

Kapitel 5

RIKTLINJER FÖR UTREDNING OCH BEDÖMNING AV KVINNORS SKYDDSBEHOV – ETT FUNGERANDE VERKTYG?

Maite Zamacona Aguirre och Emelie Hökfelt

I kapitlet behandlas hur kvinnor kommer till tals i asylprocessen. Genom att analysera implementeringen av Migrationsverkets riktlinjer under utredningsstadiet i asylprocessen påvisas invanda strukturer och förhållningssätt i Migrationsverkets implementering som försämrar kvinnors möjlighet att komma till tals.

Vad gäller exempelvis ifall handläggare på verket ställer frågan om en kvinna har önskemål om handläggaren, tolken och det offentliga biträdet efter kön indikerar aktstudien att den oftast inte ställs. Dessutom förklarar handläggarna ofta inte varför de ställer denna fråga, vilket kan riskera att motivet till frågan blir oklar. I de fall som rör asylsökande kvinnors hälsa, i synnerhet hos dem som utsatts för sexuella övergrepp, finns det på mottagningsenheterna mycket begränsad dokumentation. Det förekommer även bristande dokumenterad samverkan mellan mottagnings- och asylenheter i fall som rör könsrelaterad förföljelse. Vissa grupper av asylsökande kvinnor har inte samma möjlighet att komma till tals i asylprocessen. "Kvinnor i familj" får ofta mindre tid vid utredningen av sina asylskäl än ensamkommande kvinnor. Vidare utreds kvinnor utifrån mannens berättelse, för att antingen komplettera eller bekräfta denna. Dessutom belyser undersökningen att lågutbildade eller icke läs- och skrivkunniga kvinnor, samt kvinnor som har varit utsatta för sexuellt våld, ofta befinner sig i en extra utsatt situation. Det ska också framhållas att det även förekommer bristande kännedom om riktlinjerna på Migrationsverket. Det finns en okunskap om vilka konsekvenser deras arbete med utredningsaspekterna på asylprocessens initiala stadier – i synnerhet i frågan om kön på det offentliga biträdet, handläggaren och tolken, samt i den separata utredningen – kan ha för bedömningen av kvinnors asylskäl.

SÖKORD: asylsökande kvinnor, könets betydelse i asylärenden, Migrationsverkets riktlinjer, utredning, asylprocessen, asylskäl, Migrationsverket, kvinnor i asylprocessen.

Inledning

Det är allmänt vedertaget att det första mötet med den asylsökande är av yttersta vikt för förfarandets kvalitet [författarnas översättning] (Noll 2005: 8).

Med anledning av den nya utlänningslagen och den förändrade instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden som infördes i Sverige år 2006 reviderades Migrationsverkets riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov. Riktlinjerna, som kallas "Utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov och skyddsbehov på grund av sexuell läggning", tar sin utgångspunkt i Migrationsverkets tidigare riktlinjer (Migrationsverket 2001; Migrationsverket 2002) som nu kompletterats med lagstiftning, förarbetsreferenser och UNHCR:s riktlinjer (UNHCR 2002a; UNHCR 2002b). Riktlinjerna är tänkta att fungera som ett komplement till lagstiftning och andra rekommendationer som kan finnas och är återgivna i Utlänningshandboken, Migrationsverkets interna handbok (Utlänningshandboken, kap. 40.1 2006). Riktlinjerna berör arbetet som utförs på Migrationsverket såväl under den process där den asylsökandes skäl ska utredas som när de ska bedömas. I riktlinjerna definieras inte när utredningen börjar på Migrationsverket och heller inte om det finns en övergång mellan utredning och bedömning. Detta kapitel ska endast beröra de delar av riktlinjerna som hänför sig till utredningen av kvinnors skyddsbehov. I linje med Migrationsverkets förvaltningsrättsliga utredningsansvar menar vi att utredningen påbörjas när en person söker asyl vid någon av landets ansökningsenheter. Utredningen pågår sedan i princip hela vägen – även parallellt med själva bedömningsprocessen – till dess en person har fått uppehållstillstånd eller har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.

Enligt regeringens proposition om *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning* är syftet med riktlinjerna att säkerställa att både kvinnor och män kommer till tals och får en rättssäker prövning i den svenska asylprocessen (Prop. 2005/06:6: 15f.). I detta kapitel kommer fokus att vara på den asylsökande kvinnans situation. Riktlinjerna medför en ökad medvetenhet hos Migrationsverkets personal om de speciella problem som kvinnor kan ha i asylprocessen och avsikten är även att hitta arbetsformer som ska underlätta för asylsökande kvinnor att berätta om upplevelser av känslig natur och föra fram alla relevanta aspekter (ibid.).

I riktlinjerna står det att i ärenden där det finns indikationer på att förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning har förekommit ska handläggas med förtur. Sökanden ska i dessa fall även få möjlighet att välja om utredningen ska hanteras av en man eller av en kvinna.

Detsamma ska gälla vid valet av tolk och offentligt biträde. Dessutom framhålls betydelsen av att intervjuer och övrig utredning i denna typ av ärenden genomförs avskilt från utredningen av sökandens anhöriga, i de fall den asylsökande kvinnan har sökt asyl tillsammans med någon närstående.

Kvinnor kan många gånger komma i såväl ett utrednings- som bedömningsmässigt underläge (Spijkerboer 2000; Crawley 2001; Kelley 2002; Bexelius 2008) men trots detta har tidigare studier i Sverige (Folkelius och Noll 2000; Bexelius 2001) huvudsakligen fokuserat på granskning av asylpraxis om genusrelaterad förföljelse. Det finns inga studier som direkt undersöker implementeringen av riktlinjerna och inte heller analyserar hur utredningsarbetet påverkar bedömningsarbetet på Migrationsverket. Följaktligen finns det ett behov av att belysa hur riktlinjerna har implementerats och hur de används i relation till asylsökande kvinnors möjligheter att komma till tals i asylprocessen. Flera frågor kan ställas: Hur omfattande är kännedomen och användningen av de nya riktlinjerna hos Migrationsverkets handläggare och hos de offentliga biträdena? Hur upplever de olika aktörerna i asylprocessen utredningen av asylsökande kvinnor? Hur kan dessa svar bidra till en effektiv implementering av riktlinjerna?

Inledningsvis presenteras syfte och utgångspunkter för kapitlet. Därefter redogörs för de metoder som har använts samt de metodologiska och etiska frågor som förekommit under utformningen och genomförandet. Fortsättningsvis presenteras centrala resultat av implementeringen av riktlinjernas del kring utredning utifrån en aktstudie samt intervjuer med berörda aktörer i asylprocessen. Dessa resultat analyseras vidare ur ett genusperspektiv genom att problematisera de strukturer, tankesätt och förhållningssätt som påverkar kvinnors tillgång till en rättssäker prövning. Slutligen diskuteras vikten av användningen av riktlinjerna under utredningen av asylskälen för att upprätthålla den asylsökande kvinnans möjlighet att komma till tals under asylprocessen.

År 2001 utfärdade Migrationsverket riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov. Efter den senaste ändringen i utlänningslagen reviderades riktlinjerna 2006, och numera heter de *Riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov och skyddsbehov på grund av sexuell läggning*. Riktlinjerna tar sin utgångspunkt i Migrationsverkets tidigare riktlinjer som nu kompletterats med lagstiftning, förarbeten och UNHCR:s riktlinjer.

Riktlinjerna omfattar utrednings- respektive bedömningsaspekter och motsvarar ett kapitel av Utlänningshandboken, Migrationsverkets interna handbok. I handboken understryks att de båda aspekterna

måste läsas tillsammans för att skapa en helhetsbild. Enligt regeringens proposition är syftet med riktlinjerna att skapa *former för utredningsarbetet* som underlättar för kvinnor att berätta om upplevelser av känslig natur och föra fram alla relevanta aspekter.

