

Motion till riksdagen
2005/06:Sf1

av Lars Ohly m.fl. (v)
med anledning av prop. 2005/06:6

Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning

1 Innehållsförteckning

1	Innehållsförteckning.....	1
2	Förslag till riksdagsbeslut.....	2
3	Bakgrund.....	3
4	Tidigare rättstillämpning.....	3
5	Andra konventionsgrunder än samhällsgrupp.....	4
6	Könsbaserat våld mot och diskriminering av kvinnor.....	5
7	HBT-kompetens.....	5
8	Förföljelse inom den privata sfären som grund för flyktingskap.....	6
9	Frågan om alternativt skydd i hemlandet.....	7
10	UNHCR:s riktlinjer.....	8

Fel! Okänt namn på

2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att de rättsfall som refererats under 1.7 i utredningen saknar relevans efter att lagändringen trätt i kraft.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att rättsfallet i regeringens vägledande beslut från den 28 maj 1998 inte längre ger uttryck för gällande rätt.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behov av ändrad tillämpning av de andra konventionsgrunderna, förutom samhällsgrupp, vid könsrelaterad förföljelse.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att den praxis som utvecklats hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden om att hänvisa till ny lagstiftning avsedd att skydda kvinnor, utan att ta hänsyn till om lagstiftningen genomförs i praktiken, inte längre får tjäna som vägledning.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kunskap om könsmaktsordningen och problematiken kring olika former av våld mot kvinnor vid svenska myndigheters och domstolars asylbedömningar.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ökad HBT-kompetens hos Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att förföljelse i den privata sfären som grund för flyktingskap skall hanteras i överensstämmelse med internationell flyktingrätt.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att UNHCR:s yttrande bör anses vägledande för svenska myndigheter när det gäller den flyktingrättsliga bedömningen av våld i den privata sfären.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om välgrundad fruktan för förföljelse på konventionsgrund för offer för människohandel.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att tillämpa UNHCR:s riktlinjer angående inre flyktalternativ när det gäller möjligheten att hänvisa en asylsökande kvinna till ett alternativt skydd i hemlandet.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om tillämpningen av UNHCR:s aktuella riktlinjer vad gäller de svenska myndigheternas tolkning av den nya bestämmelsen om förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

3 Bakgrund

Den bestämmelse om skydd på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning som infördes i utlänningslagen 1997 har utsatts för skarp kritik. Som Vänsterpartiet redan då framförde skulle det ha varit en betydligt bättre lösning att bredda tolkningen av Genèvekonventionens flyktningbegrepp så att det också innefattade förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning. En sådan tolkning, som stöds av FN:s flyktingkommisariat (UNHCR), vinner successivt terräng och etableras i allt fler länder. En särskild skyddsregel för kvinnors asylskäl torde också stå i konflikt med artikel 2a i konventionen om avskaffande av allt slags diskriminering av kvinnor. I artikeln åtar sig staterna att ”avskaffa diskriminering av kvinnor och säkerställa att denna princip genomförs i praktiken genom författningar och andra lämpliga medel”. Om en prövning gjorts skulle det sannolikt ha fastslagits att den särskilda skyddsbestämmelsen stått i strid med nämnda artikel.

Det är också viktigt att den som riskerar förföljelse på grund av sin sexuella läggning får skydd enligt Genèvekonventionen. Liksom vad gäller förföljelse på grund av kön ger många länder, t.ex. USA, Kanada, Nederländerna, Norge, Danmark, Island, Finland, Australien, Tyskland och Nya Zeeland, redan i dag skydd enligt Genèvekonventionen åt den som riskerar förföljelse på grund av sin sexuella läggning.

Det är positivt att regeringen antligen lägger förslag till riksdagen om att avskaffa den diskriminerande särskilda skyddsregeln för dem som förföljs på grund av kön eller homosexualitet och i stället utvidgar flyktingkonventionens tillämpning.

4 Tidigare rättstillämpning

I rättstillämpningen har de beviskrav som riktats mot kvinnor som utsatts för sexualiserat våld varit orimligt höga. Det har också gjorts orimliga bedömningar av kvinnans möjligheter att få statens skydd eller att flytta inom landet. Om det även i fortsättningen ställs krav på att kvinnor som av politiska skäl utsatts för gruppvåldtäkt av poliser på en polisstation i Bangladesh skall återvända till hemlandet och göra en polisanmälan eftersom det är kriminaliserat också för poliser i Bangladesh att begå våldtäkt, lär reformen förbli en pappersprodukt.

