

Bemærkninger til dansk asylpraksis vedrørende kvinder

Juli 2020

Der er kvinder, der flygter fra deres hjemland på grund af deres politiske modstand mod landets magthavere, eller fordi de tilhører en forfulgt religiøs eller etnisk minoritet. Men der er også ganske mange kvinder, hvis problemer i hjemlandet handler om forholdet til familien eller lokalsamfundet. Det gælder særligt for kvinder, at de i visse lande risikerer forfølgelse fra familiemedlemmer, naboer og andre civile for at bryde almindelige samfunds- og familienormer, og at der ikke er nogen mulighed for at få beskyttelse hos hjemlandets myndigheder. Derudover kan kvinder i nogle lande være udsat for så alvorlig diskrimination, at det udgør en risiko for deres grundlæggende menneskerettigheder.

Disse kvinder får i Danmark ofte afslag på asyl. Og selv når de får opholdstilladelse, bliver de ikke anerkendt som konventionsflygtninge i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, men opnår i stedet beskyttelsesstatus i medfør af § 7, stk. 2, som giver dårligere rettigheder, eller de får en humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9b, der er ringere endnu.

Når kvinder, der flygter fra familien eller lokalsamfundet, sjældent meddeles asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1, handler det om flere forhold, og ofte en kombination af disse, herunder:

- at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet generelt er yderst tilbageholdende med at meddele beskyttelse efter § 7, stk. 1 til personer, der er forfulgt af andre end hjemlandets myndigheder,
- at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet stort set ikke ses at foretage en såkaldt kønssensitiv fortolkning af Flygtningekonventionens kategorier,
- at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet er tilsvarende tilbageholdende med at anvende den kategori i Flygtningekonventionen, der hedder 'særlig social gruppe', samt
- at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet ikke ses i tilstrækkelig grad at anerkende, at vanskelige levevilkår i hjemlandet kan være resultatet af diskrimination, som i visse tilfælde kan være så alvorlig, at den bliver til forfølgelse, og dermed er omfattet af Flygtningekonventionen og udlændingelovens § 7, stk. 1.

Det er ofte andre end myndighederne, der forfølger kvinder

Som sagt gælder det særligt for kvinder, at de i visse lande kan blive forfulgt af familiemedlemmer, naboer og andre civile for at bryde almindelige samfunds- og familienormer, og at der ikke er nogen mulighed for at få myndighedsbeskyttelse mod denne forfølgelse.

Det er derfor af afgørende betydning, og da også bredt anerkendt, at beskyttelsen i udlændingelovens § 7 ikke alene finder anvendelse, når stater forfølger borgere, men også hvor stater ikke kan eller vil yde beskyttelse til egne borgere, der forfølges af andre parter, som f.eks. familie eller naboer.

De motiver, som kvindelige asylansøgere påberåber sig, vedrører ofte problemstillinger såsom tvangsægteskab, udenomsægteskabelige forhold, skilsmisser og andet, der vil kunne sætte kvinden i risiko for såkaldte æresrelaterede overgreb begået af familiemedlemmer og/eller lokalsamfund. Sådanne konflikter vil typisk af Flygtningenævnet blive betegnet som privatretlige forhold. Og selv hvis hjemlandets

myndigheder ikke vil eller kan beskytte disse kvinder, meddeles de i bedste fald helt overvejende asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 2.

Desværre er Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet generelt yderst tilbageholdende med at meddele beskyttelse efter § 7, stk. 1 til personer, der er forfulgt af andre end hjemlandets myndigheder. Dette ses også af Flygtningenævnets praksis vedrørende Taliban, hvor der som den helt klare hovedregel og uden skelen til baggrunden for konflikten med Taliban meddeles beskyttelse efter § 7, stk. 2, hvis konflikten og den manglende myndighedsbeskyttelse lægges til grund. Når kvinder som oftest er udsat for risiko fra private aktører, såsom familiemedlemmer og lokalbefolkning, rammes de særligt hårdt af denne praksis.

