



CONSEIL DE L'Égalité des CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES
RAAD VAN DE GElijke KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN
RAT FÜR CHANCENGleichheit zwISCHEN MÄNNER UND FRAUEN

**ADVIES NR 57 VAN 13 SEPTEMBER 2002 VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE
KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN BETREFFENDE "VROUWEN EN HET
ASIELRECHT"**

**ADVIES NR 57 VAN 13 SEPTEMBER 2002 VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE
KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN BETREFFENDE "VROUWEN EN HET
ASIELRECHT"**

INLEIDING

I. DE PROBLEMATIEK

1. De Conventie van 1951 betreffende de Status van Vluchtelingen
2. Bijzondere eisen in verband met de procedure
3. Opvang

II. HET INTERNATIONALE JURIDISCHE KADER

1. De Instrumenten
2. De Evolutie in de Internationaalrechtelijke Context
3. De Europese Unie

**III. DE EVOLUTIE IN DE INTERPRETATIE VAN DE CONVENTIE VAN 1951 EN
HET PROTOCOL VAN 1967 BETREFFENDE DE STATUS VAN
VLUCHTELINGEN**

1. De Rol van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR)
2. De UNHCR Guidelines
3. Het eerste Document: Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/O2/01)

I. Inleiding

II. Analyse

A. Achtergrond

B. Gegronde vrees voor vervolging

Discriminatie als vervolging

Vervolging wegens seksuele geaardheid

De handel in vrouwen en meisjes als vorm van vervolging

De vervolger

C. Het Causaal Verband ("wegens")

D. De Gronden voor Vervolging

Ras

Godsdienst

Nationaliteit

Lidmaatschap van een bepaalde sociale groep

Politieke overtuiging

III. De procedure

Bewijsvoering

4. Het tweede document: Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/02).

I. Inleiding

II. Analyse

A. De Statenpraktijk

B. Naar een algemeen geldende definitie

Vervolging

Samenhang binnen de groep

Omvang van de groep

Vervolging door privé personen ('non-State actors')

Het vaststellen van een causaal verband

IV. DE INTERPRETATIE EN DE TOEPASSING VAN HET VLUCHTELINGEN-RECHT IN BELGIË, IN HET BIJZONDER MET BETREKKING TOT VROUWELIJKE ASIELZOEKERS EN VLUCHTELINGEN

1. De Procedure

2. Aandacht voor het Probleem van de Vrouwelijke Asielzoekers in België

3. Naar een meer Aangepast Beleid van de Asielinstanties

° De Dienst Vreemdelingenzaken

° Het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen

° De Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen

V. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. Met betrekking tot de internationale context

2. Met betrekking tot de procedure

3. Met betrekking tot de opvang en begeleiding van vrouwelijke asielzoekers

INLEIDING

De Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen oordeelt dat het ogenblik gekomen is om aandacht te schenken aan de bijzondere problematiek rond vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen, en aan het nationale beleid terzake. De Raad verwijst in deze ook naar zijn advies nr 18 dat hij op 13 juni 1997 uitbracht rond de genitale verminking. Verschillende factoren verlenen dit onderwerp juist nu een bijzondere urgentie.

Op de eerste plaats moet worden gevreesd dat het huidige politieke discours rond asiel en migratie in ons land en in andere Europese landen zal leiden tot een steeds restrictiever asielbeleid.

Over de invulling van dat *Europese asielbeleid* zijn op dit ogenblik onderhandelingen aan de gang over maatregelen die moeten leiden tot een sterk verminderde instroom van migranten en asielzoekers naar de landen van de Europese Unie. Velen die hier, terecht, hun toevlucht zoeken uit een gegronde vrees voor vervolging in hun eigen land zullen wellicht hiervan het slachtoffer worden. Ongetwijfeld zal dit ook zijn weerslag hebben op het beleid ten aanzien van vrouwelijke asielzoekers.

In april 2002 werd door de Raad van Ministers van de *Europese Unie* een eerste *Richtlijn* aangenomen die voorziet in uniforme minimumnormen voor de opvang en behandeling van asielzoekers in alle landen van de Unie. De bepalingen van deze Richtlijn dienen in de nationale wetgeving te zijn verankerd vòòr 1 mei 2004 (zie *infra*). Het is van het grootste belang dit proces van nabij te volgen, en ervoor te zorgen dat daarbij de genderdimensie de nodige aandacht krijgt.

Daarnaast vonden er belangrijke veranderingen plaats in de *internationaalrechtelijke context* ten aanzien van met name de specifieke problematiek van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen. In de loop van de laatste jaren is in vele fora, op internationaal zowel als op Europees niveau, een discussie op gang gekomen die heeft geleid tot een verfijning van de internationale reglementering op dit gebied. Het internationaalrechtelijke kader volgde deze ontwikkeling door het tot stand komen van nieuwe instrumenten op internationaal en Europees niveau, en door een evoluerende interpretatie van bestaande verdragen.

Door het *Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen* werd ruim aandacht besteed aan deze vaak nieuwe problemen, en aan mogelijkheden om daaraan tegemoet te komen, enerzijds door het uitvaardigen van bijkomende richtlijnen voor de procedure met betrekking tot vrouwelijke asielzoekers, anderzijds door een evoluerende interpretatie van de Conventie van 1951 met betrekking tot de status van vluchtelingen en het bijbehorende Protocol van 1967. Deze ontwikkelingen steunden overigens in belangrijke mate op de praktijk in het asielbeleid van bepaalde landen.

In mei 2002 publiceerde het Hoog Commissariaat tenslotte nieuwe *Guidelines* voor de opvang en begeleiding van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen, en voor de interpretatie van de Conventie van 1951 met betrekking tot hun specifieke situatie. Deze documenten vormen voor de nationale asielinstanties nu een gezaghebbende gids bij de behandeling van de aanvragen van vrouwelijke asielzoekers.

In dit Advies geeft de Raad in detail aan wat de *knelpunten* zijn in de problematiek van vrouwelijke asielzoekers en hoe het internationale juridische kader zich te dien aanzien heeft ontwikkeld, en gaat na of de praktijk van het *Belgische asielbeleid* daarmee in overeenstemming is.

Aan de hand van de *conclusies* formuleert de Raad een aantal *aanbevelingen*.

I. DE PROBLEMATIEK

Internationale en nationale rapporten stellen vast dat de problematiek rond vluchtelingschap en asiel vrouwen op een bijzondere manier raakt. Met name worden de volgende specifieke moeilijkheden gesignaleerd:

1. De Conventie van 1951 betreffende de Status van Vluchtelingen

Wat betreft de toepassing van de Conventie van 1951 betreffende de Status van Vluchtelingen doen zich bepaalde problemen voor zoals:

- De definitie van 'vluchteling' in Artikel 1A(2) dekt op zichzelf niet de specifieke situatie van vrouwelijke vluchtelingen.
- Bepaalde gronden voor vervolging, in de vorm van genitale verminking, of gedwongen huwelijk, of discriminerende sociale normen of praktijken, of seksueel geweld, of andere grove schendingen van de mensenrechten van vrouwen, worden niet expliciet genoemd in het Verdrag.
- Vervolging op de gronden die wel in het Verdrag worden genoemd kan, waar het vrouwen betreft, gepaard gaan met grove schendingen van de lichamelijke integriteit, of andere wrede, vernederende of onmenselijke behandelingen, om het loutere feit dat ze tot het vrouwelijke geslacht behoren, hoewel dat geen erkende grond is.
- Soms worden vrouwen vervolgd niet om hun eigen politieke activiteiten maar om die van hun echtgenoten en familieleden, om die daarmee te treffen of tot bekentenissen te dwingen.
- Vervolging geschiedt vaak niet door de overheid, maar door privé-personen, in gezins- of familieverband of in een andere context...

Historisch gezien is dit alles niet verwonderlijk als men bedenkt dat de onderhandelingen over de VN-Mensenrechtenverdragen, of over het Vrouwendiscriminatieverdrag, in 1951 zelfs nog niet begonnen waren. Daarom dient de vraag gesteld of er geen aanleiding is het Verdrag te interpreteren in het licht van een veranderd en veranderend denken over de positie en de rechten van de vrouw.

2. Bijzondere eisen in verband met de procedure

Een afzonderlijk maar even belangrijk probleem is dat van de behandeling van asielaanvragen van vrouwen: vragen dienen gesteld naar bijzondere vereisten in verband met de procedure zoals:

- Is informatie over de mogelijkheid van een persoonlijke en zelfstandige asielaanvraag, afzonderlijk van die van de echtgenoot, beschikbaar?
- Vinden de verhoren plaats in 'vrouwvriendelijke' omstandigheden?
- Worden de verhoren als regel afgenomen door vrouwelijke ambtenaren, en in aanwezigheid van vrouwelijke tolken?
- Vinden verhoren soms plaats in tegenwoordigheid van mannelijke familieleden, wat vrouwen belet hun eigen verhaal te vertellen?
- Wordt er rekening mee gehouden dat het vaak heel moeilijk is om te spreken over bijzonder traumatische, vernederende en ontorende ervaringen?
- Zijn de betrokken ambtenaren wel altijd voldoende op de hoogte van de specifieke juridische, culturele, sociale situatie, en van de gebruiken, in het land van herkomst?
- Bestaan er uniforme richtlijnen voor het afwickelen van de procedure?

3. Opvang

Op de derde plaats heeft de situatie van vrouwelijk asielzoekers, tijdens het verloop van de procedure maar ook daarna, een eigen karakter en kan bijzondere aandacht voor de opvang nodig zijn:

- Informatie over opvang, medische verzorging, opleidingen, taalcursussen, integratie, terugkeer, is niet altijd beschikbaar;
- De situatie in asielcentra en andere instellingen kan gevaar opleveren voor de fysieke integriteit van vrouwen en meisjes;
- Vooral alleenstaande vrouwelijke asielzoekers, en zeker niet-begeleide minderjarige vrouwen, zijn vaak eenzaam en moeten voor begeleiding in contact kunnen worden gebracht met deskundige personen en met professionele en andere hulpgroepen;
- Wat betreft gezondheidszorg wordt niet altijd voldoende aandacht besteed aan de gezondheidssituatie in het land van herkomst;
- Vrouwelijke asielzoekers die de verantwoordelijkheid dragen voor een gezin hebben niet altijd toegang tot de arbeidsmarkt, en tot relevante informatie over uitkeringen, bijstand en dergelijke.