- **Utredningsaspekterna** omfattar riktlinjernas första del och hänvisar bland annat att ärenden där det finns indikationer på att förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning har förekommit ska handläggas med förtur. Sökande ska i dessa fall även få möjlighet att välja om utredningen ska hanteras av en man eller en kvinna. Detsamma ska gälla vid valet av tolk och offentlig biträde. Dessutom framhålls betydelsen av att intervjuer och övrig utredning i denna typ av ärenden genomförs avskilt från utredningen av sökandes anhöriga, i de fall då han eller hon har sökt asyl tillsammans med någon närstående.
- **Bedömningsaspekterna** omfattar riktlinjernas andra del. Enligt riktlinjerna innefattar bedömningsaspekterna flera frågor: grund för förföljelse, orsakssamband mellan förföljelse och flyktinggrunderna, statens skydd, inre flyktalternativ, bevisvärdering, trovärdighet och omständigheter kring bedömningen.

Syfte och utgångspunkter

Vår ambition med detta kapitel är att belysa hur kvinnor kommer till tals i den svenska asylprocessen genom att analysera implementeringen och användningen av Migrationsverkets riktlinjer. Avsikten är även att reflektera över asylsökande kvinnors erfarenhet av asylprocessen samt över handläggares och beslutsfattares uppfattningar om asylsökande. Vidare syftar detta kapitel till att identifiera eventuella diskrepanser mellan riktlinjerna och deras implementering under utredningsstadiet och skapa förståelse för hur dessa diskrepanser uppstår, vilka konsekvenser de kan få och hur förhållandena kan förbättras.

Stater har ofta diskriminerat asylsökande kvinnor genom att asylprocessen inte tar hänsyn till kön- eller åldersbaserade asylskäl och att förutfattade meningar inom processen vidare missgynnar kvinnliga och minderåriga sökanden (Bhabha 2004: 227). FN:s flyktingorgan (UNHCR) underströk 2001 att “skydd för kvinnliga flyktingar inte bara kräver en genusmedveten tolkning av flyktingdefinitionen, utan även ett genusmedvetet förfarande för bedömning av flyktingstatus” [författarnas översättning] (UNHCR 2001 § 8). Det innebär inte bara att man måste bedöma asylsökande kvinnors skyddsskäl på ett rätts-

säkert sätt utan också att man bör strukturera asylproceduren så att den i allmänhet är mer lyhörd för kvinnliga behov (Harvey 2000: 685).

Forskningen pekar på att tillträdet till en rättssäker asylprocess inte nödvändigtvis garanterar en erforderlig uppmärksamhet på könsfrågor (Harvey 2000; Crawley 2001; Muller-Hoff 2001; Kelley 2002; Newland 2004; Asylum Aid 2007). Därför började UNHCR på 1990-talet att uppmantra stater att skapa instrument, i synnerhet riktlinjer, för att försäkra en jämlik process för asylsökande kvinnor. Sedan 1991 har UNHCR gett ut och reviderat rekommendationer och riktlinjer för kvinnors skyddsbehov. 2002 skapade UNHCR nya riktlinjer för könsrelaterad förföljelse, som innehåller ett avsnitt om procedurer och rutiner (UNHCR 2002a). Även Migrationsverkets riktlinjer framhåller att kvinnor många gånger kan komma i ett utredningsmässigt underläge på grund av att asylprocessen traditionellt skett utifrån i huvudsak manliga värderingar och utgångspunkter (Utlänningshandboken, kap 40.1, 2006: 4).

Metod och material

Delar av denna text utgår från rapporten “Riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov – ett fungerande verktyg?” som Svenska Röda Korset presenterade i december 2008. Flera metoder har använts i rapporten för att få ett helhetsperspektiv kring hur implementeringen av riktlinjerna upplevs av de inblandade aktörerna: Aktstudier, fokusgruppsintervjuer, semi-strukturerade intervjuer och observationer.

För att genomföra aktstudien analyserades 47 akter (som innehåller all information rörande personen som sökt asyl i Sverige) från Migrationsverket. Tio asylprövningsenheter runt om i landet (Malmö, Solna – enheterna AM3 och AM5, Göteborg, Uppvidinge, Boden, Sundsvall, Norrköping, Skellefteå och Örebro) valdes för att få en viss geografisk spridning. Dessutom begränsades urvalet till kvinnor mellan 18 och 45 år från Mellanöstern, Afrikas Horn, före detta Sovjetunionen och Balkan. Ytterligare ett urvalskriterium var att ärendet skulle bedömas enligt utlänningslagen som trädde i kraft 2006 och att ärendet var helt avslutat – antingen genom att den asylsökande fått uppehållstillstånd eller ett negativt beslut. Samtidigt analyserades också tjänste- och journalanteckningar (interna kommunikationsmedel som diarieförs) som kompletterade akterna.

Aktstudierna kompletterades vidare med fokusgruppsintervjuer, semi-strukturerade intervjuer och observationer för att få en heltäckande bild av riktlinjernas implementering och inkludera åsikter från de aktörer som är involverade i asylprocessens inledande skede.

Med fokusgrupp som metod intervjuades handläggare, offentliga biträden och tolkar. Totalt intervjuades 28 handläggare från olika enheter runt om i landet (Malmö, Göteborg, Uppvidinge, Norrköping, Märsta och enheterna AM3 och AM5 i Solna). Vidare intervjuades tolv offentliga biträden och åtta tolkar.

Eftersom målet var att belysa ett tidigare utforskat område, det vill säga implementeringen av Migrationsverkets nya riktlinjer för kvinnors skydd sedan 2006, ansågs fokusgrupper vara den lämpligaste metoden för "undersökande forskning där det finns lite kunskap om det föreliggande fenomenet" [författarnas översättning] (Stewart och Shamdasani 1990: 15). Ytterligare en fördel är att samtal i fokusgrupp många gånger har "karaktären av ett argumentativt samtal" (Wibeck 2000: 34) vilket gav deltagarna mer utrymme för att diskutera, jämföra sinsemellan och dela kunskap i deras dagliga arbete med asylsökande kvinnor. Däremot kan vissa röster tystna i en gruppsituation genom att man censurerar avvikelser från gruppnormen och att deltagare på så sätt hindras från att tala om vissa saker (Michell 1999). För att undvika eventuella svagheter i fokusgruppsmetodiken gjordes även semi-strukturerade intervjuer med enskilda handläggare och offentliga biträden. Fördelen med semi-strukturerade intervjuer är att de ger forskaren möjlighet att komplettera sin frågeställning och följa upp intressanta svar. På detta sätt intervjuades även åtta asylsökande kvinnor. Samma urvalskriterier som för aktstudierna användes för att välja ut de asylsökande kvinnor som skulle intervjuas i projektet.

Slutligen gjordes fyra observationer av kompletterande utredningar och en muntlig genomgång på Migrationsverket för att få en djupare förståelse för processen. I en deltagande observation är människors handlingar och uppföranden de centrala aspekterna (Robson 1993: 190). Metoden användes för att observera interaktionen mellan de olika aktörerna i dessa situationer och hur de förhöll sig till riktlinjerna.

Mackenzie et al (2007: 305) menar att när forskning om flyktingar bedrivs bör särskild uppmärksamhet ägnas åt forskningsmetoder, till den miljö där forskningen bedrivs samt det faktum att en person som tolk måste användas. Den främsta etiska frågan som uppstod var att få ett informerat samtycke av asylsökande kvinnor på ett fritt och medvetet sätt genom att ta hänsyn till den maktbalans som finns mellan den som intervjuar och den asylsökande kvinnan. Det informerade samtycket föranleddes av en diskussion där de intervjuade kvinnorna bekräftade att de deltog frivilligt i intervjun efter att ha fått tillräcklig information om allt av betydelse för deras beslut om deltagande.

