfølgelse i konvensjonens forstand. Det avgjørende spørsmålet for direktoratet var om kvinnen kunne sies å ha effektiv beskyttelse i sitt hjemland.

”Selv om det generelle utgangspunkt er at hun til slutt vil få beskyttelse, hvis hun fremmer sin sak høyt nok i hierarkiet, mener jeg at dette ikke kan brukes i denne saken. I teorien sies det at man har en velbegrunnet frykt, dersom myndighetene ikke kan gi en adekvat og effektiv beskyttelse. Hvis så ikke er tilfelle, for eksempel ved diskriminering på lokalt nivå, kan konsekvensene være at myndighetene bifaller eller tolererer brudd på

menneskerettighetene. Dersom vi skulle kreve at søker i denne saken skulle henvises til å søke hjemlandets beskyttelse, kan dette innebære at søker vil bli utsatt for svært grove overgrep i perioden inntil beskyttelse oppnås. Det vises til at vi har lagt til grunn at søker ikke får hjelp på lokalt nivå og at hun således er henvist til å søke beskyttelse høyere innen systemet. E.m.m kan denne sendrektigheten få svært alvorlige følger på bakgrunn av anførselene som foreligger i saken. [...] Spørsmålet [er] om frykten relaterer seg til konvensjonen. Selv om dette tenderer mot kjønnsrelatert forfølgelse og sosial gruppe vil jeg ikke bruke dette som grunnlag for frykten. Søker frykter for overgrep av sin kroatiske eksmann. Hun er selv serber. Søkers eksmann er emm psykisk ustabil. Har gått til angrep på flere personer. Eksmannens motivasjon for overgrepene kan dermed ikke relateres til konvensjonen. Det sentrale etter min mening er myndighetenes manglende motivasjon for å gi søker adekvat beskyttelse. Dette kan relateres både til kjønn og etnisitet. Blir dermed en slags kumulativ vurdering av vilkårene i konvensjonen, hvor det ikke er nødvendig å fastslå at det er den ene eller den andre grunnen som er utslagsgivende. Legger dermed til grunn at frykten relaterer seg til et samvirke av grunnene i konvensjonen. Diskrimineringen viser seg ved at en etnisk kroatisk mann ville fått en annen behandling av myndighetene. Frykten går dermed inn under konvensjonen ved at den manglende oppfølging relaterer seg til konvensjonsgrunnene.” (2. hånd i merknader)

I denne saken kunne søker også vært innvilget othum etter § 15, 1, 2. Direktoratet legger til grunn at kvinnen ved retur vil kunne bli utsatt for svært grove overgrep, i henhold til § 15, 1, 2 kan othum i beskyttelsesøyemed gis til personer som står ”i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling”.

Sakene KFPR 41 og KPFR 42 er forholdsvis like, begge kvinnene kommer fra samme land, anfører mishandling i ekteskapet, frykt for sitt liv og manglende politibeskyttelse som asylgrunnlag. Vedtaket i søknad KPFR 41 er gjort i januar 2002, KPFR 42 i juni samme år. Årsaken til at KPFR 42 innvilges asyl og KPFR 41 tillatelse på grunn av sterke menneskelig hensyn, synes å være at direktoratet i sistnevnte sak har større tro på hjemlandets evne og vilje til å gi beskyttelse i saken hvor det innvilges othum. Fortolker man imidlertid 2. hånds begrunnelse i KPFR 42 dit hen at årsaken til at asyl innvilges ikke er at man har større tro på hjemlandets evne

og vilje, men at konsekvensene av at søker ikke oppnår politibeskyttelse i KPFR 42 er større enn i KPFR 41, kan det argumenteres med at søker KPFR 42 burde vært innvilget othum etter § 15, 1, 2, eller at begge sakene burde vært innvilget asyl.

I sak **KPFR 32**, kvinner fra Irak, anførte søker som asylgrunnlag at hun var mishandlet i ekteskapet. Søker ble innvilget asyl. Fra merknadene sies følgende om overgrepene søker har vært utsatt for:

”Allerede etter et på måneder [ut i ekteskapet] begynte ektemannen å slå søkeren. Søkeren skjønner ikke hvorfor han slo, hun forsøkte å være snill, men han slo henne nesten hele tiden. Han skal ha kastet en gjenstand av jern etter henne. Han skal også ha slått søkeren under graviditeten, flere ganger mot magen slik at hun begynte å blø. Søkeren forteller at han også skal ha slått sønnen og ved en anledning kastet han i veggen. Søkeren oppgir at han slo sønnen 2-3 ganger i uka. Mannen var mye borte gjennom jobben. Men søkeren fikk ikke lov til å gå ut i disse periodene. Han truet søkeren med at hvis hun gikk ut kom han til å drepe henne.”

Den faglige overordnede sier følgende om saken;

”En sak som e.m.m. ligger i grenseland othum-asyl. [...] Jeg er enig i innvilgelse av asyl, da jeg har lagt vekt på følgende forhold: 1) Søkeren ble tvangsgiftet klart mot sin vilje for at familien ikke skulle bli tvangsflyttet. 2) Mannen var en myndighetsperson. Hans sterke posisjon gjør overgrepene mer alvorlig. Det medførte også at det ville være umulig for henne å søke beskyttelse hos myndighetene. 3) Omfanget av mishandlingen og at han også holdt henne innesperret. 4) Hun forsøkte å få skilsmisse, men det gikk ikke før hun gikk med på å gi fra seg barnet.”

Saksbehandler stiller opp følgende problemstilling i merknadene; ”Kan søkeren innvilges asyl på bakgrunn av kjønnsbasert forfølgelse? Søkeren har anført at hun ble mishandlet i ekteskapet og at hun derfor måtte flykte fordi hun skilte seg og tok med barnet. For det første må graden av mishandling drøftes. Hvor ofte, hvor sterk og hvor grov er mishandlingen.” Etter en vurdering av



den faktiske mishandling konkluderer saksbehandler med at mishandlingen har vært ”grov nok”. I vurderingen vektlegges det at mannen har nektet søker å forlate huset og således har utført en meget sterk sosial kontroll. Direktoratet finner at kravet til ”well-founded fear of persecution” er oppfylt.

I merknadene legges det til grunn at kravet om konvensjonsgrunn er oppfylt;

”i retningslinjer for oppmykning av asylkriteriene er kvinner ansett for å være en sosial gruppe”.

Søker innvilges asyl fordi hun har vært utsatt for grove overgrep, det legges stor vekt på at søker ettersom hun er gift med en myndighetsperson ikke kan få hjelp fra myndighetene. Søker anses for å ha en velfundert frykt for forfølgelse.

I denne saken innvilges det asyl uten at kravet om årsakssammenheng, ”persecuted for reasons of” er drøftet i vedtaket. Dette er interessant fordi et av momentene for å gi avslag i eksempelvis KPFR 34 (tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn) og KPFR 36 (avslag) nettopp er at kravet til årsakssammenheng ikke er oppfylt. Videre er saken interessant da man legger en svært vid definisjon av konvensjonsgrunnen sosial gruppe til grunn, jf. ”kvinner er ansett for å være en sosial gruppe”.

I denne saken, som så mange andre, kan det synes som om saksbehandler har en forståelse av at kjønnsbasert forfølgelse er et eget asylgrunnlag, i tillegg til artikkel 1 A (2). Jf. problemstillingen; ”Kan søkeren innvilges asyl på bakgrunn av kjønnsbasert forfølgelse?”

**KPFR 25**, kvinne fra Pakistan, som anfører som asylgrunnlag at hun har vært utsatt for vold i ekteskapet og at hun frykter for sitt liv ved en eventuell retur. Ektemannen skilte seg fra henne mens hun var i Norge og truer med å drepe henne ved retur.

”Søkeren kunne eventuelt komme inn under konvensjonen i hht. ’forfølgelse på grunn av tilhørighet til en spesiell sosial gruppe, som kvinne’. Jeg er litt usikker på hvordan dette

skal tolkes i forhold til kvinner som blir mishandlet i ekteskap, jf.. 'de nye kriteriene' (fra 13.01.98), i forhold til kvinner og asyl. Selv om hun i ekteskapet i og for seg ikke opptrådte i strid med landets normer for hvordan en pakistansk kone skal oppføre seg, mener åpenbart hennes tidligere ektemann at det er grunn til å klandre henne blant annet fordi hun har skolegang og han ikke har det. I hht. brev fra statsråden vedr flyktningkvinner av 23.10.98, kan søker muligens komme inn under konvensjonen fordi hun er blitt utsatt for 'seksuelle eller andre voldelige overgrep' fra 'enkelt personer i hjemlandet', dvs fra ektemannens side." (fra merknader)

I denne saken fant man at de overgrep kvinnen hadde vært utsatt for i ekteskapet kunne anses som forfølgelse i konvensjonens forstand. Det ble også lagt til grunn at søker hadde en velbegrunnet frykt for fremtidig forfølgelse.

"Søkers tidligere ektemann truer i følg søker med å drepe henne hvis hun kommer hjem til Pakistan. Dette er det i følge landkunnskap ikke usannsynlig at han vil gjøre hvis han får sjansen." (fra merknader)

Den avgjørende problemstilling var om kvinnen kunne anses for å være forfulgt på grunn av en av de fem konvensjonsgrunnene, i dette tilfellet "medlemskap i spesiell sosial gruppe". Som i KPFR 36 kan det synes som om man oppfatter eksemplene i retningslinjene av 1998 som uttømmende, slik at de bør fortolkes antitetisk.<sup>159</sup> Jf. uttalelsen; "Jeg er litt usikker på hvordan dette skal tolkes i forhold til kvinner som blir mishandlet i ekteskap, jf.. 'de nye kriteriene' (fra 13.01.98), i forhold til kvinner og asyl. Selv om hun i ekteskapet i og for seg ikke opptrådte i strid med landets normer for hvordan en pakistansk kone skal oppføre seg, mener åpenbart hennes tidligere ektemann at det er grunn til å klandre henne blant annet fordi hun har skolegang og han ikke har det."

---

<sup>159</sup> Jf. følgende uttalelse fra merknadene; "Selv om hun i ekteskapet i og for seg ikke opptrådte i strid med landets normer for hvordan en pakistansk kone skal oppføre seg" og følgende eksempel gitt i retningslinjene; "man sikter i første rekke til situasjoner der kvinner gjennom sine handlinger, unnlater og meningsytringer bryter med skrevne og uskrevne regler for det sosiale liv, regler som spesielt rammer kvinner, for eksempel m.h.t. påkledning, retten til å ta arbeid utenfor hjemme m.v."

I saken **KPFR 33** hadde søker, fra Somalia, vært utsatt for særdeles grove overgrep fra sin ektemann og hans nye kone. I asylintervjuet forteller kvinnen om at ektemannen barberte bort håret hennes når han var misfornøyd med henne. Mannens nye kone ga søker ordre hele dagen og behandlet henne som en slave. Søker ble noen ganger nektet mat. Hun ble slått med stokk, med vedkubber, med en spade og skåret med barberblad. Etter at mannen tok seg en ny kone ble søker seksuelt misbrukt av ektemannen. Mannen nye kone bisto ham i å gjennomføre overgrepene ved å holde søker fast.

Artikkel 1 A (2)'s krav om årsakssammenheng vurderes grundig i denne saken. I merknadene uttales følgende;

”Forfølgelsen (det vil si mishandlingen) og dens intensjon (*må*) kunne tilbakeføres til konvensjonsgrunnene for at det skal innvilges asyl. Det vil si at grunnlaget for at mannen har mishandlet søkeren må springe ut av ’rase, religion, nasjonalitet, sosial gruppe eller politiske oppfatning’. [...] Mishandlingens intensjon kommer ikke klart fram...” (1. hånd)

”Som kvinne i Somalia er kvinnen underordnet ektemannen. Hun er i stor grad prisgitt hans behandling av henne. Han vet at han i stor utstrekning kan gjøre som han vil med henne, særlig i dette tilfellet hvor søker ikke har noe familie å henvende seg til. En mann ville aldri oppleve en slik type mishandling som søkeren har erfart. Klar årsakssammenheng.” (2. hånd)

Søker innvilges asyl da man finner at hun har en ”well-founded fear of persecution”, hun tilhører en spesiell sosial gruppe, og det er årsakssammenheng mellom søkers frykt og hennes tilhørighet til den spesielle sosiale gruppen.

I **KPFR 39**, er søker fra Pakistan, hun anfører mishandling i ekteskapet som asylgrunnlag. I denne saken drøfter man konkret om vold i ekteskapet kan anses som forfølgelse i konvensjonenes forstand. Til forskjell fra eksempelvis saken KPFR 34, hvor det slås fast at mishandling av kvinner i seg selv ikke er et forhold som kan gi rett til asyl, foretas det i her en konkret vurdering. I merknadene uttales følgende;

”Søker påberoper seg fysisk og psykisk vold gjennom hele ekteskapet (ca 26 år). Er usikker på om kontinuerlig fysisk mishandling kan anses som forfølgelse. Mener at dette må være en individuell bedømmelse og at vold i så stor grad som søker har vært utsatt for må anses som forfølgelse.”

Om vurderingen av overgrepens alvor og omfang sies det i direktoratet interne merknader;

”Er forfølgelsen tilstrekkelig i intensitet og omfang? Her må man se på omfanget av volden. Søker sier hun ble slått og banket hver dag i 26 år helt uten grunn og at han samtidig drev psykisk trakassering av henne med utskjelling og banning. Hun forteller også at hun måtte se på at barna ble banket. Jeg mener her at overgrepene som søker har vært utsatt for er grove. [...] Søker mistet et av sine barn pga at ektefellen slo henne i magen, dette må være noe av det verste en kvinne kan oppleve. Søker bærer etter min mening tydelig fysisk og psykisk preg av å være underkuet. Konklusjon: Forfølgelsen er nok intens og alvorlig nok til å falle inn under konvensjonen.”

Drøftelsen av forfølgelsesbegrepet i denne saken er svært god. Her anvendes konvensjonens forfølgelsesbegrep helt konkret på de individuelle fakta i saken. Saken er et svært godt eksempel på en kjønns sensitiv fortolkning av konvensjonen.

Som i KPFR 32 innvilges søker asyl, uten at kravet om årsakssammenheng i artikkel 1 A (2) er drøftet. I sakene KPFR 36 og 34 er det faktum at man ikke finner at kravet til årsakssammenheng er oppfylt en av begrunnelsene for at asyl ikke innvilges. I denne saken legger man til grunn at kvinnen er medlem av en spesiell sosial gruppe basert på følgende slutning; ”Forfølgelsen skyldes medlemskap i en spesiell sosial gruppe. Søker har blitt mishandlet i ekteskapet, kjønnsrelatert forfølgelse. Søker faller inn under konvensjonen.”. Vurderingen av konvensjonsgrunnen sosial gruppe, i denne saken et eksempel på den oppfatning som synes å herske i deler av utlendingsforvaltningen om at kjønnsbasert forfølgelse innebærer at konvensjonsgrunnen sosial gruppe er oppfylt.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> mer om dette i kapittelet om sosial gruppe

### 4.5.3 Sammenfatning

Deler av begrunnelsen for vedtak fattet i UDI og UNE i ti av totalt femten saker hvor anført asylgrunnlag er vold i familien er presentert i dette kapittelet.

Gjennomgangen av saker i forbindelse med prosjektet viser at man ofte avviser at det foreligger rett til asyl fordi kravet til ”forfølgelse” ikke er oppfylt. Et inntrykk er at årsaken til at det avvises at forfølgelse foreligger, er at saksbehandler er usikker på hvordan konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe” skal fortolkes, og derfor avslår at kravet til forfølgelse er oppfylt, for å slippe å gå inn i en videre drøftelse. Dette er uheldig, da man ved en slik praksis gir uttrykk for at de overgrep kvinnene utsettes for ikke er av et slikt alvor og omfang at de utgjør ”forfølgelse” i konvensjonens forstand. Det sendes ut et signal om at den vold kvinner utsettes for i hjemmet av norsk utlendingsforvaltning anses som mindre graverende enn den vold en mann eksempelvis utsettes for i et fengsel. I Norge, som internasjonalt utgir seg for å være et land hvor menneskerettigheter og likestilling står i høysete, bør man bestrebe seg for at slike signaler ikke gis.

Et fellestrekk for alle disse sakene er at overgriperen, ”agent of persecution”, i alle disse sakene er en privatperson og at overgrepene har funnet sted i hjemmet. Av betydning for resultatet i disse sakene er således utlendingsforvaltningens anerkjennelse av at forfølgelse i konvensjonens forstand kan utøves av både privatpersoner og offentlige myndighetspersoner. Videre er anerkjennelsen av at det ikke er et vilkår i konvensjonens artikkel 1 A (2) at forfølgelse må skje i det offentlige rom av relevans. Overgrep begått innenfor husets fire vegger av en far, mann eller bror kan være forfølgelse i henhold til artikkel 1 A (2). I KPFR 36, 26 og 34 trekker man den konklusjon forfølgelse i konvensjonens forstand ikke har funnet sted, da det søker har vært utsatt for er et ”privat problem”.

Et annet interessant funn i gjennomgangen av de femten sakene hvor anført asylgrunnlag er vold i familien er at det ikke er innvilget othum i noen av sakene. En mulig årsak kan være at vilkåret om forfølgelse tolkes svært strengt, og at de overgrep som foregår i hjemmet derfor ikke anses å være så alvorlige at søkerne er utsatt for slik fare at de er vernet etter § 15 første ledd.

## 4.6 Tvangsekteskap

### 4.6.1 Internasjonal rett

General Recommendation No.21<sup>161</sup>, uttaler UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women følgende om tvangsekteskap:

"A woman's right to choose a spouse and enter freely into marriage is central to her life and her dignity and equality as a human being. A woman's right to choose when, if, and whom she will marry must be protected and enforced at law."

Tvangsekteskap er å anse som brudd på FNs Menneskerettighetskonvensjon artikkel 16 (1) og (2) om at ekteskap bare må inngås med ektefellers frie samtykke, "free and full consent", jf. ØSK artikkel 10 (1) og SP artikkel 23 (2), CEDAW artikkel 16 (1). Det er å anse som brudd på retten til frihet og sikkerhet i FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 3, SP artikkel 9. For mange kvinner kan det å bli tvangsgiftet til en mann de ikke ønsker å være gift med innebære at retten til liv står i fare. Dette gjelder særlig kvinner som blir giftet bort til svært voldelige ektemenn, eller kvinner som ønsker å bryte ut av ekteskapet med en mann de ikke selv har valgt. Noen kvinner blir giftet bort i svært ung alder, tvangsekteskap gjennomført på barn kan være i strid med flere av bestemmelsene i barnekonvensjonen, herunder artikkel 2 og 3. Å gifte bort barn er også i strid med CEDAW artikkel 16 (2).

### 4.6.2 Praksis i UNE og UDI

I 13 av de 55 sakene gjennomgått i forbindelse med prosjektet er anført asylgrunnlag forfølgelse på grunn av at søker har nektet å godta familiens valg av ektefelle. Både kvinner som påstår seg forfulgt fordi de flykter fra trusler om tvangsekteskap og kvinner som har motsatt seg tvangsekteskap ved å inngå kjærlighetsekteskap, hører inn under denne kategorien. Kvinner som flykter fra tvangsekteskap anfører som asylgrunnlag at de ikke vil føye seg etter foreldrenes valg og derfor flykter. Kvinner som har inngått kjærlighetsekteskap anfører at de frykter å bli utsatt for æresdrap ved retur, da de ved å inngå kjærlighetsekteskap har vanæret familien.

---

<sup>161</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>

Kvinner som anfører brudekidnapping som grunnlag for sin asylsøknad vil bli drøftet i kapittel 2.4.

Denne tabellen viser resultatet av de 13 asylsøkernes søknader.

<b>Anført asyl-grunnlag</b>	Nekting av å godta familiens valg av ektefelle					
<b>Resultat av søknad</b>	Avslag	Asyl	Tillatelse § 8, 2 ”sterke menneskelige hensyn”	Othum § 15, 1, 1	Othum § 15, 1, 2	Utlendingsforskriften § 21, 3. Ledd
<b>Antall</b>	3	6	3	-----	1	-----

Tabellen nedenfor viser hvilke begrunnelsene gitt av henholdsvis UNE og UDI i sine vedtak.

<b>Resultat</b>	<b>Id</b>	<b>Begrunnelse</b>
AVSLAG	KPFR 29	Søker har giftet seg på nytt mens søknaden var under behandling i UDI, ser derfor bort fra anførselen
	KPFR 30	Hjemland (Danmark) har evne og vilje til å beskytte
	KPFR 18	Troverdighet
OTHUM § 15, 1, 2	KPFR 21	Ikke velbegrunnet frykt for forfølgelse
TILLATELSE § 8, 2 jf § 15, 2. ledd	KPFR 48	Ikke sannsynlig at søker vil bli drept ved retur, men utsatt for trakassering, trakassering er ikke forfølgelse
	KPFR 51	Tvangsekteskap er ikke forfølgelse, intern familiekonflikt, utstøtelse fra familien utløser ikke vern etter § 15, 1, 2
	KPFR 22	Troverdighet

(Fortsetter på neste side)

ASYL	KPFR 11, KPFR 12	Tvangen søker opplever i forbindelse med ekteskap er forfølgelse
	KPFR 27	Klager frykter livet grunnet kjærlighetsekteskap
	KPFR 56, KPFR 23	Klager frykter æresdrap, å miste livet er klart forfølgelse
	KPFR 56	Tvangsekteskap er ikke å anse som forfølgelse, det er de eventuelle konsekvenser som man risikerer ved å nekte å tre inn i ekteskap som kan karakteriseres som forfølgelse.

#### 4.6.2.1 Avslag

Søker **KPFR 30**, en ung kvinne opprinnelig fra Somalia, med oppholdstillatelse i Danmark søkte asyl i Norge på grunnlag av at hennes far ønsket å gifte henne bort mot hennes vilje. Direktoratet avsto søknaden om asyl med den begrunnelse at søker ikke hadde en "well-founded" frykt for forfølgelse. Kvinnen har ikke rett til status som flyktning, da man går ut fra at hun kan få beskyttelse mot tvangsekteskap i Danmark. Avgjørende for saken er at den danske stat regnes for å ha evne og vilje til å beskytte mot den påståtte forfølgelse.

#### 4.6.2.2 Othum

Søker **KPFR 21**, fra Somalia, anførte som asylgrunnlag at hun hadde problemer med sin egen familie som følge av at hun hadde giftet seg med en mann av lavere kaste. Hun hadde blitt truet på livet av sin far og sin bror. Direktoratet avslår søknaden om asyl, på bakgrunn av at søker ikke har en velbegrunnet frykt for fremtidig forfølgelse. Det vises til at søker etter siste angrep fra sin familie har fått leve en stund i fred, videre at hun har støtte fra sin mor. I merknadene legger man til grunn at utreise fra Somalia har skjedd uavhengig av problemene grunnet ekteskapet.

Søker innvilges othum etter § 15, 1, 2, fordi hun er i konflikt med sin faren (pga. ekteskapet). Det legges i henhold til merknadene avgjørende vekt på at årsaken til problemene er at søker er gift med en mann av lavere kaste. Direktoratet mener at konflikten kan medføre at søker står uten beskyttelse fra sin klan.



Avgjørelsen i denne saken er igjen et eksempel på at direktoratet finner at den påståtte forfølgelse ikke er av en slik art og et slikt omfang at det er forfølgelse i henhold til § 17 jf. § 16, men at vilkåret i § 15, 1, 2 likevel er oppfylt. Lovens § 15 første ledd ble gitt et nytt annet punktum for at personer i ”flyktningsliknende” situasjoner skulle ha rett til beskyttelse.<sup>162</sup> For at asylsøkere skal ha rettskrav på beskyttelse etter § 15, 1, 2 må de være utsatt for en ”sterk fare”<sup>163</sup>. ”Så vel kravet til arten av faren som truer samt påregneligheten av at den skal inntreffe, er noe strengere enn etter flyktningskonvensjonen.”<sup>164</sup> Hensikten med å implementere annet punktum var å gi rett til beskyttelse for en noe videre personkrets enn de som har rett til status som flykting, men det er altså de personer som er utsatt for sterkere fare enn de som kan falle inn under § 17 jf. § 16 som har rett til beskyttelse etter § 15, 1, 2. Når begrunnelsen for å ikke innvilge asyl er at forfølgelsesbegrepet ikke er oppfylt, synes det ikke å være i tråd med lovgivers hensikt å innvilge beskyttelse etter § 15, 1, 2 grunnet frykten for den samme forfølgelse, da vilkåret etter § 15, 1, 2 i henhold til forarbeidene er strengere.

#### **4.6.2.3 Tillatelse § 8, 2. ledd jf. § 15, 2. ledd**

**KPFR 48** er fra UNE. Søker anførte som asylgrunnlag at hun skulle tvangsgiftes til en mann på 90 år som følge av et klanoppgjør. Hvorvidt det faktisk at søker ble tvangsgiftet ved klanoppgjør kan anses som forfølgelse ble ikke drøftet i vedtaket. Grunnet kravet om at forfølgelsen må være fremtidsrettet drøftet nemnda søkers eventuelle situasjon ved en retur til hjemlandet, i denne drøftelsen synes man å legge til grunn at søker ved retur vil unnsnippe det planlagte ekteskapet som følge av at hun har rømt. Nemnda legger en svært streng norm til grunn for fortokningen av forfølgelsesbegrepet. Saken ble avgjort i september 2002.

