

RICHTLIJNEN INZAKE INTERNATIONALE BESCHERMING NR. 2:

“Het behoren tot een bepaalde sociale groep” binnen de context van artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen

I. INLEIDING

1. “Het behoren tot een bepaalde sociale groep” is één van de vijf gronden die genoemd worden in artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (*Convention relating to the Status of Refugees*) (hierna: “het Verdrag van 1951”). Het is de grond die de minste duidelijkheid biedt en hij wordt in het Verdrag van 1951 niet gedefinieerd. De grond wordt in toenemende mate aangevoerd bij besluitvorming over de vluchtelingenstatus, waarbij Staten reeds hebben erkend dat vrouwen, gezinnen, stammen, beroepsgroepen en homoseksuelen een bepaalde sociale groep kunnen vormen in de zin van het Verdrag van 1951. De evolutie van deze grond heeft het inzicht in de vluchtelingendefinitie in zijn geheel bevorderd. Deze richtlijnen bieden juridische interpretatierichtlijnen voor de beoordeling van aanvragen waarbij de aanvrager aanvoert een gegronde vrees te hebben voor vervolging wegens het behoren tot een bepaalde sociale groep.

2. Hoewel de grond afbakening behoeft - dat wil zeggen, de interpretatie mag de vier andere in het Verdrag genoemde gronden niet overbodig maken - dient een behoorlijke interpretatie te stroken met het onderwerp en doel van het Verdrag.¹ Aansluitend op het taalgebruik in het Verdrag kan deze categorie niet worden geïnterpreteerd als een verzamelbegrip dat van toepassing is op iedere persoon die vreest voor vervolging. Omwille van het behoud van de structuur en integriteit van de in het Verdrag gegeven definitie van een vluchteling kan een sociale groep derhalve niet *uitsluitend* worden gekenmerkt door het feit dat deze het doelwit is van vervolging (hoewel, zoals hieronder besproken, vervolging wel een relevante factor kan zijn bij het bepalen van de zichtbaarheid van een bepaalde sociale groep).

3. Er is geen ‘gesloten lijst’ van groepen die “een bepaalde sociale groep” kunnen vormen in de zin van artikel 1A, lid 2. In het Verdrag is geen specifieke lijst met sociale groepen opgenomen, en uit de bekrachtigingsgeschiedenis blijkt evenmin dat er een beperkt aantal vastgestelde groepen bestaan die aanspraak kunnen maken op deze grond. In tegendeel, de interpretatie van de term “het behoren tot een bepaalde sociale groep” dient te evolueren en open te staan voor de verscheidenheid en veranderende aard van groepen in verschillende samenlevingen en voor ontwikkelingen in de internationale mensenrechtennormen.

4. De Verdragsgronden sluiten elkaar niet uit. Een aanvrager kan in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus op meer dan één van de gronden genoemd in artikel 1A, lid 2.² Een aanvrager kan bijvoorbeeld stellen dat zij het risico loopt om vervolgd te worden omdat ze weigert traditionele kleding te dragen. Afhankelijk van de specifieke maatschappelijke omstandigheden kan ze aanspraak maken op grond van politieke opinie (als haar gedrag door de Staat wordt beschouwd als een politieke uiting die onderdrukt moet worden), religie (als haar gedrag voortkomt uit een religieuze overtuiging die de Staat bestrijdt), of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

II. INHOUDELIJKE ANALYSE

A. Overzicht van de praktijk in de Staten

5. In gerechtelijke uitspraken, regels, beleid en werkwijzen zijn verschillende interpretaties gehanteerd van wat wordt verstaan onder een sociale groep in de zin van het Verdrag van 1951. Er zijn twee benaderingen die bepalend zijn geweest voor de besluitvorming in rechtsgebieden met een ‘*common-law*’ systeem.

6. De eerste benadering is gebaseerd op ‘beschermde kenmerken’ (soms de ‘onveranderlijkhedenbenadering’ genoemd) en onderzoekt of een groep een onveranderlijk kenmerk gemeen heeft, of een kenmerk dat zo wezenlijk is voor de menselijke waardigheid dat niemand gedwongen mag worden om het te verloochenen. Een onveranderlijk kenmerk kan aangeboren zijn (zoals sekse of etniciteit) of onveranderlijk om andere redenen (zoals de historische feitelijkheid van een voormalig(e) connectie, beroep of status). Normen op het gebied van mensenrechten kunnen van nut zijn bij het bepalen welke kenmerken zo wezenlijk zijn voor de menselijke waardigheid dat men niet gedwongen mag worden om ze te verloochenen. Een beslismedewerker die deze

¹ Zie *Summary Conclusions – Membership of a Particular Social Group, Global Consultations on International Protection, San Remo Expert Roundtable*, 68 September 2001, nr. 2 (“*Summary Conclusions – Membership of a Particular Social Group*”).