Syftet med den utvidgade tolkningen av konventionen skulle förfelas om åberopade skäl av det slag som redovisas i utredningen klassificeras som humanitära skäl i den mån de över huvud taget anses berättiga till uppehållstillstånd. Det är därför av grundläggande betydelse att riksdagen uttalar att de rättsfall som refereras under 1.7 i utredningen saknar relevans efter att lagändringen trätt i kraft. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Regeringen har den 28 maj 1998 fattat ett vägledande beslut med innebörd att en homosexuell asylsökande måste vara misstänkt eller eftersökt för ho-

Fel! Okänt namn på

mosexuella handlingar innan frågan om skyddsbehov kan vara aktuell. Enligt praxis krävs att den asylsökande öppet skall ha manifesterat sin sexuella läggning innan han eller hon kom till Sverige. Den vanligaste avslagsgrunden när det gäller asylärenden där förföljelse av HBT-personer åberopas avser det förhållandet att den sökandes sexuella läggning inte har varit känd för hemlandets myndigheter. Man kräver således att den som är homosexuell skall vara diskret och dölja sin läggning. Christopher N Kendall, juridiska fakultetens dekanus vid Murdoch University, Perth, Australien har i en artikel i *International Journal of Refugee Law* nr 4/2003 karakteriserat ett sådant "diskretionskrav" riktat till homosexuella som "ett våldförande på deras mänskliga värdighet, diskriminering mot dem på grund av sexuell läggning och ett stöd till argumentet att de som utmanar normerna skall tystas – på så sätt göra samma sak som homofobin och heterosexismen gjort på ett effektivt sätt under en tid". Det är av största vikt att det nu klargörs att detta rättsfall inte längre ger uttryck för gällande rätt. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5 Andra konventionsgrunder än samhällsgrupp

I propositionen föreslås att ordalydelsen i flyktingbestämmelsen i utlänningslagen skall ändras så att det står "kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp" för att tydliggöra att kön och sexuell läggning kan inrymmas i konventionsgrunden samhällsgrupp. Trots att regeringen i propositionen anger att kön och sexuell läggning endast skrivs in i förtydligande syfte och att konventionsgrunden "tillhörighet till viss samhällsgrupp" inte skall användas på bekostnad av andra konventionsgrunder i fall av könsrelaterad förföljelse, hänvisas i propositionstexten ofta till "förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning" som något separat att tillämpa vid konventionsgrunden "samhällsgrupp" och det talas således inte genomgående i texten om att beakta könsrelaterade aspekter vid samtliga konventionsgrunder. För att undvika att samhällsgruppsrekvisitet används oproportionerligt ofta i jämförelse med de andra konventionsgrunderna är det viktigt att slå fast detta mycket tydligt.

Detta blir inte minst viktigt med tanke på att de andra grunderna formellt har kunnat tillämpas redan tidigare vid könsrelaterad förföljelse, men att så endast har skett i begränsad omfattning generellt och i synnerhet avseende risk för våld av enskild där staten inte ger skydd, samt att författningskommentaren i propositionen inte uppmuntrar till ändrad tillämpning av de andra rekvisiten. "Någon förändring i fråga om tolkningen och tillämpningen av övriga rekvisit i flyktingdefinitionen är inte avsedd. Detsamma gäller bevisbördans placering och de beviskrav som gäller beträffande påståenden om förföljelse" (prop. 2005/06:6 s. 34). Behovet är alltså stort av ett tydliggörande att könsrelaterade aspekter skall beaktas vid tillämpning även av andra konventionsgrunder än vid "tillhörighet till viss samhällsgrupp" och att denna

Fel! Okänt namn på

konventionsgrund inte skall användas på bekostnad av andra konventionsgrunder i fall av könsrelaterad förföljelse. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Det är vidare av stor vikt att den praxis som utvecklats hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden, om att hänvisa till ny lagstiftning avsedd att skydda kvinnor utan att ta hänsyn till om lagstiftningen genomförs i praktiken, inte längre får tjäna som vägledning. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6 Könsbaserat våld mot och diskriminering av kvinnor

Könsbaserat våld och diskriminering är kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter enligt internationell rätt (se bl.a. Cedaw, Devaw, Cat, ICCPR, ICESCR) samt att mäns våld enligt bl.a. FN:s och Sveriges officiella policy (se t.ex. Sveriges regerings handlingsplan för jämställdhet ”Jämt och ständigt” från 2003) är en manifestering av historiskt ojämlika maktförhållanden mellan män och kvinnor och en yttersta konsekvens av de värderingar som utgår från att män är överordnade kvinnor. Kunskap om könsmaktsordningen och problematiken kring olika former av våld mot kvinnor skall ge genomsyra asylbedömningar hos svenska myndigheter och i domstolar, och därigenom förhindra att våld och diskriminering mot kvinnor depolitiserats, avfärdas som privata angelägenheter eller att risken för förföljelse underdrivs. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