Nemnda legger til grunn at kvinnen vil møte reaksjoner både fra sin egen klan og den klan hun skulle giftes inn i dersom hun returnerer til Somalia. Nemnda mener at det ikke er sannsynlig at søker vil bli drept, men at det er sannsynlig at hun vil bli trakassert på ulike måter, det anes lite

---

<sup>162</sup> Jf. Ot. prp. nr. 46 (1986-87) s. 103, første spalte, siste avsnitt

<sup>163</sup> Jf. Ot. prp. nr. 46 (1986-87) s. 202, annen spalte, annet avsnitt

<sup>164</sup> Jf. Ot. prp. nr. 46 (1986-87) s. 202, annen spalte, annet avsnitt

sannsynlig at hun vil søke beskyttelse hos landets myndigheter. På grunnlag av dette konkluderte en enstemmig nemnd at;

”en har kommet til at de reaksjoner klageren vil kunne utsettes for ved en retur til Somalia ikke er av en slik art at de kan karakteriseres som forfølgelse”.<sup>165</sup>

I denne vurderingen legger man til grunn at kvinnen ved retur vil komme i en svært vanskelig situasjon. Man antar at unge enslige kvinner har det svært vanskelig, men ikke så vanskelig at retur til landet er utilrådelig. Det anføres at klantilhørighet er svært viktig i det somaliske samfunnet og at klageren som vil bli utstøtt fra sin egen klan vil stå innen svært spesiell situasjon. Blant annet vil hun stå uten klanens beskyttelse når det gjelder sikkerhetsmessige forhold, et resultat av dette vil være at hennes sikkerhetsmessige situasjon vil være ”svært usikker”. Det uttales at hennes fremtidige sosiale situasjon i det somaliske samfunn vil være ”vanskelig”, som følge av mulighetene til jobb, tilgang til helsevesen m.v. er knyttet til klantilhørigheten.

Ved å anvende § 8, 2 jf. § 15, 2 gis kvinnen beskyttelse og man forsikrer seg på denne måten mot at hun blir sendt tilbake til forhold hvor man er usikker på om hun vil bli utsatt for forfølgelse. Det er tvilsomt om det for kvinnen er av særlig viktighet hvilken bestemmelse som er anvendes, ettersom hun likevel fikk vern. Det kan imidlertid diskuteres om ikke kvinnen burde vært gitt asyl eller othum av beskyttelsesgrunner i henhold til § 15, 1, 1.<sup>166</sup>

Søker i **KPFR 51** ankommer Norge med luftbro fra Kosovo og innvilges kollektiv beskyttelse. Hun ble senere sendt tilbake til Kosovo, men returnerer til Norge etter kort tid og søker asyl. Søker oppgir som asylgrunnlag at hun skal tvangsgiftes. Dersom hun ikke gjennomfører ekteskapet vil hun bli utvist fra familien sin, og situasjonen for enslige kvinner i Kosovo er svært vanskelig. På grunn av at hun nekter å gjennomføre ekteskapet er hun utstøtt av familien. Søker innvilges tillatelse etter § 8 (2).

---

<sup>165</sup> Sitat, klagesak fra UNE om kvinner utsatt for tvangsekt fra Somalia

<sup>166</sup> Dette forutsetter imidlertid at man etter en helhetsvurdering kom frem til at forfølgelsen skyldtes en eller flere konvensjonsgrunner og at det var årsakssammenheng mellom forfølgelsen og konvensjonsgrunnen.

”Spørsmålet er likevel om vilkårene for asyl er oppfylt i denne saken. Nemnda vil vise til at arrangert ekteskap er meget utbredt i de fleste muslimske land, herunder Kosovo, og kan omfatte både kvinner og menn. Nemnda mener man bør være varsom med å la en så utbredt kultur gir grunnlag for flyktningstatus og rett til asyl etter utlendingsloven § 17. Med bakgrunn i klagerens forklaring legger nemnda for øvrig til grunn at klageren familie ikke er utbredt konservativ eller tradisjonsbundet. Med bakgrunn i det opplyste vil nemnda også vise til at klageren ved retur ikke kan sies å stå i fare for å bli utsatt for slike alvorlige reaksjoner som kan karakteriseres som forfølgelse. [...] Spørsmålet er dernest om klageren står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling, jf. utlendingsloven § 15 første ledd annen setning. Nemnda mener at klagerens frykt for at familien ikke vil ha kontakt med henne og at hun ikke vil ha noe nettverk ved en retur ikke faller inn under denne bestemmelsen. Lovens § 15 første ledd annet punktum er ikke til hinder for retur til klagerens hjemland.”

Fra merknadene:

”Forfølgelse på grunn av kjønn er ikke nevnt som en årsak som omfattes av flyktningkonvensjonen, se den art. 1A. Gjennom retningslinjene for nye asylkriterier i brev fra 13.01.98 fra Justisdepartementet, ble det presisert at også kjønnsrelatert forfølgelse skulle kunne gi grunnlag for asyl ut fra kriteriet ”medlemskap i en spesiell sosial gruppe”. UNHCR har også i flere år gitt uttrykk for at konvensjonen må tolkes i lys av at kjønn er en relevant faktor ved vurderingen av om en person er flyktning. Dette innebærer at sentrale begrep i flyktningdefinisjonen, som forfølgelse, religion, politisk oppfatning og medlemskap i en sosial gruppe, må tolkes slik at de typer forfølgelse som kvinner tradisjonelt blir utsatt for, kan falle inn under begrepene. Det avgjørende for om en person risikerer slik forfølgelse at Flyktningkonvensjonen kommer til anvendelse, er hva hjemlandets myndigheter kan eller vil gjøre for å beskytte den enkelte mot overgrep. Det er i utgangspunktet ikke avgjørende hvem som er overgriperen.

Noen personer har i løpet av de siste årene fått asyl på grunn av frykt for kjønnsbasert forfølgelse. Årsaken til innvilgelse av asyl har variert; noen har fått asyl fordi de frykter

for forfølgelse på grunn av seksuell orientering, andre på grunn av frykt for inngåelse av tvangsekteskap eller på grunn av inngått ekteskap i strid med familien ønsker.

Det kan imidlertid ikke sies å foreligge en klar praksis der begrunnet frykt for inngåelse av tvangsekteskap er medfører asyl. I nærværende sak kan det snarere synes mer aktuelt å se saken som en intern familiekonflikt. Det vises her bl.a. til klagerens anførsel om at dersom hun ikke går med på foreldrene ønske om ekteskap, vil hun bli utstøtt fra familien. Hun vil følgelig ikke risikere forfølgelse, og det foreligger dermed ikke grunnlag for anerkjennelse som flyktning etter utlendingsloven § 17 eller beskyttelse etter utlendingsloven § 15 første ledd, første punktum, jf.. at det i begge bestemmelsene er et vilkår at man kan frykte *'forfølgelse'*. En eventuell utstøtelse fra familien vil heller ikke medføre at klageren *'står i nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling'*, og omfattes således heller ikke av utlendingsloven § 15, første ledd, annet punktum. Denne bestemmelsen er forbeholdt ekstreme tilfelle.”

”I vurderingen av [othum] er det grunn til å vektlegge at Kosovo er et mannsdominert samfunn hun vil generelt måtte anses for å være mer vanskeligstilt i sitt forhold til å mestre retursituasjonen enn det som er vanlig. I hele Kosovo er familien meget sentral, og for kvinner vil familien være en viktig sosial sikkerhetsfaktor. Storfamiliene hjelper hverandre i vanskelige situasjoner, de har mye kontakt og bidrar til å ta vare på slektninger som for eksempel er uten inntekt eller tak over hodet. Kosovo er i dag et samfunn med stor arbeidsledighet, og som enslig kvinne er det således ikke utenkelig at klageren , dersom hun skulle bryte med familien, vil være ute av stand til å forsørge seg selv. [...] En slik vanskelig situasjon for en enslig kvinne dreier seg om det å klare seg i dagliglivet i et ellers mannsdominert samfunn, det er ikke tale om en situasjon der det er grunn til å frykte overgrep eller mishandling. Klageren er uten arbeid og bolig, og dette kan skape vanskeligheter for henne. Imidlertid er det klare utgangspunkt at høy arbeidsledighet, dårlig økonomi, boligmangel og sosiale problemer ikke er forhold som av en slik art at det kan gi grunnlag for oppholdstillatelse i Norge.”

#### 4.6.2.4 Asyl innvilget

Søker er **KPFR 11** er en ung kvinne fra Eritrea, som angir to ulike asylgrunnlag i asylintervjuet.

”SPM: ’fortell hvorfor du forlot hjemlandet?’

SV: ’Vi var redde på grunn av krigen. Det var krig og folk flyktet. Far ble arrestert så vi var redde og da flyktet vi fra landet.’

SPM: ’er det andre grunner til at du søker asyl?’

SV: ’Jeg hadde problem i forbindelse med at de skulle gifte meg bort til en eldre mann. Han er allerede gift og har barn. Jeg ønsket ikke dette, men det var vanskelig å nekte. Da krigen kom flyktet vi fra stedet. Det er krig og det er vanskelig å reise tilbake.’

SV: ’Hvis man nekter blir man bundet med tau og kan bli slått.’ Opplyser at man blir bundet inntil man aksepterer giftemålet.”

Søker ble i direktoratet innvilget asyl, fordi man finner at hun tilhører en særskilt sosial gruppe, ”afarikvinner”, videre finner man at kvinnen må kunne sies å være forfulgt, og at frykten for forfølgelse er ”well-founded” ettersom man ikke regner med at kvinnens hjemland har evne og vilje til å beskytte henne. Saken er interessant ut fra det faktum at direktoratet legger til grunn at tvangsekteskap anerkjennes som forfølgelse.

”Det legges opp til at den tvangen søker opplever i forbindelse med inngåelse ekteskap som er beskrevet i søkers sak kan karakteriseres som forfølgelse.”

Søker, **KPFR 12**, er søster til kvinnen i saken ovenfor (KPFR 11). Jenta som var mindreårig da hun ankom Norge anførte tre asylgrunnlag i sin søknad. For det første har hun rømt fra landet i krig, og dette er ikke bra, da man blir sett på som ”landssviker” da landet faktisk trengte en. For det andre er jentenes far fengslet og alle deres eiendeler er inndratt. For det tredje har kvinner har problemer med bryllup, de blir tvangsgiftet. Jenta gis asyl på grunn av det tredje asylgrunnlaget som ble anført, tvangsekteskap. Interessant med denne saken, er at det ikke forelå noen konkret trussel om tvangsekteskap. I direktoratet var man uenig om en slik hypotetisk trussel om tvangsekteskap skulle anses som forfølgelse i henhold til artikkel 1 A (2). Det ble til slutt innvilget asyl, da man la til grunn at det var sannsynlig at kvinnen ville utsettes for trusler om

tvangsekteskap i fremtiden. I både KPFR 11 og KPFR 12, legger direktoratet til grunn at trusler om tvangsekteskap kan utgjøre ”forfølgelse”.

Saksbehandler i saken mente at det var en teoretisk mulighet for at søker ville bli tvangsgiftet i fremtiden, men at dette ikke var tilstrekkelig for å si at konvensjonens vilkår om forfølgelse var oppfylt.

”Risikoen for søker må knyttes opp til den faren som eksisterer ved en eventuell retur for at søker mot sin vilje, skal bli giftet bort til en mannlig slektning av søkers mor i henhold til tradisjonen om ’Cross Cousin Marriage’. Det må stilles spørsmål ved mulighetene for at søker kan bryte med denne tradisjonen ved eventuelt å søke beskyttelse hos eritreiske myndigheter eller ved å bryte båndene til sein familie og for eksempel søke å skape seg et nytt liv i Asmara. Videre må det diskuteres om risikoen for et liknende giftemål som var planlagt for hennes søster er tilstede i dette tilfellet. [...] Søker er 16 år gammel og det er ennå ikke fremkommet noen konkrete planer for at hun skal gifte seg med noen av mors slektninger. Frykten til søker må derfor anses som mer hypotetisk enn det som er gjeldende for X (søsteren). Det synes således at søker kan sies å være i en situasjon hvor det eksisterer en teoretisk risiko for tvangsgifte, men det synes ikke som om risikoen anses som så stor at søker pr i dag kan sies å kvalifisere til å falle innenfor konvensjonens begreper som gir rett til asyl.”

2. hånd var enig i at det foreløpig kun var en teoretisk mulighet for tvangsekteskap, men mente at tvilen burde komme søker til gode, og asyl innvilges.

”Jeg har under sterk tvil kommet til at søker bør innvilges asyl. Det som gjør at jeg er i tvil er at det ikke er planlagt noe ekteskap og ikke bestemt hvem søker skal gifte seg med. Som XX skriver er det en teoretisk mulighet for at tvangsekteskap finner sted, sett hen til tradisjonene blant afarene. Om denne teoretiske muligheten anses for å være en ’velbegrunnet frykt’ er noe usikkert, men tvilen kommer søker til gode.”

3. hånd la til grunn at det var sannsynlig at søker kunne utsettes for tvangsekteskap i fremtiden og at konvensjonens øvrige vilkår var oppfylt, derfor innstilles det på asyl.

”Det legges vekt på at det er en reell risiko for tvangsekteskap ved en retur, og at denne frykten kan relateres til konvensjonen. Selv om frykten må være individualisert, må søker sies å tilhøre en utsatt gruppe som er tilstrekkelig individualisert. Når det ses hen til søsterens sak, stryker det søkers ’velbegrunnede frykt’. Det vises videre til de signaler som er gitt vedrørende forholdet mellom asyl og othum.”

Kvinnen i **KPFR 27** kom til Norge sammen med sin ektemann. De anførte som asylgrunnlag at de fryktet for sitt liv, da de hadde inngått kjærlighetsekteskap mot sine familiers vilje.

Paret ble innvilget asyl. Det gis ikke noen begrunnelse for at asyl innvilges i vedtaket. I de interne merknadene sies imidlertid følgende;

”forfølgelsen må sies å være grunnet ’medlemskap i spesiell sosial gruppe’, kjønnsrelatert forfølgelse. Søknaden kommer således innenfor konvensjonen. Det legges til grunn at ektefellene frykter for sitt liv samt forfølgelse gjennom rettsapparatet. [...] Forfølgelsen relateres til deres familier, særlig X’s mor. [...] Primær frykt for forfølgelse er her likevel ikke forfølgelse fra myndighetene, men etter de nye asylkriteriene kan forfølgelse også komme fra andre hold.”

Det legges til grunn at søker har en velbegrunnet frykt for forfølgelse, hun er medlem i en sosial gruppe, og det er årsakssammenheng mellom henne medlemskap i den sosiale gruppe og forfølgelsen.

Søker **KPFR 50**, er en kvinne fra Pakistan. Anfører kjærlighetsekteskap som asylgrunnlag. Har giftet seg utenfor sin kaste og mot familiens vilje. Anfører at hun frykter æresdrap.

Innvilges asyl i UNE etter at UDI har avslått.

”Nemnda legger til grunn at klageren har giftet seg i Pakistan mot familiens ønske. Videre er nemnda kommet til at klageren med rette frykter forfølgelse fra familiemedlemmer selv

om det kan være usikkert i hvilken grad familien er villig til å iverksette overgrep eller i verste fall drap mot klageren. Klageren anses å tilhøre en spesiell sosial gruppe. Slik situasjonen er i Pakistan kan hun vanskelig søke beskyttelse hos landets myndigheter. Intern flukt er etter nemndas oppfatning ikke noe alternativ.”

Fra merknadene:

” Det klager frykter må anses som ’forfølgelse’. Klager frykter æresdrap - å miste livet må klart anses som ’forfølgelse’. [...] Kan ’pakistanske kvinner som har inngått kjærlighetsekteskap, på tvers av kastegrenser og mot familien ønske anses som en ’spesiell sosial gruppe’? Dette er det tvilsomme spørsmålet i saken. [henviser til at man er kjent med at UDI har gitt asyl i to saker hvor anført asylgrunnlag har vært kjærlighetsekteskap] Justisdepartementets ”Retningslinjer for nye asylkriterier” av 13.01.98, justerer den nedre grense for (grensen mot othum) for innvilgelse av asyl [..]. Det sies i disse: ’Endringene innebærer at også forfølgelse vil i praksis ramme kvinner. Man sikter i første rekke til situasjoner der kvinner gjennom sine handlinger, unnlater og meningsytringer bryter med skrevne og uskrevne regler for det sosiale liv, regler som spesielt rammer kvinner, for eksempel mht påkledning, retten til å ta arbeid utenfor hjemmet m.v. Dersom brudd på slike regler straffes med reaksjoner av en så alvorlig karakter at disse kan karakteriseres som forfølgelse i relasjon til 1951-konvensjonen skal det i utgangspunktet gis asyl.”

I en sak, **KPFR 56**, fra nemnda avgjort i mars 2002 ble en kvinne fra Gambia innvilget asyl, da nemnda kom til at ”klageren med rette frykter kjønnsbasert forfølgelse ved retur til hjemlandet. Kvinnen søkte asyl på grunnlag av at hun skulle giftes bort mot sin vilje til sin onkel.

Vedrørende begrepet forfølgelse uttales det i merknadene;

”når det gjelder anførsler om tvangsekteskap fra asylsøkere, er det viktig å ha klart for seg at selve ekteskapet ikke kan danne grunnlag for asyl. Det er de konsekvenser som man



risikerer ved å nekte å tre inn i ekteskapet som eventuelt kan karakteriseres som forfølgelse.”

Denne uttalelsen skiller seg ut fra vedtakene fattet i UDI i KPFR 11 og KPFR 12, avgjort i UDI, hvor direktoratet synes å legge til grunn at tvangsekteskap kan utgjøre ”forfølgelse” i konvensjonens forstand.

Nemnda legger til grunn at klageren ved retur vil kunne oppleve ”sosiale reaksjoner fra familien som utstøtelse”, og at hun vil ”stå uten hjelp fra nær familie” og at hun vil ”risikere reaksjoner fra onkelen” som hun skulle giftes bort til. Det legges videre til grunn at myndighetene ikke vil involvere seg med mindre det brukes grov vold. På dette grunnlag fant nemnda at kvinnen var vernet mot utsendelse og innvilget asyl § 17 jf. § 16. I vedtaket blir det ikke identifisert hvilken konvensjonsgrunn nemnda mente at forfølgelsen sto i årsakssammenheng med. Vilkåret om årsakssammenheng mellom forfølgelse og konvensjonsgrunn ble som følge av at konvensjonsgrunnen ikke ble identifisert heller ikke drøftet. Vedtaket i denne saken er interessant å sammenlikne med vedtaket i KPFR 48, hvor nemnda la til grunn at utstøtelse fra familie/klan og det å stå uten hjelp fra nær familie ikke kunne anses som forfølgelse i loven og konvensjonens forstand. Også i KPFR 51 la man til grunn av utstøtelse fra familien ikke ville få slike konsekvenser at det kunne sies å foreligge forfølgelse. Det kan synes som om grensen mellom asyl og othum i disse sakene bestemmes av utlendingsforvaltningens landkunnskap om situasjonen for enslige kvinner i henholdsvis Gambia, Somalia og Kosovo.

### **4.6.3 Sammenfatning**

Ut fra sakene presentert i dette kapittelet kan man trekke den konklusjon at asylsøkere som anfører æresdrap som asylgrunnlag oftest vil få innvilget asyl, dersom utlendingsforvaltningen finner at asylsøkeren troverdig og trusselen sannsynlig. Av de 200 sakene gjennomgått i forbindelse med prosjektet er det eksempler på saker hvor det har vært gitt avslag på søknader hvor anført asylgrunnlag har vært æresdrap. Avslaget i disse sakene har vært begrunnet med manglende troverdighet eller sannsynlighet.

I forhold til fortolkningen av forfølgelsesbegrepet i saker hvor anført asylgrunnlag har vært tvangsekteskap står sakene KPFR 11 og KPFR 12 i sterk kontrast til KPFR 51 og 56. I de to

førstnevnte sakene legger man til grunn at en trussel om tvangsekteskap kan anses som forfølgelse, mens man i de to siste kommer til den konklusjon at en trussel om tvangsekteskap eller faktisk tvangsekteskap ikke kan utgjøre forfølgelse, det er følgene av å nekte tvangsekteskap som i tilfelle kan nå et slikt nivå at det kan bli snakk om forfølgelse.

KPFR 30 viser hvordan den beskyttelse som konvensjonen gir bare kommer til anvendelse i de tilfelle hvor en person ikke kan få beskyttelse mot de overgrep han eller hun frykter i sitt hjemland. Søker ble gitt avslag på sin søknad, da man anser det som sannsynlig at hun kan få beskyttelse i Danmark.

## 4.7 Brudekidnapping

### 4.7.1 Brudekidnapping og internasjonale menneskerettigheter

I flere av sakene gjennomgått i forbindelse med prosjektet er anført asylgrunnlag brudekidnapping. Brudekidnapping innebærer brudd på retten til fritt å kunne velge sin ektefelle, FNs Menneskerettighetskonvensjon artikkel 16 (1) og (2), ØSK artikkel 10 (1) og SP artikkel 23 (2), CEDAW artikkel 16 (1). Videre brudd på retten til personlig frihet og sikkerhet, Det er å anse som brudd på retten til frihet og sikkerhet i FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 3, SP artikkel 9.

### 4.7.2 Praksis fra Utlendingsforvaltningen

I fire av sakene gjennomgått i UDI er anført asylgrunnlag brudekidnapping. I tre av sakene innvilges det asyl, mens den siste gis tillatelse etter § 8, 2. ledd.

Tabellen nedenfor viser utfallet av de fire asylsakene.

Anført asylgrunnlag	Brudekidnapping					
	Avslag	Asyl	Tillatelse § 8, 2. ledd jf § 15, 2. ledd	Othum § 15, 1, 1	Othum § 15, 1, 2	Uf. § 21, 3. ledd
<b>Antall</b>	-----	3	1	-----	-----	-----

Følgende begrunnelser ble gitt i vedtakene fattet.

Resultat	Id	Begrunnelse
AVSLAG	-----	-----
TILLATELSE § 8, 2. ledd jf. § 15, 2. ledd	KPFR 19	Tilfeldig kriminell handling
ASYL	KPFR 05	Søker er kidnappet, mishandlet og tvunget til å ha seksuelt samvær. Hun frykter forfølgelse, den er velbegrunnet, hun regnes som å tilhøre en spesiell sosial gruppe, og denne tilhørigheten er årsak til forfølgelsen
	KPFR 06	Hun risikerer voldtekt og tvangsgifte/brudekidnapping ved retur, dette er forfølgelse. Også de øvrige vilkår i art. 1 A (2) er oppfylt
	KPFR 20	Fordi hun har rømt fra ektemannen som kidnappet hennes antas represaliene hun risikerer, fordi hun rømte, å være av en slik art at de utgjør forfølgelse. Årsakssammenheng ikke drøftet.

#### 4.7.2.1 Tillatelse § 8, 2. ledd jf. § 15, 2. ledd

**KPFR 19**, kvinne fra Somalia. I forhold til fortolkningen av vilkåret ”forfølgelse” i artikkel 1 A (2), skiller denne saken seg ut fra de tre andre sakene hvor anført asylgrunnlag er brudekidnapping.

I direktoratet behandles saken som et tilfelle av tvangsekteskap. Ut fra hva søker forteller under intervjuet ville det være mer naturlig å anse frykt for brudekidnapping som grunnlag for asylsøknaden. Søker forteller følgende i asylintervjuet;

”Jeg er redd for en mann som kommer til å drepe meg. Hvorfor det? Han sa til meg at han ville ha meg, så sa jeg at jeg ikke ville gifte meg, Så sa han at han skulle få meg med makt. Vet du navnet hans? Jeg vet ikke hva han heter, han var milit. Hva gjorde han for å forsøke å gifte seg med deg? Han tok med seg et gevær og lette etter meg. En kveld angrep han oss hjemme. Han drepte min fars bror. Og såret min mor. Vet du hvilken tilhørighet han har? Vet ikke hvilken klan han hører til, han bodde ikke så langt fra oss.

Når skjedde dette? Nå nylig, før jeg reiste. På grunn av han reiste jeg. Hva han truet med konkret? Han sa jeg skal drepe deg hvis du ikke vil gifte deg med meg.”

Direktoratet avslår søknaden om asyl med følgende begrunnelse;

”Direktoratet mener at søkeren ikke har en velbegrunnet frykt for forfølgelse i loven og konvensjonens forstand ved retur til hjemlandet. Etter direktoratets oppfatning fremstår den hendelsen som søkeren anfører som en tilfeldig kriminell handling og ikke som ledd i en forfølgelse av personer med søkers etniske eller sosiale tilhørighet. Slike reaksjoner danner ikke grunnlag for asyl.”

Asylgrunnlag i denne saken er den generelle frykt for å bli kidnappet og å måtte gifte seg med en person søker ikke ønsker å gifte seg med. Trusselen om brudekidnapping har vært tilstede en tid, men kulminerer med skyteepisoden i søker hjem. Skyteepisoden er også den utløsende årsak til at søker flykter fra sitt hjemland. Det kan synes som om direktoratet i sin behandling av søknaden legger til grunn at skyteepisoden er årsaken til at søker er på flukt. Jf. *”etter direktoratets oppfatning fremstår den hendelsen som søkeren anfører som en tilfeldig kriminell handling”*. På bakgrunn av opplysningene gitt i intervjuet må en slik oppfatning kunne karakteriseres som en misforståelse. Årsaken til at søker har flyktet fra sitt hjemland Somalia er at hun frykter brudekidnapping. Dette har imidlertid ikke direktoratet oppfattet, jf. følgende uttalelse i merknadene;

”Søker anfører frykt for å bli drept fordi hun ikke vil gifte seg med en mann som grunnlag for beskyttelse. Søker forteller om en mann som flere ganger har gitt beskjed til søker om at hun skal gifte seg med ham. Ved et tilfelle oppsøkte denne mannen søkers hjem og begynte å skyte rundt seg. Søker kan ikke gi noe navn eller klanilknytning til denne mannen. Det er ikke en mann som foreldrene har utpekt til søker. Det er ikke noe i søkers forklaring som taler i retning av at det er en tvangsgiftesituasjon som utgjør et potensielt asylgrunnlag.”