Flera studier har påpekat utmaningen i att granska vad som händer efter en så omfattande processreform som den som gjordes inom migrationsområdet 2006 (se kap. ett denna skrift): (Rädda Barnen 2008: 43; Stern 2008: 14). När en sådan granskning bör äga rum är en omdiskuterad fråga. Å ena sidan behöver själva institutionen – i det här fallet Migrationsverket – en viss tid för att hitta sin roll och anpassa sig till den nya ordningen. Men å andra sidan är det viktigt att så tidigt som möjligt upptäcka brister innan dessa omvandlas till att bli strukturella hinder. Vad gäller riktlinjernas implementering handlar det ovan nämnda dilemma i större utsträckning om ändringarna som gjordes i riktlinjerna som rör bedömningen av asylskälen. Detta mot bakgrund av att avsnittet om bedömningsledet utökades i de nya riktlinjerna efter lagändringen i 2006. Avsnittet gällande utredningen av asylskälen – som vi fokuserar på här – har emellertid endast ändrats marginellt från de tidigare riktlinjerna som antogs 2001. *Formen* för hur utredningen ska gå till har alltså implementerats under en längre period vilket gör att denna text grundas på ett längre tidsperspektiv.

EN GENOMGÅNG AV EMPIRISKA RESULTAT

I detta avsnitt kommer riktlinjernas innehåll och resultaten av vår undersökning på följande områden att presenteras: Val av utredare, tolk och offentligt biträde efter kön, samverkan mellan berörda parter inom asylprocessen, möjlighet till separat utredning, intervjumiljö, landinformation samt kunskap om riktlinjerna.

Om val av utredare, offentligt biträde och tolk efter kön

Riktlinjerna framhåller att om det redan från början står klart att sökanden kan ha särskilt känsliga uppgifter att anföra ska hon inledningsvis tillfrågas om val av manlig eller kvinnlig utredare, tolk och offentligt biträde (Utlänningshandboken, kap 40.1, 2006: 11). Dessutom ska en notering i utredningsformuläret göras om att frågan har ställs på ansökningsenheten. Denna fråga kan även aktualiseras under pågående utredning (ibid.).

Frågan om utredarens kön har inte ställts i majoriteten av akterna som har varit föremål för analys. Att frågan ställts finns bara dokumenterat i 13 av 47 fall. Enligt materialet från aktstudierna har kvinnan tillfrågats om hon har önskemål avseende tolkens kön i 15 av 47 fall, och i majoriteten av fallen har detta skett på asylprövningsenheten. I 17 av 47 fall ställs frågan om önskemål om det offentliga biträdets kön. Frågan har ställts på ansökningsenheten eller vid besked om att Migrationsverket kommer att förordna ett offentligt biträde. De empiriska resultaten pekar på att frågan om önskemål om handläggarens, tolkens och det offentliga biträdets kön i de flesta fall inte

ställs. Dessutom indikerar intervjumaterialet att många handläggare inte förklarar varför de ställer denna fråga, vilket kan riskera att den bakomliggande anledningen till att frågan ställs blir oklar för den asylsökande (se vidare nedan):

Det är viktigt hur handläggaren tar upp frågan kring kön på tolk, biträde och utredare. Det är många asylsökande som inte förstår frågan utan att det krävs en förklaring. Asylsökande kan också vara för blyga för att kräva något (Handläggare 5).

Sökanden förstår ofta inte varför det är viktigt att välja utredare och tolk på ansökningsenheten. De förklaras inte varför det är viktigt att göra rätt val för dem (Offentligt biträde 6).

Dessutom framhåller handläggarna betydelsen av en professionell tolk för utredningsresultatet. Enligt flera av de intervjuade handläggarna är det ofta svårt att få tag på såväl kvinnliga som professionella tolkar:

Det är inte alltid lätt att få tag på en kvinnlig tolk när man behöver det. Dessutom har tolkarnas kvalitet försämrats sedan den nya lagen trädde i kraft på grund av att de duktigaste tolkarna har tagits av domstolarna. Nu är det svårt att få ta på bra tolkar (Handläggare 15).

Av intervjumaterialet framgår att för de asylsökande kvinnorna, och i synnerhet de som har utsatts för könsrelaterad förföljelse, spelar handläggarens, biträdets och tolkens kön en stor roll för att våga berätta om övergrepp:

Jag fick en man [en manlig advokat] och jag visste inte om han skulle förstå mig, jag har ett speciellt problem och dessutom ville jag inte att min man skulle veta om det. Det hade varit lättare om jag hade fått en kvinnlig advokat (Asylsökande kvinna 10).

Kön spelar en stor roll. Det blir en tryggare känsla. Efter händelsen med mig [menar våldtäkt] så vill jag inte ha något att göra med män och det känns lättare med kvinnor. Även de kvinnor som inte är så trevliga. Efter det som hände mig har jag förlorat förtroendet för män och det är mycket sällan som jag öppnar mig (Asylsökande kvinna 6).

Jag berättade inte allt för min advokat, inte om övergreppen. Det var två män [advokaten och tolken] och min man, och tolken frågade då och då mig och det var mycket svårt och känsligt att berätta och jag gjorde inte det (Asylsökande kvinna 7).

En bristande implementering av denna procedur kan, som intervju-
material tyder på, äventyra kvinnans möjlighet att komma till tals under
utredningen:

Under tolkningen kan tolken ibland känna att en kvinna inte vill berätta om
något tabubetingat för att handläggaren är man (Tolk 3).

Eftersom asylbedömningen är beroende av hur utredningen görs,
kan valet av offentligt biträde, tolk och utredare efter kön därför ha
avgörande betydelse för asylbedömningens kvalitet.

Om samverkan mellan berörda parter inom asylprocessen

Enligt riktlinjerna är det en förutsättning för att ett asylärende skall
bli allsidigt belyst att det finns ett gott samarbete mellan handlägg-
arna¹ i de olika delarna av processen (Utlänningshandboken, kap
40.1, 2006: 9 och 10). Dessutom understryker riktlinjerna att samar-
betet är särskilt viktigt när ärendet rör just förföljelse på grund av
kön eller sexuell läggning. Vidare ska tjänste- och journalanteck-
ningar vara viktiga hjälpmedel för att handläggarna skall kunna fånga
upp och delge varandra signaler (ibid.). Det finns dokumentation av
samverkan mellan mottagningsenhet och asylprövningsenhet i journal-
och tjänsteanteckningar i 14 av 47 fall. Dokumentationen har i fallen
gällt den sökandes önskemål om offentligt biträde, uppgifter om den
asylsökandens hälsa eller graviditet, hennes inställning till omskärelse,
aktuella familjeförhållanden samt administrativa uppgifter rörande
handlingar och kallelser - alltså precis det riktlinjerna föreskriver att
samverkan kan röra.

De empiriska resultaten från aktstudierna visar således att det finns
begränsad dokumentation i tjänste- eller journalanteckningar avseende
samarbetet mellan berörda parter om relevanta frågor.² Trots att flera
av de asylärenden som har behandlats i studien har rört kvinnor som
utsatts för sexuella övergrepp eller har haft andra traumatiska upple-
velser finns det lite eller ingen dokumentation i tjänste- eller journalan-
teckningar om att hänvisning sker direkt till en så kallad resursperson
vilket man ska kunna göra i fall där en person behöver specialistvård
eller terapeutiskt stöd. Begreppet resursperson definieras dock inte
närmare i riktlinjerna (Utlänningshandboken, kap 40.1, 2006: 10).
Därtill ger aktstudien indikationer på geografiska skillnader mellan
olika enheters sätt att använda sig av riktlinjerna i dessa frågor.

¹ Främst handlar det om handläggare och beslutsfattare vid
Migrationsverkets mottagnings- och asylprövningsenheter.

² Med relevanta frågor menas bland annat hänvisning till berörda
personal inom vården, byte av handläggare eller tolk.

Intervjuade handläggare som har arbetat en längre tid på Migrationsverket påpekar att dessa skillnader beror på att samarbetet mellan olika enheter samt möjligheten att träffa handläggare från andra enheter runt om i landet för att utbyta erfarenheter har försämrats under de senaste åren:

Idag samarbetar man bara om de är något speciellt, det är ingenting som är naturligt. Hur detta går till beror på situationen. Idag vet man vad man ska göra vid Dublinindikation eller om det kommer ett ensamkommande barn eftersom det finns rutiner, men vad ska man göra när man träffar en utsatt kvinna? Det får var och en lösa själv (Handläggare 5).