4. Mensenhandel

De laatste jaren is daar nog het bijkomende probleem van de vrouwen en meisjes die het slachtoffer zijn van mensenhandel.

Recente situaties van gewapend conflict en chaos, ook in Europese landen, hebben aanleiding gegeven tot een schrikbarende toename van de handel in vrouwen en meisjes. Vooral vrouwelijke vluchtelingen lopen het risico in handen te vallen van mensenhandelaars. Volgens de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen kunnen deze vrouwen in principe een beroep doen op het Vluchtelingenverdrag: mensenhandel is een ernstige vorm van schending van de rechten van vrouwen. Het is essentieel dat staten ervoor zorgen dat vrouwen en meisjes die het slachtoffer zijn van mensenhandel en die asiel wensen aan te vragen ook de gelegenheid krijgen om dat te doen.

II. HET INTERNATIONALE JURIDISCHE KADER

1. De Instrumenten

De regelgeving met betrekking tot asiel en de asielprocedure is gebaseerd op een reeks van internationale instrumenten waaraan België gebonden is, zoals:

- Het VN-Handvest en relevante resoluties van VN-organen zoals de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering, de Commissie voor de Rechten van de Mens;
- De Verdragen van Genève over Humanitair Recht van 1949 en de Protocolen van 1974;
- Het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen van 1951 en het Protocol van 1967;
- Het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het BUPO-verdrag, met de bijbehorende Protocolen, van 1966;
- Het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, met het bijbehorende Protocol, van 1966;
- Het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen van 1979, het CEDAW-verdrag, en het bijbehorende Protocol;
- Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 1989 en de twee bijbehorende Protocolen;

- Het Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 1950 en de bijbehorende Protocollen;
- Het Charter voor de Rechten van de Mens van de Europese Unie van 2001, en
- Relevante Richtlijnen en besluiten van de Instellingen van de Europese Unie...

2. De Evolutie in de Internationaalrechtelijke Context

De Raad voor Gelijke Kansen is van mening dat de Belgische wetgeving en de Belgische praktijk ten opzichte van de specifieke problematiek van vrouwelijke asielzoekers optimaal in overeenstemming dienen te zijn met de internationale en Europese regelgeving.

In elk van deze instrumenten zijn bepalingen opgenomen die rechtstreeks van toepassing (kunnen) zijn op de situatie van vrouwelijke asielzoekers.

Het is daarbij echter van essentieel belang, de ontwikkelingen in de interpretatie van deze teksten op de voet te blijven volgen: het zijn levende instrumenten, die van dag tot dag door internationale en nationale instanties worden geïnterpreteerd en toegepast in concrete maar altijd weer andere situaties. De uitspraken, studies, rapporten en conclusies van die instanties maken al evenzeer deel uit van de juridische context als de oorspronkelijke teksten zelf en geven de evolutie weer van het denken en van de statenpraktijk.

Met betrekking tot ons onderwerp gaat het vooral om de volgende instanties:

- **De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties**, hét internationale orgaan voor de bescherming van de internationale vrede en veiligheid, houdt zich voortdurend bezig met de grote vluchtelingenstromen die vaak het gevolg zijn van internationale en interne conflicten maar die anderzijds op zich zelf ook weer oorzaak kunnen zijn van nieuwe onrust en nieuwe conflicten. Meer recent gaf ook de specifieke problematiek van vrouwelijke vluchtelingen aanleiding tot bezorgdheid. In *Resolutie 1325 van 31 oktober 2000* stelt de Veiligheidsraad dat tegenwoordig burgers, en vooral vrouwen en meisjes, de overgrote meerderheid uitmaken van de slachtoffers van gewapende conflicten, ook van de vluchtelingen en ontheemden. Er wordt dan ook een beroep gedaan op alle Lidstaten van de VN om te zorgen voor een *gendergevoelig beleid in alle aspecten van vrede en veiligheid*: meer aandacht voor de kwetsbare positie van vrouwen en kinderen, voor de bijzondere behoeften van vrouwen en meisjes bij de inrichting van vluchtelingenkampen, voor het tegengaan en de bestraffing van seksueel geweld, voor bijzondere hulp bij de terugkeer en de hervestiging in het thuisland, voor de bescherming van de rechten van vrouwen bij het herstel van de samenleving in het proces van post-conflict peace-building.. Daarnaast wordt ook aandacht gevraagd voor de belangrijke actieve rol die vrouwen kunnen en moeten spelen in de besluitvorming over allerlei aspecten van conflictoplossing, vredesprocessen en vredesoperaties, en alles in verband met vluchtelingenproblemen.
- **De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties** is het forum bij uitstek waar de rechten van de mens en in het bijzonder de positie en de rechten van vrouwen aandacht krijgen. Daar werd in 1948 de 'Universele Verklaring van de Rechten van de Mens' aangenomen, op zichzelf geen bindende tekst, maar het basis-document voor alle andere mensenrechten-instrumenten van de Verenigde Naties. Ook worden daar de grote VN-conferenties voorbereid die betrekking hebben op de situatie van vrouwen, zoals de vier **Vrouwenconferenties**, en de Conferentie van Cairo over Bevolking en Ontwikkeling van 1994. De resultaten en slotverklaringen van deze

- conferenties worden door de Algemene vergadering formeel aanvaard, en jaar na jaar wordt er de *voortgang in de implementatie onderzocht en geëvalueerd*.
- Door de **Vierde Wereldconferentie over Vrouwen, Beijing 1995**, werd een **Actieplan** aangenomen dat door de Belgische Regering formeel werd onderschreven. In de Slotverklaring van de Conferentie én in het Actieplan wordt ruim aandacht besteed aan de bijzondere problemen van vrouwelijke vluchtelingen.
 - De **VN-Commissie voor de Rechten van de Mens** bespreekt jaarlijks de toestand van de mensenrechten in de wereld, en specifiek de rechten van de vrouw, onder het agendapunt 'Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective'. Voor bepaalde problemen wordt een Speciale Rapporteur aangesteld. Zo is er sinds 1995 een *Rapporteur voor 'Geweld tegen Vrouwen'*, die verslag uitbrengt over verschillende aspecten van dit probleem.
 - Alle **Mensenrechtenverdragen** van de Verenigde Naties voorzien in de oprichting van een *Comité van deskundigen* dat tot taak heeft de rapporten te bespreken die de staten die partij zijn bij het verdrag periodiek moeten voorleggen; daarbij wordt in hoorzittingen de situatie besproken en formuleert het Comité *specifieke aanbevelingen* naar de nationale instanties toe. Ook kan een Comité in bepaalde gevallen klachten behandelen van privépersonen die menen dat hun rechten zoals die zijn neergelegd in het Verdrag in kwestie geschonden zijn; tenslotte kan het in zogenaamde '*algemene opinies*' uitspraken doen over de juiste interpretatie van het Verdrag in kwestie. Ook het **Verdrag inzake de Uithanking van alle Vormen van Discriminatie tegen Vrouwen** voorziet in zo'n Comité. Zowel het BUPO-Comité als het CEDAW-Comité hebben al kritische opmerkingen geformuleerd over het Belgische beleid met betrekking tot vrouwelijke asielzoekers.
 - Onder het in het kader van de Raad voor Europa tot stand gekomen **Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden** bestaat er een **Europees Hof voor de Bescherming van de Rechten van de Mens** dat gevestigd is in Straatsburg, en dat door zijn arresten een voortdurende evaluatie en interpretatie van het Verdrag geeft. België is gebonden door de bepalingen van het Verdrag ten aanzien van alle personen die zich op het grondgebied bevinden. Dat wil zeggen: ook ten aanzien van vluchtelingen en asielzoekers.

3. De Europese Unie

In het kader van de **Europese Unie** werd met name het probleem van de vluchtelingenstromen naar Europa besproken, zowel in het Europees Parlement als in de Europese Commissie. Ook werd op de bijzondere Europese Raad van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere besloten om te komen tot een gemeenschappelijk Europees asielbeleid en gemeenschappelijke minimumnormen voor de opvang van asielzoekers. Dit alles leidde tot voorstellen van Richtlijn van de Commissie aan de Raad, onder meer voor een 'Richtlijn van de Raad betreffende minimum-normen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins bescherming behoeven' (COM/2001/0510 def., CNS 2001/0207) en een '**Richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimum-normen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten**' (CPM/2001/0181; CNS2001/0091).

Deze laatste richtlijn werd op 25 april 2002 aangenomen door de Raad Justitie, Binnenlandse Zaken en Civiele Bescherming, bijeen te Luxemburg. De erin neergelegde minimum-normen moeten voor 1 mei 2004 in de wetgeving van de lidstaten zijn opgenomen.

Een specifieke genderbenadering ontbreekt, maar enkele artikelen van de Richtlijn zijn (mede) van toepassing op **vrouwelijke asielzoekers**.