Problemstillingen som således skulle vært reist i direktoratet er; kan trusselen om brudekidnapping i søkers tilfelle karakteriseres som forfølgelse i henhold til artikkel 1 A (2)? Ut fra vedtaket fattet i KPFR 06, drøftet ovenfor, synes det noe underlig at man i saken KPFR 06 kan komme til den konklusjon at det er snakk om forfølgelse, mens man i denne saken konkluderer med at det ikke er snakk om forfølgelse, men en ”tilfeldig kriminell handling”.

I denne saken vurderer direktoratet asylsøknaden ut fra feil faktum. Søker har ikke anført tvangsekteskap som asylgrunnlag, men brudekidnapping. At søknaden vurderes ut fra feil faktum kan synes å ha hatt betydning for utfallet av kvinnens søknad.

#### **4.7.2.2 Asyl**

**KPFR 05**, ung kvinne fra Etiopia. Jenta ble kidnappet utenfor hytten hvor hun bodde, da hun og søsteren skulle ut på toalettet. Søker ble brakt i bil til ektemannens by. Hun ble tvunget til å ha sex med ham og ble mishandlet. Mannen hadde allerede tre andre koner. Søker stjal penger av mannen for å kunne rømme.

Om forfølgelsesbegrepet sies følgende i sakens merknader;

”Det vurderes først om denne saken dreier seg om forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand. Søker har blitt kidnappet og giftet bort til en mann hun ikke kjenner. Mannen mishandlet henne fysisk og har tvunget henne til å sove med seg. Dette må etter min vurdering anses å være relativt grove overgrep i søkers personlige integritet. Overgrepene må anses som grove, idet søker har blitt giftet bort av sin vilje, mishandlet (uvisst i hvor stort omfang) og ikke minst at hun har blitt tvunget til å seksuelt samkvem med sin ektefelle. Etter dette finner jeg å kunne anse de overgrepene søker har vært utsatt for til nå som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand.”

Saksbehandler finner at vilkåret om forfølgelse er oppfylt. Bare personer som har en ”well-founded” frykt for forfølgelse har rett til status som flyktning etter konvensjonen. Spørsmålet er om søker kan ha fått beskyttelse for overgrepene i sitt hjemland. Har staten Etiopia evne og vilje til å beskytte søker mot brudekidnapping?

”Kidnapping er ifølge landrådgiver ulovlig etter etiopisk straffelov. Brudekidnapping er et utbredt og akseptert fenomen i disse områdene av Etiopia, herunder det område søker foreldre bor i. Til nå har det kun vært reist få saker angående brudekidnapping for etiopiske domstoler.” ”Etter min vurdering kan det ikke forventes at en mindreårig på egen hånd går til domstolene for å få beskyttelse. Søker har heller ikke støtte fra foreldrene, og hennes omsorgsperson fra hele oppveksten er død. Alt dette tilsier etter min mening at søker ikke kan få beskyttelse av myndigheten eller familien i hjemlandet.”

Beskyttelsen søker kan få i hjemlandet er ikke effektiv, forfølgelsen er velfundert. Står forfølgelsen i årsakssammenheng med en eller flere av de fem konvensjonsgrunnene i konvensjonens artikkel 1A (2)?

”Aktuelt i denne saken er ’medlemskap i en sosial gruppe’. Den sosiale gruppen som her er aktuell blir da ’etiopiske jenter som står i fare for brudekidnapping, og som nekter å innrette seg’. Søker er fra et område der brudekidnapping er både utbredt og akseptert, og hun har til og med vært utsatt for brudekidnapping. Søker bodde sammen med sin ektefelle i en måned før hun rømte. Man kan si at søker ved å rømme har vist at hun nekter å innrette seg. [...] Det må anses tilstrekkelig sannsynliggjort at søker har en velbegrunnet frykt for forfølgelse fordi hun er en etiopisk jente som står i fare for brudekidnapping, og som nekter å innrette seg. Det må dessuten legges til grunn at forfølgelsen skjer fordi søker er en kvinne, ettersom dette er en tradisjon som kun rammer kvinner. [...] Dermed mener jeg at vi må kunne legge til grunn at det er årsakssammenheng mellom forfølgelsen og tilhørigheten til den aktuelle sosiale gruppe.”

Søker anses for å ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse, hun anses som forfulgt fordi hun er medlem i en spesiell sosial gruppe og det er årsakssammenheng mellom hennes medlemskap i denne spesielle gruppen og forfølgelsen. Søker innvilges asyl.

**KPFR 06**, søker er kvinne fra Etiopia. En mann i landsbyen hvor søker bor har prøvd å tvangsgifte seg med henne. Han følger etter henne når hun henter vann, og sier at han vil gifte seg

med henne. Ved et tilfelle forsøkte mannen å ta henne med seg ved tvang, men søker fikk hjelp av bønder i nærheten da hun ropte på hjelp. Etter dette har hun holdt seg inne i huset. Jenta og hennes søster bor hos en venn av hennes far, siden far ikke er tilstede blir jentene betraktet som "lett bytte" med hensyn til brudekidnapping.

Om forfølgelse sier saksbehandler følgende i merknadene;

"Det er tilstrekkelig sannsynliggjort at konsekvensene ved hjemreise vil bli at hun blir utsatt for voldtekt og tvangsgifte. Dette må karakteriseres som 'forfølgelse'."

I vurderingen av søkers mulighet til å få beskyttelse mot brudekidnapping i sitt hjemland Etiopia legges følgende til grunn;

"Det sentrale blir om staten kan beskytte henne mot overgriperen. Brudekidnapping er forbudt i Etiopia. Det er i henhold til våre retningslinjer imidlertid et krav om at beskyttelsen skal være reell. I følge landrådgiver har det vært noen anmeldelser og rettssaker, men det er et svært begrenset omfang. Det finnes ikke krisesentre som hun kan søke hjelp hos. For å nå frem i rettsvesenet er man avhengig av å ha en resurssterk familie bak seg. Brudekidnapping skjer i alle samfunnslag og uten hensyn til forskjellige religioner. Det er allment akseptert og hennes eneste mulighet for beskyttelse er å ha en familie som er villig til å og som kan beskytte henne."

Vedrørende kravet om at forfølgelsen må skyldes rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i spesiell sosial gruppe eller politiske oppfatninger, legges det til grunn at søker kan sies å tilhøre en spesiell sosial gruppe;

"Kjønn er ikke ett av kriteriene i konvensjonen, men det kan komme inn under alternativet 'sosial gruppe'. Etter min mening vil søker komme inn under en gruppe som kan kalles 'ung kvinne som står i fare for å bli utsatt for brudekidnapping og som ikke er villig til å gå med på det' (jf. Einarsen, vedr. Fatinsaken). Det at hun valgte å reiser ut av landet viser at hun ikke var villig til å innrette seg etter denne tradisjonen."

Direktoratet finner at kravet til årsakssammenheng er oppfylt, da det legges til grunn at det er tilstrekkelig årsakssammenheng mellom kjønn og risikoen for forfølgelse.

”Søker risikerer overgrep på grunn av at hun er en ung jente, og etter min mening er det derfor tilstrekkelig årsakssammenheng mellom kjønn og risikoen for forfølgelse. Det hun risikerer å bli utsatt for er en forferdelig kvinneundertrykkende tradisjon som bare utøves ovenfor kvinner, og som de vanskelig kan beskytte seg mot.”

Vilkårene i artikkel 1 A (2) er oppfylt, søker kan gis rett til status som flyktning, og er således å anse som ”flyktning” som har rett til asyl etter norsk rett.



## **4.8 Forfølgelse på grunn av for liberale holdninger**

### **4.8.1 Internasjonale menneskerettigheter**

Noen asylsøkere angir som asylgrunnlag at de forfølges fordi de har for liberale holdninger i forhold til sin familie ellers sin hjemstats religion, kultur, eller politikk. I flere saker gjennomgått i forbindelse med prosjektet anfører at søkerne at de blir forfulgt fordi de nekter å følge religiøse klesskoder, de markerer politisk motstand mot det sittende regime ved å bruke sminke og kle seg i bukser, eller de opponerer mot en streng far ved å velge livsledsager selv. Denne gruppen asylsøkere omtales ofte som personer som forfølges på grunn av for liberale holdninger.

I henhold til internasjonale menneskerettigheter er det fundamentalt at en person har tankefrihet, religionsfrihet og samvittighetsfrihet. En person skal fritt kunne velge hvilken religion han eller hun ønsker å tilhøre, eventuelt å avstå fra religion. Dette følger av SP artikkel 18, FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 18, EMK artikkel 9. Det samme gjelder "freedom of expression", SP artikkel 19, EMK artikkel 10, FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 19 og foreningsfriheten i FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 20, SP artikkel 21 og EMK artikkel 11.

### **4.8.2 Praksis i Utlendingsforvaltningen**

I 7 av de 56 sakene gjennomgått i forbindelse med prosjektet har anført asylgrunnlag vært forfølgelse på grunn av for liberale holdninger.

Tabellen nedenfor viser utfallet i de 7 asylsakene.

Anført asyl-grunnlag	For liberale holdninger					
	Resultat	Avslag	Asyl	Tillatelse § 8, 2. ledd jf. § 15, 2.ledd	Othum § 15, 1, 1	Othum § 15, 1, 2
Antall	-----	3	1	-----	1	2

Tabellen nedenfor viser hvilken begrunnelse som ble gitt for vedtakene fattet i sakene som vil bli drøftet nedenfor.

Resultat	Id	Begrunnelse
TILLATELSE § 8, 2 jf. § 15, 2. ledd	KPFR 04	Trakasseringen søker har vært utsatt for er ikke forfølgelse, søker har ikke vært politisk aktiv
UF § 21, 3	KPFR 43	Ikke frykt for forfølgelse, ikke politisk aktivitet av en slik art at det kan gi rett til asyl
	KPFR 31	Ikke utsatt forfølgelse
ASYL	KPFR 46	Sannsynlig at søker kan bli utsatt for forfølgelse
	KPFR09 KPFR 07	Sannsynlig at søker kan bli utsatt for forfølgelse, konvensjonsgrunn og årsakssammenheng ikke drøftet

#### 4.8.2.1 Tillatelse § 8, 2. ledd jf. § 15, 2. ledd

**KPFR 04**, søker, som var utdannet lærer, hadde skilt seg fra sin voldelige ektemann. Etter skilsmissen begynte hun å kle seg i vestlige klær og å bruke sminke. I asylintervjuet anfører hun at fundamentalistene, på grunn av hennes vestlige klesstil, trakasserte henne og fulgte etter henne, hun ble kalt en hore, og på vegger ble det skrevet at hun var en hore. På skolen kastet elever stein på henne og hun ble utsatt for mobbing. Hun skal ha mottatt skriftlige trusler, hvor hun ble advart mot at dersom hun ikke sluttet å kle seg uanstendig, sluttet å arbeide og drive med hor ville hun bli drept. Som begrunnelse for at hun kler seg vestlig oppgir hun at hun er en liberal muslim som ikke ønsker å kle seg som muslimske kvinner. Søker opplever å bli forfulgt fordi hun bryter med sosiale normer for hvordan en muslimsk kvinne skal kle seg. Årsaken til at hun ikke kler seg

muslimsk kan sies å være et uttrykk for hennes politiske holdning og hennes religiøse oppfatning, da hun ved å kle seg annerledes ønsker å gi uttrykk for sin misnøye med det gjeldende systemet.

Kvinnen ble innvilget tillatelse etter § 8, 2. ledd jf. § 15, 2. ledd. I sitt vedtak gir direktoratet følgende begrunnelse for at søker ikke ble innvilget status som flyktning:

”Direktoratet mener at det ikke er sannsynlig at søkeren etter det opplyste har en velbegrunnet frykt for reaksjoner som kan karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand fra hjemlandet myndigheter eller andre. Det vises til at søkeren skilte seg fra sin ektemann i 1991. Etter dette har hun vært utsatt for trakassering, både på grunn av sin status som skilt kvinne, samt at hun kler seg på en vestlig måte. De forhold søkeren har forklart, er imidlertid ikke av en slik karakter at det kan karakteriseres som forfølgelse. Videre bemerkes det at selv om hun har forklart at hun har fått drapstrusler, har hun ikke blitt utsatt for overgrep som kan karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand verken fra myndighetene eller fra fundamentalistene. Søkeren har videre forklart at hun ikke har vært medlem av noen organisasjon eller foreninger og at hun ikke er politisk interessert.”

I henhold til direktoratet er ikke søker å anse som flyktning, da ” de forhold søker har forklart, [...] ikke er av en slik karakter at de kan karakteriseres som forfølgelse”.

#### **4.8.2.2 15-måneder regelen, Uf. § 21, 3. ledd,**

**KPFR 43**, søker er kvinne fra Sudan. Hun anfører som asylgrunnlag at hun har vært politisk aktiv, derfor har hun vært fengslet flere ganger. Hun har motsatt seg Sharia lovenes påvirkning på kvinner. Søker er medlem i et politisk parti. Fengslet 5 ganger, både for sitt politiske engasjement og fordi hun ikke har fulgt sharia-lovenes regler for påkledning, eksempelvis slør. Oppgir som grunn til å forlate hjemlandet, hun ikke får kle seg som hun vil, at hun ikke kan bevege seg fritt og ikke kan tenke selvstendig. Forteller at kvinner ikke har noen rettigheter, at man må dekke seg til og ikke kan sminke seg, at kvinner ikke kan gå alene på gata. Oppgir at sharia-lovene står sterkest i nord av landet, der hun kommer fra, og at hun ikke kan leve under slike forhold lenger. Kvinnen innvilges othum etter § 8, 2 på grunn av 15 måneders regelen.

”Som grunnlag for sin søknad om asyl anfører søkeren at hun har vært medlem av en politisk bevegelse med betegnelsen XX. [...] Videre sier søkeren at hun som kvinne ikke har rettigheter i Sudan. Hun viser blant annet til at det har vært svært vanskelig for henne å skaffe seg arbeid i hjemlandet. [...] Direktoratet mener at overnevnte ikke tilsier at søkeren med rette frykter forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand ved retur til hjemlandet. Det vises til at søkerens politiske aktiviteter ikke har vært av en slik art eller omfang at det danner grunnlag for asyl. Videre vises det til at nevnte arrestasjoner ligger langt tilbake i tid og at de ikke har vært av betydelig varighet. Søkerens anførsel om at det er vanskelig for henne å skaffe arbeid i hjemlandet danner ikke grunnlag for asyl.”

I henhold til direktoratet har ikke søker rett til asyl etter norsk rett, da hun ikke med rette frykter forfølgelse.

**KPFR 31**, søker er en kvinne fra Sudan. Søker ble ved flere anledninger tatt inn til forhør av politiet, dette synes å ha to årsaker, 1)de ønsket å forhøre henne om hennes bror som hadde rømt fra militæret 2) hvorfor hun går kledd i bukser. Tatt inn til avhør hos politiet hele 11 ganger. I alle forhør er hun avhørt om broren, samt hvorfor hun går kledd i bukser. Søker har flere ganger blitt slått med flat hånd, en gang skåret med kniv i venstre hånd. Hun forteller i intervjuet at hun gikk med bukser på universitetet, hun føler seg trakassert av Islamsk front og deres likesinnede fordi hun ikke er strengt religiøs.

”Direktoratet er kjenner til at det har foregått episoder med trakassering av kvinner i Sudan på bakgrunn av manglende eller uriktig påkledning. Etter en helhetsvurdering av det som søkeren påberoper seg, mener direktoratet allikevel at søkeren i hjemlandet ikke har vært utsatt for reaksjoner fra myndighetenes side som kan karakteriseres som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand.”

Søker får ikke status som flyktning da man finner at vilkåret om forfølgelse ikke er oppfylt.

#### 4.8.2.3 Asyl

I saken **KPFR 46** anfører søker, fra Irak, at hun frykter for at hennes far skal utsette henne for æresdrap da hun har vært engasjert i politisk arbeid i hjemlandet. Om sitt politiske engasjement forteller søker følgende i intervjuet;

”Jeg jobbet som mellomledd for denne organisasjonen og andre kvinner. De kvinnene som kom til meg i skreddersammenheng fikk opplysning om dette senteret fra meg. De kvinnene som var i dette senteret fikk av meg økonomisk hjelp og av og til sydde jeg klær for dem. Målet med denne organisasjonen var å hjelpe kvinner som var i en vanskelig situasjon.”

Om årsaken til at hun frykter forfølgelse fra sin egen familie grunnet at hun har for liberale holdninger uttaler søker i asylintervjuet;

”Har vært utsatt for forfølgelse fra familien min. Helt i begynnelsen hadde jeg kontakt med denne organisasjonen uten at familien visste om dette. Jeg giftet med min mann, mot familien vilje, de var imot at han var kommunist. Da X's bevæpnede folk kom til organisasjonen og tok oss med til sikkerhetspolitiet var det en mann til en søster av meg som var til stede på kontoret. Han var en enkelt bevæpnet X. Jeg tror han har fortalt om meg til min fars familie. Etter dette, sa min mor at min far ville drepe meg, hvis han så meg, fordi jeg hadde kontakt med så umoralske folk som i denne organisasjonen. Mine mannlige slektninger, dvs nære som far, brødre, onkler etc. var enige om at min far skulle drepe meg. Dette som bakgrunn i at de er muslimer og at denne organisasjonen jeg var med i, var mot islamske sivile lover.”

Direktoratet finner at søker har en velbegrunnet frykt for ”forfølgelse”;

”Søkeren frykter sin far. Mht den situasjonen innenfor familiesfæren når det gjelder kvinners stilling og rettigheter i Nord-Irak, er det sannsynlig at søkeren kan frykte reaksjoner som er av en slik intensitet og omfang at det kan karakteriseres som forfølgelse. At søkeren kan søke beskyttelse hos krisesenter anses ikke som en reell form

for beskyttelse da hennes bevegelsesfrihet vil være svært begrenset.” (1. Hånd) [...] ”Søkeren har ikke hatt noen sentral rolle, men dersom forklaringen legges til grunn er det ikke usannsynlig at hun kan bli utsatt for forfølgelse som kurdiske myndigheter ikke kan beskytte henne mot.” (2. Hånd)

Søker innvilges asyl, da direktoratet finner at hun har en velbegrunnet frykt for forfølgelse.

**KPFR 07**, søker er fra Irak. Hun anfører som asylgrunnlag at hun frykter æresdrap fra sin far. Søker har fått barn utenfor ekteskap med en mann faren ikke liker. Faren er en svært strengt praktiserende muslim. Etter farens syn på islam er det absolutt uakseptabelt for en ugift kvinne å bli gravid. Søker og søkers søstere samt hennes mor har i lang tid blitt mishandlet av både far og brødre. Søker er blitt sparket, slått med gjenstander og far og brødre har kastet ulike gjenstander på henne. Hun har ryggproblemer og arr på underarm og hånd etter at en bror har stukket henne med kniv og knust et glass mot hennes hånd. Søker har blitt holdt innesperret i huset, og måttet dekke seg til med klær siden de var 11-12 år gamle. Hun sluttet på skolen etter kun tre års skolegang. En søster har tatt livet sitt på grunn av farens behandling.

Søker gis først tillatelse etter § 8, 2. ledd jf. § 15, 2. ledd, men innvilges asyl etter klage fra NOAS. Det kan synes som om direktoratet først innvilger tillatelse til opphold fordi man ikke finner søkers forklaring sannsynliggjort. I merknadene til det første vedtaket uttales;

”den beskrivelsen søkeren gjennom sine anførsler gir av forholdene i Nord-Irak er for øvrig ikke i samsvar med den oppfatning direktoratet har av forholdene i området. [...] Etter det Direktoratet kjenner til har islamistene i det området søker kommer fra ikke truet eller gått til angrep på enkeltpersoner på en slik måte som søkeren har beskrevet. De aksjoner som har funnet sted har vært av markeringskarakter, og ikke rettet mot enkeltindivider”.

Direktoratets vedtak ble omgjort og søker ble innvilget asyl. Hvorvidt forfølgelsen skyldes en eller flere av de fem konvensjonsgrunnene og om det er årsakssammenheng mellom forfølgelse

og konvensjonsgrunn blir ikke vurdert. Asyl innvilges uten at alle vilkårene i artikkel 1 A (2) er diskutert.

**KPFR 09**, søker er søster til KPRF 07. Som asylgrunnlag anfører hun at da faren fant ut at søsteren (asylsøker ovenfor) hadde flyktet plaget han søker og moren for å finne ut hvor søsteren var. Ved en anledning slo han søker slik at hun fikk knust deler av hodet og moren brakk nesen. Søker måtte tilbringe en mnd på sykehus som følge av dette. Etter dette fikk verken søker eller moren lov til å forlate hjemmet. Da søsteren flyktet fikk ikke moren lov til å gråte. Faren sa at han skulle tenne på moren hvis hun gråt.

Søker innvilges asyl. Som i søsterens sak henvises det til retningslinjen av 1998 i begrunnelsen for å innvilge asyl. Det vises til at retningslinjene er ment å omfatte ”kvinner som gjennom handlinger, unnlater og meningsytringer bryter med skrevne og uskrevne regler for det sosiale liv”. Søstre, især KPFR 07, har brutt med regler for det sosiale liv og faller derfor innenfor retningslinjenes ordlyd. Vedtakene i sakene synes basert på slutningen om at søkere utsatt for kjønnsbasert forfølgelse har rettskrav på asyl. Hvorvidt den påståtte forfølgelse står i årsakssammenheng med en eller flere konvensjonsgrunner blir ikke vurdert i vedtakene.

### **4.8.3 Sammenfatning**

I dette kapitlet er 6 saker hvor anført asylgrunnlag er forfølgelse på grunn av for liberale holdninger presentert. Etter gjennomgang av sakene synes grovheten av de overgrep søker frykter å utsettes for å være avgjørende for om en søker innvilges asyl eller othum. Det kan synes å gå en grense ved arten av de typer menneskerettighetsovergrep som søker frykter å bli utsatt for. Brudd på retten til å kle seg som man vil, å sminke seg, å være politisk aktiv, å verne om sin egen personlige integritet, er ikke å anse som forfølgelse. Overgrep på retten til liv og forbudet mot tortur eller umenneskelig behandling er å anse som forfølgelse. I de sakene hvor resultat av søknaden har vært othum er dette begrunnet med at vilkåret for forfølgelse ikke er oppfylt. I de sakene hvor asyl er innvilget har søker anført frykt for æresdrap eller svært grove overgrep fra nær familie har man blitt innvilget asyl. Betydningen av fortolkningen av forfølgelsesbegrepet blir enn større, tatt i betraktning av at det i flere saker innvilges asyl kun på grunnlag av at

forfølgelsesvilkåret er oppfylt, uten at de andre vilkårene for status som flyktning i artikkel 1 A (2) diskutert.

## **4.9 Sammenfatning av kapittelet**

### **4.9.1 Diskriminering av saker med et kjønnsperspektiv?**

Problemstillingen reist i dette kapittelet er hvorvidt norsk utlendingsforvaltning fortolkning av forfølgelsesbegrepet er kjønnsnøytral. Alternativt at saker hvor det er anført kjønns spesifikk forfølgelse er utsatt for diskriminering.

Gjennomgangen av saker i kapitlene 4.3-4.7 gir et noe blandet bilde av hvordan utlendingsforvaltningen fortolker og anvender forfølgelsesbegrepet i asylsaker med et kjønnsaspekt. I noen saker er tvangsekteskap, vold og misbruk i hjemmet, og brudekidnapping anerkjent som forfølgelse. I andre saker uttales det eksplisitt at tvangsekteskap ikke er forfølgelse og at vold i ekteskapet ikke er å anse som forfølgelse i konvensjonens forstand da det må anses som et privat problem. I mange av sakene presentert ovenfor blir dog kjønns spesifikke overgrep anerkjent som forfølgelse. Noen klar og generell diskriminering av kvinner utsatt for kjønns spesifikk overgrep forekommer således ikke.

Kapitlene 4.3-4.7 gir forholdsvis mange eksempler på at svært grove kjønns spesifikke overgrep ikke anerkjennes som forfølgelse. Ett eksempel er avgjørelsen i KPFR 17 hvor søker ble tatt til fange på grunn av sin ektemanns politiske aktivitet. Søker ble holdt i et mørkt rom på ca 10 kvm, ingen andre befant seg i rommet. Det var ikke tilgang til toalett. Ved tre anledninger ble søker voldtatt. Dersom hun forsøkte å gjøre motstand ble hun slått i underlivet og skamklipt (hun har på seg parykk under intervjuet). Hver gang søker ble voldtatt var det tre personer som deltok. I vedtaket uttaler direktoratet: ”Direktoratet har merket seg at søkeren forteller at hun har blitt utsatt for voldtekter mens hun satt i forvaring. Ifølge direktoratets vurderinger er disse forholdene imidlertid ikke av en slik art at det kan anses som forfølgelse i lovens og konvensjonens forstand.”