Om vi tycker ibland att ett ärende bör förtursbehandlas kontaktas asylhandläggaren via telefon eller per e-post. Oftast får man lite respons tillbaka. Vi [mottagningshandläggarna] får fortsätta att stöta på asylhandläggare så att någonting händer (Handläggare 11).

Å andra sidan framkommer det från intervjumaterialet att trots att samverkan mellan handläggarna på olika enheter inte finns dokumenterad sker den ofta på ett informellt sätt:

Vi brukar ha kontakt med andra enheter men bara om det handlar om någonting specifikt. Det handlar om både telefon- eller mailkontakt med handläggare på andra enheter (Handläggare 13).

Om separat utredning

Riktlinjerna framhåller att varje familjemedlem skall utredas separat på Migrationsverket i de fall då den asylsökande har sökt asyl tillsammans med anhöriga (se Lundberg kap. 3). Från aktstudien framkommer att handläggarna följer riktlinjerna i den här frågan och utreder varje familjemedlem separat i 46 av 47 fall. Här kan noteras att det positiva utfallet inte är det samma gällande barn. Intervjumaterialet visar dock att mannen oftast utreds först och därefter utreds kvinnan:

Jag vet inte vad man har tänkt från början när det gäller utredningen. Varför ska man alltid fråga mannen först? Alltid. I 99 fall av 100 kommer kvinnan i andra hand. Först är det mannen som ska utfrågas och sedan kvinnan. Sedan blir det sådana indirekta frågor till kvinnan för att på något sätt testa mannens trovärdighet. För att någonstans testa mannens grepp - har mannen verkligen sagt allt? Är det sanning det som han berättar? Sen blir det vissa kvinnor som ställs med ryggen mot muren (Tolk 7).

Det blir nog ändå för det mesta att man tar mannen först för det brukar ändå framgå att det är mannen som har asylskälet. Det är inte många familjer som flyr ett land p.g.a. att kvinnan varit utsatt eller aktiv (Handläggare 19).

Det är skillnad på att möta en kvinna i familj och en ensam kvinna. När man har en ensam kvinna är det bara hon man pratar med medan om man har en kvinna i en familj tar man in mannen först och kvinnan efteråt (Handläggare 2).

Om det kommer en familj, man, kvinna och barn, så är det oftast mannen som har asylskälen så att säga, då mannen har varit utsatt för någonting. Då är det han som har huvuddossierna, och som har ärendet och då blir det lätt så i alla leden att kvinnan bara står på andra plats. Det är inte hon som är centrum i processen, det är hon inte, och inte barnet heller (Handläggare 24).

Kvinnan utreds således utifrån mannens berättelse, antingen för att komplettera eller för att bekräfta denna. Detta förfarande visar på en tendens av hur handläggarna går tillväga när de gör den separata utredningen. Intervjumaterialet visar att det finns ett antagande om att det är mannen som har asylskälen. Därtill finns det en tidsbrist för att kunna utreda kvinnan och barnen vidare vilket sammantaget utgör de största hindren för en bra utredning. Den separata utredningen hos handläggaren kan ge asylsökande kvinnor ytterligare en möjlighet att presentera individuella skäl, i synnerhet om offentliga biträdet inte har presenterat dem. Handläggarna är ofta medvetna om att utredningen borde ta längre tid för att bli tillräckligt djuplodande men att detta försvåras på grund av tidsbrist och den press som åligger dem att fatta många beslut, något de själva beskriver i termer av så kallade "produktionskrav". Det är viktigt att synliggöra den stora arbetspressen hos handläggarna som alltså ofta leder till att man inte hinner lägga ner den tid som utredningen skulle kräva:

En sak jag kan tänka ibland när det gäller kvinnor i familj är att vi har så enormt många ärenden och stress som ger en brist, så att man inte lägger den extra halvtimmen för att se om kvinnan har eget skäl. Vi gör inte så djupa utredningar så att vi kommer fram till det. Jag har fortfarande inte haft ett ärende där kvinnan har sagt att hon blivit våldtagen, det kan jag tycka är ganska anmärkningsvärt då det gäller länder som varit i krigstillstånd i så många år. Jag tänker mer på kvinnor som kommer med familjer eftersom mannen är oftast som har råkat ut för någonting i samhället men hon sitter hemma och någonting kan just ha hänt henne också. Men dit kommer vi aldrig då vi aldrig intervjuar henne som vi bör på grund av tidsbrist. Om det inte har nämnts i inlagan så utreder vi inte vidare (Handläggare 29).

Vi jobbar under en sådan otrolig arbetspress, att vi inte hinner jobba med metodfrågor och så, vi har inte tid för att göra det och så utreder vi inte som det ska göras ibland (Handläggare 28).

Jag ser att det är stora brister ibland. Jag ser inte att handläggarna lägger ner den tid som behövs för att utreda alla medlemmar i en familj. En del gör det men oftast gör de inte det. Generellt så tror jag inte att man lägger ner den tid som det tar att utreda en hel familj. Många skippar att utreda kvinnan och barnen som det borde göras (Offentlig biträde 4).

Det empiriska materialet antyder också att de flesta offentliga biträden intervjuar hela familjen tillsammans:

En stor miss som sker hos advokaten är att han eller hon alltid träffar kvinnan och mannen tillsammans, det vill säga inga separata samtal så som Migrationsverket gjorde innan. Stor förlust. I många inlagor nämns inte ens kvinnan eller barnet (Handläggare 3).

Några kvinnor har sagt till mig när jag har tolkat: berätta inte för någon vad jag har sagt, inte för min man. Han kommer att skjuta mig om han vet om det här. Det är viktigt att advokaten intervjuar kvinnan för sig eftersom det kan komma fram andra saker som inte kommer fram när mannen är där (Tolk 6).

Första gången pratade advokaten med min man eftersom hon [advokaten] inte tyckte att det fanns någon anledning att prata med mig. Andra gången fick jag sitta och vänta medan hon pratade med min man och jag kände mig som jag inte hade något värde. Sedan ville hon att jag skulle komma in medan min man var där och jag fick prata bara i tio minuter och kunde inte berätta allt eftersom min man var där (Asylsökande kvinna 10).

De flesta intervjuade biträdena motiverar att de ofta utreder hela familjen tillsammans på grund av att det i majoriteten av familjerna är det mannen som har asylskälen och har varit politiskt aktiv i hemlandet. Detta tillvägagångssätt tyder på ett antagande hos offentliga biträden om vem i familjen som har asylskälen. På detta sätt riskerar kvinnors asylskäl att komma i skymundan, särskilt om de inte fångas upp senare, vid den separata utredningen på asylprövningsheten (se ovan).

Om intervjumetodik och intervjumiljö

Intervjumiljön är betydelsefull för utredningskvaliteten, särskilt när det gäller ärenden med känsliga ämnen och om den asylsökande kvinnan har en svår och utsatt bakgrund (Utlänningshandboken, kap 40.1,

2006: 14). Dessutom poängterar riktlinjerna att utredningsrummet och omgivningen bör främja en förtroendefull, avspänd och öppen diskussion (ibid.).

När det gäller kvinnor som har varit utsatta för könsrelaterad förföljelse identifieras en bra utredningsmetodik samt kunskap om länder, särskilt kunskap om kvinnors speciella problematik i vissa länder och kulturer, som själva kärnan för en bra utredning. Utifrån det material som framkommer från observationerna är det även värt att notera vikten av intervjumiljön och den icke-verbala kommunikationen, med hänsyn till bemötandet av den enskilda kvinnan och utredningskvaliteten. Observationerna samt intervjuaterialet visar att stressfaktorer som närvaro av små barn, fysisk smärta hos kvinnan, skramlande med nycklar och datorskrivande från handläggaren medan asylsökande kvinnor utreds kan påverka utredningskvaliteten:

Det som är svårt på Migrationsverket är när kvinnor har med sig små barn under ett asylförhör, det är ju hopplöst för henne att koncentrera sig på att svara vettigt medan barnet skriker. Jag tycker inte heller att det är lämpligt att barnet ska höra mammans asylskäl. Migrationsverket borde erbjuda barnvakt. Det är ett problem där det inte är likställt eftersom männen ju inte tar samma ansvar (Offentligt biträde 2).