Zo wordt in **Artikel 23** verwezen naar personen met bijzondere behoeften zoals "minderjarigen, alleenstaande minderjarigen, gehandicapten, ouderen, *zwangere vrouwen, alleenstaande vrouwen die in hun land van herkomst het voorwerp zijn van substantiële wettelijke discriminatie op grond van geslacht, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en slachtoffers van seksueel misbruik of seksuele uitbuiting.*"

Artikel 26 voorziet in speciale centra en speciale rehabiliteringsprogramma's voor "*...slachtoffers van foltering, georganiseerd geweld, verkrachting, ander geslachtsgerelateerd geweld of andere ernstige vormen van geweld.*"

Artikel 32 tenslotte stelt dat de bepalingen van de Richtlijn moeten worden ten uitvoer gelegd "*..zonder discriminatie op grond van geslacht.*"

De Raad voor Gelijke Kansen is, evenals UNHCR, in principe tevreden met het bereikte resultaat, is echter van mening dat er nog te veel ruimte is voor uitzonderingen en interpretatie van de zijde van de Lidstaten. Ook betreurt hij dat het recht op toegang tot arbeid niet in het document kon worden opgenomen, en is hij ontsteld dat de Richtlijn voorziet in het intrekken van alle voordelen, behalve urgente medische hulp, aan asielzoekers "als negatief gedrag is vastgesteld" of als ze zich niet houden aan de voorschriften in verband met verschijnen voor de asielinstanties. Een aantal bepalingen van de Richtlijn zijn positief in die zin dat ze voorzien in toegang tot medische verzorging en tot onderwijs, en in het verstrekken van informatie en documenten in verband met de asielprocedure, evenals recht op juridische bijstand. De Raad benadrukt echter dat het hier gaat om minimum-normen, en dat er geen sprake kan zijn van een terugschroeven van de nationale praktijk terzake.

III. DE EVOLUTIE IN DE INTERPRETATIE VAN DE CONVENTIE VAN 1951 EN HET PROTOCOL VAN 1967 BETREFFENDE DE STATUS VAN VLUCHTELINGEN

1. De Rol van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR)

Het meest specifieke verdrag van toepassing op de situatie van vrouwelijke vluchtelingen is het Vluchtelingenverdrag van 1951, met het protocol van 1967. Uitgangspunt van dit Verdrag is de bepaling in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens dat "eenieder recht heeft om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging"; de beslissing over het toekennen van asiel ligt echter bij de regering van het gastland. Staten hebben de bepalingen van het Verdrag dan ook in de loop der jaren op verschillende wijzen geïnterpreteerd, in reactie op de steeds veranderende internationale politieke situatie.

In Artikel 35 wordt het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen genoemd als de instantie die belast is met de taak om toe te zien op de naleving van het verdrag.

Het Hoge Commissariaat heeft zich altijd diepgaand bezig gehouden met de implementatie van het verdrag op het terrein, en stelde dienaangaande richtlijnen op voor het UNHCR personeel. In die context werd de laatste jaren veel aandacht besteed aan de specifieke problemen die vrouwelijke asielzoekers in toenemende mate ondervinden en werd gepoogd te komen tot een eenduidige interpretatie en toepassing van het Verdrag in dit soort gevallen:

- * In 1989 werd een 'Senior Coördinator for Refugee Women' aangesteld die verantwoordelijk is voor een 'gender awareness' in alle programma's van UNHCR.
- * In oktober 1999 sprak het Uitvoerend Comité van UNHCR zijn waardering uit over de beslissing van een aantal landen om sekse-gebonden overwegingen op te nemen in hun

- nationale asielbeleid, en nam hij een aantal slotconclusies aan over 'de bescherming van vrouwelijke vluchtelingen' en over 'vluchtelingen en seksueel geweld'.
- * In januari 2000 publiceerde UNHCR een 'Position Paper on Gender-Related Persecution'.
 - * In juni 2001 werd in Genève, in samenwerking met verschillende NGOs, een conferentie met vrouwelijke vluchtelingen gehouden: 'Respect our Rights: Partnerships for Equality'; zie: Report on the Dialogue with Refugee Women, Geneva, December 2001.
 - * In het kader van de 'Global Consultations on International Protection' werd, tijdens een vergadering van deskundigen in San Remo in september 2001, dit zelfde onderwerp eveneens besproken.
 - * Als resultaat van dit alles werden in mei 2002 tenslotte twee documenten gepubliceerd, 'Guidelines', als aanvulling op het bestaande 'UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees'. Zij vervangen verschillende eerdere UNHCR publikaties op dit specifieke terrein.

2. De UNHCR Guidelines

De nieuwe 'Guidelines' beogen op de eerste plaats, te komen tot een specifieke en uniforme behandeling en begeleiding van vrouwelijke asielzoekers, en tot een gefundeerde, uniforme en consistente beoordeling van aanvragen op grond van een vrees voor sekse-gebonden vormen van vervolging (overigens niet uitsluitend van vrouwelijke asielzoekers!).

Ze zijn bedoeld als leidraad bij de juridische interpretatie van de internationale instrumenten op het gebied van het asielrecht en richten zich tot regeringen, advocaten, en leden van de wetgevende en rechterlijke macht, maar vooral ook tot diegenen die in de praktijk over het toekennen van de status van vluchteling beslissen.

In essentie behandelen deze nieuwe Guidelines twee onderwerpen: in de eerste plaats de bijzondere aandacht en begeleiding die vrouwelijke asielzoekers dienen te krijgen tijdens het hele verloop van de procedure, vanaf de toegang tot het grondgebied tot en met de uiteindelijke beslissing over de toekenning van de status van vluchteling, en ook nog daarna. Daarnaast worden (aan de hand van bestaande statenpraktijk) richtlijnen uitgewerkt voor een genderbewuste interpretatie van het vluchtelingenverdrag, in het bijzonder van het begrip "behorend tot een bepaalde sociale groep".

De Raad wenst dat bij de aanpassing van de nationale wetgeving inzake asielrecht en asielprocedures deze 'Guidelines' volledig en zonder voorbehoud tot richtsnoer worden genomen. In dit Advies gaat de Raad dan ook in detail in op de conclusies en aanbevelingen die erin zijn neergelegd.

Hier volgt een Nederlandse samenvatting van de beide documenten. Voor de duidelijkheid werd de originele indeling gehandhaafd. In bijlage de originele Engelse en Franse tekst.

3. Het eerste Document: Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/O2/01)

Na een **inleiding**, waarin de termen 'gender' en 'seks' worden afgelijnd, en het belang van een gendergevoelige interpretatie van het Vluchtelingenverdrag naar voren wordt gebracht, wordt de **achtergrond** van de problematiek uiteengezet en de evolutie in de jurisprudentie met betrekking tot de definitie van het begrip 'vluchteling'. Achtereenvolgens worden de verschillende **elementen**

van die definitie besproken, en aangetoond hoe gendergebonden aanvragen onder de bestaande tekst van het Verdrag kunnen worden gebracht. Tenslotte wordt meer specifiek besproken hoe de **procedures** dienen te worden aangepast en verfijnd bij het onderzoek van gendergebonden aanvragen, in het bijzonder die van vrouwelijke asielzoekers.

I. Inleiding

De term gendergebonden vervolging heeft op zich geen juridische betekenis, maar wordt gebruikt om het geheel van asielaanvragen aan te duiden waarbij gender een element vormt.

Voor een juiste interpretatie van de Conventie van 1951 en het Protocol van 1967 betreffende de Status van Vluchtelingen en voor een juiste beoordeling van gendergebonden asielaanvragen is, volgens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en volgens het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, aandacht voor gendergebonden vervolging noodzakelijk.

De terminologie is hier belangrijk. In dit verband wordt in de literatuur gewoonlijk het woord 'gender' gebruikt (gendergebonden, gendergevoelig, genderspecifiek...). 'Gender' houdt verband met het culturele en maatschappelijke onderscheid dat in een bepaalde maatschappij is ontstaan tussen mannen en vrouwen: een niet-statisch en veranderlijk element. Ook mannen kunnen dus te maken krijgen met genderproblemen (homoseksuelen). 'Sekse' daarentegen is een loutere aanduiding van het vrouwelijk (of mannelijk) geslacht.

Typisch gendergebonden aanvragen gaan over bijvoorbeeld seksueel geweld, huiselijk geweld, gedwongen geboortebeporing, genitale verminking, bestraffing van het overtreeden van sociale gebruiken, en discriminatie van homoseksuelen.

Een gendergevoelige interpretatie van de Conventie betekent niet dat alle vrouwen automatisch recht hebben op de status van vluchteling. De verzoeker dient steeds aan te tonen dat hij of zij een gegronde vrees koestert voor vervolging wegens zijn of haar ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

II. Analyse

A. Achtergrond

Historisch werd de definitie van 'vluchteling' bepaald in een kader van ervaringen van mannen en werden aanspraken van vrouwen als zodanig nauwelijks onderkend. Gedurende de laatste tien jaren echter heeft het denken over gender- en seksegebonden aspecten van de vluchtelingenproblematiek, parallel met de ontwikkeling in het denken over mensenrechten, een grote ontwikkeling gekend. Het wordt nu algemeen aanvaard dat gender rechtstreeks vervolging met zich mee kan brengen of bepalend kan zijn voor het soort van vervolging. Een juiste interpretatie van de definitie van vluchteling in de Conventie dekt gendergebonden aanspraken; van een amendement van de Conventie hoeft dan ook geen sprake te zijn.

Bij het beoordelen of een bepaalde aanvrager voldoet aan alle voorwaarden van de definitie van vluchteling is een holistische benadering, waarbij alle omstandigheden van de zaak in aanmerking worden genomen, belangrijk: de persoonlijkheid van de asielzoeker, de achtergrond en persoonlijke ervaringen, maar ook een analyse en up-to-date kennis van de historische, geografische en culturele situatie in het land van herkomst.

Uiteraard dient niet aan alle voorwaarden die genoemd worden in het Vluchtelingenverdrag een gendergevoelige interpretatie te worden gegeven: 'zich bevinden buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit' is uiteraard een objectief element. Andere voorwaarden, zoals die hieronder besproken, verdienen een gendergevoelige interpretatie.

B. Gegronde vrees voor vervolging

Wat "gegronde vrees voor vervolging" uitmaakt hangt af van de speciale omstandigheden van ieder geval. Vervolging kan bestaan in seksegebonden vorm. Het internationaal mensenrechtenrecht en het internationaal strafrecht onderkennen met name bepaalde daden, zoals seksueel geweld, als ernstige schendingen die kunnen neerkomen op vervolging.

Ongetwijfeld kan geweld dat te maken heeft met de bruidsschat, of genitale verminking, of huiselijk geweld, of mensenhandel, en dat duidelijk grote pijn en lijden veroorzaakt, gezien worden als vervolging, of dat nu gebeurt door de staat of door andere, privé, personen.