Ett annet eksempel gir saken KPFR 48 fra UNE. Søker skulle som kompensasjon for oppgjør mellom to klaner skulle giftes bort til en eldre mann.. Kvinnen anførte som asylgrunnlag at hun fryktet for sitt liv ved en retur. Nemnda la en svært streng fortolkning av forfølgelsesbegrepet til grunn. Nemnda uttaler at de legger til grunn at kvinnen ved retur vil møte reaksjoner både fra sin egen klan og den klan hun skal giftes inn i. Det legges videre til grunn at det ikke er sannsynlig at hun vil bli drept, men at det er sannsynlig at hun vil bli trakassert på ulike måter, og at det er lite sannsynlig at hun vil kunne søke beskyttelse hos hjemlandets myndigheter. En enstemmig nemnd konkluderer med at "en har kommet til at de reaksjoner klageren vil kunne utsettes for ved en retur ikke er av en slik art at de kan karakteriseres som forfølgelse". I vurderingen av om det foreligger "sterke menneskelige hensyn" la nemnda følgende fakta til grunn; at kvinnen ved en retur vil komme i en svært vanskelig situasjon, at unge enslige kvinner har det svært vanskelig, at kvinnen vil bli utstøtt av sin egen klan, og at klantilhørighet er svært viktig i Somalia, at hennes sikkerhetsmessige situasjon uten støtte fra egen klan vil være "svært usikker", og at hun uten klantilhørighet ikke vil ha mulighet til å få jobb og heller ikke ha tilgang til helsevesenet. Nemnda legger altså til grunn at de følgende av kvinnens menneskerettigheter vil stå i fare for å bli brutt; retten til frihet og sikkerhet<sup>167</sup>, dersom "trakasseringen" skulle lede til grov vold forbudt mot grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling,<sup>168</sup> ved tvangsekteskap er hennes rett til å inngå ekteskap med "fritt og fullt samtykke" brutt<sup>169</sup>, ved utstøtelse fra samfunnet og uten tilgang til helsehjelp er hennes rett til sosial trygghet<sup>170</sup>, men kommer likevel frem til at kvinnen ikke står i fare for å bli forfulgt.

Konklusjonen som kan trekkes ut fra dette kapitlet er som nevnt ikke at kjønns spesifikke overgrep generelt diskrimineres. Hovedkonklusjonen som foreløpig kan trekkes ut fra praksis er at fortolkningen av forfølgelsesbegrepet er lite enhetlig. Kjønns spesifikke overgrep anerkjennes noen ganger som forfølgelse og andre ganger ikke. Forholdsvis like overgrep anses noen ganger som forfølgelse, andre ganger ikke. Diskriminering forekommer når en person behandles dårligere enn andre i tilsvarende situasjon. Ut fra ikke-diskrimineringsprinsippet vil målet derfor være at forholdsvis like tilfeller behandles likt, i den forstand det er mulig.

---

<sup>167</sup> FNs Menneskerettserklæring artikkel 3, SP artikkel 9, EMK artikkel 5,

<sup>168</sup> FNs Menneskerettserklæring artikkel 5, SP artikkel 9, EMK artikkel 3,

<sup>169</sup> FNs Menneskerettserklæring artikkel 16(2), SP artikkel 23 (3), CEDAW artikkel 16, EMK artikkel 12

<sup>170</sup> FN Menneskerettserklæring artikkel 22

Spørsmålet som således reiser seg er hvordan man kan oppnå en mer enhetlig praksis med hensyn til forfølgelsesbegrepet? Dette vil drøftes i kapitelet nedenfor.

#### **4.9.2 Menneskerettighetene som tolkningsnorm**

Mangelen på veiledende rettskilder ved fortolkningen av forfølgelsesbegrepet er sannsynligvis årsaken til sprikende praksis. I dag er det opp til den enkelte saksbehandlers vurdering å avgjøre hvilke overgrep som kan anses som forfølgelse, ut fra en vurdering av overgrepets alvor og omfang. Med mange hundre saksbehandlere, med ulik utdanning, erfaringsbakgrunn og personlighet er det ikke overraskende at forvaltningspraksis spriker. Fortolkning av forfølgelsesbegrepet bør skje med bakgrunn i internasjonale menneskerettstandarder.

"...international law can assist decision makers to determine the persecutory nature of a particular act."<sup>171</sup>

Utgangspunkt for analysen bør være at det ikke er forfølgelsens art, men dens alvor og omfang som er avgjørende for om kravet til forfølgelse er oppfylt. I og med at kvinner ofte utsettes for andre former for overgrep enn menn, er det sentralt for å oppnå likestilling at forfølgelsens art ikke er avgjørende. Hovedregel bør være at brudd på alle menneskerettigheter kan utgjøre forfølgelse, og at det avgjørende er overgrepets alvor og omfang.<sup>172</sup> Likestilling av menneskerettighetene i forhold til vurderingen av forfølgelsesbegrepet i konvensjonen, vil være i samsvar med sentrale uttalelser ved verdenskonferansen for menneskerettigheter i Wien<sup>173</sup>. Her ble viktigheten av universalitetsprinsippet understreket, "human rights and fundamental freedoms are the birthrights of all human beings"<sup>174</sup>. Under konferansen slo man fast at

---

<sup>171</sup> Sitat, UNHCR 2002 Gender Guidelines, para. 9

<sup>172</sup> Som følge av kravet til omfang og alvor vil det være noen tilfelle hvor såkalte kjønnsespesifikke overgrep i seg selv utgjør forfølgelse i konvensjonens forstand, eks. voldtekt, æresdrap. Andre ganger vil kjønnsespesifikke overgrep ikke anses som forfølgelse, men i disse tilfellene er det mulig at konsekvensene av å nekte å føye seg etter overgrepene kan være så alvorlige at dette kan utgjøre forfølgelse. Eksempelvis følgerne av å nekte å inngå tvangsekteskap/arrangert ekteskap. Se mer om dette, ECRE Guidelines s. 6 og Australia Guidelines para 4.4

<sup>173</sup> Vienna Declaration and Programme of Action, fra Verdenskonferansen om Menneskerettigheter avholdt i Wien 14-25 juni 1993, UN A/CONF.157/23.

[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

<sup>174</sup> Sitat, Vienna Declaration and Programme of Action, del I para. 1 (3)

universalitetsprinsippet ikke bare innebærer at menneskerettighetene tilkommer *alle individer*, men at også *alle menneskerettigheter* tilkommer alle individer.

”All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis.”<sup>175</sup>

”The human rights of women and girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of human rights.”<sup>176</sup>

Likestillingen av alle individer og anerkjennelsen av at menneskerettighetene både er ”interrelated” og ”indivisible” er sentralt for å nå målet om likestillingen av kjønn innen flyktningretten. På denne måten vil man anerkjenne at de overgrep kvinner typisk utsettes for kan være forfølgelse. Dette vil innebære at man anerkjenner at, uavhengig av offerets kjønn, overgriperens stilling som offentlig myndighetsperson eller privatperson og hvor overgrepet finner sted (i den private eller offentlige sfære)<sup>177</sup>, i utgangspunktet alle overgrep kan gi rett til status som flyktning.<sup>178</sup> Alle elementene nevnt er, som de vil bli vist i den videre drøftelse, sentrale for fortolkningen av forfølgelsesbegrepet.

Det påpekes at selv om det foreslås at utgangspunktet for analysen av forfølgelsesbegrepet skal være internasjonale menneskerettsstandarder, argumenteres det ikke for at ethvert menneskerettsovergrep vil utgjøre forfølgelse i konvensjonens forstand. Det avgjørende vil som nevnt være overgrepets alvor og omfang. Hovedargumentet er at arten menneskerettsbrudd ikke bør være avgjørende i analysen. Det er ikke et mål med forslaget om likestilling av individer og menneskerettigheter at alle asylsøkende kvinner skal få status som flyktninger.<sup>179</sup> Som det uttales i de sørafrikanske retningslinjene er ikke målet med implementering av et kjønnsperspektiv at alle kvinner som påstår seg utsatt for forfølgelse skal få asyl. Målet er å oppnå ”equality of

---

<sup>175</sup> Sitat, Vienna Declaration and Programme of Action, del I para. 5

<sup>176</sup> Sitat, Vienna Declaration Part I, para.18

<sup>177</sup> Diskusjonen om skillet mellom public/private i internasjonal rett, denne diskusjonen har sitt utgangspunkt i kvinners svake stilling i internasjonale rett.

<sup>178</sup> ECRE Guidelines s. 3

<sup>179</sup> UNHCR 2002 Guidelines on Gender Related Persecution, para. 4

opportunity", mulighet til å kunne søke asyl på like vilkår.<sup>180</sup> Hvorvidt forfølgelse foreligger, vil således bero på en helhetsvurdering av hver enkelt asylsøknad.<sup>181</sup>

Ved å likestille menneskerettighetene i vurderingen av forfølgelsesbegrepet vil det ikke være nødvendig å gå inn i diskusjon om hvilke spesifikke menneskerettsbrudd som kan utgjøre forfølgelse i konvensjonens forstand. På denne måten vil man kunne unngå uheldige og ukorrekte begrunnelser for avslag som; ”det ikke grunn til å frykte at hun kan bli drept”. Både lovgiver og saksbehandlere slipper å gå inn i en vurdering av om de menneskerettigheter som er brutt i hver enkelt asylsak er såkalte "fundamentale menneskerettigheter", rettigheter som anses for å være *jus cogens*, eller rettigheter som er "non- derogable"<sup>182</sup>, herunder teorien om et hierarki av menneskerettighetene<sup>183</sup>.

Et annet argument mot kategorisering av menneskerettighetene i vurderingen av forfølgelsesbegrepet er det faktum at det er anerkjent at ulike overgrep, som i seg selv ikke vil utgjøre forfølgelse, kumulativt likevel kan anses som forfølgelse. Slik sett er ikke arten av overgrepene avgjørende, dersom de kumulativt er av et slikt alvor og omfang at det må ses som forfølgelse. UNHCRs håndbok presiserer at overgrep som i seg selv ikke er tilstrekkelige for forfølgelse kan, samlet med andre overgrep, kumulativt utgjøre forfølgelse.<sup>184</sup>

Anerkjennelse av at alle menneskerettigheter er ”universal, indivisible and interdependent and interrelated”<sup>185</sup>, samt at menneskerettighetene tilkommer alle mennesker ”without distinction of any kind”<sup>186</sup>, prinsipper som er helt fundamentale for menneskerettslæren, vil føre til en mer kjønnsnøytral fortolkning og anvendelse av flyktningkonvensjonen.

---

<sup>180</sup> Sørafrikanske retningslinjer, s 20

<sup>181</sup> UNHCR 2002 Gender Guidelines para. 9

<sup>182</sup> eksempelvis SP artikkel 4 (2)

<sup>183</sup> T. Meron og også T. van Boven, "Distinguishing Criteria of Human Rights", i H.J.Steiner, P.Alston, *"International Human Rights in Context"*, Second edition, Oxford University Press 2000, s 154-155.

<sup>184</sup> UNHCR Handbook para. 53 og 55, også Australske retningslinjer pkt. 4.15

<sup>185</sup> Sitat, Vienna Declaration and Programme of Action, del I para. 5

<sup>186</sup> Sitat fortalen til FN's Menneskerettighetserklæring

## 5 Konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe”

### 5.1 Innledning

Mange flyktninger blir forfulgt fordi de bryter med den sosiale kjønnsrolle. Flyktninger som forfølges på grunn av sitt kjønn er utsatt for *kjønnsbasert forfølgelse*. Kun personer som kan sies å være forfulgt/frykte forfølgelse ”for reasons of” én eller flere av konvensjonsgrunnene ”rase”, ”religion”, ”nasjonalitet”, ”medlemskap i en sosial gruppe” eller ”politisk holdning”<sup>187</sup>, har rett til status som flyktning.<sup>188</sup> I og med at kjønn ikke er en av de fem, må kvinnelige flyktninger dersom de skal ha rett til status som flyktninger, vise at forfølgelsen skyldes en eller flere av konvensjonsgrunnene i artikkel 1 A (2). ”Medlemskap i en spesiell sosial gruppe” er den konvensjonsgrunn som oftest påberopes i forbindelse med at en flyktning<sup>189</sup> fremmer søknad om asyl på grunnlag av kjønnsbasert forfølgelse.

Medlemskap i en spesiell sosial gruppe er trolig den konvensjonsgrunn hvis fortolkning og anvendelse det knytter seg størst usikkerhet til. Dette støttes av den praksis gjennomgått i forbindelse med prosjektet. Det kan synes som om mange saksbehandlere vegrer seg mot å gå inn i en drøftelse av konvensjonsgrunnen. I de tilfellene hvor konvensjonsgrunnen drøftes er drøftelsen i de fleste tilfeller svært kort. Som følge av økt fokus på asylsøknader med et kjønnsaspekt, har anvendelse av konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe” blitt mer aktuell.<sup>190</sup>

Spørsmålet som ofte stilles ved anvendelse av konvensjonsgrunnen i forbindelse med påstander som kjønnsbasert forfølgelse er; Kan kvinner i seg selv anses for å utgjøre en spesiell sosial gruppe? Med andre ord, kan de to ulike biologiske kjønn, mann og kvinne, utgjøre en spesiell sosial gruppe i konvensjonens forstand?

Anerkjennelse av kvinner som en spesiell sosial gruppe vil på den ene side avhjelpe situasjonen for mange kvinnelige asylsøkere som har vansker med å bli anerkjent som flyktninger. Særlig

---

<sup>187</sup> Dette er de fem konvensjonsgrunnene i Art. 1 A (2)

<sup>188</sup> Kravet om årsakssammenheng i henhold til Artikkel 1 A (2) ”for reasons of” vil bli drøftet i eget kapittel.

<sup>189</sup> Det er viktig å påpeke at kjønnsbasert forfølgelse kan ramme begge kjønn, både kvinner og menn. For enkelthets skyld henvises det i denne artikkelen til kvinner, men dette må ikke tas til inntekt for at kjønnsbasert forfølgelse er et problem som kun rammer kvinner.

<sup>190</sup> Om dette se blant annet J.B. Condon, ”Asylum Law’s Gender Paradox”, *Seton Hall Law Review*, 2002, s. 207-256, på s. 211

gjelder dette tilfeller med tvangsekteskap og kvinner som utsettes for vold i hjemmet. På den annen side anfører kritikere av en slik fortolking at dette kan lede til at nærmest alle kvinner får asyl, med økte flyktningstrømmer som resultat. Innenfor engelsk og amerikansk rettslære omtales sistnevnte problemstilling som "the floodgate argument".<sup>191</sup> Einarsen fremstiller problemet på følgende måte i sin bok:

" I de senere år har det vært først en omfattende debatt omkring kvinner som en aktuell 'sosial gruppe'. Interessen springer ut av på den ene side en etter hvert utbredt erkjennelse av at kvinner i et vidt omfang utsettes for vold, herunder i form av grove overgrep som er rettet mot den enkelte kvinne eller som er egnet til å ramme kvinner på en urimelig og uforholdsmessig måte, og på den andre side av frykten for at et flyktningbegrep som inkluderer kvinneundertrykking og kvinner som 'sosial gruppe', vil sprengte rammene for flyktningretten."<sup>192</sup>

I dette kapittelet vil innholdet i konvensjonsgrunnen "spesiell sosial gruppe" sett i forhold til asylsøknader med et kjønnsaspekt diskuteres. Hva menes med "sosial gruppe" i konvensjonens forstand? Når kan en flyktning sies å tilhøre en slik gruppe? Hvordan skal konvensjonsgrunnen "spesiell sosial gruppe" fortolkes og anvendes i forhold til flyktninger utsatt for kjønnsbasert forfølgelse?<sup>193</sup> Spørsmålene vil drøftes i lys av soft-law retningslinjer utgitt av UNHCR, internasjonalt anerkjente dommer om dette temaet fra USA, England og New Zealand og norsk teori og praksis på området.

Under punkt 2 i det følgende vil det bli gitt en oversikt over hvordan man i internasjonale fora, særskilt UNHCR, og nasjonalt i andre medlemsland til konvensjonen, gjennom retningslinjer og rettspraksis har utarbeidet kriterier for fortolkningen av konvensjonens "spesiell sosial gruppe". Årsaken til at internasjonale kilder og kilder fra andre jurisdiksjoner tillegges vekt i dette kapittelet er at det i norske kilder finnes svært lite veiledning på området.

---

<sup>191</sup> Se om dette: M. Randall, "Refugee Law and State Accountability for Violence Against Women: A Comparative Analysis of Legal Approaches to Recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution", *Harvard Women's Law Journal*, Spring 2002, s. 281-318, s. 299. Randall henviser til US case law, hvor "floodgate" argumentet er brukt av domstolene, eksempelvis *Sanchez-Trujillo v. INS* 801 F.2d 1571, 1576-77 (9th Cir. 1987)

<sup>192</sup> Sitat, T. Einarsen, "Retten til vern som flyktning", Cicero Publisher, Bergen 2000, s. 375

<sup>193</sup> Jf. *Canada (Attorney General) v. Ward*, File No.: 21937, 1993: June 30, s. 708

I dette kapittels punkt 3 vil det bli drøftet om det biologiske kjønn, kvinner, kan anses som en sosial gruppe, alternativt om det sosiale kjønn, kjønnsrollen, kan være med å definere en spesiell sosial gruppe. I kapittel 3 vil både internasjonal og nasjonal praksis og teori drøftes. Funn gjort i forbindelse med gjennomgang av saker til prosjektet vil bli drøftet i pkt. 3.6.

## **5.2 Fortolkningen av konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe”**

Både forarbeidene til utlendingsloven, forskriftene og lovkommentaren gir svært lite veiledning til hvordan konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe” skal fortolkes. Dette er årsaken til at den videre drøftelse i all hovedsak baserer seg på internasjonale rettskilder.

Rettspraksis fra angloamerikanske land som USA, Canada, New Zealand og England, har de senere år utviklet forholdsvis spesifikke tolkningskriterier for begrepet ”spesiell sosial gruppe”. I det følgende vil disse tolkningskriteriene blir presentert. Det finnes omfattende rettspraksis på dette området, men her vil fokus bli rettet mot tre dommer som regnes for svært sentrale i forbindelse med fortolkningen av konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe”.<sup>194</sup> Det vil søkes vist hvordan rettspraksis fra flere medlemsland til konvensjonen har bidratt til å utvikle teorien om fortolkningen av begrepet sosial gruppe, og hvordan denne rettspraksisen etter hvert har oppnådd anerkjennelse i internasjonale fora, blant annet i UNHCR.

For ordens skyld minnes det om at rettspraksis fra andre land har begrenset rettskildemessig vekt i Norge. Det samme gjelder høykommissærens uttalelser.<sup>195</sup>

### **5.2.1 Rettspraksis**

#### **5.2.1.1 *Re Acosta (BIA196 1985, USA)***

Asylsøkeren i denne dommen var ikke en kvinne, men en mann, som påsto at foreningen for taxisjåfører som han var medlem av, utgjorde en sosial gruppe i konvensjonens forstand. I vurderingen av hvordan man skal definere en sosial gruppe slo domstolen fast;

---

<sup>194</sup> Kun de deler av dommene som er interessante for begrepet ”spesiell sosial gruppe” vil bli presentert.

<sup>195</sup> Se T. Einarsen, ”Retten til vern som flyktning”, Cicero Publisher, Bergen 2000, s. 71-77

<sup>196</sup> Board of Immigration Appeal

”..we interpret the phrase ‘persecution on account of membership in a special social group’ to mean persecution that is directed toward an individual who is member of a group of persons all of whom share a common, immutable, characteristic.”<sup>197</sup>

Domstolen slo fast at en spesiell sosial gruppe kun kan sies å foreligge dersom medlemmene i gruppen har felles egenskaper som enten er medfødt eller uforanderlige, grupper hvis felles egenskaper er ”changable” faller utenfor konvensjonens ”spesiell sosial gruppe”.

#### **5.2.1.2 *Ward v Attorney General of Canada* 198, (1993)**

Definisjonen av en sosial gruppe gitt av re Acosta ble fulgt opp og samtidig noe utvidet i canadisk rettspraksis i Ward.

Domstolen slo fast at en gruppe kan identifiseres ved felles egenskaper som enten er ”defined by an innate, unchangeable characteristic”. Altså spesielle grupper i samfunnet som har som kjennetegn særskilte egenskaper/karakteristikker som er enten medfødt eller umulig å endre. Denne gruppen mente domstolen ville omfatte personer som frykter forfølgelse på grunn av 1) ”gender, linguistic background and sexual orientation” 2) “groups whose members voluntarily associate for reasons so fundamental to their human dignity that they should not be forced to forsake the association”, grupper hvis egenskaper ikke er medfødt eller umulig å endre, men hvor disse egenskapene er så fundamentale for deres menneskeverd at de ikke skal tvinges til å forsake slike egenskaper. Denne gruppen mente domstolen at blant annet ville omfatte menneskerettsaktivister. 3) “groups associated by a former voluntary status, unalterable due to its historical permanence”, grupper som i utgangspunktet er basert på frivillighet, men hvor historiske årsaker gjør at egenskapene nå må regnes for å være permanente.

Mens re Acosta la til grunn at egenskaper som er frivillig tilegnet ikke kan definere en sosial gruppe, inntok domstolen i Ward et noe annet standpunkt. Domstolen slo imidlertid fast at dette kun er i de tilfeller hvor frivillig tilegnede egenskaper er så fundamentale for medlemmenes menneskeverd at de ikke kan tvinges til å forsake slike egenskaper.

---

<sup>197</sup> Sitert i T. Einarsen, “Retten til vern som flyktning”, Cicero Publisher, Bergen 2000, s. 365  
198 Canada (Attorney General) v. Ward, File No.: 21937, 1993: June 30



Et annet punkt av interesse i denne avgjørelsen er at domstolen anerkjente at "gender", det sosiale kjønn/den sosialt skapte kjønnsrolle, kan være en egenskap eller karakteristikk som i seg selv kan være tilstrekkelig til å definere en sosial gruppe. Dette vil bli drøftet nærmere i punkt 3 nedenfor.

### **5.2.1.3 *Refugee Appeal No. 71472/99, New Zealand (2000)***

I en avgjørelse fra New Zealand fra 2000, fastslo domstolen på bakgrunn av praksis i Ward, re Acosta og Shah/Islam, at det kan oppstilles syv punkter av relevans for en drøftelse av konvensjongrunnen "sosial gruppe". En kort presentasjon av de syv punktene domstolen oppstiller vil bli presentert i det følgende.

For det første, ved fortolkningen av sosial gruppe, må det vektlegges at flyktningsinstituttet kun kommer til anvendelse dersom en flyktning kan bevise at han eller hun ikke kan få beskyttelse i sitt hjemland. Således er flyktningsinstituttet er ment som et substitutt.<sup>199</sup> Det bør ved fortolkningen av konvensjonsgrunnen "sosial gruppe" ikke legges opp til en så vid fortolkning at enhver person til enhver tid vil kunne hevde at han eller hun er medlem av en sosial gruppe. Dette vil stride mot konvensjonens formål. Det vises til følgende sitat fra Ward;

"... the drafters of the Convention limited the included bases for a well-founded fear of persecution to 'race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion'. Although the delegates inserted the social group category in order to cover any possible lacuna left by the other four groups, this does not necessarily lead to the conclusion that any association bound by some common thread is included. If this were the case, the enumeration of these bases would have been superfluous; the definition of 'refugee' could have been limited to individuals who have a well-founded fear of persecution without more. The drafter's decision to list these bases was intended to function as another built-in limitation to the obligations of signatory states."<sup>200</sup>

For det andre henvises det til at man ved fortolkningen av konvensjonsgrunnen skal ta utgangspunkt i ikke-diskrimineringsprinsippet;<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Refugee Appeal No. 71472/99, New Zealand (2000), para. 94

<sup>200</sup> Sitat, Canada (Attorney General) v. Ward, File No.: 21937, (1993), para.732

<sup>201</sup> Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para.96

”In distilling the contents of the head of "particular social group" therefore, it is appropriate to find inspiration in discrimination concepts. The manner in which groups are distinguished for the purposes of discrimination law can be appropriately imported into this area of refugee law. [...] In short, the meaning assigned to "particular social group" should take into account the general underlying themes of the defence of human rights and anti-discrimination that form the basis for the international refugee protection initiative.”<sup>202</sup>

Punktene tre og fire tar for seg kategoriseringen av grupper fra dommene re Acosta og Ward. I punkt fem fremheves det at ordlyden, særlig ordet ”particular” (”spesiell”), tilsier at det ikke er meningen å omfatte alle grupper, og det er heller ikke meningen at konvensjonsgrunnen skal anses som altomfattende og således umyndiggjøre de andre fire grunnene.<sup>203</sup> Det sjette punktet som nevnes er at det er et generelt anerkjent prinsipp at den aktuelle gruppen må kunne sies å eksistere uavhengig av forfølgelsen.<sup>204</sup> Det syvende og siste punktet er at en asylsøker ikke må bevise ”cohesiveness” i gruppen. Dette innebærer at det ikke foreligger noe krav om at medlemmene i gruppen kjenner hverandre eller har forbindelse til hverandre for øvrig.<sup>205</sup>

### **5.2.2 UNHCR’S retningslinjer om sosial gruppe, 2002**

UNHCR ga ut nye retningslinjer (heretter ’retningslinjene’) om fortolkningen av konvensjonens begrep ”sosial gruppe” i mai 2002.<sup>206</sup> Det er interessant å se hvordan retningslinjene inkorporerer den rettspraksis henvist til i pkt. 2.2 ovenfor.

Med hensyn til fortolkningen av konvensjonsgrunnen slås det i retningslinjene fast at konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe” ikke kan fortolkes så utvidende at den utsletter de andre fire konvensjonsgrunnene. ”This category cannot be interpreted as a ’catch all’ that applies to all

---

<sup>202</sup> Sitat, Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para. 96, se også Canada v Ward, para. 735-739, Shah and Islam, 639C-D

<sup>203</sup> Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para. 100

<sup>204</sup> Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para. 101

<sup>205</sup> Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para. 102

<sup>206</sup> GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION: ”Membership of a special social group” within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

persons fearing persecution.”<sup>207</sup> Dette er det femte punktet som Refugee Appeals Authority henviser til i sin avgjørelse i pkt 2.2.3 ovenfor.