Et par, der søgte asyl, efter at mandens anmodninger om ægteskab var blevet afvist af kvindens familie, fordi hendes farbror ønskede hende gift med sin søn, blev i marts 2019 således meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2. Flygtningenævnet fandt truslerne fra farbroren og fætteren reelle, men lagde vægt på, at parret ikke var efterstræbt af myndighederne.¹

Behovet for en kønssensitiv fortolkning af Flygtningekonventionen

Derudover tegner der sig et billede af, at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet ikke laver en egentlig kønssensitiv fortolkning af Flygtningekonventionen. Ifølge Flygtningekonventionen er en person flygtning, hvis han eller hun risikerer forfølgelse pga. sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller pga. sine politiske anskuelser.

I UNHCR's guidelines bliver det fremhævet, at en vurdering af Flygtningekonventionen og de grunde, der kan føre til, at en person anerkendes som Konventionsflygtning, bør ske på grundlag af en såkaldt kønssensitiv fortolkning.² Behovet for en kønssensitiv fortolkning af Flygtningekonventionens grunde fremhæves ligeledes af Kvindekomiteen.³ En kønssensitiv fortolkning betyder, at myndighederne i asylsager skal være opmærksomme på, at forfølgelse af kvinder kan komme til udtryk på andre måder end forfølgelse af mænd, og at privatretlige konflikter i visse tilfælde dækker over konflikter, som reelt handler om f.eks. politisk eller religiøs forfølgelse. Når f.eks. en kvinde risikerer forfølgelse pga. overtrædelse af samfundsmæssige normer og regler, vil det i nogle tilfælde faktisk være mest korrekt at betragte risikoen som begrundet i konventionsgrundene, f.eks. religiøse eller politiske grunde.⁴

En kvindelig asylansøger, der f.eks. frygter forfølgelse på baggrund af, at hun nægter at bære en traditionel klædedragt, bør således opfattes som havende et politisk asylmotiv, hvis staten faktisk opfatter det som en politisk tilkendegivelse, som den ønsker at undertrykke, og hvis myndighederne derfor enten selv udsætter hende for overgreb eller ikke vil yde en sådan kvinde beskyttelse mod familiens eller lokalbefolkningens overgreb. Tilsvarende bør det opfattes som religiøst betinget forfølgelse, såfremt hendes handling er eller betragtes som udtryk for en religiøs overbevisning, som staten er imod.

En kvinde fra Afghanistan, der frygtede sin storebror, som tvangsgiftede hende bort til en anden mand, som kvinden ligeledes frygtede, blev i november 2017 meddelt opholdstilladelse i Nævnet i medfør af § 7, stk. 2.⁵

¹ Fra Flygtningenævnets hjemmeside, *afgh/2019/58/snd*

² 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*, 7. maj 2002, s. 22

³ Committee on the Elimination of Discrimination against Women: *General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women*, 14. November 2014, Pkt. 36 og 38.

⁴ 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*, 7. maj 2002, s. 23

⁵ Flygtningenævnets beretning 2017, s. 370-371, *Afgh/2017/474*

Hvis kvindens nægtelse af at indgå tvangsægteskabet, ud fra en kønssensitiv fortolkning og på grund af forholdene i Afghanistan, var blevet betragtet som en politisk og/eller religiøs tilkendegivelse, ville hun derimod være omfattet af flygtningekonventionens definition og burde have været meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 1.

Behovet for i højere grad at anvende Flygtningekonventionens særlig social gruppe

I forhold til Flygtningekonventionens grunde kan det også i visse tilfælde vedrørende kvinder være relevant at anvende "særlig social gruppe". UNHCR definerer begrebet "særlig social gruppe" som personer med ensartet baggrund, vaner eller social status.⁶

*"... 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 one which is innate, unchangeable, or which is otherwise fundamental to identity, conscience or the exercise of one's human rights..."*⁷