Een bepaalde wetgeving kan neerkomen op vervolging, wanneer die gebaseerd is op traditionele of culturele normen en opvattingen die niet noodzakelijk in overeenstemming zijn met de internationale mensenrechtennormen. Er moet echter kunnen worden aangetoond dat er een gegronde vrees voor vervolging bestaat op grond van die wetgeving. Omgekeerd: als een wet bepaalde praktijken, zoals genitale verminking, wel verbiedt maar als dat in de praktijk niet wordt afgedwongen, kan dat betekenen dat er een aanspraak bestaat.

Er kan sprake zijn van vervolging in het geval van buitensporig zware straffen voor de schending van bepaalde wetten of gebruiken als daaraan een genderelement verbonden is, in het geval van vrouwen die zich niet (willen) houden aan bepaalde gebruiken.

Zelfs een wetgeving of beleid dat op zichzelf te rechtvaardigen is kan in bepaalde omstandigheden vervolging uitmaken; bijvoorbeeld een demografisch beleid waarbij gebruik wordt gemaakt van gedwongen abortus of gedwongen sterilisatie.

Discriminatie als vervolging

Op zichzelf is discriminatie gewoonlijk geen vervolging, maar een 'patroon' van discriminatie of van een minder positieve behandeling zou, cumulatief, wel kunnen neerkomen op vervolging. In verband met gendergebonden aanvragen kan ook van belang zijn na te gaan of de staat bepaalde individuen geen bescherming verleent tegen bepaalde vormen van leed of letsel. Als dat kadert in een beleid, of in een bepaalde praktijk, kan het neerkomen op vervolging. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn met betrekking tot huiselijk geweld.

Vervolging wegens seksuele geaardheid

Ook bij asielaanvragen op basis van seksuele geaardheid is er sprake van een genderelement. In landen waar homoseksualiteit strafbaar is kunnen strenge strafmaatregelen neerkomen op vervolging.

De handel in vrouwen en meisjes als vorm van vervolging

Vrouwen en meisjes die het slachtoffer zijn van mensenhandel (voor gedwongen prostitutie en/of seksuele slavernij) kunnen desgevallend aanspraak maken op de status van vluchteling. Mensenhandel kan worden beschouwd als een ernstige vorm van gendergebonden geweld, of als een vorm van foltering of van onmenselijke of vernederende behandeling. Bovendien lopen de slachtoffers bij hun terugkeer ernstig gevaar voor uitsluiting, of discriminatie, van de zijde van hun familie of van de samenleving en lopen ze het risico opnieuw te worden 'verhandeld'.

Wanneer de staat in gebreke blijft hen bescherming te verlenen kan mensenhandel een vorm van vervolging zijn.

De vervolger

Binnen de definitie van vluchteling is er ruimte voor de erkenning van zowel de overheid als privé personen als vervolger. In de meeste gevallen vindt vervolging plaats door officiële instanties, maar soms ook door de plaatselijke bevolking, of door individuen. Als de overheid dit toelaat, of in gebreke blijft het te bestraffen, kan dit vervolging zijn in de zin van het Verdrag.

C. Het Causaal Verband ("wegens")

De gegronde vrees voor vervolging moet verband houden met een van de gronden genoemd in het Verdrag: dat wil zeggen "wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit..". De statenpraktijk terzake verschilt, maar vaak blijkt de moeilijkheid juist te liggen in het aantonen van het causaal verband tussen de vrees voor vervolging en een van de gronden genoemd in het Verdrag, vooral in gendergebonden zaken en waar de vervolging plaats vindt door een 'non-State actor'. Over het algemeen wordt gesteld dat er ofwel met betrekking tot de vervolging, ofwel met betrekking tot de weigering of onmogelijkheid van de Staat om bescherming te bieden, een verband moet zijn met de gronden genoemd in het Verdrag (zie ook *infra*, onder III, B).

D. De Gronden voor Vervolging

Bij het bepalen of een bepaalde aanvraag voldoet aan alle voorwaarden dient aan de gronden die genoemd zijn in het Verdrag een gendergevoelige interpretatie te worden gegeven. In veel gemeenschappen worden de politieke overtuiging, het ras, de nationaliteit, de godsdienst, de sociale contacten van vrouwen dikwijls vereenzelvigd met die van hun familieleden of kennissen, of met die van de gemeenschap.

In veel gendergebonden aanvragen kan de vrees voor vervolging gegrond zijn op meerdere gronden.

De aanvrager hoeft overigens niet zelf nauwkeurig aan te geven waarom hij of zij een gegronde vrees voor vervolging koestert.

Ras

In de context van het Verdrag is 'ras' gedefinieerd als alle soorten etnische groepen die in het dagelijkse taalgebruik als ras worden aangeduid. Vervolging op grond van ras kan tegenover mannen en vrouwen op een verschillende manier tot uiting komen. De vervolger kan de etnische identiteit van een groep trachten te vernietigen door de mannen te doden, te verminken of gevangen te nemen, terwijl de vrouwen, die worden beschouwd als de overdragers van de etnische identiteit, worden vervolgd door seksueel geweld of door vormen van geboortebeperving.

Godsdienst

In sommige landen schrijft de godsdienst een bijzondere rol of bepaalde gedragscodes voor aan mannen resp. vrouwen. Als een vrouw de haar voorgeschreven rol niet vervult, of weigert zich te houden aan de codes, en daarvoor wordt gestraft, is het zeer wel mogelijk dat ze een gegronde vrees koestert voor vervolging. Het zich niet houden aan de codes kan worden beschouwd als bewijs dat een vrouw er onaanvaardbare godsdienstige overtuigingen op na houdt, onafhankelijk van wat zij werkelijk gelooft. Een vrouw kan dus gevaar lopen om haar godsdienstige geloof en

praktijk, maar ook om die welke haar worden toegedacht, met inbegrip van haar weigering om bepaalde zaken te geloven, of een bepaalde godsdienst te belijden, of zich te gedragen volgens de leer van een officiële godsdienst.

Bij gendergebonden aanvragen kan er een overlap zijn tussen de gronden 'godsdienst' en 'politieke overtuiging'. Waar religieuze standpunten van vrouwen een bepaald gedrag eisen is het mogelijk dat een tegenstrijdig gedrag wordt gezien als bewijs van een onaanvaardbare politieke overtuiging, en dus als een bedreiging van de politieke machtsstructuren. Dat is vooral het geval in een samenleving waar er weinig of geen scheiding is tussen religieuze en staatsstructuren, tussen wet en doctrine.

Nationaliteit

Nationaliteit betekent niet alleen 'onderdaan zijn van een bepaalde staat'. Het heeft te maken met lidmaatschap van een bepaalde etnische of taalgroep, en kan samenvallen met 'ras'. Hoewel vervolging op grond van nationaliteit geen specifieke betekenis heeft voor mannen en vrouwen kan de vervolging genderspecifieke vormen aannemen, in de meeste gevallen die van seksueel geweld tegen vrouwen.

Lidmaatschap van een bepaalde sociale groep

Hier verwijzen de 'Guidelines' naar de bespreking en definities in een aanvullend document: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention..., waarop hieronder nader wordt ingegaan.

Politieke overtuiging

Een aanvrager dient aan te tonen dat hij of zij een gegronde vrees koestert voor vervolging ofwel omdat hij een bepaalde politieke overtuiging heeft (gewoonlijk verschillend van die van de autoriteiten of van onderdelen van de samenleving) ofwel dat zo'n politieke overtuiging hem wordt toegeschreven. Het gaat om politieke overtuiging in de ruime betekenis van het woord: met name om opvattingen over de structuur van de staat, over de autoriteiten of de samenleving, of over het beleid. Het kan opvattingen inhouden over de rol van de seksen. Het kan ook bestaan in non-conformistisch gedrag dat de vervolgende instantie ertoe brengt hem of haar een bepaalde politieke overtuiging toe te schrijven. Er bestaat op zich geen verschil tussen een wezenlijk politieke en een wezenlijk niet-politieke overtuiging: alles hangt af van de context van de zaak. Het is echter wel zo dat een aanvraag die gegrond is op politieke overtuiging veronderstelt dat de aanvrager de aanhanger is, of wordt gezien als aanhanger, van opvattingen die niet geduld worden door de autoriteiten of door de samenleving, en die kritisch staan ten opzichte van hun beleid, tradities of methodes. Het veronderstelt ook dat die opvattingen onder de aandacht zijn gekomen, of zouden kunnen komen, van de machthebbers in de samenleving. Het is niet altijd nodig dat de overtuiging openlijk is beleden, of dat er (een begin van) vervolging heeft plaats gehad.

Het traditionele beeld van de politieke vluchteling komt vaak helemaal niet overeen met de realiteit van wat vrouwen in sommige landen meemaken. Zij zijn minder dan mannen betrokken bij het belangrijke politieke werk, maar zijn bezig op een lager niveau, in overeenstemming met de heersende rollenpatronen. Zo verzorgen vrouwen gewonde soldaten, doen propagandawerk, en delen pamfletten rond.

Vaak wordt aan vrouwen een politieke overtuiging toegeschreven omwille van de activiteiten van hun echtgenoot of hun mannelijke familieleden en worden ze daarom het slachtoffer van

vervolging. Dit kan worden beschouwd als een 'toegeschreven politieke overtuiging', maar evenzeer als 'het behoren tot een bepaalde sociale groep'.

Anderzijds kan de weigering van een vrouw om deel te nemen aan bepaalde activiteiten, zoals koken voor het leger, door de vervolgers worden uitgelegd als een vijandige politieke overtuiging.

Bij gendergebonden aanvragen dient met al deze factoren rekening te worden gehouden.

III. De procedure

Asielzoekers waarvan de aanvraag voor de status van vluchteling (mede) steunt op seksegebonden argumenten, en overlevende slachtoffers van foltering of van andere traumatische ervaringen hebben een omgeving nodig die vertrouwen schept en waar ze zeker kunnen zijn van een discrete behandeling van hun zaak. Sommigen zijn zo beschaamd over wat er met ze gebeurd is, of zijn er zo door getraumatiseerd, dat ze er niet openlijk over kunnen spreken. Ze zijn nog steeds bang voor de autoriteiten, of vrezen verstoten te worden door familieleden of door hun omgeving.