² See UNHCR, *Handboek inzake de procedures en criteria voor het vaststellen van de vluchtelingenstatus krachtens het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)* (heruitgave, Genève, januari 1992), par. 6667, 77; en zie tevens *Summary Conclusions – Membership of a Particular Social Group*, no. 3.

benadering toepast, onderzoekt of de gestelde groep wordt gekenmerkt door: (1) een aangeboren, onveranderlijk kenmerk, (2) een tijdelijke of vrijwillige voormalige status die onveranderlijk is door de vaststaandheid van historische feiten, of (3) een kenmerk dat of connectie die zo wezenlijk is voor de menselijke waardigheid dat groepsleden niet gedwongen zouden mogen worden om dit te verloochenen. Met toepassing van deze benadering hebben rechtbanken en overheidsinstanties in verschillende rechtsgebieden geconcludeerd dat bijvoorbeeld vrouwen, homoseksuelen en gezinnen een 'bepaalde sociale groep' kunnen vormen in de zin van artikel 1A, lid 2.

7. De tweede benadering onderzoekt of een groep een gemeenschappelijk kenmerk heeft dat hen herkenbaar maakt als groep of waardoor zij zich onderscheiden van de samenleving. Dit wordt ook wel de 'sociale perceptiebenadering' genoemd. Ook onder deze methode zijn vrouwen, gezinnen en homoseksuelen erkend als bepaalde sociale groepen, afhankelijk van de omstandigheden van de maatschappij waarin ze leven.

8. In rechtsgebieden met een *civil law* systeem, is de 'bepaalde sociale groep' in het algemeen minder goed uitgewerkt. De meeste beslismedewerkers leggen meer nadruk op het wel of niet bestaan van het gevaar voor vervolging, dan op de maatstaf voor het bepalen wanneer er sprake is van een bepaalde sociale groep. Desondanks worden beide benaderingen genoemd, zowel de beschermde kenmerken als de sociale perceptie.

9. De analyses op basis van de twee benaderingen leiden regelmatig naar hetzelfde punt. Dit komt doordat groepen waarvan de leden een doelwit zijn vanwege een gemeenschappelijk onveranderlijk of wezenlijk kenmerk, vaak ook als sociale groep herkenbaar zijn in hun samenleving. Soms leiden de benaderingen echter tot uiteenlopende resultaten. Op basis van de sociale perceptie-benadering kan een groep bijvoorbeeld worden erkend op grond van een kenmerk dat noch onveranderlijk is, noch wezenlijk voor de menselijke waardigheid - zoals een beroep of sociale klasse.

B. De definitie van UNHCR

10. Gezien de verschillende benaderingen en de mogelijk hieruit voortvloeiende lacunes in de bescherming, is UNHCR van mening dat de twee benaderingen in overeenstemming zouden moeten worden gebracht.

11. De benadering van de beschermde kenmerken kan worden gezien als middel om de groepen die de kern van de sociale perceptie analyse vormen, te identificeren. Zodoende is het gepast om één enkele norm te hanteren waarin beide toonaangevende benaderingen zijn verwerkt:

een bepaalde sociale groep is een groep personen die een bepaald kenmerk gemeen hebben, anders dan hun risico op vervolging, of die door de samenleving als groep worden gezien. Dit kenmerk is vaak iets dat aangeboren of onveranderlijk is of dat anderszins fundamenteel is voor de identiteit, het geweten of het uitoefenen van de eigen mensenrechten.