Ud fra UNHCR's definition af særlig social gruppe kan kvinder (køn) tilhøre denne kategori, idet kvinder har medfødte og uforanderlige karakteristika og ofte behandles forskelligt fra mænd.⁸ Selv om tilhørsforholdet normalt ikke i sig selv kan underbygge en påstand om flygtningestatus, kan der være særlige omstændigheder, under hvilke det blotte tilhørsforhold kan være tilstrækkelig grund til frygt for forfølgelse.⁹

En veluddannet afghansk kvinde, der efter en voldtægt fortalte om den til sin ægtefælle, som herefter blev voldelig over for hende, hvorfor hun flyttede fra ham, blev i august 2018 meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2.¹⁰ Kvinden havde ikke turde anmelde voldtægten af frygt for konsekvenserne, det kunne få for hende i Afghanistan. Kvinden havde herefter fortalt både mandens og sin egen familie om voldtægten, og kvinden modtog derefter trusler på livet fra begge familier. Flygtningenævnet lagde vægt på, at kvinden var forfulgt af familierne, at hun ønskede skilsmisse fra manden, og at hun som enlig kvinde ikke kunne tage ophold et andet sted i Afghanistan. Nævnet burde have overvejet, om kvinden kunne anses for at være omfattet af begrebet særlig social gruppe, idet hun som voldtaget kvinde var i risiko for overgreb fra familien og samfundet uden muligheder for at opnå beskyttelse fra myndighederne.

Som beskrevet ovenfor bør det undersøges, om konflikter, der umiddelbart er private, reelt dækker over konflikter, som handler om andre af Flygtningekonventionens grunde såsom politisk eller religiøs overbevisning. Hvis en konflikt hverken kan anses for at være politisk eller religiøs, bør det overvejes, om forfølgelsen er begrundet i tilhørsforholdet til en særlig social gruppe.¹¹

Vedrørende sagen omtalt ovenfor om kvinden fra Afghanistan, der frygtede sin storebror, som tvangsgiftede hende bort til en anden mand, og som blev meddelt opholdstilladelse i medfør af § 7, stk. 2.¹², kan det desuden

⁶ UNHCR Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus i henhold til 1951-konventionen og 1967-protokollen om flygtninges retsstilling, 2002, s. 77

⁷ 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, 7. maj 2002, s. 11

⁸ 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, 7. maj 2002, s. 12

⁹ UNHCR Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus i henhold til 1951-konventionen og 1967-protokollen om flygtninges retsstilling, 2002, s. 79

¹⁰ Fra Flygtningenævnets hjemmeside, Afgh/2018/288/MJM

¹¹ 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, 7. maj 2002, s. 4

¹² Flygtningenævnets beretning 2017, s. 370-371, Afgh/2017/474

overvejes, at hvis ikke kvindens flugt fra tvangsægteskab kunne anses for en politisk og/eller religiøs tilkendegivelse, burde hun måske have været anset for at tilhøre en 'særlig social gruppe' bestående af gruppen af kvinder, der selv ønsker at vælge deres ægtefælle.

Derudover bør kategorien særlig social gruppe overvejes anvendt, hvis forholdene for f.eks. enlige kvinder i et land er så problematiske, at selve det, at en kvinde bor og lever alene, sætter hende i risiko for at opleve alvorlige overgreb eller meget alvorlig diskrimination, som myndighederne ikke kan eller vil beskytte hende imod.

Kvindelig omskæring (FGM) synes imidlertid at være den eneste form for kønsrelateret forfølgelse, hvor Flygtningenævnet generelt anerkender kvinder som en særlig social gruppe og meddeler konventionsstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 1, når Nævnet lægger til grund, at der er en reel risiko for omskæring.¹³

Når diskrimination bliver til forfølgelse

Kvinder er i visse lande udsat for alvorlig diskrimination. I nogle lande har enlige kvinder f.eks. ikke de samme rettigheder som mænd og kan ikke på samme måde leve et normalt liv med de mest basale rettigheder, hvis de ikke har et mandligt familiemedlem til at sikre dette.