När det handlar om sexuellt våld har många kvinnor inte vågat att berätta det för mannen på grund av skam, eller också för att barnen kan vara där. Det är viktigt att man håller det separat på det sättet och det är viktigt att barnen inte är med när man pratar om sådana saker med kvinnan. Det är extra jobbigt för kvinnan när barnen är med och de inte är tillräckligt stora för att sitta själva men ändå förstår allting som mamman berättar. Vi borde ändå lösa det på något sätt så att någon kan sitta med dem (Handläggare 23).

De empiriska resultaten antyder dessutom att olika grupper av asylsökande kvinnor inte har samma möjlighet att komma till tals i asylprocessen. För det första får en kvinna i familj ofta mindre tid vid utredningstillfället än en ensamkommande kvinna på grund av antagandet att mannen brukar ha asylskälen och att kvinnorna därför inte behöver utredas vidare:

Jag tycker att det finns många skillnader mellan kvinnor. Det beror också mycket på om det är en ensamkommande kvinna eller en kvinna med familj. När det handlar om ensamma kvinnor så brukar jag alltid planera mycket mer tid till utredningen eftersom man inte vet vad för nya omständigheter som kan komma fram (Handläggare 21).

När det handlar om kvinnor i familj är det svårt att få dem att prata tycker jag, de har en helt annan syn på det här att ta plats, medan männen babblar på om allt och inget medan kvinnan är väldigt fåordig, det är ett ord kanske sen vill hon inte gå vidare med det. Mannen har säkert en helt annan självkänsla (Handläggare 17).

För det andra indikerar intervjumaterialet att lågutbildade eller icke läs- och skrivkunniga kvinnor, kvinnor från specifika länder (se exempelvis nedan) samt kvinnor som har varit utsatta för sexuellt våld ofta befinner sig i en extra utsatt situation på grund av de svårigheter som många offentliga biträden och handläggare upplever:

Jag tycker att det är stor skillnad i bemötande när det gäller utbildningsnivå, det är mer en klassfråga. Att man bemöter en person som man uppfattar är från en högre klass på ett bättre sätt, det tycker jag är jättetydligt. Och ännu mer för kvinnor (Offentligt biträde 3).

Jag utredde en kvinna som var rätt gammal och analfabet och jag ställde en fråga om det politiska systemet och tolken sade att jag kunde inte ställa den fråga eftersom hon var analfabet. Jag bad honom att översätta ändå och då pratade hon hur mycket som helst om det politiska systemet i landet och hur hon såg på det. Så det är viktigt att man inte tänker att kvinnor som är gamla eller kommer från landsbygden, de kan aldrig veta någonting. Man måste ge dem chansen att berätta. Jag tror att många handläggare inte frågar analfabeta kvinnor p.g.a. att de tror att de inte kan någonting Jag tycker att man måste våga fråga och ge dem tid (Handläggare 23).

Jag tycker att överlag är det svårare att företräda afrikanska kvinnor för att man känner att de inte tas på allvar på samma sätt som iranier till exempel. När det gäller iranier och irakier får man ofta ett mer korrekt bemötande. Får handläggaren klart för sig att det är en professor från Iran så ändras tonen. Och tvärtom om man är analfabet. Man får inte samma frågor. Man förminskas. Det har att göra med kön men också med etnicitet och klass (Offentligt biträde 6).

Många handläggare tycker att det är jobbigt att ställa frågor om våldtäkt och då väljer de att inte ställa frågor och då kommer inte uppgifterna fram (Offentligt biträde 9).

Om landinformation

Riktlinjerna innehåller inte något direkt avsnitt rörande information om olika länder som används under såväl utredningen som vid bedömningen av kvinnans asylskäl. Det står däremot att det är viktigt att utredaren har god kunskap om kulturfrågor och om förhållandena

i asylsökandens hemland (Utlänningshandboken, kap 40.1, 2006: 11). Flera av de intervjuade handläggarna anser att den landinformation som finns tillgänglig bland annat i Migrationsverkets landinformationsdatabas Lifos bör ha ett tydligare genusperspektiv för att garantera att hänsyn tas till både mäns och kvinnors situation och den förföljelse de kan utsättas för i hemlandet. Dessutom påpekas att det inte finns tillräckligt med information om genusrelaterad förföljelse:

Man googlar eftersom det inte finns tillräcklig information på Lifos. Om man trycker in kvinna och vissa länder får man inte så mycket svar men går man in på Google så finns det hur mycket som helst. Man måste kolla vidare själv (Handläggare 20).

Jag tycker att den genus specifika informationen i Lifos borde förbättras. Det finns inte tillräckligt. Dessutom är det ofta att vi inte tar reda på mer på grund av tidsbrist (Handläggare 13).

Offentliga biträden framhåller att tillgänglig och omfattande landinformation är en förutsättning för att kunna ge en professionell service till sin klient. Enligt intervjumaterialet upplever biträdena ofta svårigheter att hitta relevant information gällande könsspecifik förföljelse. Dessutom påpekar de att tiden för att fördjupa sig i landkunskap inte ryms inom ramen för den ersättning som ges av Migrationsverket. Riktlinjerna framhåller att det är av särskilt värde att det offentliga biträdet har en bred kulturkompetens och kunskap om rättsläget i vissa länder eller regioner (Utlänningshandboken, kap 40.1, 2006: 12).

För majoriteten av de intervjuade asylsökande kvinnorna upplevs god landkunskap som en förutsättning för ett öppet och fördomsfritt bemötande från handläggarnas och de offentliga biträdenas sida. Det ger trygghet för den enskilda kvinnan som har genomgått känsliga upplevelser:

En handläggare på Migrationsverket måste vara underrättad om kulturer, seder och bruk och hur samhället är i andra länder. Samhällen skiljer sig åt som två planeter. Ett exempel är att skiljas, det är möjligt att göra men enligt kulturen är det en stor skam. Det är extra viktigt att personer som tar själva asylbeslutet har denna kunskap (Asylsökande kvinna 5).

Kännedom om riktlinjerna

Intervjumaterialet visar att de flesta handläggarna inte känner till riktlinjerna, och om de gör det, lägger de inte vikt vid dem eller använder dem inte:

Jag tycker att ha särskilda riktlinjer som handlar om just kvinnor kanske inte är nödvändigt. Jag har inte haft något behov att använda dem heller. Det finns inte tid att läsa dem i alla fall (Handläggare 9).

Jag har vid ett tillfälle sett dem i handboken och läst igenom dem inför ett gendermöte. Jag tycker att kapitlet är väldigt långt och att riktlinjerna är mycket omfattande, de borde förenklas. Jag har inte använt dem på det sättet (Handläggare 10).

Enligt flera av de intervjuade handläggarna på ansöknings- och mottagningsenheterna bör riktlinjerna användas främst vid bedömningen av kvinnans asylskäl på asylprövningsenheten och har ingen direkt roll på ansöknings- eller mottagningsnivå:

Syftet med riktlinjerna kan anses som gott men risken är att de cementerar skillnader. Kön kan vara viktigt som asylskäl men inte när det gäller bemötandet. Den information i riktlinjerna som gäller kvinnors asylskäl bör läggas in i bedömningar snarare än att peka ut kvinnan och barnen för sig i utredningen. Bemötandet är också viktigt men där bör man endast bemötas på individnivå (Handläggare 5).

Jag tycker inte att ansökningsenheten ska behöva använda några riktlinjer utan asylenheten ska göra det (Handläggare 2).

Detta påstående tyder på en delad syn på själva asylprocessen och på riktlinjerna där bedömningen av asylskäl vid asylprövningsenheterna spelar en viktigare roll för många handläggare än vad arbetet inför denna bedömning gör. Dessutom indikerar det på en omedvetenhet om vilka konsekvenser arbetet som föranleder själva bedömningen har, i synnerhet frågan om kvinnan har en önskan om kön på det offentliga biträdet, handläggaren och tolken. Detta arbete är av stor vikt för att den asylsökande ska våga berätta om upplevelser av känslig natur under processens gång. Materialet från intervjuerna visar också att handläggare på ansöknings- och mottagningsenheter inte anser sig delaktiga på samma sätt eftersom de inte deltar i själva asylprövningen som de anser vara själva kärnan i asylprocessen.

Å andra sidan framhåller handläggare på ansöknings- och mottagningsenheter att riktlinjerna inte är relevanta för deras arbete på grund av att de anser att den asylsökande bör mötas på individnivå oavsett om det är en kvinna eller man:

Behöver vi riktlinjerna för bemötandet? Det blir så oerhört könsinriktat att kvinnan ska ha speciella behov och då glömmar man individen. Vi ska möta

varje individ individuellt oavsett om det är en kvinna eller en man, man kan inte se kvinnan som en grupp (Handläggare 4).

Detta påstående som handläggarna använder för att förklara bristande användning av riktlinjerna antyder att det finns liten medvetenhet kring de specifika behov som kvinnor kan ha under asylprocessens gång. Det indikerar även på omedvetenhet om komplexiteten bakom vissa kvinnors svårigheter att uttrycka egna asylskäl och hur handläggarnas bemötande kan påverka deras möjligheter att göra det. Dessutom antyder det empiriska materialet att handläggare och offentliga biträden har förutfattade meningar om vissa grupper av kvinnor, som kvinnor i familj, kvinnor från specifika länder eller utbildade kvinnor. Dessa antaganden indikerar inte bara på en bristande genusmedvetenhet i asylprocessen utan också på en bristande kännedom om riktlinjerna.

Många av de intervjuade handläggarna har inte haft tillgång till Migrationsverkets genusutbildning som ingår i det interna utbildningspaketet som kallas Migrationsprogrammet. Trots att Migrationsverket har erbjudit utbildning i genusfrågor med fokus på asylprövning, ansökning, mottagning och förvar har majoriteten av handläggarna inte gått den här utbildningen. Av de 28 intervjuade handläggarna hade sju fått tillgång till utbildningen. Det var också dessa sju personer som i intervjuerna visade mest kunskap om såväl genusfrågor som av själva användningen av riktlinjerna. De har heller inte kännedom om eller kontakt med genusnätverket – en grupp handläggare och beslutsfattare från ett antal asylenheter runt om i Sverige som träffas regelbundet för att diskutera frågor som ryms i riktlinjerna. Genusnätverket finns för att öka kunskapen om genusperspektiv på asylprocessen. Mer än hälften av de intervjuade handläggarna har inte kunskap om att nätverket finns eller, om de vet det, hur de kan kontakta ansvariga personer då de har frågor kring vissa ärenden.

ANALYS: ATT UTREDA ASYLSÖKANDE KVINNORS SKYDDSBEHOV

När den asylsökande kvinnan söker asyl tillsammans med sin familj har det offentliga biträdet uppdraget att presentera deras asylskäl. Biträdets förmåga att underlätta för den asylsökande att berätta om sina egna skäl är därför centralt för hur asylprocessen fortlöper. Genom att intervjua alla familjemedlemmar tillsammans finns risken, som citaten i vårt material indikerar, att kvinnans asylskäl kommer i skymundan när det offentliga biträdet skriftligen redogör för familjemedlemmarnas asylskäl till Migrationsverket. Om det offentliga

biträdet inte intervjuar familjemedlemmar separat i den initiala utredningen blir den separata utredningen på asylprövningsenheten på Migrationsverket desto viktigare.

På Migrationsverket intervjuas dock mannen först och därefter kvinnan, för att komplettera mannens berättelse. Vidare kan konstateras att kvinnan inte utreds på djupet om egna eventuella asylskäl. Trots att handläggarna följer riktlinjerna och intervjuar de asylsökande separat är det viktigt att tillvägagångssättet i den separata utredningen – att mannen utreds först och därefter kvinnan – vidare problematiseras utifrån det empiriska materialet och forskningen på detta område.

Som även andra studier visar betyder antagandet att mannen i en familj har asylskälen att många utredningar fokuserar på männen på bekostnad av den kvinnliga sökanden och att kvinnorna ofta blir hastigt intervjuade om sina asylskäl, även när det är möjligt att de, snarare än deras män, har varit utsatta för förföljelse (Spijkerboer 2000; Crawley 2001; Singer 2006; Ceneda och Palmer 2006). Det empiriska materialet antyder att proceduren att intervjuva kvinnan efter mannen utgör en tendens som grundar sig på flera antaganden. Dessa antaganden grundas på hur offentliga biträden och handläggare uppfattar asylsökande kvinnor och män. Enligt de empiriska resultaten finns flera antaganden som vidare bör problematiseras.

“Det är mannen som brukar ha asylskälen”

Intervjumaterialet visar på en tendens när det gäller handläggare och offentliga biträdens uppfattning om vem som brukar ha asylskälen i en familj och som bör undersökas vidare. Även om det är fler män som söker asyl i Sverige betyder det inte nödvändigtvis att det är männen som alltid har asylskälen eller att en kvinna som kommer med sin familj alltid har lämnat sitt land på grund av mannens aktivitet. Studier från andra länder pekar också på att offentliga biträden och handläggare ofta anser att kvinnor är medföljande till sina män (Spijkerboer 2000; Crawley 2001; Singer 2006; Ceneda och Palmer 2006).

De intervjuade asylsökande kvinnorna riktar uppmärksamheten på denna tendens och betonar förutfattade meningar hos offentliga biträden och handläggare om vem som har asylskälen i en familj. Det empiriska materialet indikerar på samma sätt att förutfattade meningar hos offentliga biträden och handläggare om att mannen brukar ha asylskälen skulle kunna påverka denna tendens. Detta påvisas även i den holländska asylprocessen:

I litteraturen anses ofta förföljelse utförd av manliga anhöriga som kännetecknande för kvinnors orsaker till flykt. Trots att jag till en början

delade denna uppfattning antyder materialet i min studie att detta flyktmotiv åtminstone delvis är ett resultat av att manliga släktingars problem prioriteras framför de asylsökandes egna problem [...]. Att detta flyktmotiv så ofta anges kan helt enkelt spegla förutfattade meningar hos dem som utför intervjuerna [författarnas översättning] (Spijkerboer 2005: 79).

Detta antagande bör vidare undersökas för att veta om det är mannen som vanligtvis har asylskälen när en familj söker asyl i Sverige och till vilken grad antaganden och förutfattade meningar hos offentliga biträden och handläggare om att mannen brukar ha asylskälen också påverkar denna tendens. Det finns liten kunskap om hur brist på genusmedvetenhet kan skapa brister i det inledande arbetet under asylprocessen vilket i sin tur kan påverka utredningskvaliteten.

Asylsökande kvinnor som icke-politiskt aktiva

Riktlinjerna understryker att kvinnors politiska engagemang ofta äger rum på en "lägre nivå", exempelvis genom att de vårdar sjuka rebell-soldater, rekryterar sympatisörer eller utarbetar och sprider flygblad (Utlänningshandboken, kap 40.1, 2006: 20). Även en kvinnas önskan att inte delta i vissa aktiviteter, såsom att ge proviant åt regeringens soldater, kan uppfattas som att hon hyser en till regimen motsatt politisk åsikt (ibid.). Det empiriska materialet indikerar att det finns en diskrepans mellan vad riktlinjerna framhåller om kvinnors politiska aktivitet och handläggarnas förutfattade meningar kring vad politiskt aktivitet innebär. Handläggaren och offentliga biträden är ofta benägna att tro att kvinnor i allmänhet och kvinnor i familj inte brukar vara politiskt aktiva utan att de söker asyl enbart på grund av mannens politiska engagemang.

Dessa antaganden grundas delvis på att kvinnors politiska deltagande har varit missuppfattat samtidigt som genuskillnader i politiskt deltagande och aktivitet har överdrivits (Spijkerboer 2000; Crawley 2001). Politisk aktivitet har ofta uppfattats som ett engagemang i den formella sfären, vilket har gjort att andra former av politisk aktivitet, som många kvinnor kan ha deltagit i, inte tas på samma allvar. Trots att kvinnornas erfarenheter av förföljelse kan vara samma som mäns är det viktigt att påpeka att uttrycket för denna aktivitet ibland skiljer sig.

Sammantaget påverkar ett sådant antagande som nämns ovan vilka frågor som ställs till den asylsökande kvinnan och vilken utredningstid hon ges på Migrationsverket.

Kvinnor som fruar

Utifrån de empiriska resultaten finns ett behov att problematisera bilden av olika kvinnor i asylprocessen. Intervjumaterialet visar att offentliga biträden och handläggare ofta inte ser asylsökande kvinnor som enskilda individer med egna potentiella asylskäl, i synnerhet inte när de söker asyl tillsammans med sina män. Denna tendens kan delvis grundas på en stereotyp bild som handläggare och offentliga biträden har av asylsökande kvinnor i familj som fruar, mödrar och döttrar. Dessutom kan detta antagande grundas på de roller som dessa kvinnor anses ha i sina länder. En komparativ analys av könsrelaterad förföljelse i nationell asylrätt och praxis i Europa indikerar samma tendens:

Kvinnors förutbestämda könsroller i många av de länder som människor flyr från kan leda till antagandet (hos både makar, familjer och beslutsfattande myndigheter) att en kvinna inte kommer att ha egna asylskäl [författarnas översättning] (Crawley och Lester 2004: 99).

Denna bild stämmer överens med studier från andra länder som också påpekar att kvinnor ofta betraktas som enbart medföljande till sina män (Hinshelwood 1997; Spijkerboer 2000; Crawley 2001).

VIKTEN AV UTREDNING AV ASYLSKÄL

Migrationsverket skapade de första riktlinjerna för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov år 2001. Det empiriska materialet som presenterats ovan antyder att de långt ifrån systematiskt har införlivats i utredningen av kvinnors asylskäl, vilket är anmärkningsvärt.

Riktlinjerna understryker att det är "angeläget att de sökande som åberopar förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning snarast uppmärksammas i asylprocessen" (Utlänningshandboken, kap 40.1, 2006: 8). För att denna information ska komma fram är det därför grundläggande att ställa frågan om kvinnan vill ha ett kvinnligt eller manligt offentligt biträde, utredare och tolk redan från början i processen samt ge en förklaring till varför frågan ställs. Om man vid asylansökningstillfället förklarar för kvinnan vad som kommer att hända under asylprocessens gång och varför det kan vara relevant för henne att tänka igenom valet av kön på offentligt biträde, utredare och tolk blir det kanske klarare för kvinnan vilket val hon bör göra. Det kan vara svårt för den asylsökande kvinnan att vid ankomsten Sverige själv inse att asylskälen faktiskt ska presenteras muntligen till olika aktörer under asylprocessens gång.

Det är också grundläggande att kvinnor får en jämlik tillgång till asylprocessen redan från den initiala asylansökan. När en kvinna kommer som en del av en familj, oavsett om hon är så kallat huvud-

sökande eller inte, borde hon intervjuas separat om egna asylskäl av det offentliga biträdet. Riktlinjerna framhåller att alla familjemedlemmar måste utredas separat hos handläggaren på asylenheten men eftersom riktlinjerna bara tillämpas av Migrationsverkets tjänstemän finns det inga krav på en separat utredning hos det offentliga biträdet. Det framkommer att asylsökande kvinnor ofta inte vågar berätta om övergrepp om det finns familjemedlemmar med vid utredningstillfället. Det här resultatet stämmer överens med studier från andra länder som påpekar att kvinnor ofta har svårigheter att berätta om övergrepp i övriga familjemedlemmars närvaro (Hinshelwood 1997; Spijkerboer 2000; Crawley 2001; Crawley och Lester 2004).

Däremot kvarstår Migrationsverkets utredningsansvar, som inte enbart kan grundas på den initiala utredningens uppgifter, särskilt när det kan förekomma brister i det offentliga bitrådets utredning som påpekats tidigare i kapitlet. Riktlinjerna understryker att "migrationsverket har enligt förvaltningsrättsliga principer ett långtgående utredningsansvar" (Utlänningshandboken, kap 40.1, 2006: 7). Därför är det viktigt att handläggaren inte enbart utreder kvinnan för att komplettera mannens berättelse utan att kvinnan ges möjligheten att enskilt berätta om egna eventuella asylskäl. Det empiriska materialet antyder däremot att asylsökande kvinnor, i synnerhet de som söker asyl med sina män, ofta inte utreds vidare om sina skäl, bland annat på grund av tidsbrist. Med tanke på de särskilda svårigheter kvinnor och flickor kan ha rörande att tala om sina könsrelaterade asylskäl är det viktigt att utredningarna ges tillräckligt med tid (Bexelius 2008: 170). Utredningsmetodik, landkunskapen och intervjumiljön är grundläggande för att kvinnan ska våga berätta om sina erfarenheter och gå närmare in på sina asylskäl.

Olika kategorier av kvinnor – i synnerhet lågutbildade och icke läs- och skrivkunniga kvinnor, kvinnor som har varit utsatta för könsrelaterad förföljelse samt kvinnor i familj – kan vara extra utsatta under asylprocessen. Handläggare är ofta inte medvetna om den speciella problematik som vissa kategorier av kvinnor kan ha under asylprocessen. Trots att alla asylsökande personer kan uppleva olika sorters svårigheter under asylprocessen antyder det empiriska materialet att dessa svårigheter kan förvärras för vissa kvinnor på grund av att medvetna eller omedvetna antaganden styr arbetet under asylprocessens gång, exempelvis att asylsökande personer är politiskt aktiva män som har varit förföljda på grund av sina politiska aktiviteter. Det krävs en medvetenhet om hur föreställningar kring kön påverkar kvinnors erfarenheter – inte enbart före och under flykten, men även under asylprocessen.

Många handläggare har som nämnts inte haft tillgång till Migrationsverkets genusutbildning och har inte heller kännedom om eller kontakt med genusnätverket. Regeringen påpekar i regleringsbrevet till Migrationsverket att "frågor som rör kvinnor samt homo- och bisexuella samt transpersoner skall särskilt uppmärksammas i utbildningsavseende" och därför krävs en större insats på detta område (se Regleringsbrevet 2007). Dessutom betraktas inte riktlinjerna som en helhet utan handläggarna lägger mindre vikt vid delen rörande formen för utredning än vid delen som rör bedömningen av asylskälen. För att kunna förstå bristen på implementering av riktlinjerna är det viktigt att synliggöra att handläggarna, i synnerhet på ansöknings- och mottagningsenheter, inte känner sig lika delaktiga i asylprocessens slutliga resultat (uppehållstillstånd eller beslut om avvisning/utvisning). Anledningen till detta kan vara att de inte är medvetna om att utredningsarbetet ligger till grund för processens senare skeden. På grund av en organisatorisk hierarki känner handläggarna att asylbedömningen på asylprövningsenheten är mer central och viktig än det arbete som föranleder detta moment. Asylprocessen bör ses som en helhet där arbetet såväl under utrednings- som bedömningsfasen kompletterar varandra. Det är i princip endast på detta sätt som kvinnans berättelse om hennes asylskäl kan komma fram på ett fullgott vis. Vidare kan en helhetssyn även bidra till en bättre samverkan mellan olika enheter. Ett nära samarbete är viktigt eftersom det ger möjlighet att dokumentera de relevanta aspekter som beaktas i ett tidigt skede av processen och har betydelse för den fortsatta handläggningen. Dessutom är tjänste- och journalanteckningar viktiga hjälpmedel, enligt riktlinjerna, för att handläggarna på asylprövnings- och mottagningsenheten ska kunna fånga upp och delge varandra signaler som de uppmärksammar (Utlänningshandboken, kap 40.1, 2006: 9). Utan ett väldokumenterat samarbete är det lätt att tidigt uppfångade signaler på könsrelaterad förföljelse inte uppmärksammas.