12. Deze definitie omvat zowel kenmerken die historisch zijn en daarom niet veranderd kunnen worden, als kenmerken waarvan men, hoewel ze veranderd kunnen worden, deze verandering niet zou moeten eisen omdat ze zo nauw samenhangen met de identiteit van de persoon of een uiting zijn van fundamentele mensenrechten. Hieruit blijkt dat sekse valt binnen de grenzen van de categorie van de sociale groep, aangezien vrouwen een duidelijk voorbeeld zijn van een sociale subgroep met gemeenschappelijke aangeboren en onveranderlijke kenmerken, en zij regelmatig anders worden behandeld dan mannen.³

13. Indien een aanvrager een sociale groep aanvoert op basis van een kenmerk waarvan is vastgesteld dat het noch onveranderlijk noch wezenlijk is, dient verdere analyse uit te wijzen of de groep desalniettemin als kenbare groep wordt beschouwd in die samenleving. Als bijvoorbeeld is vastgesteld dat het bezit van een winkel of het uitoefenen van een bepaald beroep in een bepaalde samenleving geen onveranderlijk of wezenlijk deel is van de menselijke identiteit, kan er bij een winkelier [winkeliers] of beoefenaars van een specifiek beroep toch sprake zijn van een 'bepaalde sociale groep', mits ze in de samenleving worden gezien als een aparte groep.

³ Zie voor meer informatie omtrent gender-gerelateerde aanvragen de UNHCR *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* [Richtlijnen inzake internationale bescherming: Gender-gerelateerde vervolging binnen de context van artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen] (HCR/GIP/02/01, 10 mei 2002), evenals: *Summary Conclusions of the Expert Roundtable on Gender Related Persecution*, San Remo, 6-8 September 2001, nr. 5.

De rol van vervolging

14. Zoals hierboven opgemerkt, kan een bepaalde sociale groep niet uitsluitend worden gekenmerkt door de vervolging die de leden van die groep ondervinden of door een gemeenschappelijke vrees voor vervolging. Desondanks kunnen vervolgingshandelingen jegens een groep wel een relevante factor zijn in het bepalen van de zichtbaarheid van de groep in een bepaalde samenleving.⁴ Om een voorbeeld te noemen uit een veelgeciteerde uitspraak: “Hoewel vervolging niet de kenmerkende eigenschap van een sociale groep kan zijn, kunnen de daden van de vervolgers een bepaalde sociale groep in de samenleving wel zichtbaar maken of zelfs doen ontstaan. Linkshandige mannen vormen niet een bepaalde sociale groep. Als ze echter werden vervolgd vanwege het linkshandig zijn, zouden ze binnen hun samenleving waarschijnlijk snel herkenbaar worden als een bepaalde sociale groep. De vervolging vanwege linkshandigheid zou maken dat ze door de samenleving werden beschouwd als een bepaalde sociale groep. In dat geval zou het echter de eigenschap van linkshandigheid zijn, niet de vervolging, die hen kenmerkt als een bepaalde sociale groep.”⁵

Cohesie geen vereiste

15. In de praktijk van de Staten wordt breed gedragen dat een aanvrager niet hoeft aan te tonen dat de leden van een bepaalde groep elkaar kennen of als groep met elkaar omgaan. Dat wil zeggen dat ‘cohesie’ in de groep geen vereiste is.⁶ Relevant is enkel de vraag of de leden van de groep een gemeenschappelijk kenmerk delen. Dit is vergelijkbaar met de analysemethode voor de andere Verdragsgronden, waarbij het geen vereiste is dat de aanhangers van een religie of politieke opinie met elkaar omgaan of behoren tot een ‘coherente’ groep. Zo kunnen vrouwen onder bepaalde omstandigheden een bepaalde sociale groep vormen op basis van hun sekse als gemeenschappelijk kenmerk, ongeacht of ze op basis van dat gemeenschappelijke kenmerk met elkaar omgaan.

16. Verder is het enkel behoren tot een bepaalde sociale groep normaal gesproken niet voldoende om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus. Er zijn echter speciale omstandigheden denkbaar waaronder het behoren tot die groep op zichzelf een gegronde reden kan zijn tot vrees voor vervolging.⁷

Niet alle leden van de groep hoeven het risico te lopen op vervolging

17. Om het bestaan van een bepaalde sociale groep vast te stellen, hoeft een aanvrager niet aan te tonen dat iedereen die behoort tot een bepaalde sociale groep het risico loopt op vervolging.⁸ Net als bij de overige gronden is het niet nodig om te bewijzen dat alle leden van een politieke partij of etnische groep doelwit zijn van vervolging. Bepaalde leden van de groep lopen wellicht geen gevaar omdat ze bijvoorbeeld hun gemeenschappelijke kenmerk verborgen houden, niet bekend zijn bij de vervolgers, of met de vervolger samenwerken.