7 HBT-kompetens

Migrationsverket har hittills ansett sig vara tillräckligt kompetent att besluta i asylärenden utan ytterligare utbildning. Det finns dessvärre många exempel på beslut som grundar sig på bristande kunskap om HBT-personers situation. Migrationsverket bör därför få ett särskilt uppdrag att förbättra HBT-kompetensen hos samtliga beslutsfattare och handläggare. Det är viktigt att i sammanhanget tydliggöra att HBT-kompetens inte enbart avser kunskap om situationen hos HBT-personer i olika länder utan att det även handlar om grundläggande kunskaper om HBT-personers livssituation generellt. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Fel! Okänt namn på

8 Förföljelse inom den privata sfären som grund för flyktingskap

I propositionen görs på sidan 28 utomordentligt snäva skrivningar, om när förföljelse inom den privata sfären kan utgöra grund för flyktingskap:

Förföljelse som sker inom den privata sfären kan utgöra grund för flyktingskap beroende på de motiv som ligger bakom statens oförmåga eller ovilja att ge skydd. Statens oförmåga kan t.ex. bero på resursbrist eller ineffektivitet vilket inte kan knytas till någon förföljelsegrund. Den utsatte är då inte en flykting i lagens mening.

Denna formulering är inte i överensstämmelse med internationell flyktingrätt av flera skäl: a) den riskerar i praktiken att bli diskriminerande då förföljelse som sker i den s.k. privata sfären (ett begrepp som dessutom inte är entydigt) ofta hänförs till kvinnor/flickor eller HBT-personer (exempelvis våld av make eller annan familjemedlem) och dessa skulle därför ges sämre förutsättningar till flyktingstatus; b) statens vilja och oförmåga att ge utsatta personer skydd skall bedömas vid *samtliga* flyktingskaps bedömningar och resursbrist kan därmed vara en giltig indikation på oförmåga oavsett förövare eller var övergreppet äger rum; c) formuleringen är inte i överensstämmelse med UNHCR:s riktlinjer, vilka tydliggör att konventionsgrunden kan knytas aningen till förföljelse från en icke-statlig aktör eller till statens vilja eller förmåga att ge skydd. I dessa riktlinjer anges:

I fall där det finns risk för förföljelse från en icke statlig aktör (t.ex. make, partner eller annan icke statlig aktör) av skäl som kan hänföras till en konventionsgrund, är orsakssambandet fastslaget vare sig avsaknaden av statligt skydd har anknytning till konventionen eller ej. Alternativt, där risken för förföljelse av en icke statlig aktör saknar konventionsanknytning, men oförmågan eller oviljan hos staten att erbjuda skydd har en konventionsgrund är orsakssambandet fastslaget (vår översättning).

Det är av avgörande vikt att frågan om förföljelse inom den privata sfären som grund för flyktingskap hanteras i överensstämmelse med internationell flyktingrätt i enlighet med det ovan angivna. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Ett typfall som rönt enorm uppmärksamhet i USA och över hela världen är ”Matter of Rodi Alvarado Pena”. Rodi Alvarado flydde från Guatemala efter att under flera år ha utsatts för brutalt våld från sin make och ansökte om politisk asyl i USA 1995. Hennes make hade upprepade gånger våldtagit och sparkat henne, slagit sönder hennes käke, försökt skära av hennes händer och krossat fönsterrutor med hennes huvud. Hon sökte hjälp hos polis och domstolar i Guatemala, men vägrades skydd från myndigheterna. En immigrationsdomare i USA beviljade Rodi Alvarado asyl 1996, grundad på ett årtiondes våld av hennes make och myndigheternas underlåtenhet att ge henne skydd.

The Board of Immigration Appeals (BIA) upphävde immigrationsdomarens beslut, dåvarande justitieministern Janet Reno ingrep och beordrade BIA att ta ett nytt beslut efter att ha föreslagit nya regler som klargör att offer för

våld i hemmet och annan könsrelaterad förföljelse kan vara berättigade till asyl.

UNHCR har den 9 januari 2004 avgivit ett 13-sidigt yttrande i fallet där rekvisiten för flyktingskapsbedömningen genomgås på ett systematiskt och pedagogiskt mycket klagörande sätt. Slutsatsen i yttrandet är att Rodi Alvarado visat att hon inte bara utsatts för förföljelse på grund av medlemskap i en samhällsgrupp och sin politiska uppfattning, utan även att hon hyser en välgrundad fruktan för att i framtiden förföljas på dessa grunder. De myndigheter som kommer att tillämpa det utvidgade flyktningbegreppet måste tillägna sig det synsätt och den metodik som UNHCR ger uttryck för i detta yttrande. Utredningens resonemang på sidan 126 om att drivkraften till hustrumiss-handel vanligtvis är svartsjuka och utgångspunkten är att hemlandsmyndigheterna skall erbjuda skydd riskerar att leda rättstillämpningen fel. Detta särskilt när det både i utredningen och i propositionen anförs att bristande skydd på grund av allmän ovilja, bristande effektivitet eller resurser inte skall grunda rätt till skydd. Sådana uttalanden riskerar att permanenta de nuvarande svåra bristerna i skyddet för asylsökande kvinnor. UNHCR:s refererade yttrande bör anses vägledande för svenska myndigheter när det gäller den flyktingrättsliga bedömningen av våld i den privata sfären. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Socialförsäkringsutskottet har i betänkande SFU:6, som behandlar proposition 2003/04:35 Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m., anfört att den som på ett substantiellt sätt bidragit till att någon lagförs för exempelvis människosmuggling eller människohandel, borde kunna beredas skydd och beviljas permanent uppehållstillstånd. Det är tveklöst så att också andra offer för människohandel, förutom dem som kunnat bidra till lagföring av förövarna, kan hysa välgrundad fruktan för förföljelse på en konventionsgrund. Regeringen bör därför tydliggöra att den som känner välgrundad fruktan för förföljelse på konventionsgrund för offer för människohandel bör kunna beredas skydd och beviljas permanent uppehållstillstånd. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Ett exempel på ett helt annat och mer lyhört sätt att handlägga sådana ärenden är ett fall som handlagts av den kanadensiska immigrationsmyndigheten, Refugee Board of Canada. En thailändsk prostituerad kvinna, som befann sig i ett skuldslavsförhållande till sin hallick i Thailand, flydde och sökte asyl i Kanada. Hon ansågs inte kunna påräkna något effektivt skydd av den thailändska polisen mot sin arbetsgivare och inte heller ha något inre flyktalternativ, varför hon tillerkändes flyktningstatus som tillhörande samhällsgruppen kvinnliga f.d. prostituerade.

9 Frågan om alternativt skydd i hemlandet

Skyddet mot förföljelse i hemlandet skall vara effektivt och varaktigt. Det innebär att skydd inte får nekas med hänvisning till att det existerar kvinnoorganisationer som organiserar skyddat boende i hemlandet, som naturligtvis

Fel! Okänt namn på

inte utgör en ersättning för skydd genom staten. Liksom i Sverige är det skydd som erbjuds genom kvinnoorganisationer endast temporärt. Det är nödvändigt att det finns detaljerad information om situationen för de mänskliga rättigheterna i hemlandet för kvinnor, t.ex. beträffande s.k. hedersrelaterat våld, som underlag för en bedömning av frågan om skydd i hemlandet. Om tillförlitlig information saknas måste principen ”the benefit of the doubt” tillämpas. Dessutom måste det alltid göras en bedömning av rimligheten i att begära av en kvinna att hon söker statens skydd i hemlandet. När det gäller möjligheten att hänvisa en asylsökande kvinna till ett alternativt skydd i hemlandet måste detaljerad information finnas som underlag för bedömningen om det är rimligt att förvänta sig att hon flyttar till en annan del av landet. Här bör UNHCR:s riktlinjer beträffande tillämpligheten av inre flyktalternativ användas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

10 UNHCR:s riktlinjer

UNHCR har i riktlinjer för flyktingkonventionens tillämpning uttalat att såväl kön som sexuell läggning inryms i en riktig tolkning av begreppet samhällsgrupp och att konventionen skall tolkas på ett genussensitivt sätt. Propositionen är varken lika utförlig eller i alla delar i överensstämmelse med UNHCR:s riktlinjer. För att undvika att riktlinjerna inte beaktas eller tolkas restriktivt bör de aktuella riktlinjerna, ”Guidelines on international protection: Gender-Related Persecution” och ”Guidelines on international protection: Membership of a particular social group”, vara vägledande för de svenska myndigheterna i deras tolkning av den nya bestämmelsen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Stockholm den 13 oktober 2005

Lars Ohly (v)

Lars Bäckström (v)

Berit Jóhannesson (v)

Sermin Özürküt (v)

Lennart Gustavsson (v)

Alice Åström (v)

Ulla Hoffmann (v)