Det er videre et vilkår at det eneste felles kjennetegn ved gruppen ikke kun kan være forfølgelsen<sup>208</sup>. Dette er punkt 6 i dommen fra New Zealand. I retningslinjene påpekes det at det ikke kan oppstilles noe krav om at asylsøkere som hevder seg forfulgt grunnet sin tilhørighet til en spesiell sosial gruppe skal kunne vise at medlemmer i gruppen kjenner hverandre eller har forbindelse til hverandre for øvrig.<sup>209</sup> Det avgjørende element er hvorvidt det finnes et felles karaktertrekk blant medlemmene i den påståtte gruppen.<sup>210</sup> I forsøket på å identifisere en spesiell sosial gruppe, kan det ikke oppstilles noe krav om at asylsøkeren må bevise at alle personer i den sosiale gruppen han eller hun påstår å være medlem av, er forfulgt.<sup>211</sup> Dette er punkt syv i New Zealand dommen. Retningslinjene henviser til at det ikke er noe krav om at asylsøkere som hevder å være forfulgt på grunn av sine politiske holdninger må bevise at alle andre medlemmer av samme politiske parti også er forfulgt. Det samme bør således gjelde for vurderinger av konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe”.

Det finnes ingen uttømmende liste over hvilke grupper som kan falle innenfor konvensjonens ”spesiell sosial gruppe”. UNHCR gir i sine retningslinjer uttrykk for at konvensjonsgrunnen må fortolkes dynamisk;<sup>212</sup>

---

<sup>207</sup> Sitat, GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 2 på side 2

<sup>208</sup> GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 2 på side 2. Om dette i norsk utlendingsrett, se UNE’s Fagnotat om ”Anførsler om kjønnsbasert forfølgelse i asylsaker”, skrevet av Anne Bruland. På side 16 i dette notatet sies følgende; ”Det er vanskelig å konstatere årsakssammenheng i klassisk juridisk forstand hvis det er forfølgelsen som tilkjennergir forfølgelsesgrunnen. (Tesen ’forfølgelse som følge av at hun er forfulgt kvinne’ innehar slik sett en logisk brist og innebærer et avvik fra læren om årsakssammenheng for øvrig i juridisk sammenheng.)” Sitat fra Fagnotatet s. 16

<sup>209</sup> GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 15, s. 4

<sup>210</sup> GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 15. s. 4, se Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/ 99, para 102

<sup>211</sup> GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 17, s.4

<sup>212</sup> om fortolkning av folkerettslige kilder ut fra et effektivitetsprinsipp, se M. Ruud, G. Ulfstein og O.K. Fauchald; ”Utvalgte emner i Folkerett”, Tano Aschehoug, Oslo 1997, s. 62-63. Prinsippet går i hovedsak ut på at man skal velge den tolkning som sikrer en dynamisk gjennomføring av eksempelvis traktaten. En dynamisk fortolkning tar hensyn til utgangspunktet om at folkeretten er dynamisk.

”...the term membership of a particular social group should be read in an evolutionary manner, open to the diverse and changing nature of groups in various societies and evolving international human rights norms.”<sup>213</sup>

I forhold til hvordan rettspraksis har definert en sosial gruppe, særlig da i *re Acosta* og *Ward*, følges dette opp i de nye retningslinjer hvor følgende definisjon legges til grunn;

”A particular social group is 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 that one which is innate, unchangeable, or which is otherwise fundamental to identity, conscience or the exercise of one’s human rights.”<sup>214</sup>

## 5.3 Kjønn som ”spesiell sosial gruppe”

### 5.3.1 Innledning

Et viktig spørsmål i forhold til asylsaker med et kjønnsaspekt og konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe”, er hvorvidt kvinner generelt, altså det biologiske kjønn, kan sees som en sosial gruppe i konvensjonens forstand. Det spesielle med å anse kvinner generelt som en sosial gruppe er at denne gruppen da vil omfatte nærmere halvparten av jordens befolkning. Det at gruppen er så stor, er en av årsakene til at denne teorien har møtt motbør.<sup>215</sup> Alternativt om det sosiale kjønn, kjønnsrollen kan definere en sosial gruppe. Kan kjønn i betydningen det sosiale kjønn være en ”innate, unchangable characteristic” som kan definere en sosial gruppe?

Ordet kjønn på norsk rommer både det engelske begrepet ”sex” og ”gender”, det første spørsmålet bør derfor presiseres, slik at alle nyanser i debatten rundt sosial gruppe løftes frem. Spørsmålet er nemlig både om det biologiske kjønn (mann v kvinne), og om den sosiale kjønnsrolle (mannsrolle v kvinnerollen) kan anses som en ”innate, unchangable characteristic”, og derfor definere en sosial gruppe.

---

<sup>213</sup> Sitat, GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 3, s. 2

<sup>214</sup> Sitat, GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 11, s. 3

<sup>215</sup> Jf. Innledningen under punkt 2, ”the floodgate argument”.

I forhold til det første spørsmålet, om det biologiske kjønn kan anses som en spesiell sosial gruppe, har man både i rettspraksis, i teorien og andre rettskilder sett en motvilje mot å anerkjenne kvinner generelt som en sosial gruppe. Motviljen har medført at man i rettspraksis har sett at rettsanvender i stedet for å anerkjenne kvinner som en sosial gruppe, har definert mindre undergrupper, under den generelle gruppen kvinner. Undergrupper som er mindre, mer spesifikke og til tider forholdsvis ”kreative”.

Fra USA og Canada kan følgende eksempler nevnes på ulike undergrupper domstolene har valgt å definere: I USA har man definert sosial gruppe som; ”women who are members of the Tchamba-Kunsuntu Tribe of northern Togo who have been subjected to female genital mutilation, as practiced by that tribe, and who oppose the practise.”<sup>216</sup> I Canada har domstolen anerkjent ”Trinidadian women subject to wife abuse”<sup>217</sup> som en sosial gruppe. Andre eksempler fra Canada er ”single women suffering from abuse at hands of former spouses....who have been forced into prostitution”<sup>218</sup> og ”women married according to traditional Youruba custom”<sup>219</sup>.

To dommer, fra henholdsvis Englands House of Lords og New Zealands ankedomstol for flyktninger, representerer en utvikling med hensyn til spørsmålet om kvinner generelt kan anses som en sosial gruppe. I begge dommene slår man for det første fast at ”gender”, altså den sosialt skapte kjønnsrollen, kan være den egenskap som definerer en gruppe, ”gender can be the defining characteristic of a social group”<sup>220</sup>. På bakgrunn av denne anerkjennelsen kommer domstolene til den konklusjon at henholdsvis ”kvinner i Pakistan” og ”kvinner i Iran” utgjør sosiale grupper i konvensjonens forstand.

Problemstillingen som søkes besvart i det følgende er; kan kvinner generelt anses som en sosial gruppe? Alternativt kan den sosiale kjønnsrolle definere en sosial gruppe? Hvordan er dette spørsmålet løst i internasjonalt, i andre konvensjonslands jurisdiksjoner og i Norge?

---

<sup>216</sup> re Fauziya Kasinga, 21 I. & N. Dec 357, 378 (B.I.A. 1996)

<sup>217</sup> Mayers v. Minister of Employment and Immigration, [1992] 97 D.L.R. 4<sup>th</sup> 729

<sup>218</sup> re D.J.P., [1999] C.R.D.D. No. 155

<sup>219</sup> re O.E.X., [1999] C.R.D.D. No. 79

<sup>220</sup> Sitat, Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para. 106.

I det følgende vil hovedpunktene i de to dommene bli gjennomgått. Videre vil den norske forvaltningspraksis om begrepet sosial gruppe gjennomgått i forbindelse med prosjektet bli presentert. I punkt 4 vil det bli gitt konklusjon og oppsummering.

## 5.3.2 Rettspraksis

### 5.3.2.1 *Islam/Shah*<sup>221</sup>, (1999)

Disse to sakene omhandler to pakistanske kvinner som søkte asyl i England på bakgrunn av grov og langvarig mishandling fra sine respektive ektemenn. En av hovedproblemstillingene i sakene var hvorvidt kvinnene kunne anses som forfulgt på grunn av sitt medlemskap i en spesiell sosial gruppe. Da UK Court of Appeal behandlet sakene i 1997, i forbindelse med konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe” slo domstolen fast at det faktum at søkerne var kvinner ikke gjorde dem til medlemmer i en sosial gruppe. Domstolen avviste at kvinner i seg selv kan utgjøre en sosial gruppe. I tillegg til å være kvinner hadde de to søkerne ingenting felles bortsett fra vold i ekteskapet. Domstolen argumenterte med at den sosiale gruppe må kunne sies å eksistere uavhengig av forfølgelsen.

”That they are simply women does not make them a social group: the only characteristic identified is that they are subject to violence within marriage, the only common features beyond their sex is the persecution, to which they are all alleged to be subject within marriage, that is the persecution itself.”<sup>222</sup>

Etter avslag i Court of Appeal anket kvinnene til House of Lords (1999), hvor spørsmålet domstolen måtte ta stilling til i hovedsak var fortolkningen og anvendelsen av konvensjonens begrep ”membership of a special social group”. Tre alternative definisjoner på den sosiale gruppe man mente at kvinnene tilhørte ble fremlagt for retten. Et alternativ var at kvinnenenes kjønn, mistanken om utroskap og deres ubeskyttede status som kvinner i Pakistan tilsa at de tilhørte en spesiell sosial gruppe. Et annet alternativ var den sosiale gruppen kvinner som ikke lever i tråd med gjeldende sosiale normer i sitt samfunn. Det siste alternativet gikk ut på at kvinner i Pakistan skulle anses som en sosial gruppe. I en avgjørelse med dissens kom flertallet frem til at

---

<sup>221</sup> Behandlet sammen av UK House of Lords, *Islam v SSHD; R v IAT ex parte Shah* [1999], INLR 44 [1999] Imm AR 283 HL)

<sup>222</sup> Sitat fra dommen, fra H. Crawley, ”Refugees and Gender Law and Process”, Jordans, Bristol 2001, s. 77

pakistanske kvinner opplever diskriminering og at de som en gruppe ikke får beskyttelse i sitt hjemland da staten tolererer slik diskriminering.<sup>223</sup> Således ble ”Pakistani women” ansett for å utgjøre en sosial gruppe.<sup>224</sup> Dommen er svært viktig i det henseende at den anerkjenner at årsaken til forfølgelsen skyldes at kvinnene kommer fra et samfunn hvor kvinners rettigheter brytes. Flertallet av dommerne anerkjenner altså at forfølgelsen skyldes ”gender”, den sosialt skapte kvinnerollen.

”The decision brakes new ground insofar as the legal analysis expressly recognizes that the persecution the asylum seekers suffered was perpetrated because they were women in a society in which women’s rights are violated. [...] ...the decision is significant for its explicit and sustained analysis of gender as the fundamental basis for the oppression and persecution the claimants in these cases suffered.”<sup>225</sup>

### **5.3.2.2 Refugee Appeal No. 71472/99, New Zealand (2000)**

Saken omhandler en Iransk kvinne som søkte asyl i New Zealand. Kvinnens anførte asylgrunnlag var at hun fryktet for sitt liv ved en eventuell retur til Iran. Kvinnen som var skilt fra sin første mann hadde tross skilsmissen gjennom en årrekke vært utsatt for overgrep og trusler fra ham. Etter lang kamp i retten hadde hun fått foreldreansvar for deres felles sønn. I forbindelse med konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe” søkte domstolen å besvare følgende problemstilling;

”...whether Iranian women are a particular social group as that term is understood in Article 1 A (2) of the Refugee Convention.”<sup>226</sup>

Etter en gjennomgang av internasjonal og nasjonal rettspraksis samt opplisting av de syv punktene nevnt ovenfor i pkt. 2.2.3 kom retten frem til følgende generelle standpunkt;

---

<sup>223</sup> H. Crawley, ”Refugees and Gender Law and Process”, Jordans, Bristol 2001, s. 74-77

<sup>224</sup> D. Anker, ”Refugee Status and Violence Against Women in the ‘Domestic’ Sphere: The Non-State Actor Question.”, *Georgetown Immigration Law Journal*, Spring 2001, s. 391-402

<sup>225</sup> Sitat, M. Randall, ”Refugee Law and State Accountability for Violence Against Women: A Comparative Analysis of Legal Approaches to Recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution”, *Harvard Women’s Law Journal*, Spring 2002, s. 281-318, s. 300

<sup>226</sup> Sitat, Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para. 91

“...it is indisputable that gender can be the defining characteristic of a social group and that "women" may be a particular social group. Depending on the facts, it may be unnecessary to define the group any further as in "women in Iran" because the "in Iran" element goes not to the identification of the group but to the identification of those in the group who face a real risk of harm.”<sup>227</sup>

På spørsmålet om saksøker i denne saken kunne sies å tilhøre en spesiell sosial gruppe uttalte domstolen;

”...the evidence relating to Iran establishes that the overarching characteristic of those fundamentally disenfranchised and marginalised by the state is the fact that they are women. This is a shared, immutable, internal defining characteristic. Applying the principles identified, we find that the particular social group is therefore women.”<sup>228</sup>

I forhold til ”floodgate” argumentet uttaler domstolen følgende:

”We acknowledge that on one view, the group so defined has been a large and general one. However, two points must be made. The size of the group cannot be a limiting factor given the breath of application of the other four categories. Second, our finding is country specific. Particular Islamic regimes such as Iran and Pakistan present an extreme picture of discrimination against women.”<sup>229</sup>

Selv om “kvinner i Iran” utgjør en stor gruppe, slår domstolen fast at dette ikke kan være avgjørende for om saksøker kan sies å tilhøre en ”spesiell sosial gruppe”. For det første skal ikke størrelsen på gruppen være et avgjørende moment i vurderingen av om en sosial gruppe foreligger. For det andre bemerker domstolen at den har begrenset seg til ett land, Iran, og at den derfor ikke har slått fast at kvinner generelt er å anse som en sosial gruppe.

---

<sup>227</sup> Sitat, Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para. 106. Det bør bemerkes at ankedomstolen fant at forfølgelsen sto i årsakssammenheng med tre konvensjonsgrunner, nemlig ”religion”, ”politiske holdninger” og ”medlemskap i en spesiell sosial gruppe”.

<sup>228</sup> Sitat, Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para. 108

<sup>229</sup> Sitat Refugee Status Appeals Authority New Zealand, Refugee Appeal No. 71427/99, para. 109



### 5.3.3 UNHCR

De nye retningslinjene gir klart uttrykk for at kvinner er et klart eksempel på en gruppe som identifiseres ved ”innate and immutable characteristics, and who are frequently treated different than men”<sup>230</sup>. Definisjonen av en sosial gruppe som UNHCR går ut fra<sup>231</sup>, slås det fast at kvinner kan sies å utgjøre en spesiell sosial gruppe basert på det felles karaktertrekket kjønn (sex).<sup>232</sup>

### 5.3.4 Andre lands ”Gender Guidelines”

#### 5.3.4.1 Australia

De australske retningslinjene slår i pkt. 4.33 fast at selv om kjønn ikke er en konvensjonsgrunn, kan kjønn være en relevant faktor i vurderingen av om man har med en sosial gruppe å gjøre. Kjønn i betydningen både ”sex” og ”gender” kan være en egenskap som kan bidra til å definere og identifisere en sosial gruppe.

I Australia finnes det ikke nasjonal rettspraksis som tar stilling til om kvinner generelt kan ses som en sosial gruppe. Men det slås fast at kjønn er en medfødt egenskap som kan gjøre at kvinner er mer utsatt for forfølgelse enn menn.

Det kan synes som om de australske retningslinjene går inn for en både og løsning når det gjelder spørsmålet om hvilke egenskaper som kan definere en sosial gruppe, da de anerkjenner at både sex og gender kan være egenskaper som definerer en sosial gruppe. Det finnes imidlertid ikke holdepunkter for at kvinner generelt, bør anses som en sosial gruppe.

#### 5.3.4.2 USA

I de amerikanske retningslinjene slås det fast at kjønn (”sex”) kan være en felles og medfødt egenskap som definerer en sosial gruppe. På spørsmålet om kjønnsrollen (”gender”) kan sies å være den egenskap som definerer en sosial gruppe, slås det fast at rettspraksis ikke har vært entydig, men at det i hvert fall er sikkert at kjønnsrollen i kombinasjon med andre egenskaper kan være med å definere en sosial gruppe. Med andre ord; ved anvendelse av sub-grupper kan kjønn (gender) være en av de avgjørende egenskapene. Det kan synes som om at de amerikanske

---

<sup>230</sup> Sitat, GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 12, s. 3

<sup>231</sup> se retningslinjene para.2

<sup>232</sup> GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 12, s. 4

retningslinjene, med bakgrunn i avgjørelsen i *Fatin*<sup>233</sup>, går inn for at kvinner generelt kan utgjøre en spesiell sosial gruppe.

#### **5.3.4.3 Canada**

De canadiske retningslinjene bygger med hensyn til konvensjonsgrunnen sosial gruppe i stor grad på avgjørelsen i *Ward*. I *Ward* slo man som nevnt fast at en sosial gruppe kan defineres eller kjennetegnes ved medfødte eller andre uforanderlige egenskaper. Domstolen slo fast at kjønn er en slik medfødt egenskap. De canadiske retningslinjene synes ikke å sondre mellom gender og sex. Retningslinjene bruker konsekvent ordet ”gender”, men det kan synes som om man da henviser til det biologiske kjønn.

Med hensyn til spørsmålet om kvinner generelt kan sies å utgjøre en sosial gruppe sies det at kvinner kan utgjøre en spesiell sosial gruppe (kvinner i seg selv kan sies å være en sosial gruppe). Hvorvidt disse kvinnene vil ha rett til asyl, beror ifølge retningslinjene på om de kan sies å ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse i hjemlandet på grunn av sitt medlemskap i den sosiale gruppen.<sup>234</sup> Retningslinjene går imidlertid også inn for at spesielle sosiale grupper som består av sub-grupper eller undergrupper av kvinner også kan være en løsning i saker hvor anført asylgrunnlag er kjønnsbasert forfølgelse. Kjønn kan ved anerkjennelsen av slike grupper være en av flere medfødte eller uforanderlige egenskaper som karakteriserer medlemmene i en spesiell sosial gruppe. Som eksempel på andre felles egenskaper som kvinner som er medlemmene i en spesiell sosial gruppe kan ha i tillegg til å være kvinner nevnes; alder, rase, sivilstatus og økonomisk situasjon.<sup>235</sup>

---

<sup>233</sup> United States Court of Appeals, Third Circuit. 12 F.3d 1233. *FATIN v. INS*.

<sup>234</sup> “Gender is an innate characteristic and, therefore, women may form a particular social group within the Convention refugee definition. The relevant assessment is whether the claimant, as a woman, has a well-founded fear of persecution in her country of nationality by reason of her membership in this group.”

<sup>235</sup> Particular social groups comprised of sub-groups of women may also be an appropriate finding in a case involving gender-related persecution. These particular social groups can be identified by reference to factors, in addition to gender, which may also be innate or unchangeable characteristics. Examples of other such characteristics are age, race, marital status and economic status. Thus, for example, there may be sub-groups of women identified as old women, indigenous women, single women or poor women. In determining whether these factors are unchangeable, consideration should be given to the cultural and social context in which the woman lives, as well as to the perception of the agents of persecution and those responsible for providing state protection.

#### **5.3.4.4 England**

De engelske retningslinjene gir ikke utrykk for at kvinner generelt kan anses som en sosial gruppe. De slår fast at en sosial gruppe identifiseres ved at medlemmene i gruppen har egenskaper som er medfødte, uforanderlige eller egenskaper som er foranderlige med så grunnleggende at det ikke bør kreves at de skal endres. Deretter gis det en ikke-uttømmende liste over egenskaper som kan bidra til å identifisere en spesiell sosial gruppe i konvensjonens forstand.

Kjønn (sex) er en av egenskapene som i henhold til de engelske retningslinjene kan identifisere en sosial gruppe. "Examples of such characteristics are [...] sex, age family and kindship, past economic status/class, occupational history, disability, sexual history and ethnic,tribal or clan affiliation."<sup>236</sup>

#### **5.3.5 Justisdepartementets retningslinjer fra 13.01.1998**

I retningslinjenes punkt 4 slo man fast at "forfølgelse på grunn av kjønn [...] som et prinsipielt asylrettslig utgangspunkt skal trekkes inn under konvensjonens flyktningbegrep, med den følge at asyl innvilges i disse tilfellene. Det ble således slått fast at forfølgelse på grunn av kjønn kunne henføres under konvensjonsgrunnen medlemskap i en sosial gruppe. Det ble videre presisert at;

"kjønnsrelatert forfølgelse vil i praksis ramme kvinner. Man sikter i første rekke til situasjoner der kvinner gjennom sine handlinger, unnlater og meningsytringer bryter med skrevne og uskrevne regler for det sosiale liv, regler som spesielt rammer kvinner m.h.t. påkledning, retten til å ta arbeid utenfor hjemmet m.v. Dersom brudd på slike regler straffes strengere med reaksjoner av en så alvorlig karakter at disse kan karakteriseres som 'forfølgelse' i relasjon til 1951-konvensjonen skal det i utgangspunktet gis asyl. [...] Et annet eksempel på kjønnsrelatert forfølgelse vil forelligge i de tilfeller der de aktuelle reglene i prinsippet gjelder begge kjønn, men der kvinners brudd på disse straffes betydelig strengere enn menns."

Ut fra en naturlig språklig forståelse av retningslinjenes ordlyd synes det ikke som om departementet ved retningslinjene har ment å gi utrykk for at kvinner generelt kan utgjøre en

---

<sup>236</sup> Sitat, Gender Guidelines for the determination of asylum claims in the UK, para. 4.22

sosial gruppe. Retningslinjene synes snarere å helle mot sub-gruppe teorien og anerkjennelsen av at kjønnsrollen kan være en av flere egenskaper som kan definere en sosial gruppe i konvensjonens forstand.<sup>237</sup> Kjønn, det sosiale, kan være en av flere relevante egenskaper ved en person som til sammen definerer en sosial gruppe.<sup>238</sup>

Ut fra retningslinjenes ordlyd kan det synes som om de gir hjemmel for at kvinner eller menn tilhørende en særskilt sub-gruppe, nemlig de som grunnet ”handlinger, unnlater og meningsytringer som bryter med skrevne og uskrevne regler for det sosiale liv” kan sies å utgjøre en sosial gruppe. Definisjonen av en sosial gruppe som anvendes i retningslinjene, eller de gitte kriteriene i retningslinjene, for fortolkningen av konvensjonens ”spesiell sosial gruppe” antas å ha utgangspunkt i Notatet fra Justisdepartementets Utlendingsavdeling til Politisk ledelse, gitt i forkant av retningslinjene.<sup>239</sup> De norske retningslinjene skiller seg ut fra andre lands guidelines når de velger å definere den sub-gruppe av kvinner som kan falle inn under konvensjonens begrep ”spesiell sosial gruppe”.

Et interessant spørsmål er hvorvidt lovgiver har ment at retningslinjene bør tolkes antitetisk. En antitetisk tolkning ville tilsi at kvinner, som ikke aktivt ”gjennom handlinger, unnlater eller meningsytringer” har brutt med skrevne eller uskrevne regler for det sosiale liv ikke kan anses som en spesiell sosial gruppe etter norsk rett. Problemstillingen er særlig relevant for kvinner som utsatt for vold og overgrep i familien, ”domestic violence”. Disse kvinnene opplever ofte at de daglig utsettes for grove menneskerettskrenkelser til tross for at de gjør alt som de i henhold til uskrevne sosiale regler for rollen som kone og mor skal gjøre. Mange kvinner i sakene gjennomgått i forbindelse med prosjektet forteller at de var lydige, fødte barn, laget mat og holdt seg hjemme i håp om at ektemannen skulle bli fornøyd og dermed slutte å slå.<sup>240</sup> Følgende sitat

---

<sup>237</sup> Dette understøttes av uttalelser i det notat som ble laget av Justisdepartementets Utlendingsavdeling i forkant av Retningslinjene. (Notat fra Utlendingsavdelingen til Politisk ledelse, om ”Flyktningkonvensjonens definisjon av en flyktning- vurdering av norsk praksis i relasjon til denne- forslag til endringer”.) I notatet uttales følgende; ”Når det gjelder spørsmålet om kjønnsrelatert forfølgelse synes det lite naturlig å karakterisere mer enn 50 % av jordens befolkning som en spesiell sosial gruppe... [...] Det er likevel klart at Flyktningkonvensjonen i seg selv ikke er til hinder for å trekke disse tilfellene inn under flyktningbegrepet.” Sitat, Notatet s. 11

<sup>238</sup> I notatet uttales videre; ”Forfølgelse alene på grunn av kjønn er som tidligere nevnt ikke en aktuell konstellasjon.”. Sitat Notatet s. 38

<sup>239</sup> Ibid

<sup>240</sup> I en asylsak hvor søker er fra Pakistan og anfører som asylgrunnlag mishandling i ekteskapet forteller hun følgende i intervjuet; ”ektefellen bråket da for eksempel klessvasken ikke var satt ut i tide. Ektemannen var ofte borte over lengre tid og når han kom hjem ble han sint dersom ting var flyttet på.”

fra en asylsak i UDI eksemplifiserer problemet med kvinner utsatt for ”domestic violence” og konvensjonsgrunnen sosial gruppe slik den er definert i norsk rett:

”Søkeren kunne eventuelt komme inn under konvensjonen i hht. ’forfølgelse på grunn av tilhørighet til en spesiell sosial gruppe, som kvinne’. [...] er litt usikker på hvordan dette skal tolkes i forhold til kvinner som blir mishandlet i ekteskap, jf.. ’de nye kriteriene’ (fra 13.01.98), i forhold til kvinner og asyl. Selv om hun i ekteskapet i og for seg ikke opptrådte i strid med landets normer for hvordan en pakistansk kone skal oppføre seg, mener åpenbart hennes tidligere ektemann at det er grunn til å klandre henne blant annet fordi hun har skolegang og han ikke har det.”

Ved fortolkning av retningslinjene kan det synes som om det ikke var lovgivers mening at de skal tolkes antitetisk og anses for å være uttømmende. Det sies eksplisitt i retningslinjene at ”man i første rekke sikter til” kvinner som gjennom handlinger unnlater osv. bryter med regler for det sosiale liv. Ordene ”i første rekke” taler for at retningslinjene ikke skal tolkes uttømmende på dette punktet. Ut fra den praksis vi har hatt tilgang til i forbindelse med prosjektet kan det synes som om heller ikke utlendingsforvaltningen tolker retningslinjene antitetisk. Som det vil bli vist nedenfor i punkt 3.6.1 har man i flere saker i UDI ansett kvinner fra særskilte land for å være en spesiell sosial gruppe,<sup>241</sup> uavhengig om de ved handlinger, unnlater eller meningsytringer har brutt med sosiale regler.

### **5.3.6 Praksis fra UNE og UDI**

#### **5.3.6.1 Innledning**

56 saker av de 200 kvinne-sakene som er gjennomgått i forbindelse med prosjektet omhandler kvinner som er utsatt for forfølgelse *som* kvinner eller *fordi* de er kvinner. I 17 av disse sakene er det forsøkt gitt en definisjon av en sosial gruppe. Av disse 17 sakene ble det i 11 saker innvilget asyl, i de resterende 6 ble det innvilget othum. I fire av sakene ble othum innvilget med hjemmel i § 8, 2 annet ledd, jf. uf. § 21, 2. ledd, i en av sakene med hjemmel i uf. § 21, 3. ledd, den såkalte ”15-måneders regelen”, og i en av sakene med hjemmel i uf. § 21, 1. ledd.

---

<sup>241</sup> Jf. også avgjørelsen i Shah/ Islam fra England’s House of Lords, og New Zealand saken diskutert i pkt. 3.2.2 ovenfor

Antall saker	55
Sosial gruppe er definert eller vurdert	17
Antall saker hvor sosial gruppe ikke er vurdert	38

Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvorfor man ikke har vurdert konvensjonsgrunnen sosial gruppe.

<b>Årsak til at sosial gruppe ikke er vurdert (38 saker)</b>	Asyl er gitt, konvensjonsgrunn ikke definert	Forfølgelse foreligger ikke, derfor er ikke konvensjonsgrunn diskutert	Troverdighet	Ikke fremtidsrettet forfølgelse	Private overgrep	Annen konvensjonsgrunn
<b>Antall</b>	4	17	7	5	2	3

I det følgende vil de ulike definisjoner og vurderinger av konvensjonsgrunnen ”sosial gruppe” som er funnet i de saker gjennomgått i forbindelse med prosjektet bli presentert.

### **5.3.6.2 Praksis**

Saken KPFR 05 er en ung kvinnelig asylsøker fra Etiopia. Kvinnen anførte som asylgrunnlag at hun var utsatt for ”brudekidnapping”. Kvinnen ble tatt med i mannens bil og ført til hans landsby, der hun ble tvunget til å ha sex med ham. Mannen hadde allerede tre koner, men ønsket seg en fjerde, og kidnappet søker. Søker bodde sammen med sin ektefelle i en måned før hun rømte. Kvinnen ble i UDI innvilget asyl. Med hensyn til kravet om konvensjonsgrunn sies følgende i de interne merknadene: ”Aktuelt i denne saken er ’medlemskap i en sosial gruppe’. Den sosiale gruppen som her er aktuell blir da ’etiopiske jenter som står i fare for brudekidnapping, og som

nekter å innrette seg’.” Definisjonen som gis på en sosial gruppe er altså; ” etiopiske jenter som står i fare for brudekidnapping, og som nekter å innrette seg”.<sup>242</sup>

Også i en annen sak KPFR 06 hvor søker var en ung jente fra Etiopia, denne gangen utsatt for trusler om brudekidnapping, ble asyl innvilget og sosial gruppe identifisert. Definisjonen fra saken henvist til ovenfor ble gjentatt. I sin vurdering av kriteriet ”sosial gruppe” sies følgende i merknadene; ”Kjønn er ikke ett av kriteriene i konvensjonen, men det kan komme inn under alternativet ’sosial gruppe’. Etter min mening vil søker komme inn under en gruppe som kan kalles ’ung kvinne som står i fare for å bli utsatt for brudekidnapping og som ikke er villig til å gå med på det’ (jf. Einarsen, vedr. Fatinsaken).” Definisjonen som gis på sosial gruppe; ”ung kvinne som står i fare for å bli utsatt for brudekidnapping og som ikke er villig til å gå med på det”.

I KPFR 08, hvor søker var en ung kvinne fra Pakistan, ble othum etter § 8, 2. ledd innvilget. UDI fant at det forelå ”sterke menneskelige hensyn”. Kvinnen ble ikke innvilget asyl, da man fant at konvensjonens vilkår om ”forfølgelse” ikke var oppfylt. Om konvensjonsgrunnen sosial gruppe sies følgende; ”Forfølgelsen skyldes medlemskap i sosial gruppe. Søker er blitt mishandlet i ekteskapet, kjønnsrelatert forfølgelse.” Uten at det sies eksplisitt kan det synes som om man mener at kvinner mishandlet i ekteskapet utgjør en sosial gruppe. Antatt definisjon: kvinner mishandlet i ekteskapet.

En av søknadene fra Eritrea KPFR 11 ble fremmet av en ung kvinne som frykter tvangsekteskap. Kvinnen ble i UDI innvilget asyl. I forbindelse med konvensjonsgrunnen sosial gruppe uttales følgende i merknadene; ”I dette tilfellet må man vurdere søkers anførsler i forhold til hennes medlemskap i den sosiale gruppen som kan defineres som ’afarikvinner’.” Definisjon av sosial gruppe; ”afarikvinner”.

I forbindelse med en sak fra Somalia, KPFR 21, anførte kvinnen som asylgrunnlag at hun hadde problemer med egen familie som følge av at hun hadde inngått kjærlighetsekteskap med en mann av lavere kast. Kvinnen ble innvilget othum etter § 21, 1. ledd. Asyl ble ikke gitt som følge av at man fant at det ikke forelå en ”velbegrunnet frykt for forfølgelse”. I merknadene sies følgende

---

<sup>242</sup> Min uthevelse.

om fortolkningen av konvensjonsgrunnen sosial gruppe; ”Det aktuelle alternativet vil være ’sosial gruppe’. Det er vanskelig å anse kvinner generelt som en sosial gruppe.” Annen hånd sier følgende om fortolkningen: ”kvinner i Somalia som er gift med Midgan og som nekter å etterkomme familiens krav om skilsmisse’. Dette blir for vagt da disse kvinnene ikke anser seg selv som en sosial samfunnsenhet.” I henhold til UNHCRs retningslinjer er det ikke et vilkår ”that the members of a particular social group know each other or associate with each other as a group”<sup>243</sup>. Det kan synes som om det annen hånd ønsker å innfortolke er krav om hva man på engelsk omtaler som “cohesiveness”. Dette er stikk i strid med hva UNHCR anbefaler i sine nye retningslinjer.<sup>244</sup> Antatt konklusjon: ”kvinner generelt er ikke en sosial gruppe”.

I saken KPFR 23, fryktet en kvinne fra Pakistan for sitt og ektefellens liv ved en eventuell retur til hjemlandet da de hadde inngått kjærlighetsekteskap mot familiens vilje. Kvinnen og ektemannen ble begge innvilget asyl. I forhold til kravet om at forfølgelsen må skyldes en eller flere konvensjonsgrunner uttales følgende: ” forfølgelsen må sies å være på grunn av medlemskap i ’sosial gruppe’: kjønnsrelatert forfølgelse”. Antatt konklusjon: kjønnsbasert forfølgelse innebærer at konvensjonsgrunnen sosial gruppe er oppfylt.

Saken KPFR 25 er en kvinne fra Pakistan som anfører som asylgrunnlag at hun er blitt mishandlet i ekteskapet. Kvinnen frykter for sitt liv ved retur da hun hevder at ektemannen har truet med å ta livet av henne dersom hun returnerer. Saksbehandler, som innstiller på othum etter § 8, 2. ledd skriver følgende med hensyn til sosial gruppe; ”Søkeren kunne eventuelt komme inn under konvensjonen i hht. ’forfølgelse på grunn av tilhørighet til en spesiell sosial gruppe, som kvinne’. [...] litt usikker på hvordan dette skal tolkes i forhold til kvinner som blir mishandlet i ekteskap, jf.. ’de nye kriteriene’ (fra 13.01.98), i forhold til kvinner og asyl. Selv om hun i ekteskapet i og for seg ikke opptrådte i strid med landets normer for hvordan en pakistansk kone skal oppføre seg, mener åpenbart hennes tidligere ektemann at det er grunn til å klandre henne blant annet fordi hun har skolegang og han ikke har det.” Her anvendes ordlyden i retningslinjene. Retningslinjene gir uttrykk for at det er de kvinner som har brutt med sosiale normer som skal anses for en sosial gruppe, i dette tilfellet er det uklart om søker har brutt med

---

<sup>243</sup> Sitat, GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION, para. 15, s. 4

<sup>244</sup> Se om dette pkt 5.2.1.3 *in fine*



sosiale normer. Saken er et eksempel på at retningslinjene, slik de er utformet i dag, ikke fanger opp alle kvinner utsatt for kjønnsbasert forfølgelse, eksempelvis de kvinner som er offer for vold i hjemmet, ”domestic violence”. Kvinnen i denne saken ble til slutt innvilget asyl. Konklusjon: kun de kvinner som ved handling, meninger eller unnlater bryter med reglene for det sosiale liv, kan anses som en sosial gruppe, antitetisk tolkning av retningslinjene.

I saken KPFR 27, også dette en sak fra Pakistan, hvor søker og hennes mann hadde inngått kjærlighetsekteskap ble parett innvilget asyl. I merknadene sies følgende; ”Forfølgelsen må sies å være grunnet i ’medlemskap i spesiell sosial gruppe’, kjønnsrelatert forfølgelse.” Antatt konklusjon: kjønnsbasert forfølgelse innebærer at konvensjonsgrunnen sosial gruppe er oppfylt.

I saken KPFR 33 ble en kvinne fra Somalia innvilget asyl. Kvinnen anførte som asylgrunnlag at hun var blitt mishandlet i ekteskapet, blant annet ble hun holdt som slave av sin ektemann og hans nye kone. Saksbehandler skriver følgende i merknadene; ”Skal det være noen sosial gruppe må det være ’gruppen kvinner i Somalia’ – og det er vel ikke definert som en sosial gruppe, i henhold til praksis fra Somalia, slik det vel er i Afghanistan. Dessuten må en sosial gruppe inneha distinkte karakterer, som også går utover at de er en forfulgt gruppe.” Andre hånd skriver dette i sin kommentar; ”Fullt mulig å at ’kvinner i Somalia’ er en sosial gruppe. Det avgjørende videre i vurderingen er å avgjøre om da evt. forfølgelsen skjer på grunn av medlemskap i denne sosiale gruppen. (årsakssammenheng)”. Kvinnen ble innvilget asyl.

Definert sosial gruppe; kvinner i Somalia.

I en sak fra Irak, KPFR 32, hvor anført asylgrunnlag var mishandling i ekteskapet, slår man i merknadene fast at kvinner kan anses for å være en sosial gruppe. Asyl ble innvilget. ”I retningslinjer for oppmykning av asylkriteriene er kvinner ansett for å være en sosial gruppe...”

Definert sosial gruppe; kvinner.

I saken, KPFR 34, ble det innvilget asyl på grunnlag av mishandling i ekteskapet. Kvinnen og hennes sønn, som var fra Iran, hadde gjennom lang tid vært utsatt for grov vold. Om sosial gruppe sies det i merknadene; ”Kvinner i Iran må anses som en sosial gruppe.”

Definert sosial gruppe; kvinner i Iran.

I forhold til det å anse kvinner i Iran som en sosial gruppe, er det tydelig at det har skjedd en utvikling i UDI. Saken ovenfor ble avgjort i mars 2001. I en annen asylsak fra Iran KPFR 35, fra februar 2000, hvor kvinnen anførte det samme asylgrunnlag som saken ovenfor, mishandling i ekteskapet, uttales følgende i merknadene; ”idet kvinner pr i dag ikke kan sies å falle inn under begrepet ’sosial gruppe’ i konvensjonen vil den påberopte mishandlingen ikke gi rett til asyl.” Konklusjon: kvinner i Iran er ikke en sosial gruppe. I ovenfor, fra februar 2000 ble kvinnen innvilget othum etter uf. § 21, 3. ledd.

En kvinne fra Irak, KPFR 37, som søkte asyl på grunnlag av mishandling i ekteskapet fikk innvilget asyl. I merknadene slår man fast at; ”Kvinner i Irak anses som en sosial gruppe.“ Definert sosial gruppe; kvinner i Irak.

I KPFR 39 ble en kvinne fra Pakistan som flyktet fra hjemlandet på grunn av mishandling i ekteskapet innvilget asyl. Om sosial gruppe står det i de interne merknadene; ”Forfølgelsen skyldes medlemskap i en spesiell sosial gruppe. Søker har blitt mishandlet i ekteskapet, kjønnsrelatert forfølgelse. Søker faller inn under konvensjonen”. Antatt konklusjon: kjønnsbasert forfølgelse innebærer at konvensjonsgrunnen sosial gruppe er oppfylt.

I KPFR 49 fra UNE, søkte en kvinne fra Pakistan asyl på grunnlag av vold og mishandling i ekteskapet. Om konvensjonsgrunnen sosial gruppe uttaler Nemnda; ”Klagerens anførsler gjelder ikke forhold som har tilknytning til noen av konvensjonsgrunnene ’rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning’.” Videre i et annet avsnitt av vedtaket; ”nemnda finner det tvilsomt om klager kan anses omfattet av begrepet ’medlemskap i en spesiell sosial gruppe’”.

I en annen sak, KPFR 50 fra UNE, hvor søker er en kvinne fra Pakistan som frykter æresdrap på grunn av kjærlighetsekteskap, ble kvinnen i UNE innvilget asyl. I drøftelsen av konvensjonsgrunn uttales det i vedtaket fra Nemnda; ”Klageren anses å tilhøre en spesiell sosial gruppe”. I merknadene sies det noe mer om konvensjonsgrunn; ”Kan ’pakistanske kvinner som har inngått kjærlighetsekteskap, på tvers av kastegrenser og mot familiens ønske anses som en

'spesiell sosial gruppe'? Dette er det tvilsomme spørsmålet i saken. [henviser til at man er kjent med at UDI har gitt asyl i to saker hvor anført asylgrunnlag har vært kjærlighetsekteskap. Justisdepartementets "Retningslinjer for nye asylkriterier" av 13.01.98, justerer den nedre grense for (grensen mot othum) for innvilgelse av asyl [..]. Det sies i disse: 'Endringene innebærer at også forfølgelse vil i praksis ramme kvinner. Man sikter i første rekke til situasjoner der kvinner gjennom sine handlinger, unnlater og meningsytringer bryter med skrevne og uskrevne regler for det sosiale liv, regler som spesielt rammer kvinner, for eksempel mht påkledning, retten til å ta arbeid utenfor hjemmet m.v. Dersom brudd på slike regler straffes med reaksjoner av en så alvorlig karakter at disse kan karakteriseres som forfølgelse i relasjon til 1951-konvensjonen skal det utgangspunktet gis asyl.' Deretter konkluderer saksbehandler med at vilkårene for asyl anses oppfylt.

## 5.4 Sammenfatning og oversikt

I tabellform ser de ulike definisjonene på "spesiell sosial gruppe" henvist til ovenfor slik ut:

<b>Id</b>	<b>Spesiell Sosial Gruppe definert som</b>
KPFR 05	"Aktuelt i denne saken er 'medlemskap i en sosial gruppe'. Den sosiale gruppen som her er aktuell blir da 'etiopiske jenter som står i fare for brudekidnapping, og som nekter å innrette seg'.
KPFR 06	"Kjønn er ikke ett av kriteriene i konvensjonen, men det kan komme inn under alternativet 'sosial gruppe'. Etter min mening vil søker komme inn under en gruppe som kan kalles 'ung kvinne som står i fare for å bli utsatt for brudekidnapping og som ikke er villig til å gå med på det' (jf. Einarsen, vedr. Fatinsaken). Det at hun valgte å reiser ut av landet viser at hun ikke var villig til å innrette seg etter denne tradisjonen."
KPFR 08	"Forfølgelsen skyldes medlemskap i sosial gruppe. Søker er blitt mishandlet i ekteskapet, kjønnsrelatert forfølgelse."
KPFR 11	"I dette tilfellet må man vurdere søkers anførsler i forhold til hennes medlemskap i den sosiale gruppen som kan defineres som 'afarikvinner'."

KPFR 21	”Det aktuelle alternativet vil være ’sosial gruppe’. Det er vanskelig å anse kvinner generelt som en sosial gruppe. 2. hånd: ”kvinner i Somalia som er gift med Midgan og som nekter å etterkomme familiens krav om skilsmisse’. Dette blir for vagt da disse kvinnene ikke anser seg selv som en sosial samfunnsenhet.”
KPFR 23	” forfølgelsen må sies å være på grunn av medlemskap i ’sosial gruppe’: kjønnsrelatert forfølgelse.”
KPFR 25	”Søkeren kunne eventuelt komme inn under konvensjonen i hht. ’forfølgelse på grunn av tilhørighet til en spesiell sosial gruppe, som kvinne’. Jeg er litt usikker på hvordan dette skal tolkes i forhold til kvinner som blir mishandlet i ekteskap, jf.. ’de nye kriteriene’ (fra 13.01.98), i forhold til kvinner og asyl. Selv om hun i ekteskapet i og for seg ikke opptrådte i strid med landets normer for hvordan en pakistansk kone skal oppføre seg, mener åpenbart hennes tidligere ektemann at det er grunn til å klandre henne blant annet fordi hun har skolegang og han ikke har det.
KPFR 27	”Forfølgelsen må sies å være grunnet i ’medlemskap i spesiell sosial gruppe’, kjønnsrelatert forfølgelse
KPFR 32	”I retningslinjer for oppmykning av asylkriteriene er kvinner ansett for å være en sosial gruppe....”
KPFR 33	”Skal det være noen sosial gruppe må det være ’gruppen kvinner i Somalia’ – og det er vel ikke definert som en sosial gruppe, i henhold til praksis fra Somalia, slik det vel er i Afghanistan. Dessuten må en sosial gruppe inneha distinkte karakterer, som også går utover at de er en forfulgt gruppe.” (1. hånd) ”Fullt mulig å at ’kvinner i Somalia’ er en sosial gruppe. Det avgjørende videre i vurderingen er å avgjøre om da evt. forfølgelsen skjer på grunn av medlemskap i denne sosiale gruppen. (årsakssammenheng)” (2. hånd)
KPFR 34	”Kvinner fra Iran må anses som en sosial gruppe”
KPFR 35	”idet kvinner pr i dag ikke kan sies å falle inn under begrepet ’sosial gruppe’ i konvensjonen vil den påberopte mishandlingen ikke gi rett til asyl.” (denne saken gjelder også en kvinne fra Irak)
KPFR 37	”Kvinner i Irak anses som en sosial gruppe.“
KPFR 39	”Forfølgelsen skyldes medlemskap i en spesiell sosial gruppe. Søker har blitt mishandlet i ekteskapet, kjønnsrelatert forfølgelse. Søker faller inn under konvensjonen.”

## 6 Kulturell relativisme<sup>245</sup>

”..saying that human rights are universal is saying that they are the rights of all persons in the world [...] universality as general applicability implies the absence of any criterion restricting the in-group: time, place, nationality, race gender, age, language, religion, political or other opinion, origin, property, birth.....”<sup>246</sup>

“The rights of the Man in the twentieth century cannot be circumscribed by the standards of any single culture or be dictated by the aspiration of any single people.”<sup>247</sup>

Artikkel 1 i FNs Menneskerettighetserklæring gir uttrykk for grunnprinsippet innen læren om internasjonale menneskerettigheter, universalitetsprinsippet; ”all human beings are born free and equal in dignity and rights”.

Universalitetsprinsippet utfordres av læren om kulturell relativisme. Tilhengere av denne læren mener at de internasjonale menneskerettighetene er et resultat av vestlig imperialisme, og at menneskerettighetene utfordrer grunnleggende prinsipper i mange av verdens største religioner og kulturer. Til grunn for læren om kulturell relativisme ligger en oppfatning av at alle kulturer er like, og menneskerettighetene som representant for en vestlig kultur, ikke kan anses som universelle.<sup>248</sup>

”Relativists argue that the principles enshrined in the Universal Declaration reflect Western values and not their own, and they complain that the West is interfering in their internal affairs when it imposes its own definition of human rights upon them.”<sup>249</sup>

---

<sup>245</sup> Debatten rundt universalitetsprinsippet og læren om kulturell relativisme er svært omfattende, og det vil være utenfor temaet for denne rapporten å gå inn på detaljene. For interesserte lesere, kan imidlertid til svært gode artikler, som på mange måter representerer ytterpunktene i debatten, anbefales: J.S Watson, ”Legal Theory, Efficacy and Validity in the Development of Human Rights Norms in International Law” University of Illinois Law Forum, 1979 no. 3, s. 609-641 og M. Ignatieff, ”Whose Universal Values? The Crisis in Human Rights”, Premium Erasmianum Essays 1999

<sup>246</sup> Sitat, E. Brems, Human Rights: Universality and Diversity”, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2001, s. 4

<sup>247</sup> Sitat, E. Brems, Human Rights: Universality and Diversity”, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2001, s. 24

<sup>248</sup> C.M Cerna, J.F.Wallace, ”Women and Culture”, i *K.D.Askin og D.M.Koenig (eds.), “Women, International Human Rights Law”, Volume 1*, Transnational Publishers, New York 1999, s. 623-651

<sup>249</sup> Sitat, C.M Cerna, J.F.Wallace, ”Women and Culture”, i *K.D.Askin og D.M.Koenig (eds.), “Women, International Human Rights Law”, Volume 1*, Transnational Publishers, New York 1999, s. 623-651, s. 627

Debatten om kulturell relativisme og universalitetsprinsippet dreier seg i hovedsak om strid mellom ulike menneskerettigheter, retten til kultur<sup>250</sup> og minoriteters rettigheter<sup>251</sup> i konflikt med retten til de individuelle rettighetene, eksempelvis religionsfriheten eller retten til å velge ektefelle selv. ”The claim is that if international human rights norms conflict with particular cultural standards, the particularity of culture must take precedence over universalizing trends.”<sup>252</sup> Motargumentet er at retten til kultur kan komme i konflikt med andre fundamentale rettigheter, og at retten til kultur da må vike. ”The situation for women from minority groups and diverse ethnic and indigenous groups is more complex. One must read the provision on group rights together with the existing body of international law that guarantees the rights of women.”<sup>253</sup> Å anvende kulturargumentet som begrunnelse for diskriminering av kvinner, er i strid med prinsippet CEDAW artikkel 5, som pålegger medlemsstater å avskaffe kulturelle skikker som underbygger diskriminering.

Kulturargumentet har etter hvert fått mindre tilslutning, da det anerkjennes at retten til kultur ikke kan gå foran fundamentale rettigheter som regnes som *jus cogens* eller ”non-derogable”. Mange av de *kjønns spesifikke overgrep* kvinner utsettes for er så grove at de innebærer brudd på forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling. Forbudet mot tortur regnes som *jus cogens*.

”FGM, Sati and honour killings are the type of women’s human rights violations that most resemble torture. The prohibition of torture is *jus cogens*, a norm of international law that cannot be derogated from by nation states. [...] Because these cultural practices resemble torture, universal human rights must be seen to easily trump cultural relativist arguments that foster these particular practices.”<sup>254</sup>

---

<sup>250</sup> SP artikkel 27

<sup>251</sup> Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 1992, U.N. Doc. A/RES/47/135/Annex

<sup>252</sup> Sitat, H. Charlesworth, C. Chinkin, “The boundaries of international law, A feminist analysis”, Melland Schill Studies, Juris Publishing, Manchester 2000, s. 222

<sup>253</sup> Sitat, R. Coomaraswamy, “Identity within: Cultural Relativism, Minority Rights and the Empowerment of Women”, *George Washington International Law Review*, 2002, Volume 34, s. 483-512, s. 491

<sup>254</sup> Sitat, Sitat, R. Coomaraswamy, “Identity within: Cultural Relativism, Minority Rights and the Empowerment of Women”, *George Washington International Law Review*, 2002, Volume 34, s. 483-512, s. 498

Spørsmålet som er av interesse i denne rapporten i forhold til læren om kulturell relativisme er om kulturargumentet kan anvendes som argument mot å anerkjenne visse typer overgrep som forfølgelse i konvensjonens forstand. Eksempelvis, at omskjæring ikke er å anse som forfølgelse, da det er basert på en kulturell skikk. Kan det faktum at kjønns spesifikke overgrep eller kjønnsbasert forfølgelse står i årsakssammenheng med kulturelle eller religiøse tradisjoner av relevans for asylvurderingen?

Konvensjonen henviser i sin definisjon at den har som formål å gi beskyttelse til enkeltpersoner utsatt for ”forfølgelse”. Hvorvidt enkeltpersonen er utsatt for en type overgrep som har opprinnelse i kultur bør ikke være av relevans for vurderingen. Formålet med konvensjonen er å beskytte det enkelte individ som har en velfundert frykt for å bli forfulgt.

I forhold til kvinner anføres det ofte argumenter om at en fordømmelse av kulturelle skikker og tradisjoner som undertrykker kvinner vil krenke en stats suverenitet. Som en videreførelse av dette argumentet uttrykkes det ofte i flyktningrettslige sammenhenger at overgrep på kvinner som følge av slike kulturelle skikker og tradisjoner er så utbredt at asyl ikke kan gis i slike tilfelle. Argumenter med bakgrunn i diskusjonen om kulturell relativisme er ikke av relevans i forhold til retten til status som flyktning, dersom overgrepene som asylsøkerne flykter fra er av tilstrekkelig alvor og omfang. Dersom en kvinne er utsatt for overgrep som kan anses for forfølgelse i konvensjonens forstand har hun ikke mindre rett til beskyttelse enn andre dersom årsaken til overgrepene er kulturelle eller religiøse skikker. En slik holdning vil være i strid med hva verdenssamfunnet slo fast under verdenskonferansen for menneskerettigheter i Wien.<sup>255</sup>

"Gender -based violence and all forms of sexual harassment and exploitation [...] are incompatible with the dignity and the worth of human person, and must be eliminated."<sup>256</sup>

"The World Conference on Human Rights stresses the importance of [...] the eradication of any conflicts which may arise between the rights of women and the harmful effects of

---

<sup>255</sup>Vienna Declaration and Programme of Action, fra Verdenskonferansen om Menneskerettigheter avholdt i Wien i juni 1993

<sup>256</sup> Sitat, Vienna Declaration and Programme of Action, Part I, para. 18

certain traditional and or customary practices cultural prejudices and religious extremism.”<sup>257</sup>

Argumenter om at det overgrep kvinnen anfører som asylgrunnlag forekommer av et slikt omfang at man ikke kan gi asyl, er i strid med universalitetsprinsippet som slår fast at alle rettigheter tilkommer alle mennesker. Kvinner har i like stor grad rett til beskyttelse av sine menneskerettigheter som menn, uavhengig av om de er født inn i en spesiell kulturell eller religiøs tradisjon hvor deres rettigheter til daglig blir krenket.

”The right to safety, dignity of life, and freedom from cruel, inhumane or degrading treatment or punishment are not culturally derived, but stem from the common humanity of individual.”<sup>258</sup>

I et internt fagnotat om kjønnsbasert forfølgelse fra UNE uttales følgende om forholdet mellom forfølgelsesbegrepet i konvensjonen og problematikken rundt såkalt ”kulturell relativisme”;

”Noen vil hevde at de generelle normene kvinner lever under i for eksempel Iran, Saudi-Arabia, Pakistan og Afghanistan er å anse som forfølgelse av kvinner. [...] Ser vi nærmere på samfunnsforholdene i de konkrete land, viser det seg at problemstillingen er mer kompleks. De rettslige og sosiale normene disse kvinnene lever under springer ut av religiøse og kulturelle forhold, i noen land reflekteres dette av samfunnsstrukturen. Å karakterisere samfunnsstrukturen i de land som lever etter normene i en av verdens mest utbredte religioner -islam- for forfølgelse, reiser også spørsmål om kravet til respekt for andres tenkemåte, kultur, religion (som også er menneskerettigheter). Mange (de fleste?) kvinner i for eksempel Iran og Pakistan vil neppe se sin egen situasjon som forfølgelse. De lever etter samfunnets religiøse og kulturelle normer fordi de finner det naturlig eller som følge av sin egen overbevisning. Andre kvinner får den aksept fra familiens mannlige overhode som de ønsker eller behøver for å kunne for eksempel studere eller arbeide.”<sup>259</sup>

---

<sup>257</sup> Sitat, Vienna Declaration and Programme of Action, Part II, para. 38

<sup>258</sup> Sitat, Sørafrikanske retningslinjer s 18

<sup>259</sup> Sitat ”Anførsler om kjønnsbasert forfølgelse i asylsaker”, Fagnotat fra Utlendingsnemnda, s. 8



I vurderingen av om en person er forfulgt er det denne personens subjektive situasjon som er i fokus. I vurderingen av om vilkåret til forfølgelse er oppfylt er den enkelte asylsøkers situasjon som vurderes, anerkjennelse av at han eller hun er forfulgt og ikke nyter beskyttelse i sitt hjemland, er ikke det samme som en fordømmelse av dennes hjemlands' religion eller kultur generelt. Kulturell relativisme kan ikke anvendes som argument i vurderingen av forfølgelsesbegrepet. Flyktninginstituttet handler om å gi beskyttelse til en forfulgt person, anerkjennelse av en persons rett til status som flyktning må ikke forveksles med fordømmelse av andre menneskers levemåte i deres hjemland.

Gjennom kvinnekonvensjonen CEDAW artikkel 2 f) er medlemsstater, herunder Norge, forpliktet til å "treffe alle egnede tiltak også i lovs form for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner".<sup>260</sup> De australske retningslinjene følger opp denne linjen. "...it should be noted that harmful practises in breach of international human rights law and standards cannot be justified on the basis of historical, traditional, religious and cultural grounds."<sup>261</sup>

---

<sup>260</sup> Se for øvrig CEDAW artikkel 5 og 10 c)

<sup>261</sup> Sitat, UNHCR 2002 Gender Guidelines, para. 5 *in fine*

## 7 Konklusjon

### 7.1 Et helhetlig kjønnsperspektiv

Med utgangspunkt i utlendingslovens bestemmelse om at ”flyktning” har rett til asyl<sup>262</sup>, flyktningkonvensjonens artikkel 1 A om at ”any person” kan ha rett til status som flyktning, og det internasjonale ikke-diskrimineringsprinsippet, bør det implementeres et kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett. Formålet med en slik implementering er ikke-diskriminering, eller likebehandling, av asylsøknader.

Gjennomgangen av asylsaker i forbindelse med denne rapporten har vist at det ikke forekommer direkte diskriminering av asylsøknader med et kjønnsaspekt i norsk utlendingsforvaltning. Ut fra presentasjonen av saker i kapittel 4 er det klart at mange asylsøkere, hvis søknader inneholder et kjønnsaspekt, får asyl i Norge. Gjennomgangen av saker har imidlertid vist at forholdsvis like asylsøknader til tider får ulikt utfall, at tvangsekteskap eksempelvis i noen tilfelle anerkjennes som forfølgelse i konvensjonens forstand og andre ganger ikke. At tilsynelatende nøytral saksbehandling likevel til tider resulterer i forskjellsbehandling antas å blant annet skyldes usikkerhet og uklarhet rundt gjeldende regelverk, og kanskje særskilt om begrepet ”kjønnsbasert forfølgelse”. En annen årsak kan være at tradisjonell fortolkning av utlendingsloven og flyktningkonvensjonen har vært foretatt i et mannlig paradigme. Implementering av et helhetlig kjønnsperspektiv fulgt opp av nye forskrifter og et mer detaljert regelverk, samt anerkjennelse av betydningen av internasjonale menneskerettigheter som tolkningsfaktor, vil trolig sikre en større grad av likebehandling i flyktningretten.

For utlendingsforvaltningen representerer dagens lovverk et lite tilfredsstillende verktøy i avgjørelsen av asylsøknader med et kjønnsperspektiv. I Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med nye forskrifter og i lovutvalgets arbeid med ny lov anbefales det at man går inn for å innføre et kjønnsperspektiv i flyktningretten. Kjønnsperspektivet, som finnes i svært mange asylsaker, representerer et mangfold av komplekse problemstillinger som ikke reflekteres i dagens regelverk.

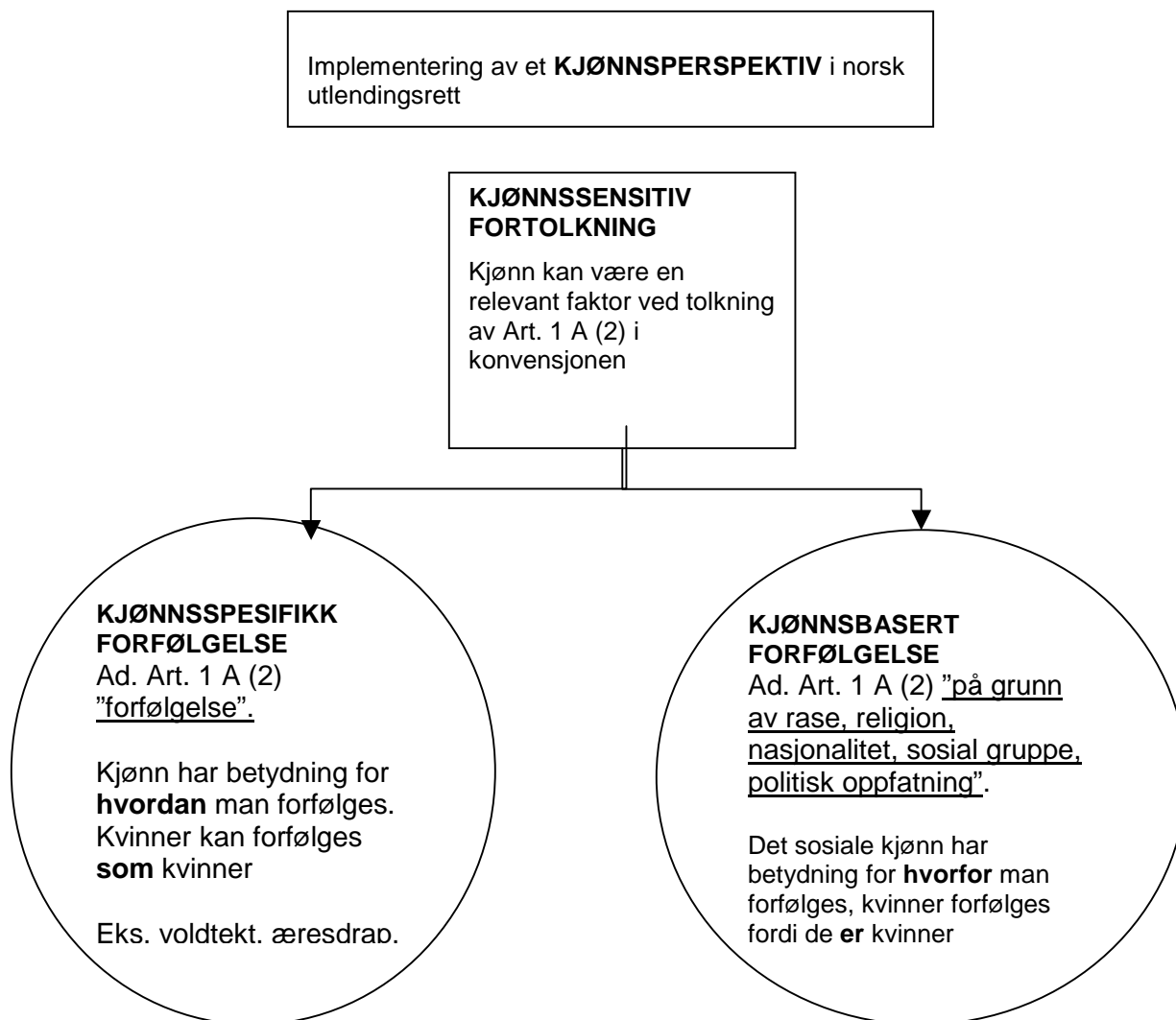
---

<sup>262</sup> Jf § 17 jf § 16

Innføring av et kjønnsperspektiv innebærer anerkjennelse av at kjønn kan være en relevant faktor ved vurderingen av asylsøknader. I dette henseende henspeler ordet “kjønn” både på det biologiske kjønn, mann/kvinne, og det sosiale kjønn, kjønnsrollen.

Følgende argumenter taler altså for implementering av et kjønnsperspektiv i norsk flyktningrett:

- Norge er bundet av det internasjonale ikke-diskrimineringsprinsippet, blant annet gjennom flyktningkonvensjonen artikkel 3 og den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26, sistnevnte implementert i norsk rett ved menneskerettighetsloven.
- Med utgangspunkt i ikke-diskrimineringsprinsippet bør et kjønnsperspektiv innarbeides i norsk flyktningrett ved ny lov og i nye forskrifter.
- Behovet for innarbeiding av et kjønnsperspektiv skyldes blant annet at tradisjonell fortolkning av flyktningkonvensjonen har vært foretatt i et mannlig paradigme.
- En annen årsak til behovet for endringer, er den usikkerhet som hersker rundt dagens lovverk. Det er nødvendig med et klarere regelverk som i større grad enn det eksisterende reflekterer de komplekse problemstillinger asylsøknader med et kjønnsperspektiv representerer.
- Implementering av et kjønnsperspektiv innebærer anerkjennelse av at kjønn kan være en relevant tolkningsfaktor ved anvendelsen av konvensjonen. Det må legges en *kjønnssensitiv fortolkning* til grunn. En kjønnssensitiv fortolkning medfører anerkjennelse av at det biologiske eller sosiale kjønn kan ha betydning for *hvordan* en person forfølges, *kjønnsspesifikk forfølgelse*, og *hvorfor* en person forfølges, *kjønnsbasert forfølgelse*.



## 7.2 Forfølgelsesbegrepet, *kjønnsspesifikk forfølgelse*

Med hensyn til anvendelsen og fortolkningen av forfølgelsesbegrepet er det avgjørende for å oppnå likebehandling av asylsaker med et kjønnsaspekt at det anerkjennes at kjønn kan være en bestemmende faktor for typen overgrep en person utsettes for. Dynamisk utvikling av flyktningretten vedrørende asylsøknader med et kjønnsaspekt fordrer at det anerkjennes at kjønnsspesifikke overgrep kan utgjøre forfølgelse.

Lovutvalget og departementet bør, i arbeidet med nye forskrifter og ny lovgivning, gå inn for at internasjonale menneskerettigheter er en relevant tolkningsnorm i fortolkningen av forfølgelsesbegrepet. I forarbeidene og forskriftene bør man eksplisitt hen vise til relevante folkerettslige kilder. Faktisk bruk av kildene i fortolkningsprosessen, forutsetter at rettsanvenderne har kjennskap og tilgang til dem. Følgende folkerettslige kilder er av relevans:

- FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheter
- SP
- ØSK
- EMK
- Tortur konvensjonen
- Kvinnekonvensjonen (CEDAW )
- Declaration on the Elimination of Violence Against Women (1993),
- CERD
- Barnekonvensjonen,
- Fourth Geneva Convention (1949), Additional Protocols (1977) to the Geneva Conventions,
- Genocide Convention
- Rome Statute for the International Criminal Court
- FN Convention against Transnational Organised Crime
- FN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking of Persons
- Inter-American Convention of the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women
- samt å se hen til rapporter fra FNs Special Rapporteur on Violence against Women<sup>263</sup>

Anvendelse av internasjonal folkerett og internasjonale menneskerettigheter i fortolkningen av forfølgelsesbegrepet vil rettsliggjøre tolkningsprosessen. Fordi internasjonale menneskerettigheter oppstiller en generell minstestandard, vil de kunne bidra til at asylsøknader behandles ut fra den samme målestokk. Fordi anvendelse av internasjonale menneskerettigheter vil lede til

---

<sup>263</sup> Ms. Radhika Coomaraswamy, oppnevnt ved resolusjon 1994/45, 4. mars 1994

at man avgjør asylsøknader ut fra en felles standard, vil dette kunne lede til større grad av likebehandling.

I nesten alle de sakene som er presentert i rapporten har asylsøker vært utsatt for eller frykter overgrep fra en eller flere privatpersoner, og ikke myndighetene. Anerkjennelse av at forfølgelse i konvensjonens forstand kan utøves av både private personer og individuelle myndighetspersoner er av relevans for asylsaker med et kjønnsaspekt.

Det følger av dette at det er uten betydning for retten til asyl om overgrep skjer i det private eller offentlige rom. I flere saker presentert i kapittel 4 er det fra utlendingsforvaltningen argumentert med at konvensjonens vilkår om forfølgelse ikke er oppfylt da overgrepet har funnet sted i hjemmet eller er av privat karakter. Avslag på søknad om asyl kan ikke begrunnes med at overgriperen er privat eller at det er tale om en familiær konflikt. Bare det at et vilkår i konvensjonens definisjon ikke er oppfylt kan begrunne avslag.

I de tilfeller hvor personen som står bak forfølgelsen er en privatperson, har en flyktning bare rett til asyl dersom hans eller hennes hjemstat ikke har evne og vilje til å beskytte mot private overgripere. I fortolkningen av vilkåret om hjemstatens evne og vilje bør man ved lovanvendelsen se hen til de internasjonale standarder i CEDAW artikkel 2, Deklarasjonen om Vold mot Kvinner artikkel 4, Beijing Platform of Action del D1 og UNHCRs nye 2002 Guidelines para. 11. Det er et vilkår at hjemstaten ikke har evne og vilje til å gi effektiv beskyttelse mot private overgripere. Lovgivning som forbyr kjønns spesifikke overgrep er innebærer ikke at en person har effektiv beskyttelse dersom loven ikke håndheves. Gjennomgangen av praksis viser at det er usikkerhet i deler av forvaltningen når det gjelder hvor strengt kravet til effektiv beskyttelse skal fortolkes og anvendes.

- For asylsaker med et kjønnsaspekt er det ved fortolkningen og anvendelsen av forfølgelsesbegrepet viktig å anerkjenne at kjønn kan være en faktor av betydning for typen overgrep en person utsettes for, **hvordan** han eller hun forfølges.
- *Kjønns spesifikk forfølgelse* kan utgjøre forfølgelse i konvensjonens forstand. De overgrep som eksempelvis kvinner typisk utsettes for, (æresdrap, voldtekt, brudekidnapping) kan utgjøre forfølgelse.
- Et mål om kjønnsnøytral fortolkning av forfølgelsesbegrepet kan best nås ved å anvende internasjonale menneskerettskonvensjoner som oppstiller *de facto* kjønnsnøytrale standarder for grunnleggende menneskerettigheter som tolkningsnorm.
- Eksempler på *kjønns spesifikke overgrep* er; voldtekt og seksuelle overgrep<sup>264</sup>, omskjæring<sup>265</sup> og vold i familien<sup>266</sup>.
- Både privatpersoner og offentlige myndighetspersoner er å anse som ”agents of persecuion” i konvensjonens forstand.
- I vurderingen av om en person frykter forfølgelse fordi han eller hun ikke kan få beskyttelse i sitt hjemland, er det et sentralt vurderingstema om han eller hun mangler beskyttelse i hjemlandet fordi enten staten selv står bak overgrepet (manglende vertikal beskyttelse) eller at staten ikke har evne eller vilje til å beskytte mot overgrep fra andre individer (staten oppfyller ikke sitt horisontale ansvar)<sup>267</sup>.

---

<sup>264</sup> kan utgjøre brudd på; FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 3 og 5, SP artikkel 7, 9, 6 (1), EMK artikkel 2, 3 og 5, Genève konvensjonen VI artikkel 127, ICC artikkel 7 (1) g), 8 (b) xxii

<sup>265</sup> kan utgjøre brudd på; FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 5, 25, SP artikkel 7, EMK artikkel 3, ØSK artikkel 12, CEDAW artikkel 12(2), Barnekonvensjonen artikkel 2 (2), 24 (3) og Europarådets resolusjon 1247

<sup>266</sup> kan utgjøre brudd på; FNs Menneskerettighetserklæring artikkel 5, 3, SP artikkel 7, 12, EMK artikkel 3, CEDAW artikkel 12 (2), CEDAW General Comment No. 19

<sup>267</sup> Læren om *Drittwirkung*

- Det at staten også har et ansvar for å gi horisontal beskyttelse, innebærer at forfølgelse fra privatpersoner også faller inn under konvensjonen, dersom staten ikke har evne eller vilje til å beskytte mot dette.
- Fortolkningen av en asylsøkers hjemlands evne eller vilje til å gi beskyttelse mot forfølgelse fra privatpersoner har særskilt relevans i forhold til asylsaker med et kjønnsaspekt, da forfølgeren i disse sakene oftest er en privatperson.
- I kravet til at staten må ha evne og vilje til å gi beskyttelse ligger det et vilkår om effektiv beskyttelse.
- I nye forarbeider og ny lov bør det presiseres hva lovgiver legger i et krav om effektiv beskyttelse. I utarbeidelsen av slike bestemmelser bør lovgiver se hen til CEDAW artikkel 2, Deklarasjonen om Vold mot Kvinner artikkel 4, Beijing Platform of Action del D1 og UNHCRs nye 2002 Guidelines para. 11.
- Det bør i nye forskrifter og forarbeider redegjøres for beviskravene som skal legges til grunn i vurderingen av statens evne og vilje. I denne sammenheng bør det vurderes om beviskravet skal være det samme for asylsaker med et kjønnsaspekt og andre asylsaker.

Konvensjonens forfølgelsesbegrep er fremtidsrettet. Kun personer med 'well founded fear of persecution' har rett til status som flyktning. Det fremtidsrettede forfølgelsesbegrepet gjør at svært få kvinner utsatt for forfølgelse i form av voldtekt eller seksuelle overgrep får asyl i Norge.

I oversikten over saker hvor søker har anført voldtekt og seksuelle overgrep som asylgrunnlag er ingen av søknadene innvilget asyl. Artikkel 1 C 5) lyder som følger:

“This Convention shall cease to apply to any person falling under the terms of section A if: He can no longer, because **the circumstances** in connection with which he has been



recognized as a refugee have **ceased to exist**, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality; Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under section A (I) of this article who is able to invoke **compelling reasons** arising out of previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country of nationality;”

”Under den forutsetning at eksponeringen av forfølgelse i form av konkrete overgrep i seg selv gir grunnlag for ’velbegrunnet frykt’ i flyktningdefinisjonens forstand, taler ordlyden i art. 1 C (5) mot at flyktninger som personlig har vært utsatt for alvorlig forfølgelse - eller som har erfart grove overgrep mot familie eller venner - er omfattet av klausulens virkeområde. De er i denne forbindelsen aktuelle ’circumstances’ - den beviselige *tidligere* forfølgelse og de sterke *subjektive inntrykk* som herved har festet seg i minnet – er forhold som etter sin karakter ikke vil ’opphøre å eksistere’.”<sup>268</sup>

UNHCRs Håndbok paragraf 136 sier, om fortolkningen av konvensjonens artikkel 1C (5) annet ledd;

”The second paragraph of this clause contains an exception to the cessation provision contained in the first paragraph. It deals with the special situation where a person may have been subjected to **very serious persecution** in the past and will not therefore cease to be a refugee even if fundamental changes have occurred in his country of origin. [...] It is frequently recognised that that a person who –or whose family- has suffered under **atrocious forms of persecution** should not be expected to repatriate. [...] Even though there may have been a change regime in his country, this may not always produce a complete change in attitude of the population, nor, **in view of his past experiences, in the mind of the refugee.**”<sup>269</sup>

Et interessant spørsmål, som ikke er drøftet videre i denne rapporten, er om kvinner utsatt for grove voldtekter kan sies å falle inn under bestemmelsen og således skulle vært gitt asyl.

---

<sup>268</sup> Sitat Einarsen s. 537, for øvrig Einarsen s 534-538

<sup>269</sup> Sitat, UNHCR Handbook para. 136

### **7.3 ”Spesiell sosial gruppe”, kjønnsbasert forfølgelse**

De norske retningslinjene fra 1998 gir uttrykk for at kvinner forfulgt på grunn av sitt kjønn fordi de har brutt sosiale regler, kan falle inn under konvensjonsgrunnen ”spesiell sosial gruppe”. Retningslinjene er tause med hensyn til hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderingen av om en kvinnelig asylsøker kan sies å tilhøre en sosial gruppe. Den internasjonale debatten rundt temaet sosial gruppe dreiet seg om nettopp dette temaet.

I vurderingen av begrepet ”spesiell sosial gruppe” har saksbehandlerne i utlendingsforvaltningen få kilder til å veilede seg. Dette skyldes at verken lov, forarbeider eller forskrifter og heller ikke retningslinjen gir noen veiledning til fortolkningen. I angloamerikanske rett har man ved hjelp av rettspraksis etter hvert utviklet teorien rundt begrepet sosial gruppe slik at saksbehandlere har fått forholdsvis klare tolkningskriterier å forholde seg til. Dette er ikke tilfelle i Norge, hvor flyktningkonvensjonens begrep ”spesiell sosial gruppe” ikke har vært gjenstand for drøftelser av betydning i rettsvesenet, i tillegg er øvrige kilder som nevnt tause om temaet.

I uformelle samtaler har saksbehandlerne i UNE og UDI gitt uttrykk for at man ved anvendelsen av konvensjonsgrunnen føler stor usikkerhet. Enkelte har også gitt uttrykk for at grunnet usikkerheten unngår man å drøfte konvensjonens begrep ”medlemskap i en sosial gruppe” dersom det er mulig. Dette kan være noe av forklaringen på at det i de 55 sakene som omhandler kjønnsbasert forfølgelse faktisk er fire saker hvor det er det er innvilget asyl, men hvor konvensjonsgrunn ikke er drøftet. Usikkerhet vedrørende fortolkningen av begrepet sosial gruppe er også sannsynligvis årsaken til at konklusjonen i fire av de 17 sakene synes å være at i tilfeller av kjønnsbasert forfølgelse, så har man å gjøre med personer som kan anses som en spesiell sosial gruppe.

Mangelen på klare tolkningskriterier gjør avgjørelsen av asylsøknader hvor anført asylgrunnlag er kjønnsbasert forfølgelse svært vanskelig. Som nevnt innledningsvis er anvendelse av konvensjonsgrunnen sosial gruppe blitt mer aktuell etter at det etter hvert er satt fokus på kjønnsbasert forfølgelse. Retningslinjene av 1998 satte temaet kjønnsbasert forfølgelse på

dagsorden, men retningslinjene er ufullstendige i at de gir lite veiledning til hvordan formålet om å beskytte kvinner som er forfulgt grunnet brudd på sosiale regler skal gjennomføres i praksis.

Utenlandsk rettspraksis har som vist i punkt 2.2 etter hvert utarbeidet forholdsvis klare kriterier for hvordan begrepet ”spesiell sosial gruppe” skal fortolkes i praksis. Rettspraksis fra USA, Canada og New Zealand har imidlertid liten rettskildemessig vekt i Norge. Det er imidlertid interessant å se at tre av de 17 sakene anvender samme definisjon av en sosial gruppe som House of Lords i Shah/Islam og den New Zealandske ankedomtolen i Refugee Appeal No. 71472/99, nemlig at kvinner i et spesielt land kan sies å utgjøre en sosial gruppe. Alle disse tre asylsakene er avgjort etter 2000, det året hvor Refugee Appeal No 71472/99 ble avsagt. Man skal være forsiktig med å dra noen utvidede konklusjoner ut av dette faktum. Det er ikke henvist til avgjørelsene i England og New Zealand i noen av de norske avgjørelsene. Likevel kan det tyde på at utenlandske dommer som dette, tross liten rettskildemessig vekt, kan ha en viss betydning i mangel av andre klargjørende kilder.

I og med at UNHCR har valgt å implementere dommenes oppstilling av tolkningskriterier i sine nye retningslinjer, kan det argumenteres at avgjørelsene således får øket rettskildemessig vekt også i Norge. En videre drøftelse av disse utenlandske kildenes rettskildemessige vekt er ikke lenger særlig juridisk interessant dersom Kommunal- og regionaldepartementets forslag til endringer i utlendingsforskriften blir vedtatt. I forslaget til ny § 58 c i forskriften implementeres nemlig de nye UNHCR retningslinjenes definisjon av en sosial gruppe.

Forlaget til ny uf. § 58 c lyder som følger;

”Medlemskap i en spesiell sosial gruppe inkluderer personer som har noen felles karaktertrekk, eller som blir oppfattet som en gruppe av samfunnet. De felles karaktertrekkene vil ofte være medfødte, uforanderlige, eller for øvrig så grunnleggende for deres menneskeverd at de ikke bør forlanges endret. Medlemmene i en sosial gruppe trenger ikke være knyttet sammen eller opptre som en gruppe. Forfølgelse kan alene ikke definere en sosial gruppe, men det forhold at medlemmer i gruppen risikerer forfølgelse, er en relevant faktor ved vurderingen av om det foreligger en spesiell sosial gruppe.”

I forslaget oppstilles kriterier for fortolkningen av ”en spesiell sosial gruppe”, personer som kan sies å tilhøre en slik gruppe må ha ”felles karaktertrekk” og disse kan være ”medfødt, uforanderlige eller for øvrig så grunnleggende for medlemmenes menneskeverd at det ikke bør forlanges at de kan endres”, alternativt må gruppen bli oppfattet som en gruppe av samfunnet.

Ved innføring av ny forskrifter vil den enkelte saksbehandler måtte vurdere følgende spørsmål ved anvendelsen av begrepet ”medlemskap i en spesiell sosial gruppe”;

- Kan asylsøkeren sies å være medlem av en spesiell sosial gruppe?
- Oppfattes gruppen som en gruppe av samfunnet hvor asylsøkeren kommer fra?
- Dersom gruppen ikke oppfattes som en spesiell gruppe av samfunnet i asylsøkerens hjemland, inkluderer den personer med felles karaktertrekk?
- Har gruppen flere felles egenskaper en kun forfølgelsen? Eksempelvis karaktertrekk som er medfødt, uforanderlige eller så fundamentale for vedkommendes menneskeverd at de ikke kan kreves endret?

## 7.4 Avsluttende bemerkning, tabell

Denne rapporten gir ikke noe entydig svar på hvorfor tallet på innvilgelse av oppholdstillatelse på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner er så mye høyere enn tallet på asylsaker hvor det innvilges asyl. Det synes imidlertid klart at det ikke finnes en hovedårsak som forklarer forskjellene. Grensegangen mellom asyl og oppholdstillatelse på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner påvirkes av flere faktorer, og det er et håp at rapporten og dens henvisning og presentasjon av forvaltningspraksis, i hvert fall gir et innblikk i noen av disse.

Tabellen nedenfor gir oversikt over de saker som er presentert i rapporten. Tabellen gir en oversikt over den enkelte asylsøkers hjemland, anført asylgrunnlag i asylsøknaden, hvorvidt konvensjonsgrunn, og hvilken måned og år som vedtak i saken er fattet.

<b>Id. KPFR</b>	<b>Hjemland</b>	<b>Asylgrunnlag</b>	<b>Konv. grunn drøftet</b>	<b>År</b>	<b>Resultat</b>
KPFR 01	Jugo <sup>270</sup>	Som sigøyner ingen beskyttelse i hjemlandet, overgrep, voldtekt	Nei, pga. ikke forfølgelse	Apr.01	Avslag
KPFR 02	Jugo	Holdt i fangenskap, mishandlet og voldtatt under krigen. Utstøtt av familien da hun ble gravid pga. voldtekt	Ikke asyl pga. fremtidsrettet vurdering	Okt.02	Othum etter § 15,1,2
KPFR 03	Somalia	Bortført, voldtatt, gravid, utstengt fra samfunnet		Jun. 01	Othum e § 15,1 enten 1. eller 2.
KPFR 04	Alger	Mobbet, kastet stein på utsatt for drapstrussler pga vestlig klesdrakt	Nei	Okt.99	Othum e § 15,2
KPFR 05	Etiopia	Brudekidnapping, truet til sex, slått	Ja, sosial gruppe	Mar. 02	Asyl
KPFR 06	Etiopia	Brudekidnapping	Ja, sosial gruppe	Jan 02	Asyl
KPFR 07	Irak	Æresdrap	Nei, Likevel asyl	Des 01	Asyl
KPFR 08	Pakistan	Mishandling i ekteskapet	Ja, sosial gruppe	Des 01	Othum ”sterke menneskelige hensyn”, § 8, 2
KPFR 09	Irak	Æresdrap (søster til KPFR 07)	Nei, likevel asyl	Des 01	Asyl
KPFR 10	Sudan	Generelt vanskelige situasjon i hjemlandet, diskriminering og trakassering	Nei	UDI Jan 01 UNE Des 01	Avslag i UDI og UNE
KPFR 11	Eritrea	Krigssituasjon og tvangsekteskap	Ja, sosial gruppe	Nov 02	Asyl

<sup>270</sup> Forkortelse på Jugoslavia

KPFR 12	Eritrea	Tvangsekteskap	Ja, sosial gruppe	Nov 02	Asyl
KPFR 13	Jugo	Voldtekt	Nei, ikke forfølgelse pga. fremtidsrettet vurdering	Mai 02	Avslag UDI og UNE
KPFR 14	Jugo	Voldtekt	Nei, ikke forfølgelse pga. fremtidsrettet vurdering	April 01	Othum
KPFR 15	Somalia	Voldtekt og generelle utrygge situasjon	Nei	Jun 99	Othum e § 8,2
KPFR 16	Somalia	Voldtekt, generelle utrygge situasjon	Nei	Mar 00	Othum e § 8,2
KPFR 17	DRC Kongo	Voldtekt, fanget og torturert	Nei	Feb 02	Othum e § 15,1,2
KPFR 18	Iran	Tvangsekteskap	Nei	Juli 00	Avslag
KPFR 19	Somalia	Brudekidnapping behandles som tvangsekteskap	Nei	Juli 02	Othum etter § 8,2
KPFR 20	Somalia	Brudekidnapping rømt fra det og frykter da drap	Ja, sosial gruppe	Juli 02	Asyl
KPFR 21	Somalia	Kjærlighetsekteskap	Ja	Aug 01	Othum etter Uf. § 21,1
KPFR 22	Somalia	Tvangsekteskap	Nei	Jun. 02	Othum etter § 8, 2
KPFR 23	Pakistan	Kjærlighetsekteskap, anklage om utroskap, trusler fra far	Ja, sosial gruppe	Jan. 98	Asyl
KPFR 24	Sri Lanka	Forfulgt av opposisjonen og mishandlet av ektemann	Nei	Okt 01	Othum etter § 8, 2
KPFR 25	Pakistan	Mishandlet i ekteskapet, han truer med drap ved retur	Ja, sosial gruppe	Des 01	Asyl
KPFR 26	Pakistan	Mishandlet av svigerfar voldtatt mishandlet og forfulgt av politi pga. svigerfar	Nei	Okt 00	Othum etter uf § 21, 2
KPFR 27	Pakistan	Kjærlighetsekteskap	Ja, sosial gruppe	Mai 00	Asyl
KPFR 28	Irak	Frykter å bli drept av Baath partiet ved retur grunnet politiske aktivitet	Ja, politiske holdninger	Jun 02	othum etter uf § 21, 1
KPFR 29	Iran	Tvangsekte med avdøde manns bror + fare for å miste barna	Nei	Des 01	Avslag
KPFR 30	Somalia/ Danmark	Tvangsekteskap	Nei	Juli 02	Avslag
KPFR 31	Sudan	Overgrep fra politiet	Nei	No 99	Othum pga 15 mnd's regel, men først avslag
KPFR 32	Irak	Mishandling fra ektemann	Ja, sosial gruppe	Feb 02	Asyl
KPFR 33	Somalia	Mishandling fra ektemann	Ja, sosial gruppe	Jun 02	Asyl
KPFR 34	Iran	Mishandling fra ektemann. Mishandling av parets sønn.	Ja, sosial gruppe	Mar 01	Othumuf § 21,2 sterke menne hensyn
KPFR 35	Iran	Mishandling fra ektemann og svigerfamilie	Ja, ikke sos gruppe	Feb 00	Othum etter uf § 21,3
KPFR	Iran	Mishandling av ektemann, han er	Nei	Feb 00, UNE	Avslag

36		heroinmisbruker, utsatt for tvangsprostitusjon		mai 02	
KPFR 37	Irak	Mishandling i ekteskapet	Ja, kvinner i Irak er en sosial gruppe	Des 01	Asyl
KPFR 38	Pakistan	Mishandling og prostitusjon i ekteskapet	Nei, selv om asyl innvilges	Okt 01	Asyl
KPFR 39	Pakistan	Mishandling fra ektemann, han slår også barna	Ja, sosial gruppe	Okt01	Asyl
KPFR 40	Afghanistan	Tvangsekteskap, frykt for drap fordi hun har nektet ekteskap	Ja, sosiale gruppen kvinner	Okt 98	Asyl
KPFR 41	Kroatia	Mishandling i ekteskapet, frykter diskriminering siden hun er muslim, og frykter for sitt liv ved retur	Nei	Jan 02	Avslag deretter etter omgj othum etter § 8, 2
KPFR 42	Kroatia	Mishandling i ekteskapet som fortsatte etter skilsmisse. Mishandling av barn.	Ja, etnisitet og diskriminer	Jun 02	Asyl
KPFR 43	Sudan	Politisk aktiv derfor fengslet flere ganger, motsatt seg Sharia lovenes påvirkning på kvinner	Nei	Sep01	Othum pga 15 mnd's regelen
KPFR 44	Eritrea	Mishandling og vold i ekteskapet	Nei	Okt 01	Avslag UNE +UDI
KPFR 45	Irak	Frykter for sitt liv da faren har truet med å drepe henne siden hun er med i feministisk arbeid	Nei, likevel asyl.	Nov 02	Asyl
KPFR 46	Iran	Tvangsekteskap	Nei	Mai 01	Othum etter § 8, 2 pga 15 mnd's regelen
47	Tyrkia	Voldtekt, seksuelle overgrep	Nei	-----	Othum etter § 15, 2 jf § 8, 2
48	Somalia	Tvangsekteskap	Nei, pga. ikke forfølgelse	-----	Othum etter § 8, 2
49	Pakistan	Mishandlet i ekteskapet	Nei, pga. ikke forfølgelse	-----	Othum etter § 8, 2
50	Pakistan	Kjærlighetsekteskap	Ja	-----	Asyl
51	Kosovo	Tvangsekteskap	Ja	-----	Othum § 8, 2
52	Russland	Trakassering av offentlig tjenestemann	Ja	-----	Othum § 15, 1, 2
53	Russland	Forfulgt pga. politisk arbeid for opposisjonen	Ja, politiske holdninger	-----	Othum § 8, 2
54	Hvite-russland	Forfulgt på grunn av politiske holdninger	Nei, ikke forfølgelse pga. fremtidsrettet vurdering	-----	Avslag
55	Hvite-russland	Forfulgt på grunn av politiske holdninger	Nei, ikke forfølgelse	-----	Othum § 15, 1, 1

## Bibliografi

### Bøker

- Brems, E. "Human Rights: Universality and Diversity", Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2001
- Cerna, C.M  
Wallace, J.F. "Women and Culture", i *K.D.Askin og D.M.Koenig (eds.)*, "Women, International Human Rights Law", Volume 1, Transnational Publishers, New York 1999,
- Charlesworth, H.  
Chinkin, C. "The boundaries of international law, A feminist analysis", Melland Schill Studies in International Law, Manchester 2000
- Crawley, H. "Refugees and Gender, Law and Process", Jordans Bristol 2001, s. 35
- Einarsen, T. "Retten til vern som flyktning", Cicero Publisher, Bergen 2000
- Fisknes, E. "Utlendingsloven med kommentarer", Universitetsforlaget 1994, Oslo
- Fraser, A. S. "Becoming Human, the Origins and Development of Women's Human Rights", *M. Agosin (ed.)*, "Women, Gender and Human Rights", Rutgers University Press 2000
- Goodwin-Gill, G. "The refugee in international law", Oxford Clarendon, 1996
- Gardam, J.G.  
Jarvis, M.J. (ed.) "Women, Armed Conflict and International Law", Kluwer Law International, The Hague 2001



- Hathaway, J.C, "The law of refugee status", Butterworths, Toronto 1991
- Helgesen, J. "Rettskildelære", 4.utgave, Tano Aschehoug 1997
- Ignatieff, M. "Whose Universal Values? The Crisis in Human Rights", Premium Erasmianum Essays 1999
- Klip, A.  
Slüiter, G.(ed.) "Annotaded Leading Cases of International Criminal Tribunals, The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia 1993-1998"
- Meron, T. H.J.Steiner, P.Alston (ed.) "*International Human Rights in Context*", Second edition, Oxford University Press 2000
- Møse, E. "Menneskerettigheter", Cappelen Akademiske Forlag, Oslo 2002
- Ruud, M, Ulfstein G.  
Fauchald O.K. "Utvalgte emner i folkerett", Tano Aschehoug, Oslo 1997
- Ruud, M.  
Ulfstein, G. "Innføring i Folkerett", 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2002
- Skogly, S. *Alfredsson, G. og Eide, A.(ed.) "The Universal Declaration of Human Rights"*, Kluwer Law International, Haag 1999
- Spijkerboer, T. "Gender and Refugee Status", Ashgate Dartmouth, 2000
- Steiner, H.J.  
Alston P. (ed.) "International Human Rights in Context", First Edition, Oxford Charter of the United Nations, 26.juni 1945

van Boven, T "Distinguishing Criteria of Human Rights", i H.J.Steiner, P.Alston, *"International Human Rights in Context"*, Second edition, Oxford University Press 2000

Weis, P. "The Refugee Convention, 1951, The Travaux Préparatoires Analysed with Commentaries", Cambridge International Documents Series, Volume 7, University Press Cambridge 1995,

### **Artikler**

Anker, D. "Refugee Status and Violence Against Women in the 'Domestic' Sphere: The Non-State Actor Question.", *Georgetown Immigration Law Journal*, Spring 2001

Baines, E.K. "Transnational Advocacy and the UN Policy on Refugee Women, 1980-1990", *Refugee Survey Quarterly*, Volume 21 Special Issue 2002

Condon, J.B. "Asylum Law's Gender Paradox", *Seton Hall Law Review*, 2002

Coomaraswamy, R. "Identity within: Cultural Relativism, Minority Rights and the Empowerment of Women", *George Washington International Law Review*, 2002, Volume 34

Falcón, M.T. "Gender Based Persecution", i *Refugee Survey Quarterly*, Volume 21 Special Issue 2002

Fastrup Ervik, H. "Flyktningbeskyttelse av kvinner på flukt fra vold og diskriminering- FNs flyktningkonvensjon og forpliktelsene etter FNs kvinnekonvensjon", *Mennesker og Rettigheter* nr. 3, 2003

Glezakos, C. "Domestic Violence and Asylum: Is the Department of Justice Providing Adequate Guidance for Adjudicators?"

- Kelly, N. "Gender-related persecution: assessing the asylum claims of women", *Cornell International Law Journal*, Volume 26, no 3,
- Randall, M. "Refugee Law and State Accountability for Violence Against Women: A Comparative Analysis of Legal Approaches to Recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution", *Harvard Women's Law Journal*, Spring 2002
- Samara, K. "Gender Equality and Its Impact on Sexual and Gender Based Violence", *Cornell International Law Journal*, Volume 26, no 3
- Watson, J.S "Legal Theory, Efficacy and Validity in the Development of Human Rights Norms in International Law, University of Illinois Law Forum, 1979 no. 3

### **Lover**

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven),  
24. Juni 1988 nr 64

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven)  
21. Mai 1999 nr 30

### **Forskrifter**

Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsforskriften)  
21. Desember 1990 nr 1028

## **Forarbeider**

Ot.prp. nr. 48 (2001-2002) Om lov om endringer i utlendingsloven

Ot.prp. nr 46 (1986-87) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

NOU 1983: 47 Ny fremmedlov

NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter

NOU 2002: 4 Ny straffelov

NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering

## **Offentlige publikasjoner/dokumenter**

”Forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 54-58, 79 og 81 (asylsaksbehandlingsregler og vilkår for å anerkjennes som flyktning)”, Kommunal- og regionaldepartementet, 19.05.2003, [www.odin.dep.no](http://www.odin.dep.no)

UNE Fagnotat, A. Bruland, ”Anførsler om kjønnsbasert forfølgelse i asylsaker”, (16.10.2002)

UNE Fagnotat, K. A. Backlund, ”Utlendingsloven § 15 første ledd”, (01.03.2002)

St.meld. nr. 17 (2000-2001), Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg

Dokument nr. 8:67, (2000-2001), 6.mars 2001

NyhetsBrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk, Nr. 8. – 20. august 2001, 8. årgang

St. meld. nr. 21 (1999-2000), Menneskeverd i sentrum

Justisdepartementets retningslinjer for nye asylkriterier av 13.01.98

Notat fra Utlendingsavdelingen til Politisk ledelse, om ”Flyktningkonvensjonens definisjon av en flyktning- vurdering av norsk praksis i relasjon til denne - forslag til endringer” (1997)

St. meld. nr. 39 (1987-88), Om innvandringspolitikken

### **Dommer/kjennelser**

#### **Nasjonale**

Rt. 1991, s. 586 (Abdidommen)

Oslo Byrett, 6.oktober 2000, sak nr.: 00-03920 A786 (Bastasdommen)

#### **Internasjonale/Utenlandske**

Prosecutor v Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic, Case No. IT-96-23, (2002)

<http://www.un.org/icty/judgement.htm>

Geovanni Hernandez-Montiel, Petitioner, v. (INS) Immigration and Naturalization Service,  
United States Court of Appeals, Ninth Circuit, 225 F. 3d 1084 (2000)

Prosecutor v Anto Furundzija, (2000)

Case No. IT-95-17,

<http://www.un.org/icty/judgement.htm>

Refugee Appeal No. 71472/99, New Zealand (2000)

UK House of Lords, Islam v SSHD; R v IAT ex parte Shah  
[1999], INLR 44 [1999] Imm AR 283 HL)

Prosecutor v Jean-Paul Akayesu, (1998)

Case No. ICTR-96-4-T,

<http://www.ictt.org/wwwroot/default.htm>

Prosecutor v Tadic, Case No. IT-94-1-AR72, Interlocutory Appeal on Jurisdiction, (1997)

<http://www.un.org/icty/judgement.htm>

Canada (Attorney General) v. Ward, File No.: 21937, 1993: June 30

FATIN v. INS. Immigration and Naturalization Service

United States Court of Appeals, Third Circuit, 12 F.3d 1233 (1993)

Velasquez Rodriguez, Inter-American Court of Human Rights,

1988, Ser. C, No. 4, 9 Hum.Rts. L.J. 212

*In re Acosta* 19 I. & N. Dec. 211, Board of Immigration Appeal (1985)

### **Internasjonale konvensjoner**

Charter of the United Nations,

June 26, 1945, 59 Stat. 1031, T.S. 993, 3 Bevans 1153, *entered into force* Oct. 24, 1945.

Convention against Torture and other Cruel, Inhumane and Degrading Treatment or Punishment

G.A. res. 39/46, annex, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984),  
*entered into force* June 26, 1987

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46, *entered into force*  
Sept. 3, 1981

Convention on the Prevention and Punishment for the Crime of Genocide

78 U.N.T.S. 277, *entered into force* Jan. 12, 1951

Convention against Transnational Organized Crime, G.A. res. 55/25, annex I, 55 U.N. GAOR

Supp. (No. 49) at 44, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001)

Convention on the Rights of the Child

G.A. res. 44/25, annex, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989),  
*entered into force* Sept. 2, 1990

Convention relating to the Status of Refugees,

189 U.N.T.S. 150, *entered into force* April 22

- Protocol relating to the Status of Refugees,  
606 U.N.T.S. 267, *entered into force* Oct. 4, 1967

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

213 U.N.T.S. 222, *entered into force* Sept. 3, 1953

Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in the Time of War

75 U.N.T.S. 287, *entered into force* Oct. 21, 1950 (Fourth Geneva Convention)

- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflict (Protocol I),  
1125 U.N.T.S. 3, *entered into force* Dec. 7, 1978
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Victims of Non-International Armed Conflict (Protocol II),  
1125 U.N.T.S. 609, *entered into force* Dec. 7, 1978

Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women, 33 I.L.M. 1534 (1994), *entered into force* March 5, 1995

International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination

660 U.N.T.S. 195, *entered into force* Jan. 4, 1969

International Covenant on Civil and Political Rights, 16. desember 1966

G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, *entered into force* Mar. 23, 1976

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16. desember 1966

G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, *entered into force* Jan. 3, 1976

Statute of the International Tribunal for the former Yugoslavia,  
Adopted by UN Resolution 827

Statute of the International Tribunal for Rwanda,  
Adopted by UN Resolution 977

Rome Statute of the International Criminal Court

U.N. Doc. A/CONF.183/9 (1998), *entered into force* July 1, 2002

Universal Declaration of Human Rights, FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheter

G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948).

Vienna Convention the Law of Treaties. Wien-konvensjonen om Traktater

23. mai 1969, 1155 U.N.T.S. 331, *entered into force* January 27, 1980

### **Ulike FN dokumenter**

Beijing Declaration and Platform of Action, A/CONF.177/20 (1995) and A/CONF.177/20/Add.1 (1995)

Declaration on the Elimination of Violence Against Women

G.A. res. 48/104 of 20 December 1993



Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict, G.A. res. 3318 (XXIX), 29 U.N. GAOR Supp. (No. 31) at 146, U.N. Doc. A/9631 (1974)

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 1992, U.N. Doc. A/RES/47/135/Annex

FNs Special Rapporteur on violence against women,

<http://193.194.138.190/html/menu2/7/b/mwom.htm>

General Recommendations made by the CEDAW Committee General

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>

- General Recommendation No. 19 (11th session, 1992)
- General Recommendation No. 21 (13th session, 1994)

Note on International Protection, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Forty-Fifth session, UN doc. A/ AC.96/ 830, 7 Sept. 1994, published in IJRL Volume 6, No. 4

R. Haines QC, "Gender related Persecution", 10. august 2001, UNHCR003,

<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home>

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime Preamble, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime G.A. res. 55/25, annex II, 55 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 60, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001)

UNHCR Guidelines on International Protection: "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

UNHCR Guidelines on International Protection: "'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" HCR/GIP/02/02

UNHCRs Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees  
HCR/IP/4/Eng/REV.1. Reedited Geneva, January 1992, UNHCR 1979

Vienna Declaration and Programme of Action, fra Verdenskonferansen om Menneskerettigheter avholdt i Wien 14-25 juni 1993, UN A/CONF.157/23.

[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

### **Andre utenlandske rettskilder**

Australian Department of Immigration and Multicultural Affairs; Refugee and Humanitarian Visa Applicants, Guidelines on Gender Issues for Decision Makers (1996)

Canadian Immigration and Refugee Board, Guidelines for Women Refugees Fearing Gender-Related Persecution, (1993, 1996 update)

ECRE; "Position Paper on Asylum Seeking and Refugee Women", South Africa National Consortium on Refugee Affairs; "Gender Guidelines for Asylum Determination"

England; Immigration Appellate Authority, Asylum Gender Guidelines (2000)

Ireland; "Women and the Refugee Experience: Towards a Statement of Best Practice", Canadian Immigration and Refugee Board; "Women Claimants fleeing Gender-Related Persecution: Guidelines", (2000)

New Zealand Gender Guidelines

Sør-Afrika, the National Consortium on Refugee Affairs, Gender Guidelines for Asylum Determination (1999)

USA; Immigration and Naturalisation Service, Office of International Affairs, “Consideration for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims for Women”, (1995)