Relevantie van omvang

18. De grootte van de vermeende sociale groep is geen relevant criterium bij het bepalen of er sprake is van een bepaalde sociale groep in de zin van artikel 1A, lid 2. Dit geldt tevens voor zaken die voortvloeien uit de andere Verdragsgronden. Staten kunnen bijvoorbeeld streven naar onderdrukking van bepaalde religieuze of politieke ideologieën die wijd verbreid zijn binnen een bepaalde samenleving - misschien zelfs de meerderheid van de bevolking; het feit dat grote aantallen mensen het gevaar lopen vervolgd te worden, kan geen reden zijn om internationale bescherming te weigeren terwijl dit normaal gesproken gepast zou zijn.

19. In een aantal rechtsgebieden zijn ‘vrouwen’ erkend als een bepaalde sociale groep. Dit wil niet zeggen dat alle vrouwen in de maatschappij in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus. Een aanvrager moet nog steeds aantonen dat zij een gegronde vrees voor vervolging heeft vanwege het behoren tot die bepaalde sociale groep, dat ze niet valt onder één van de uitsluitingsgronden en dat ze voldoet aan andere relevante criteria.

⁴ Zie *Summary Conclusions - Membership of a Particular Social Group*, no. 6.

⁵ McHugh, J., in *Applicant A v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs*, (1997) 190 CLR 225, 264, 142 ALR 331.

⁶ Zie *Summary Conclusions - Membership of a Particular Social Group*, no. 4.

⁷ Zie UNHCR, *Handboek*, par. 79.

⁸ Zie *Summary Conclusions - Membership of a Particular Social Group*, no. 7.

Niet-statelijke actoren en het oorzakelijk verband (“wegens”)

20. Bij aanvragen voor de vluchtelingenstatus op grond van het behoren tot een bepaalde sociale groep zijn regelmatig aanvragers betrokken die het gevaar lopen schade te worden berokkend door niet-statelijke actoren. Bij deze aanvragen is een analyse van het oorzakelijk verband aan de orde geweest. Homoseksuelen kunnen bijvoorbeeld het slachtoffer worden van geweld door particuliere groepen; vrouwen lopen misschien het risico te worden mishandeld door hun echtgenoot of partner. Volgens het Verdrag moet een persoon een gegronde vrees voor vervolging hebben en die vrees voor vervolging moet zijn gebaseerd op één (of meer) van de Verdragsgronden. Het is geen vereiste dat de dader een overheidsactor is. Als de plaatselijke bevolking zich schuldig maakt aan discriminerend of anderszins grievend handelen, kan dit worden beschouwd als vervolging indien dit bewust wordt gedoogd door de autoriteiten, of indien de autoriteiten weigeren, of niet in staat blijken, om effectieve bescherming hiertegen te bieden.⁹

21. Een aanvrager voert normaal gesproken aan dat de persoon die de schade toebrengt of ermee dreigt, handelt wegens een van de in het Verdrag genoemde redenen. Als een niet-statelijke actor zich op basis van een Verdragsgrond schuldig maakt aan of dreigt met vervolging en de Staat niet bereid of in staat is om de aanvrager bescherming te bieden, staat het oorzakelijk verband vast. Dat wil zeggen dat het slachtoffer schade wordt berokkend wegens een Verdragsgrond.

22. Er kunnen zich ook situaties voordoen waarbij een aanvrager niet kan aantonen dat het toebrengen van of dreigen met schade door de niet-statelijke actor verband houdt met een van de vijf gronden. In het geval van huiselijk geweld kan een vrouw niet altijd vaststellen dat haar man haar mishandelt vanwege het behoren tot een sociale groep, een politieke opinie of andere Verdragsgrond. Is de Staat vanwege een van de vijf gronden echter niet bereid om haar bescherming te bieden, dan kan ze wellicht toch aanspraak maken op de vluchtelingenstatus: de schade die haar door haar man wordt berokkend, komt voort uit de onwil van de Staat wegens een Verdragsgrond om haar bescherming te bieden.

23. Deze redenering kan als volgt worden samengevat: Aan de vereiste van het oorzakelijk verband is voldaan: (1) indien er een reëel gevaar is voor vervolging door een niet-statelijke actor wegens redenen die verband houden met de Verdragsgronden, ongeacht of de afwezigheid van bescherming door de Staat verband houdt met het Verdrag; of (2) indien het gevaar voor vervolging door een niet-statelijke actor geen verband houdt met de Verdragsgronden, maar het onvermogen of de onwil van de Staat om bescherming te bieden wel te maken heeft met één van de in het Verdrag genoemde redenen.

⁹ Zie UNHCR, *Handboek* par. 65