Den begränsade forskningen om procedurer och rutiner under utredningens gång har en viss betydelse för den brist på kunskap som finns om frågornas betydelse för hela asylprocessen. Forskningen gällande asylsökande kvinnor har fokuserat, som tidigare nämnts, på bedömningen av asylskälen, i synnerhet på olika typer av förföljelse som kvinnor kan vara utsatta för innan de söker asyl i Sverige (Bexelius 2001; Folkelius och Noll 2000). Den här typen av forskning har varit grundläggande för att belysa att kvinnors erfarenheter av förföljelse kan skilja sig från mäns och för att vidareutveckla lagen och skapa betydande riktlinjer. Däremot saknas fortfarande studier som belyser asylsökande kvinnors erfarenhet av asylprocessen samt hur brister i arbetet under utredningsprocessen påverkar utredningsresultatet.

En effektiv införlivning och användning av riktlinjerna under utredningen av asylskälen utgör en förutsättning för en rättssäker bedömning. Om inte alla aspekter av en asylansökan kommer fram under utredningen av skälen kan det leda till bristfälliga beslut och följaktligen fler överklaganden (Crawley 2001; Bexelius 2008). Det är inte bara ineffektivare och dyrare utan kan också innebära allvarliga konsekvenser för människors liv då asylskälen inte har framkommit eller bedömts.

De senaste åren har forskningen om utredningssituationen ökat, i synnerhet vad gäller psykologiska aspekter och trauman (Crawley 2001; Cohen 2002; Kagan 2003). Däremot är forskningen fortfarande mycket begränsad kring hur samspelet mellan kön, utbildning och etnicitet kan påverka asylsökandens möjligheter att komma till tals i asylprocessen. Det behövs mer kunskap om hur kön och andra faktorer som utgör kvinnans identitet samspelar med implementeringen av rutiner och procedurer inför och under utredningsstadiet och inte bara under själva bedömningen av asylskälen. En ambition i detta kapitel har varit att lyfta fram asylsökande kvinnors erfarenhet av asylprocessen samt över handläggares och beslutsfattares uppfattningar om asylsökande på mera komplexa sätt än vad som tidigare gjorts. Förhoppningsvis kan detta kapitel följas av andra studier i framtiden som kan bidra vidare till förståelsen av vikten av att procedurer och rutiner följs för en asylsökande kvinnas möjlighet att komma till tals i asylprocessen.

Att läsa vidare

Bexelius, Maria (2008) *Asylrätt, kön och politik- En handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter*. Stockholm: Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar.

Crawley, Heaven (2001) *Refugees and Gender: Law and Process*. Bristol: Jordan Publishing.

Noll, Gregor (red) (2005) *Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*. The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Vol. 16. Lund: The Raoul Wallenberg Institute.

KÄLLOR

- Asylum Aid (2007) *Asylum in Not Gender Neutral. Protecting women seeking asylum: The need for gender guidelines to implement the EU qualification directive and the asylum procedure directive. A Practical Advocacy Guide*. London: Macprint.
- Bexelius, Maria (2001) *Kvinnor på flykt – en analys av svensk asylpolitik ur ett genusperspektiv 1997-2000*. Stockholm: Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar.
- Bexelius, Maria (2008) *Asylrätt, kön och politik- En handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter*. Stockholm: Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar.
- Bhabha, Jacqueline (2004) “Demography and Rights: Women, Children and Access to Asylum”, *International Journal of Refugee Law* 16 (2): 227-243.
- Ceneda, Sophia och Claire Palmer (2006) ‘Lip Service’ or Implementation? *The Home and Gender Guidance and Women’s Asylum Claims in the UK*. Asylum Aid. London: Macprint.
- Cohen, Juliet (2002) “Questions of Credibility: Omissions, Discrepancies and Errors of Recall in the Testimony of Asylum Seekers”, *International Journal of Refugee Law* 13(3): 293-309.
- Crawley, Heaven (2001) *Refugees and Gender: Law and Process*. Bristol: Jordan Publishing.
- Crawley, Heaven och Trine Lester (2004) *Comparative Analysis of Gender-related Persecution in National Asylum Legislation and Practice in Europe*. Geneva: UNHCR (<http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/40c071354.pdf>; hämtad 26 oktober, 2007).
- Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning*. Prop. 2005/06:6
- Folkelius, Kristina och Gregor Noll (2000) “Affirmative Exclusion. Kön, genus och flyktingskydd i den svenska utlänningslagen”, *Feministiskt perspektiv* 1: 14-18.

- Harvey, Collin (2000) "Gender, Refugee Law and the Politics of Interpretation", *International Journal of Refugee Law* 12 (4): 680-694.
- Hinshelwood, Gill (1997) "Interviewing Female Asylum Seekers", *International Journal of Refugee Law* 9: 159-164.
- Kagan, Michael (2003) "Is Truth in the Eye of the Beholder? Objective Credibility Assessment in Refugee Status Determination", *Georgetown Immigration Law Journal* 17: 367-415.
- Kelley, Ninette (2002) "The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution: A Decade's Progress", *International Journal of Refugee Law* 13 (4): 559-567.
- MacKenzie, Catriona, Eileen Pittaway, Christopher McDowell (2007) "Beyond 'Do Not Harm': The Challenge of Constructing Ethical Relationships in Refugee Research", *Journal of Refugee Studies* 20 (2): 299-319.
- Michell, Lynn (1999) "Combining Focus Groups and Interviews: Telling How It Is; Telling How It Feels", i Rosaline Barbour och Jenny Kitzingerenny (red), *Developing Focus Groups Research: Politics, Theory and Practice*, 36-47. London: Sage.
- Migrationsverket (2001) *Riktlinjer för utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov*. Norrköping: Migrationsverket.
- Migrationsverket (2002) *Riktlinjer för utredning och bedömning av asylärenden där förföljelse på grund av viss sexuell läggning åberopas*. Norrköping: Migrationsverket.
- Muller-Hoff, Claudia (2001) "Representations of Refugee Women-Legal Discourse in Europe", *Law, Social Justice and Global Development* 1 (http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/ugd/2001_1/muller1; hämtad 1 september, 2008).
- Newland, Kathleen (2004) *Seeking Protection: Women in Asylum and Refugee Resettlement Processes*. Malmö: United Nations Division for the Advancement of Women (DAW). CM/MMW/EP. 8.

- Noll, Gregor (2005) "Introduction: Re-Mapping Evidentiary Assessment in Asylum Procedures", i Gregor Noll (red) *Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*. The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Vol. 16. Lund: The Raoul Wallenberg Institute.
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Migrationsverket. (2007) Ju2007/7006/SIM. 16 Augusti, 2007. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Robson, Colin (1993) *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers*. Oxford and Cambridge, MA: Blackwell.
- Rädda Barnen (2008) *Nytt System, gamla brister? Barns egna asylskäl efter ett år med den nya instans- och processordningen*. Stockholm: Rädda Barnen.
- Singer, Debora (2006) *A Last Resort? Women asylum seekers and the UN Special Rapporteur on violence against women*. London: Asylum Aid.
- Spijkerboer, Thomas (2000) *Gender and Refugee Status*. Dartmouth: Ashgate.
- Spijkerboer, Thomas (2005) "Stereotyping and Acceleration- Gender, Procedural, Acceleration and Marginalised Judicial Review in the Dutch Asylum System", i Gregor Noll (red) *Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*. The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Vol. 16, 67-102. Lund: The Raoul Wallenberg Institute.
- Stewart, David och Prem Shamdasani (1990) *Focus Groups: Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- Stern, Rebecca (2008) *Ny utlänningslag under lupp*. Stockholm: Svenska Röda Korset.
- UNHCR (2001) "San Remo Expert Roundtable Summary Conclusions – Gender-Related Persecution", i *Refugee Protection in International Refugee Law*. Geneva: UNHCR.

UNHCR (2002a) *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 May 2002.

UNHCR (2002b) *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 May 2002.

“Utredning och bedömning av kvinnors skyddsbehov och skyddsbehov på grund av sexuell läggning” (2006), *Utlänningshandboken*. Kapitel 40.1. Hämtat 2006-03-28.

Wibeck, Victoria (2000) *Fokusgrupper. Om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.