Daarom dienen de volgende maatregelen genomen te worden:

- i. Vrouwelijke asielzoekers moeten afzonderlijk verhoord worden, zonder aanwezigheid van mannelijke familieleden, en moeten de gelegenheid krijgen om hun eigen verhaal te vertellen. Hen moet worden medegedeeld dat zij zelf eventueel zelfstandige aanspraken kunnen doen gelden op de status van vluchteling.
- ii. Iedere vrouwelijke asielzoeker dient informatie te krijgen over de procedure, de toegang tot de procedure, de mogelijkheid van rechtsbijstand, op een manier en in een taal die ze begrijpt.
- iii. Vrouwelijke asielzoekers zou steeds moeten worden medegedeeld dat ze de mogelijkheid hebben ondervraagd te worden door vrouwelijke ambtenaren, en in aanwezigheid van vrouwelijke tolken. Die ambtenaren en tolken moeten op de hoogte zijn van, en begrip hebben voor, culturele of religieuze gevoeligheden of persoonlijke factoren zoals leeftijd of opleidingsniveau.
- iv. Een open en geruststellende omgeving is essentieel om vertrouwen te scheppen, en om te komen tot een volledige ontsluiting van soms gevoelige en persoonlijke informatie. Het lokaal waar het verhoor plaats heeft moet zo zijn ingericht dat een gesprek wordt aangemoedigd, vertrouwen wordt geschapen en de indruk van een gezagsrelatie wordt vermeden.
- v. De ondervragende ambtenaar moet rustig de tijd nemen om zichzelf en de tolk voor te stellen en de juiste bedoeling van het verhoor duidelijk te maken. De kandidate moet worden verzekerd dat haar verzoek met de grootste discretie zal worden behandeld en dat informatie die naar voren komt niet zal worden doorgegeven aan haar familie of aan haar gezinsleden. Het is heel belangrijk dat de ondervragende ambtenaar duidelijk maakt dat hij/zij geen psychologische hulpverlener is.

- vi.** De ondervragende ambtenaar moet neutraal blijven, maar wel begrijpend en objectief, en dient te vermijden dat lichaamstaal of gebaren intimiderend kunnen overkomen, of cultureel aanstootgevend, of ongepast. De kandidate moet de gelegenheid krijgen om haar zaak met een minimum aan onderbrekingen naar voren te brengen.
- vii.** Bij ieder verhoor moeten algemene én meer specifieke vragen worden ingebouwd om eventuele gendergebonden elementen die voor de zaak van belang kunnen zijn aan het licht te brengen. Vrouwen die indirect betrokken zijn geweest bij politieke activiteiten of die beschouwd zouden kunnen worden als aanhanger van een bepaalde politieke overtuiging bijvoorbeeld, geven niet altijd de nodige informatie omdat de ondervraging op mannen is afgestemd. Vrouwelijke kandidaten laten ook vaak na om vragen over 'foltering' in verband te brengen met het soort zaken waarvoor ze bevreesd zijn zoals verkrachting, seksueel geweld, genitale verminking, 'honour killings', gedwongen huwelijken en dergelijke.
- viii.** Vooral voor slachtoffers van seksueel geweld of van andere traumatische ervaringen kan een tweede of derde verhoor nodig zijn om een sfeer van vertrouwen te scheppen en de nodige informatie te vergaren. Wat dat betreft dient degene die het verhoor afneemt gevoelig te zijn voor het trauma en de emotie van de kandidate en het verhoor te beëindigen als zij te geëmotioneerd raakt.
- ix.** Als het ernaar uitziet dat het in een bepaalde zaak om gendergebonden vervolging gaat is een aangepaste voorbereiding nodig om een vertrouwensrelatie met de kandidate te scheppen die het mogelijk maakt de juiste vragen te stellen, en om eventuele problemen die tijdens het verhoor naar voren kunnen komen te onderkennen.
- x.** Het is belangrijk dat over het land van herkomst informatie wordt verzameld die specifiek betekenis heeft in het geval van vrouwelijke kandidaatvluchtelingen. Zo is bijvoorbeeld van belang te weten wat daar de juridische positie van de vrouw is in het algemeen, de politieke rechten van vrouwen, hun economische en sociale rechten, de culturele en sociale gebruiken van het land en de consequenties als men zich daaraan niet houdt. Daarnaast zijn er misschien schadelijke traditionele gebruiken, een veelvuldig voorkomen van geweld tegen vrouwen, de vraag of er bescherming tegen bestaat, of er straffen zijn gesteld op geweld tegen vrouwen, en de risico's die een vrouw loopt bij terugkeer naar haar land van herkomst nu ze asiel heeft gevraagd.
- xi.** Het soort emotie, of het gebrek eraan, die een vrouw toont als ze haar belevenissen vertelt moet niet bepalend zijn voor haar geloofwaardigheid. Degenen die het verhoor afnemen en de autoriteiten moeten begrijpen dat culturele verschillen en trauma's een belangrijke en gecompliceerde rol spelen in haar gedrag. In sommige gevallen kan psychologische of medische hulp aangewezen zijn.
Het is niet nodig om nauwkeurig de details vast te stellen van de verkrachting of van het seksuele geweld zelf maar wel van de gebeurtenissen juist daarvoor en daarna, de omstandigheden, en bepaalde details (was er sprake van wapens, wat werd er gezegd, waar gebeurde het en hoe), bijzonderheden over de daders (waren het militairen of burgers) en dergelijke. Ook informatie over het motief van de daders kan nuttig zijn. Soms komt men tot de vaststelling dat een vrouw geen idee heeft waarom ze werd misbruikt.
- xii.** Psychosociale en andere hulpverlening moet beschikbaar zijn waar nodig. Het is aan te bevelen dat voor en na het verhoor geschoold personeel beschikbaar is.

Bewijsvoering

Op zichzelf zouden schriftelijke stukken niet nodig hoeven te zijn om de aanvraag van een kandidaatvluchteling te erkennen. Informatie over de gebruiken in het land van herkomst kan echter een bepaalde zaak ondersteunen. Het is belangrijk, in te zien dat juist waar het gaat om gendergebonden zaken de gebruikelijke bewijsmiddelen vaak niet voorhanden zijn. Statistische gegevens over het voorkomen van seksueel geweld zijn misschien niet beschikbaar omdat ze niet worden gerapporteerd, of niet vervolgd. Wel kunnen er alternatieve vormen van informatie beschikbaar zijn zoals getuigenissen van vrouwen in gelijkaardige situaties, of in mondelinge getuigenissen of schriftelijke rapporten van niet-goevernementele organisaties, of in andere onafhankelijke bronnen.

4. **Het tweede document: Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/02).**

I. **Inleiding**

Een tweede, eerder specifiek en juridisch, probleem waar deze nieuwste 'Guidelines' een meer algemene en uniforme benadering beogen is dat van de interpretatie van Artikel 1A(2) van het Vluchtelingenverdrag. De vijf gronden van vervolging die daarin worden genoemd zijn, zoals we zagen: "ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep, of politieke overtuiging". Van die vijf is "het behoren tot een bepaalde sociale groep" de minst duidelijke. De *travaux préparatoires* geven geen uitsluitel over de precieze betekenis, en in de Conventie zelf wordt de term ook niet nader uitgewerkt. De laatste jaren wordt er echter steeds vaker een beroep op gedaan om de status van vluchteling te verkrijgen. In de statenpraktijk werden zo al 'vrouwen', 'families', 'stammen', 'professionele groeperingen', 'homoseksuelen', erkend als een bepaalde sociale groep in de betekenis van de Conventie. Omdat deze evolutie invloed heeft op de definitie van het begrip 'vluchteling' in het algemeen werd het van belang geacht dat er richtlijnen zouden komen die zouden helpen bij het beoordelen van aanvragen die stellen dat iemand een gegronde vrees heeft voor vervolging wegens het behoren tot een bepaalde sociale groep.

De 'Guidelines' stellen allereerst dat er geen sprake kan zijn van een exhaustieve lijst van groepen die onder de definitie zouden vallen: het gaat hier om een term die op een evolutieve manier moet worden uitgelegd, in overeenstemming met het verscheiden en veranderlijk karakter van verschillende gemeenschappen, en met de evoluerende mensenrechtennormen. Maar de interpretatie moet wel in overeenstemming zijn met het voorwerp en doel van het Verdrag. Het kan niet de bedoeling (geweest) zijn om, in plaats van de andere gronden, een *all-purpose* grond te creëren voor alle mogelijke gronden van vervolging.

Anderzijds sluiten de gronden elkaar niet uit; in één bepaald geval kunnen verschillende gronden worden aangevoerd voor het verkrijgen van de status van vluchteling. Zo kan een vrouwelijke asielzoeker de vrees voor vervolging om haar weigering traditionele kleding te dragen aanvoeren. Al naar gelang de specifieke omstandigheden van haar land kan die vervolging dan betrekking hebben op een bepaalde 'politieke overtuiging', of op 'godsdienst', maar eventueel ook op het 'behoren tot een bepaalde sociale groep'.

II. Analyse

A. De Statenpraktijk

De 'Guidelines' zijn gebaseerd op de heersende statenpraktijk, en wel voornamelijk die van de Angelsaksische landen (Canada, de Verenigde Staten..); in andere rechtsstelsels gaat de aandacht meer uit naar het element 'dreiging met vervolging', al komt daar het begrip 'bepaalde sociale groep' ook wel ter sprake. In de praktijk van de Angelsaksische landen treft men twee benaderingen aan: de eerste gaat vooral na of de groep wordt gekenmerkt door inherente (geslacht, ras) of onveranderlijke (het in het verleden behoord hebben tot een bepaalde groepering) kenmerken, of dat ze verweven is met zo fundamentele mensenrechten dat van niemand kan worden gevraagd die te verloochenen.

Een andere benadering gaat vooral na of de leden van een groep bepaalde gezamenlijke kenmerken vertonen die ze duidelijk onderscheiden van de rest van de maatschappij.

De verschillende interpretaties kunnen uiteraard samenvallen, maar vaak doen ze dat ook niet. Er is dus in de praktijk een leemte ontstaan die dient te worden opgevuld.

B. Naar een algemeen geldende definitie

Het bijzondere van de nieuwe UNHCR 'Guidelines' is nu dat de verschillende interpretaties worden samengevat in één definitie:

"Een bepaalde sociale groep is een groep van personen die een gemeenschappelijk kenmerk gemeen hebben anders dan de kans op vervolging, of die door de gemeenschap als een groep worden beschouwd. Het kenmerk zal dikwijls inherent zijn en onveranderlijk, of op een andere manier van wezenlijk belang zijn voor iemands identiteit, of zijn geweten, of voor de uitoefening van zijn mensenrechten".

Deze definitie omvat zowel de kenmerken die historisch vastliggen en daarom niet kunnen worden veranderd als die van welke, hoewel ze wel zouden kunnen worden veranderd, dat niet kan worden verlangd omdat ze dermate nauw verbonden zijn met de persoonlijke identiteit, of een uitdrukking zijn van de meest fundamentele mensenrechten.

Daaruit volgt dat 'geslacht' zeer wel kan worden gebracht onder het begrip bepaalde sociale groep: vrouwen zijn een duidelijk voorbeeld van een sociale subgroep, gedefinieerd door inherente en onveranderlijke kenmerken, en die door de maatschappij vaak anders dan mannen wordt behandeld.

De 'Guidelines' wensen ook duidelijkheid te brengen over nog enkele veel voorkomende vragen in dit verband, met name over:

Vervolging

Een bepaalde sociale groep kan niet worden gedefinieerd uitsluitend op grond van vervolging, of door een gemeenschappelijke vrees voor vervolging. Wel kan vervolging een factor zijn bij het vaststellen van de zichtbaarheid van een bepaalde groep in de samenleving.

Evenmin als dat het geval is bij de andere gronden genoemd in Artikel 1A(2) hoeft de aanvraag, om het bestaan van zo'n groep aan te tonen, ook niet te bewijzen dat alle leden van een bepaalde sociale groep het risico lopen te worden vervolgd. Het is best mogelijk dat bepaalde leden niet openlijk uitkomen voor hun mening, of dat zij niet bekend zijn bij de vervolgende instanties, of dat zij met die instanties samenwerken.

Samenhang binnen de groep

In de statenpraktijk wordt over het algemeen erkend dat een asielzoeker niet hoeft aan te tonen dat de leden van een bepaalde groep elkaar kennen, of met elkaar als een groep omgaan. Er hoeft dus geen samenhang of geregeld contact tussen de leden te bestaan. Dat geldt trouwens evenzeer met betrekking tot de andere gronden genoemd in Artikel 1A(2): het is niet vereist dat de leden van een bepaalde religieuze groep, of de aanhangers van een bepaalde politieke overtuiging, met elkaar omgaan of een 'samenhangende groep' vormen. Zo kunnen vrouwen, louter op grond van hun sekse, een bepaalde sociale groep uitmaken, onafhankelijk van het feit of ze op grond daarvan met elkaar omgaan.

Omvang van de groep

Net als het geval is bij de andere gronden die genoemd worden in Artikel 1A(2) is de omvang van de beweerde bepaalde sociale groep geen relevant criterium bij het bepalen van wat een bepaalde sociale groep is in de zin van het Verdrag.

Vervolging door privé personen ('non-State actors')

Een veel voorkomend probleem bij verzoeken die zijn gegrond op het behoren tot een bepaalde sociale groep is dat de vervolging niet zou plaats hebben door de nationale overheden, maar door privé personen of privé groeperingen: vrouwen kunnen gevaar lopen van de kant van hun echtgenoot of partner, of van familieleden. Als er inderdaad sprake is van een agressieve behandeling of van discriminatie door (groepen van) privé personen, kan dat worden beschouwd als 'vervolging', wanneer het openlijk wordt getolereerd door de overheid, of als die overheid weigert, of niet in staat is, om effectief bescherming te bieden.

Het vaststellen van een causaal verband

Een ander probleem is dat ook in een dergelijk geval door de verzoekster een causaal verband moet worden aangetoond tussen de 'vervolging' en een van de gronden uit Artikel 1A(2): die vervolging dient immers plaats te vinden "wegens..". Een vrouw kan echter misschien niet altijd aantonen dat haar echtgenoot haar mishandelt om haar politieke overtuiging, of om haar lidmaatschap van een bepaalde sociale groep. Als echter kan worden aangetoond dat de Staat haar juist op grond daarvan niet wil of kan beschermen kan er wel van een causaal verband gesproken worden.

Deze redenering kan als volgt worden samengevat:

Het causaal verband is voldoende duidelijk

- 1) als er een reëel risico bestaat op vervolging door een 'non-State actor' om redenen die te maken hebben met een van de gronden genoemd in het Verdrag, of het in gebreke blijven van de staat om de aanvrager te beschermen nu verband houdt met het Verdrag of niet; of
- 2) als het risico op vervolging door een 'non-State actor' geen verband houdt met een van de gronden in het Verdrag, maar dat wel het geval is met betrekking tot de onmogelijkheid of onwil van de staat om de aanvrager te beschermen..

IV. DE INTERPRETATIE EN DE TOEPASSING VAN HET VLUCHTELINGENRECHT IN BELGIË, IN HET BIJZONDER MET BETREKKING TOT VROUWELIJKE ASIELZOEKERS EN VLUCHTELINGEN

Afhankelijk van de juridische tradities van een land zijn er twee manieren om een gendergevoelige toepassing van het vluchtelingenrecht te verzekeren, en in het bijzonder om te komen tot een gendergevoelige definitie. Sommige landen hebben richtlijnen voor de interpretatie en garanties voor opvang en procedure ingebouwd in de nationale wetgeving, terwijl andere er de voorkeur aan hebben gegeven, politieke en juridische richtlijnen te ontwikkelen ten behoeve van de betreffende instanties. In België was dit tot nu toe niet het geval.

De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen moedigt staten die daartoe nog niet zijn overgegaan aan om in ieder geval te verzekeren dat het vluchtelingenrecht binnen hun grondgebied zal worden toegepast en geïnterpreteerd op een gendergevoelige wijze. De Raad voor gelijke Kansen sluit zich hierbij aan, maar wenst dat op korte termijn wordt overgegaan tot het ontwikkelen van richtlijnen terzake.

1. De Procedure

De asielprocedure, en de bevoegdheden van de asielinstanties, vinden hun wettelijke basis in de Wet van 15 december 1980 op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Gewijzigd door de wetten van 14 juli 1987, 26 juli 1991 en 6 mei 1993.

De asielprocedure verloopt voor drie instanties: de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) en de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen (VBV).

- DVZ ressorteert onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en beheert de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen in het algemeen. DVZ registreert de asielaanvraag en onderzoekt in eerste instantie de ontvankelijkheid ervan. Er is een 'cel Zaventem' voor het onderzoek van aanvragen die ingediend worden aan een Belgische grens, in de gevangenis of in de gesloten centra, en een Bureau Onthaal voor de aanvragen die in het binnenland worden ingediend.
- Het CGVS onderzoekt, volledig onafhankelijk, de asielaanvragen die ontvankelijk zijn, en de aanvragen die het alsnog ontvankelijk heeft verklaard tengevolge van een 'dringend beroep'. Het CGVS onderzoekt de aanvragen ten gronde en beslist over de toekenning van de hoedanigheid van vluchteling.
- Een beroep tegen de beslissing van het CGVS kan enkel worden ingesteld bij de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen. Deze kan de beslissing van het CGVS bevestigen ofwel overgaan tot de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling.
- Bij de Raad van State kan de vernietiging of schorsing van de beslissingen van de asielinstanties worden gevraagd.

In een nota van 1 oktober 1999 werd door de Ministerraad een voorstel voor de hervorming van de asielprocedure goedgekeurd. De asielinstanties zouden worden omgevormd, en wat betreft de asielprocedure zou worden voorzien in een 'gewone' en een 'versnelde' procedure. De huidige regering heeft van deze hervorming afgezien.

2. Aandacht voor het Probleem van de Vrouwelijke Asielzoekers in België

Evenals in andere landen (Canada, de Verenigde Staten, Nederland..) werd ook in België gedurende de laatste tien jaren in toenemende mate aandacht besteed aan de problemen rond de procedure en de opvang van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen.

Van de zijde van Niet-Goevernementele Organisaties werd in de jaren 1995-1997 baanbrekend werk verricht door de *Ad hoc Werkgroep 'Vrouwelijke Vluchtelingen' van de Nederlandstalige Vrouwenraad*. Aan het uitvoerige onderzoeksrapport werd door verschillende instanties en organisaties meegewerkt (zie: Fauzaya Talhaoui: "De asielprocedure vanuit genderperspectief. Richtlijnen en Aanbevelingen voor de behandeling van de vrouwelijke asielzoeker". Brussel, Ad hoc Werkgroep Vrouwelijke Vluchtelingen, Nederlandstalige Vrouwenraad, 1997). Deze zeer grondige studie licht toe wat moet worden verstaan onder 'gendergebonden vervolging', inventariseert een aantal juridische knelpunten in de wetgeving en in het beleid met betrekking tot vrouwelijke asielzoekers en formuleert een reeks vaststellingen en aanbevelingen waarvan een groot aantal nog altijd zeer relevant blijken.

Het eindrapport werd aan de bevoegde Minister aangeboden, en werd in hoorzittingen in de Senaat besproken. De Commissie Binnenlandse Zaken van de Senaat schonk vanaf 1998 in haar jaarverslagen telkens aandacht aan de problematiek en drong aan op officiële richtlijnen en op een vrouwvriendelijke asielprocedure, onder meer door tijdens de opleiding van het administratief personeel aandacht te schenken aan de vrouwenproblematiek.

In juni 2000 werd op aanvraag van de Minister van Binnenlandse Zaken een werkgroep opgericht om formele en uniforme richtlijnen en aanbevelingen voor de behandeling van vrouwelijk asielzoekers uit te werken. Een ontwerp van richtlijnen werd begin 2001 aan de Minister overhandigd.

Zoals we hierboven zagen is er formeel geen gevolg aan gegeven.

- In juni 1998 werd door dezelfde *Ad hoc Werkgroep Vrouwelijke Vluchtelingen*, in samenwerking met het Nederlandse *'Humanistisch Overleg Mensenrechten'* (HOM) en met een aantal nationale en internationale instanties (de Belgische Administratie voor Ontwikkelingssamenwerking, het Nederlandse Ministerie van Justitie, het Informatiecentrum voor de Verenigde Naties te Brussel, de Europese Commissie, het UNHCR regionale Bureau te Brussel..) in Brussel een belangrijke internationale conferentie belegd met als onderwerp "Towards a Gender-sensitive Asylum Policy in Europe". Het verslag van deze conferentie, dat belangrijke aanbevelingen terzake bevat, werd in 1999 door UNHCR gepubliceerd.
- In Antwerpen werden vanaf 1992 ontmoetings- en vormingsactiviteiten voor vrouwelijke vluchtelingen georganiseerd door de *Young Women's Christian Association (YWCA Antwerpen)*. In 2001 werd gestart met een diepteonderzoek naar de situatie in de praktijk. Het omvangrijke eindrapport : 'Besluiten en aanbevelingen uit het onderzoek 'De leefsituatie en maatschappelijke positie van vrouwelijke vluchtelingen in België' werd in november 2001 voorgesteld; het werd op 5 februari 2002 goedgekeurd door de Nederlandstalige Vrouwenraad. De erin neergelegde aanbevelingen zijn zeer relevant vooral voor de opvang van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen in de praktijk.

Over het algemeen blijkt dat, als gevolg van de bovengenoemde discussies en studies, in de praktijk de opvang en begeleiding van vrouwelijke asielzoekers de laatste jaren meer aandacht heeft gekregen. Met name is er een verbetering in de toegang tot de informatie over de procedure, en bestaat ook in de opvangcentra meer aandacht voor de specifieke noden van vrouwen. Ook wat betreft de verschillende asielinstanties zijn er verbeteringen geweest. Er kwam meer en beter

opgeleid personeel en er is een grotere openheid. De Raad voor Gelijke Kansen constateert echter dat er nog een lange weg dient te worden afgelegd.

3. Naar een meer Aangepast Beleid van de Asielinstanties

° De Dienst Vreemdelingenzaken

Op de Dienst Vreemdelingenzaken werd een aantal maatregelen genomen om de asielprocedure wat meer gendergevoelig (vrouwvriendelijk?) te maken. Er wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan respect voor privacy tijdens de verhoren, waar mogelijk wordt het verhoor afgenomen door een vrouwelijke ambtenaar en in aanwezigheid van een vrouwelijke tolk, en er is gezocht naar meer geschikte lokalen, en naar een ruimte voor kinderopvang.

Er is ook meer personeel in dienst gekomen, en er wordt meer werk gemaakt van training en opleiding. Er circuleren (informeel en intern) aanbevelingen en richtlijnen met betrekking tot opvang, procedure, en interpretatie van het Vluchtelingenverdrag (in feite de richtlijnen opgesteld door de Werkgroep van het Ministerie, zie *supra*).

Met betrekking tot de problemen rond 'de verwijdering van het grondgebied' van uitgeprocedeerde asielzoekers, waarvoor de DVZ eveneens verantwoordelijk is, werd in 1998 een Advies Commissie ingesteld belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering (zie: Eindverslag van de Commissie, aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken op 21 januari 1999) waarin een aantal minimum voorwaarden is neergelegd. De aanbevelingen zijn algemeen opgesteld; de specifieke situatie van vrouwelijke asielzoekers, hoewel de directe aanleiding tot het instellen en het onderzoek van de Commissie, komt niet afzonderlijk aan de orde. Niettemin hebben bijvoorbeeld de aanbevelingen 1, 5, en 11 bijzonder belang voor onze problematiek. In het algemeen blijft verwijdering van het grondgebied een van de moeilijkste punten in het hele asielbeleid.

° Het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen

Bij het CGVS is sinds 1995 een 'coördinator genderproblematiek' actief, en worden gegevens in verband met vrouwelijke asielzoekers en over gendergebonden zaken in een apart hoofdstuk van het jaarrapport van de Commissaris-generaal behandeld. Gegevens over de aantallen asielaanvragen van vrouwen ten opzichte van het totaal, en het aantal erkenningen, worden daarin vermeld. Wat betreft gendergebonden vervolgingsgronden die werden ingeroepen door asielzoekers die in België een aanvraag hadden ingediend werden in 1992 en 1998 op basis van een aantal steekproeven (er bestaan geen systematisch bijeengebrachte gegevens over de jurisprudentie met betrekking tot gendergebonden zaken) twee eerder beperkte onderzoeken verricht.

Uit de praktijk van het CGVS kan worden afgeleid dat bij de beoordeling van een aanvraag in het algemeen wel aandacht wordt geschonken aan gendergebonden motieven. De vluchtmotieven die door vrouwelijke asielzoekers worden ingeroepen zijn op zich echter niet altijd gendergebonden. Ze kunnen een gendergebonden dimensie hebben, maar die wordt door de administratie niet altijd onderkend en komt daarom niet altijd aan het licht.

In de praktijk noteert het CGVS vooral de volgende vormen van (vrees voor) gendergebonden vervolging: seksueel geweld en verkrachting, de gevolgen van het overtreden van sociale normen, het slachtoffer zijn van grove discriminatie of wrede en onmenselijke behandeling.. In veel mindere mate seksuele verminking.

Ook 'indirecte vervolging' (de vrouw wordt niet persoonlijk vervolgd maar koestert omwille van de vervolging van familieleden een ernstige vrees voor vervolging), en vervolging wegens het 'vrouw zijn' komen voor. Slechts hoogst zelden wordt gedwongen sterilisatie of huiselijk geweld ingeroepen.

Het 'behoren tot een bepaalde sociale groep' in de zin van Artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag als (enige) grond voor vervolging kan niet systematisch uit de jurisprudentie van het CGVS worden afgeleid.

In het algemeen wordt namelijk een systematisch inzicht in de jurisprudentie van de VBV gehinderd door het feit dat een beslissing tot weigering wel dient te worden gemotiveerd, maar een beslissing tot erkenning niet.

Bovendien: de beslissingen van het CGVS zijn vertrouwelijk.

◦ **De Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen**

In tegenstelling tot de beslissingen van het Commissariaat-generaal zijn de beslissingen van de Vaste Beroepscommissie openbaar.

In een aantal gevallen heeft de Vaste Beroepscommissie het aspect gender in haar beslissingen in aanmerking genomen. Het ging dan wel over zogenaamde twijfelgevallen, of gevallen waar dit aspect eerder in de procedure niet aan bod was gekomen. Het uitgangspunt is echter steeds geweest: 'voorzichtig ermee, en realistisch blijven'. De mogelijkheden zijn er, maar blijven eerder beperkt.

Toch moet worden vastgesteld dat de rechters niet negatief staan tegenover de problematiek van vrouwelijke asielzoekers.

Uit de beslissingen van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen kon echter gedurende jaren geen constante jurisprudentie worden afgeleid. De "vrees voor vervolging wegens het behoren tot een bepaalde sociale groep" in verband met gender bijvoorbeeld (zie *supra*, onder III, 4.) vormde zelden de enige grond voor de beslissing. Bijna altijd werden daarnaast andere gronden aangevoerd, en niet altijd even systematisch. Sommige beslissingen vormen een echte 'puzzel' en men moet zoeken naar de bepalende componenten van de motivering.

Wat betreft de erkenning van 'vrouwen' als een bepaalde sociale groep was de VBV dus eerder voorzichtig. Het vrouw zijn op zichzelf vormde nooit de grondslag voor een erkenningsbeslissing. Het geslacht is één criterium, naast vele andere.

In een opgemerkte beslissing uit 1999 besliste de VBV echter aan een Pakistaanse verzoekster, militante binnen een vrouwenbeweging die zich actief inzette voor de rechten van de vrouw, de vluchtelingenstatus toe te kennen. Door haar militantisme werd verzoekster slachtoffer van mishandelingen, waaronder verkrachting. Uit het motiverend deel van de beslissing blijkt duidelijk dat het de hoedanigheid van vrouw en militante was die tot deze beslissing leidde: *"..dat het evenwel gepast voorkomt deze te plaatsen in de algehele context van de situatie van de Pakistaanse vrouw; dat .. vaststaat dat de vrouw in Pakistan weinig of geen rechten kan doen gelden indien zij het slachtoffer is van geweld en meer in het bijzonder van verkrachting; dat in tegendeel vrouwen die het slachtoffer zijn van verkrachting in de meeste gevallen zelf worden vervolgd op grond van bestaande wetgeving; dat de overheden tot op heden geen stappen hebben ondernomen om deze discriminerende regelgeving om te buigen;.."*. Een ander element was de traditie van de 'honour killings' in Pakistan: *"..dat volgens deze aloude traditie mannen hun vrouwelijke familieleden mogen doden wanneer de eer van de familie op het spel staat; ...zelfs indien er nog maar een vermoeden bestaat.."* (VBV, 11 maart 1999).

Meer recent heeft de Beroepscommissie nog twee beslissingen genomen die direct het 'vrouw zijn' als mede element inriepen.

In de eerste zaak ging het om een vrouw uit Djibouti die door haar echtgenoot was mishandeld, een eis tot echtscheiding had ingediend, maar daarna zo door hem was bedreigd (hij had bovendien haar dochter tegen haar wil genitaal willen laten verminken) dat zij het land uit was gevlucht (22 maart 2002).

Duidelijker sprak de Commissie zich uit in de zaak van een vrouw uit Kameroen die gedwongen werd te trouwen met een veel oudere haar onbekende man, in een polygaam huwelijk. Met de hulp van een tante wist ze het land uit te komen. Ondanks het feit dat het hier ging om een familiezaak en dat de vrouw in kwestie zich niet tot de plaatselijke autoriteiten had gewend besliste de Commissie ook ditmaal in positieve zin. Overigens niet dan na gewezen te hebben op de belangrijke evolutie in de interpretatie van het begrip bepaalde sociale groep die de laatste jaren had plaats gehad in verschillende landen die partij zijn bij het Verdrag van Genève.

"Que la Commission estime également que dans certaines sociétés, les personnes d'un même sexe, ou certaines catégories de personnes d'un même sexe, peuvent être considérées comme formant un groupe social, à savoir un groupe de personnes partageant une ou des caractéristiques communes qui les différencient du reste de la société et qui est perçu comme tel par le reste de la population ou par les autorités..", en: "Que dans le présent cas d'espèce, la requérante a des raisons de craindre d'être persécutée du fait de son appartenance au groupe social des jeunes femmes camerounaises.." (8 maart 2002).

V. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. Met betrekking tot de internationale context

- De Raad voor de Gelijke kansen van Mannen en Vrouwen besluit dat, nu een uniform asielbeleid voor de landen van de Europese Unie tot stand komt, er dringend behoefte is aan een hernieuwde aandacht voor de bijzondere problematiek van de beoordeling van asielaanvragen, de procedure en de opvang van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen.
De Raad verwacht dat België, en meer in het bijzonder de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de onderhandelingen op Europees niveau dit aspect naar voren brengt.
- De Raad vraagt met klem dat bij de omzetting in nationale wetgeving van de nieuwe Richtlijn van de Raad van de Europese Unie tot vaststelling van minimum-normen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (CPM/2001/0181; CNS2001/0091) van 25 april 2002 steeds rekening wordt gehouden met de bijzondere problemen van vrouwelijke asielzoekers. Deze omzetting dient voor 1 mei 2004 te zijn voltooid.
- Daarnaast mogen aanvullende formele en schriftelijk vastgelegde richtlijnen, specifiek gericht op een uniforme en consistente interpretatie van het vluchtelingenrecht door de nationale asielinstanties, in het bijzonder waar het vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen betreft, niet ontbreken.
De Raad vraagt met klem dat zulke richtlijnen zouden worden uitgewerkt, en wel in overeenstemming met de 'Guidelines' van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen van mei 2002 met betrekking tot een gender-specifieke interpretatie van de Conventie van 1951 en het Protocol van 1967 met betrekking tot de Status van Vluchtelingen zoals hierboven besproken (zie *supra*, onder III, 3 en 4, Engelse en Franse tekst in bijlage).
Alleen op die manier kan een gelijkberechtiging tussen mannen en vrouwen in het nationale asielbeleid worden gerealiseerd.

- De Raad wenst dat in het Belgische beleid ten aanzien van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen niet enkel rekening wordt gehouden met de Conventie van Genève betreffende de Status van Vluchtelingen van 1951 en het Protocol van 1967, maar ook met de relevante internationale en Europese verdragen in verband met de rechten van de mens, en in het bijzonder met het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van de Vrouw van 1979 (CEDAW).
Daarbij dient te worden uitgegaan van de interpretatie van deze verdragen zoals die door de bevoegde instanties van de Verenigde Naties en de Raad van Europa op dit ogenblik wordt gehanteerd.
De commentaren en aanbevelingen van deze instanties met betrekking tot de situatie in België dienen met spoed en ernst te worden opgevolgd.
- Wat betreft de problematiek van de gezinshereniging wijst de Raad op het grote belang dat de vrouwelijke asielzoeker en vluchteling hecht aan het zoveel mogelijk bewaren van de eenheid van het gezin. De Raad is van mening dat de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de toegelaten kinderen moet worden vervangen door: alle kinderen die tot de nucleaire familie behoren, en in ieder geval alle gehandicapte kinderen.

2. Met betrekking tot de procedure

- De Raad voor Gelijke Kansen wenst dat zo spoedig mogelijk wordt overgegaan tot het opstellen van richtlijnen in verband met de procedure, in overeenstemming met de 'Guidelines' van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (zie *supra*, onder III, 3, III, i tot xii).
- Een aspect dat naar het oordeel van de Raad in de 'Guidelines' van de Hoge Commissaris niet voldoende aan bod komt is de *rol van tolken* in het verloop van de procedure. Nochtans blijkt dit van cruciaal belang. De persoonlijkheid, de instelling en de werkwijze van de tolk maakt juist in het geval van de vrouwelijk asielzoeker, en zeker waar sprake is van een gender-gebonden zaak, alle verschil. Tolken dienen een speciale training te ontvangen voor dit soort gevallen.
- De 'Guidelines' van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen houden zich in beginsel ook niet bezig met de organisatie van de opvang van kandidaatvluchtelingen en met de procedure *in een bepaald land*. De Raad voor de Gelijke Kansen van Mannen en Vrouwen wil dan ook, naast de algemene richtlijnen die zijn neergelegd in deze 'Guidelines', enkele aanbevelingen formuleren die meer in het bijzonder betrekking hebben op de werking van en de samenwerking tussen de verschillende asielinstanties in België.
- De Raad wijst op het belang van een systematisch *verwerken van gegevens* over gendergebonden zaken door alle asielinstanties, en een voortdurende uitwisseling van informatie. Tot nu is het niet mogelijk gebleken, degelijke statistieken op te stellen omtrent de gronden van de aanvragen, en de gronden van de weigering, respectievelijk de erkenning, van de status van vluchteling. Zo blijft het beleid terzake ondoorzichtig en inconsistent.
- Meer dan tot nu het geval is dient er samengewerkt te worden aan de uitbouw van een *gemeenschappelijk documentatiecentrum* dat ter beschikking staat van *alle* asielinstanties.
Daar dient algemene documentatie ter beschikking te zijn over de toestand in het land van herkomst, afkomstig van internationale en niet-goevernementele organisaties, maar heel in het bijzonder ook over de wetten en gebruiken met betrekking tot vrouwen.
De Raad wijst met name op de informatie die is neergelegd in de nationale rapporten die periodiek worden voorgelegd aan bepaalde VN-instanties, zoals de Comité's opgericht

- onder de verschillende mensenrechtenverdragen. Van belang zijn daarbij overigens ook de verslagen van de hoorzittingen, en de aanbevelingen terzake geformuleerd door het Comité in kwestie. Onnodig te zeggen dat de besprekingen en aanbevelingen van het CEDAW-Comité cruciaal zijn voor het onderwerp van dit Advies.
- Van verschillende zijden wordt naar voren gebracht dat er moet worden gedacht over de oprichting van een centraal *aanspreekpunt* voor gender-gebonden problemen. Het zou moeten openstaan voor kandidaatvluchtelingen, maar ook voor advocaten, NGO's... Het zou niet alleen informatie moeten kunnen verschaffen in verband met de procedure, maar ook over integratie, taalcursussen, medische en andere opvang, opleidingen, werkgelegenheid, contacten met (vrouwen) organisaties..
 - De Raad staat ook positief tegenover de suggestie van de oprichting van een intern *gender-specifiek bureau*. Het zou een coördinerende rol hebben tussen de verschillende asielinstanties, functioneren als een intern aanspreekpunt voor gendergebonden kwesties, toezien op de systematische toepassing van de genderspecifieke richtlijnen, gendergebonden trainingsprogramma's uitwerken en organiseren.
 - Daarnaast wenst de Raad in het bijzonder de aandacht te vestigen op de absolute noodzaak van een permanente multidisciplinaire vorming van alle betrokken ambtenaren en magistraten. Daarbij gaat het om sociale en culturele anthropologie, psychologie, slachtofferhulp, traumatologie en kennis van interculturele verhoudingen. De specifieke problematiek van vrouwelijk asielzoekers, en het belang van een gendergevoelige benadering, dient daarbij steeds aan bod te komen.
 - De Raad stelt vast dat de verkorting van de procedure in het algemeen in het belang is van de asielzoeker. Waar het echter vrouwelijke asielzoekers betreft, en zeker wanneer er aanwijzingen zijn van ernstige vormen van gendergebonden vervolging, kan een minder gehaaste afhandeling van cruciaal belang zijn voor een eerlijke procedure en een rechtvaardige beslissing.

3. Met betrekking tot de opvang en begeleiding van vrouwelijke asielzoekers

- De Raad stelt vast dat door niet-goevernementele organisaties belangrijk werk wordt verricht voor de opvang en begeleiding van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen. Dit werk verdient de steun van de overheid.
 - Ook de overheid zelf dient nog meer dan nu reeds het geval is aandacht te besteden aan informatie, taalcursussen, opvangcentra, sociale en economische integratie..
 - De Raad vindt een afzonderlijk opvangstructuur voor alleenstaande vrouwen een minimumvereiste.
 - Voor de bevordering van de zelfredzaamheid van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen is (informatie over de) beroepsopleiding en toegang tot de arbeidsmarkt cruciaal. Dit geldt in het bijzonder voor alleenstaande vrouwen en vrouwen die de hoofdverantwoordelijke zijn voor een gezin.
- * In dit Advies vraagt de Raad voor Gelijke Kansen aandacht voor de bijzondere problematiek van vrouwelijke asielzoekers. In dit verband wordt in de literatuur gewoonlijk het woord 'gender' gebruikt (gendergebonden, gendergevoelig, genderspecifiek..). Gender houdt verband met het culturele en maatschappelijke onderscheid dat in een bepaalde samenleving is ontstaan tussen mannen en vrouwen: een niet-statisch en veranderlijk element. Ook mannen kunnen dus te maken krijgen met genderproblemen (homoseksuelen). 'Sekse' daarentegen is een loutere aanduiding van het vrouwelijk (of mannelijk) geslacht. In dit Advies wordt uitsluitend gesproken over de gendergebonden problemen van vrouwelijke asielzoekers.