Selv om diskrimination i sig selv normalt ikke kan anses for at være forfølgelse, kan et mønster af diskrimination og dårlig behandling ifølge UNHCR udgøre forfølgelse. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis den berørte person på grund af diskriminationen ikke vil kunne forsørge sig selv, praktisere sin religion eller få adgang til tilgængelig uddannelse.¹⁴ Kvindekomiteen finder ligeledes, at diskrimination af kvinder kan blive så alvorlig, at det udgør forfølgelse.¹⁵ Flygtningenævnet synes imidlertid at have en meget tilbageholdende praksis i forhold til at anerkende, at diskrimination kan blive så omfattende, at det må anerkendes som forfølgelse og begrunde asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

Flygtningenævnet afviser normalt at gå ind i vurderingen vedrørende leveforhold, idet der henvises til, at der er tale om rent humane forhold¹⁶, som Nævnet ikke er kompetent til at behandle, eller der henvises til, at de generelle forhold ikke kan føre til en ændret vurdering¹⁷, uden at der laves en reel vurdering af om disse forhold skyldes diskrimination, der er så alvorlig, at det udgør forfølgelse.

Det gælder i andre lande, som f.eks. Norge, at eksempelvis afghanske kvinder, hvor myndighederne lægger til grund, at de er enlige uden mandligt netværk i hjemlandet, meddeles konventionsstatus alene på grund af dette forhold.¹⁸ Norges praksis tager netop udgangspunkt i baggrundsoplysningerne om Afghanistan, hvoraf det fremgår, at kvinder ikke har adgang til uddannelse, bolig og job, hvis de ikke har et mandligt familiemedlem til at sikre dette.

¹³ Flygtningenævnets beretning, 2018, s. 442

¹⁴ 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", 7 maj 2002, s. 4

¹⁵ Committee on the Elimination of Discrimination against Women: General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, 14. November 2014, Pkt. 14.

¹⁶ Flygtningenævnets beretning, 2017, s. 138-139, Irak/2017/153

¹⁷ Fra Flygtningenævnets praksisoversigt på hjemmesiden, Afgh/2018/233/CAA

¹⁸ UDI 2014-004 Asylpraksis Afghanistan, af den 19. maj 2014, med seneste ændringer den 28. november 2019, pkt. 5.3.2 Enlige kvinder, under "UDIs praksis"

Afsluttende bemærkninger

Det følger af Istanbulkonventionens art. 60¹⁹, at landene skal sikre, at kønsbaseret vold mod kvinder kan anerkendes som en form for forfølgelse i medfør af Flygtningekonventionens art. 1, litra A, nr. 2, samt som en form for grov overlast der medfører subsidiær beskyttelse. Videre fremgår det af bestemmelsen, at landene bør fortolke konventionsbestemmelserne under hensyn til forskellene mellem kønnene. UNHCR er i deres retningslinjer også ganske tydelige i deres budskab om, at Flygtningekonventionen bør fortolkes kønssensitivt, og at kvinder i visse tilfælde udgør en særlig social gruppe.

Dansk praksis vedrørende kvinder, der søger asyl pga. konflikter med familien og lokalbefolkningen eller på grund af alvorlig diskrimination, ses ikke at være fuldt ud i overensstemmelse med disse internationale retningslinjer. DRC Dansk Flygtningehjælp finder det yderst problematisk, at kvinder, der søger asyl i Danmark, ikke altid får den beskyttelse, som de har behov for og ret til.

Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet opfordres hermed til at genoverveje deres praksis, således at risiko for forfølgelse fra private aktører, såsom familiemedlemmer og lokalbefolkning, ikke automatisk fører til opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2 fremfor § 7, stk. 1, og således at man i langt højere grad fortolker Flygtningekonventionen kønssensitivt, i højere grad anvender Flygtningekonventionens kategori særlig social gruppe på kvinder, samt anerkender, at dårlige levevilkår i visse tilfælde er et resultat af diskrimination, der kan være så alvorlig, at det udgør forfølgelse, og dermed bør begrunde asyl efter § 7, stk. 1 .

¹⁹ Istanbulkonventionen: Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet