

RICHTLIJNEN INZAKE INTERNATIONALE BESCHERMING NR. 1:

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

I. INLEIDING

1. “Gender-gerelateerde vervolging” is een term die *an sich* geen juridische betekenis heeft. Het wordt gebruikt om te verwijzen naar een breed scala aan aanvragen waarbij gender een relevante overweging is bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus. In deze richtlijnen wordt specifiek ingegaan op de interpretatie van de vluchtelingendefinitie zoals vervat in artikel 1A, lid 2, van het *Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen* (hierna te noemen: het “Verdrag van 1951”) vanuit het oogpunt van gender en worden procedurele werkwijzen voorgesteld om te zorgen dat er in de procedures voor vaststelling van de vluchtelingenstatus voldoende rekening wordt gehouden met vrouwelijke aanvragers en dat de verschillende gender-gerelateerde aanvragen als zodanig worden erkend.

2. Het is een algemeen aanvaard principe dat de gehele vluchtelingendefinitie dient te worden geïnterpreteerd met bewustzijn van mogelijke genderaspecten voor een accurate beoordeling van aanvragen voor de vluchtelingenstatus. Deze benadering is onderschreven door de Algemene Vergadering en door het Uitvoerend Comité van UNHCR.¹

3. Voor een goed begrip van de aard van gender-gerelateerde vervolging, is het van wezenlijk belang om het onderscheid tussen ‘gender’ en ‘seks/geslacht’ te maken en te definiëren. Gender heeft betrekking op de verhouding tussen man en vrouw op basis van sociaal of cultureel bepaalde en ontstane identiteiten, status, rollen en verantwoordelijkheden die aan een van beide seksen worden toegekend, terwijl seks/geslacht een biologische aanduiding is. Gender is niet statisch of aangeboren, maar krijgt naar verloop van tijd een sociaal en cultureel gevormde betekenis. Gender-gerelateerde aanvragen kunnen worden ingediend door zowel vrouwen als mannen, hoewel dat vaker gebeurt door vrouwen, als gevolg van bepaalde vormen van vervolging. Soms kan de seks van de aanvrager een belangrijke rol spelen in de aanvraag en dient de beslismedewerker daar alert op te zijn. In andere gevallen heeft een aanvraag van een vrouwelijke asielzoeker niets te maken met haar seks. Gender-gerelateerde aanvragen hebben doorgaans betrekking op, maar zijn niet beperkt tot, seksueel geweld, familiaal/huiselijk geweld, gedwongen geboorteregeling, vrouwelijke genitale verminking, bestraffing wegens overtreding van sociale conventies en discriminatie van homoseksuelen.

4. Als het Verdrag van 1951 op een gendergevoelige manier wordt uitgelegd, betekent dit niet dat alle vrouwen automatisch recht hebben op de vluchtelingenstatus. De aanvrager moet aantonen dat hij of zij een gegronde vrees heeft voor vervolging wegens ras, religie, nationaliteit, politieke opinie of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

II. INHOUDELIJKE ANALYSE

A. Achtergrond

5. De vluchtelingendefinitie is in de loop van de geschiedenis steeds geïnterpreteerd vanuit een mannelijk referentiekader, waardoor veel aanvragen van vrouwen en homoseksuelen niet zijn erkend. In de afgelopen 10 jaar is er in jurisprudentie, de algemene praktijk van Staten en in academische stukken echter grote vooruitgang geboekt in de analyse van en het inzicht in seks en gender in de context van vluchtelingen. Deze ontwikkelingen lopen parallel aan, en worden ondersteund door, ontwikkelingen in internationale mensenrecht

¹ In zijn conclusies van oktober 1999, *Conclusions No. 87 (n)*, sprak het Uitvoerend Comité “zijn waardering uit voor de bijzondere inspanningen van de Staten om het genderperspectief op te nemen in het asielbeleid, regelgeving en praktijken; spoorde het Staten, UNHCR en andere betrokken partijen aan om bredere acceptatie te bevorderen en in hun beschermingscriteria op te nemen dat vervolging gender-gerelateerd kan zijn of kan plaatsvinden door middel van seksueel geweld; spoorde het voorts UNHCR en andere betrokken partijen aan om richtlijnen, gedragscodes en opleidingsprogramma’s op het gebied van gender-gerelateerde vluchtelingenkwesties te ontwikkelen, te bevorderen en implementeren, met het oog op het mainstream maken van het genderperspectief en de verantwoordingsplicht voor de tenuitvoerlegging van genderbeleid te vergroten.” Zie tevens de conclusies van het Uitvoerend Comité: *Executive Committee Conclusion No. 39, Refugee Women and International Protection, 1985; No. 73, Refugee Protection and Sexual Violence, 1993; No. 77(g), General Conclusion on International Protection, 1995; No. 79(o), General Conclusion on International Protection, 1996; en No. 81(t), General Conclusion on International Protection, 1997.*

tenwetgeving en -normen,² evenals daaraan gerelateerde gebieden van het internationaal recht, waaronder jurisprudentie van het Internationaal Tribunaal voor voormalig Joegoslavië en Rwanda, en het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Dienaangaande moet bijvoorbeeld worden opgemerkt dat schadelijke praktijken die in strijd zijn met internationale wetgeving en normen op het gebied van mensenrechten niet kunnen worden gerechtvaardigd door argumenten van historische, traditionele, religieuze of culturele aard.

6. Hoewel gender niet specifiek wordt genoemd in de vluchtelingdefinitie, is het algemeen bekend dat het van invloed of bepalend kan zijn voor de geleden vervolging of de berokkende schade en voor de redenen voor deze behandeling. De vluchtelingdefinitie, op juiste wijze geïnterpreteerd, omvat derhalve ook gender-gerelateerde aanvragen. Het is zodoende niet noodzakelijk om een grond toe te voegen aan de definitie van het Verdrag van 1951.³

7. Bij het toepassen van de criteria van de vluchtelingdefinitie tijdens de procedure ter vaststelling van de vluchtelingenstatus is het van belang om een holistische benadering te hanteren en bij de beoordeling rekening te houden met alle relevante omstandigheden in de casus. Het is essentieel om zowel een volledig beeld te hebben van het karakter, de achtergrond en de persoonlijke ervaringen van de asielzoeker, als een analyse en actuele kennis van de specifieke historische, geografische en culturele omstandigheden in het land van herkomst. Generalisaties over vrouwen of mannen werken contraproductief en kunnen ervoor zorgen dat cruciale verschillen, die van belang kunnen zijn voor een bepaalde casus, over het hoofd worden gezien.

8. Hieronder worden de onderdelen van de definitie besproken die een gendergevoelige interpretatie behoeven. De andere criteria (bijv. zich bevinden buiten het land van herkomst) blijven uiteraard ook relevant voor de holistische beoordeling van elke aanvraag. Overal waar in dit document de term 'vrouw' wordt gebruikt, wordt hiermee tevens 'meisje' bedoeld.

B. Gegronde vrees voor vervolging

9. Wat geldt als een gegronde vrees voor vervolging hangt af van de specifieke omstandigheden van elke afzonderlijke casus. Hoewel vrouwelijke en mannelijke bloot kunnen staan aan dezelfde soort schade, kunnen ze ook vormen van vervolging ondervinden specifiek voor hun sekse. In het internationaal recht inzake mensenrechten en het internationaal strafrecht zijn bepaalde daden duidelijk erkend als schendingen van deze rechten en wetten, zoals seksueel geweld, en worden deze ook gekwalificeerd als ernstige schendingen, die neerkomen op vervolging.⁴ In die zin kan het internationaal recht beslismedewerkers helpen om te bepalen of er bij een bepaalde daad sprake is van vervolging. Het lijkt geen twijfel dat verkrachting en andere vormen van gender-gerelateerd geweld, zoals bruidsschat-gerelateerd geweld, vrouwelijke genitale verminking, huiselijk geweld en mensenhandel⁵ daden zijn die ernstige (geestelijke en lichamelijke) pijn en leed veroorzaken en die zijn gebruikt bij wijze van vervolging, hetzij door een Staat, hetzij door particuliere actoren.

10. Bij het beoordelen van gender-gerelateerde aanvragen is het van wezenlijk belang gebleken om vast te stellen dat een bepaalde wet als zodanig zelf neerkomt op vervolging. Dit is met name het geval doordat bepaalde relevante wetten voortkomen uit traditionele of culturele normen en praktijken die niet per se voldoen aan de normen van de internationale mensenrechten. Zoals altijd geldt ook dan echter dat de aanvrager moet aantonen dat hij of zij een gegronde vrees heeft voor vervolging als gevolg van die wet. Dit is bijvoorbeeld niet het geval als een wet die vervolging inhoudt weliswaar nog bestaat, maar niet langer wordt gehandhaafd.

² Nuttige documenten zijn o.a. de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (*Universal Declaration of Human Rights*) 1948, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ICCPR) 1966, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) 1966, het Verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw (*Convention on the Political Rights of Women*) 1953, het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestrafing (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) 1984, het Verdrag inzake de rechten van het kind (CRC) 1989, en met name het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW) 1979 en de Verklaring inzake de uitbanning van discriminatie tegen de vrouw (*Declaration on the Elimination of Violence against Women*) 1993. Relevante regionale instrumenten zijn onder andere het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), 1950, *American Convention on Human Rights*, 1969, en *African Charter on Human and Peoples' Rights*, 1981.

³ Zie *Summary Conclusions – Gender Related Persecution, Global Consultations on International Protection, San Remo Expert Roundtable*, 6-8 september 2001, nr. 1 en 3 ("*Summary Conclusions – Gender Related Persecution*").

⁴ Zie UNHCR, *Handboek*, par. 51.

⁵ Zie hieronder, par. 18.

11. Het kan voorkomen dat, hoewel een bepaalde Staat een vervolgingspraktijk heeft verboden (zoals vrouwelijke genitale verminking), de Staat deze praktijk toch nog gedooft of toelaat, of er niet in slaagt deze praktijk effectief te bestrijden. In dergelijke gevallen geldt deze praktijk nog steeds als vervolging. Het feit dat er een wet is ingevoerd die bepaalde vervolgingspraktijken verbiedt of afkeurt, is als zodanig niet voldoende aanleiding om te bepalen dat een individu geen aanspraak kan maken op de vluchtelingenstatus.

12. Indien de sanctie of straf voor het niet in acht nemen of overtreden van beleid of een wet buitenproportioneel zwaar is en een genderspecifiek aspect heeft, komt dit neer op vervolging.⁶ Zelfs als de wet algemeen van toepassing is, mag de straf of behandeling niet zo streng zijn dat deze niet in verhouding staat tot hetgeen de wet beoogt. De ernstige bestraffing van vrouwen die door het overtreden van een wet in strijd handelen met sociale conventies in een maatschappij, kan zodoende neerkomen op vervolging.

13. Zelfs als het beoogde doel van een wet of beleid gerechtvaardigd is, kunnen methoden om hieraan uitvoering te geven, worden beschouwd als vervolging als deze leiden tot wezenlijk schadelijke gevolgen voor de betrokken personen. Geboorteregeling is bijvoorbeeld een algemeen aanvaarde methode om al te grote bevolkingsgroei tegen te gaan. Indien aan dit beleid echter uitvoering wordt gegeven door middel van gedwongen abortussen en sterilisaties, is dit in strijd met de fundamentele rechten van de mens. Dergelijke praktijken, ook al vinden ze plaats in het kader van een rechtmatige wet, worden erkend als ernstige schendingen en beschouwd als vervolging.

Discriminatie die neerkomt op vervolging

14. Hoewel men het er in het algemeen over eens is dat er bij 'enkel' discriminatie normaal gesproken geen sprake is van vervolging, kan een patroon van discriminatie of minder gunstige behandeling cumulatief neerkomen op vervolging en internationale bescherming rechtvaardigen. Zo is er bijvoorbeeld sprake van vervolging indien discriminerende maatregelen voor de betrokken persoon gevolgen van wezenlijk nadelige aard hebben, bijv. ingrijpende beperking van het recht om in het levensonderhoud te voorzien, van het recht om een religie uit te oefenen, of van de toegang tot beschikbare onderwijsvoorzieningen.⁷

15. Van belang bij gender-gerelateerde aanvragen is ook het analyseren van vormen van discriminatie door de Staat bij het niet beschermen van personen tegen bepaalde schade. Indien de Staat, door middel van beleid of praktijken, bepaalde rechten of bescherming tegen ernstige schendingen niet verleent, kan deze discriminatie bij het bieden van bescherming, die kan leiden tot ongestrafte berokkening van ernstige schade, neerkomen op vervolging. Bepaalde gevallen van huiselijk geweld of misbruik vanwege een afwijkende seksuele geaardheid zouden in dit kader bijvoorbeeld kunnen worden geanalyseerd.

Vervolging wegens seksuele geaardheid

16. Bij aanvragen van vluchtelingen die betrekking hebben op een afwijkende seksuele geaardheid speelt gender een rol. De seksuele geaardheid of gewoonten van een aanvrager kan/kunnen relevant zijn indien hij of zij vervolging (waaronder discriminatie) heeft ondervonden vanwege zijn of haar seksuele geaardheid of gewoonten. In veel van dergelijke gevallen heeft de aanvrager geweigerd zich te schikken naar sociaal of cultureel bepaalde rolpatronen of verwachtingen omtrent het gedrag van zijn of haar sekse. Het vaakst voorkomend zijn aanvragen van homoseksuelen, transseksuelen en travestieten, die zijn geconfronteerd met openlijke vijandigheid, geweld, mishandeling of ernstige of cumulatieve discriminatie.

17. In samenlevingen waar homoseksualiteit illegaal is, kan het opleggen van zware strafrechtelijke sancties wegens homoseksuele gedragingen neerkomen op vervolging, net zoals voor vrouwen als zij in bepaalde samenlevingen weigeren om een sluiert te dragen. Zelfs als homoseksualiteit niet strafbaar is, kan een aanvraag gerechtvaardigd zijn als de Staat discriminerende praktijken of schade die de aanvrager wordt berokkend, gedooft of toelaat, of als de Staat de aanvrager niet effectief kan beschermen tegen dergelijke schade.

⁶ Personen die vluchten voor gerechtelijke vervolging of straf voor een algemeen delict zijn doorgaans geen vluchteling. Het onderscheid kan echter onduidelijk zijn, met name als er sprake is van een buitensporige straf voor het overtreden van een rechtmatige wet. 4 Zie UNHCR, *Handboek*, par. 56 en 57.

⁷ Zie UNHCR, *Handboek*, par. 54.

Vervolgning in de vorm van mensenhandel voor gedwongen prostitutie of seksuele uitbuiting⁸

18. Vrouwen en minderjarigen die het slachtoffer zijn van mensenhandel kunnen in bepaalde gevallen aanspraak maken op de vluchtelingenstatus op grond van het Verdrag van 1951. Het onder dwang of misleiding werven van vrouwen of minderjarigen voor gedwongen prostitutie of seksuele uitbuiting is een vorm van gender-gerelateerd geweld of misbruik die zelfs tot de dood kan leiden. Het kan worden beschouwd als een vorm van foltering en van wrede, onmenselijke of vernederende behandeling. Het kan tevens de bewegingsvrijheid van een vrouw ernstig beperken, bijvoorbeeld veroorzaakt door ontvoering, gevangenneming en/of het afnemen van het paspoort of andere identiteitspapieren. Bovendien lopen vrouwen en minderjarigen die het slachtoffer zijn van mensenhandel na ontsnapping en/of terugkeer het risico op ernstige repercussies, zoals represailles of vergelding door bendes of individuele mensenhandelaars, de reële mogelijkheid om opnieuw verhandeld te worden, ernstige uitstoting uit de familie of gemeenschap, of ernstige discriminatie. In individuele gevallen kan iemand die het slachtoffer is geworden van mensenhandel voor gedwongen prostitutie of seksuele uitbuiting, en waarbij de Staat geen bescherming kan of wil bieden tegen dergelijke (dreiging van) schade, zodoende aanspraak maken op de vluchtelingenstatus.⁹

Actoren van vervolging

19. De vluchtelingendefinitie biedt ruimte om zowel Staten als niet-Statelijke actoren te erkennen als actoren van vervolging. Hoewel het meestal de autoriteiten in een land zijn die zich schuldig maken aan vervolging, kan het ook worden beschouwd als vervolging als de plaatselijke bevolking of een individu zich schuldig maakt aan discriminerend of anderszins grievend handelen en de autoriteiten dit bewust toelaten, of weigeren of niet in staat blijken om effectieve bescherming hiertegen te bieden.¹⁰

C. Het oorzakelijk verband ("wegens")

20. Er moet een verband worden aangetoond tussen de gegronde vrees voor vervolging en één of meer van de Verdragsgronden. Dat wil zeggen dat dit moet zijn "wegens ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke opinie". De Verdragsgrond moet een relevante medeoorzaak zijn, maar hoeft niet de enige of voornaamste oorzaak te zijn. In veel rechtsgebieden moet het oorzakelijk verband ("wegens") expliciet worden vastgesteld (bijv. in bepaalde Staten met een 'common law' systeem), terwijl in andere Staten de causaliteit niet wordt behandeld als een kwestie die apart geanalyseerd dient te worden, maar deel uitmaakt van de holistische analyse van de vluchtelingendefinitie. Bij veel gender-gerelateerde aanvragen ligt de moeilijkheid voor de beslismedewerker niet zozeer bij het bepalen van de grond die van toepassing is, maar eerder bij het vaststellen van het oorzakelijk verband; dat de gegronde vrees voor vervolging bestaat wegens die grond. Voor het vaststellen van het vereiste oorzakelijk verband volstaat het als de overheids- of niet-overheidsactor van vervolging de Verdragsgrond toedicht aan de aanvrager.

21. In gevallen waar een risico is op vervolging door een niet-overheidsactor (bijv. een echtgenoot, partner of andere actor die niet de Staat is) wegens redenen die verband houden met een Verdragsgrond, staat het oorzakelijk verband vast, ongeacht of de afwezigheid van bescherming door de Staat verband houdt met het Verdrag. Als het risico op vervolging door een niet-overheidsactor geen verband houdt met een Verdragsgrond, 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 gronden, staat het oorzakelijk verband ook vast.¹¹

⁸ In deze richtlijnen heeft "mensenhandel" de betekenis zoals omschreven in artikel 3 van het Protocol van de Verenigde Naties inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, 2000 (*United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000*). In artikel 3 wordt "mensenhandel" gedefinieerd als: "het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting. Uitbuiting omvat mede: ten minste de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen."

⁹ Afhankelijk van de omstandigheden kan mensenhandel voor andere doeleinden in bepaalde gevallen ook neerkomen op vervolging.

¹⁰ Zie UNHCR, *Handboek*, par. 65.

¹¹ Zie *Summary Conclusions - Gender Related Persecution*, no. 6.

D. De Verdragsgronden

22. Het waarborgen van een gender-gevoelige interpretatie van elk van de Verdragsgronden is van belang bij het vaststellen of een aanvrager voldoet aan de criteria van de vluchtelingdefinitie. In veel gevallen heeft de aanvrager te maken met vervolging wegens een Verdragsgrond die aan hem of haar wordt toegeschreven of toegedicht. In veel samenlevingen worden bijvoorbeeld de politieke opvattingen, het ras, de nationaliteit, religie of sociale banden van een vrouw geacht overeen te komen met die van haar familieleden, mensen met wie ze omgaat, of haar gemeenschap.

23. Men moet zich ook bewust zijn van het feit dat de gevreesde vervolging in veel gender-gerelateerde aanvragen verband kan houden met één of meer van de Verdragsgronden. Een aanvraag voor de vluchtelingenstatus op grond van overtreding van sociale of religieuze normen kan bijvoorbeeld worden geanalyseerd vanuit het oogpunt van religie, politieke opinie of het behoren tot een bepaalde sociale groep. De aanvrager hoeft niet specifiek de redenen aan te geven waarom hij of zij een gegronde vrees voor vervolging heeft.

Ras

24. In de zin van de vluchtelingdefinitie wordt ras gedefinieerd als alle soorten etnische groepen waarnaar in het gangbaar taalgebruik als 'ras' wordt verwezen.¹² Vervolging wegens ras kan bij mannen en vrouwen op verschillende manieren tot uitdrukking komen. De vervolger kan bijvoorbeeld ervoor kiezen om de etnische identiteit en/of het welzijn van een raciale groep te vernietigen door de mannen te doden, verminken, of gevangen te nemen, terwijl de vrouwen verantwoordelijk worden geacht voor de voortplanting van de etnische of raciale identiteit en derhalve op een andere manier worden vervolgd, zoals door seksueel geweld of geboorteregeling.

Religie

25. In bepaalde Staten kent de religie bepaalde rollen of gedragscodes toe aan respectievelijk vrouwen en mannen. Als een vrouw de aan haar toegekende rol niet vervult of zich niet aan de gedragscodes houdt, en daardoor gestraft wordt, kan zij een gegronde vrees hebben voor vervolging wegens religie. Het feit dat een vrouw zich niet houdt aan dergelijke codes kan worden opgevat als bewijs van onaanvaardbare religieuze opvattingen, ongeacht wat ze in werkelijkheid gelooft. Een vrouw kan geconfronteerd worden met schade of kwaad (*harm*) vanwege bepaalde religieuze overtuigingen of gebruiken die ze heeft of die aan haar worden toegedicht, waaronder het weigeren om bepaalde overtuigingen te hebben, een bepaalde religie te praktiseren of zich te gedragen volgens de leer van een voorgeschreven religie.

26. Er is bij gender-gerelateerde aanvragen sprake van enige overlap tussen de gronden religie en politieke opinie, met name op het gebied van toegedichte politieke opinie. Religieuze leerstellingen vereisen bepaald gedrag van een vrouw, terwijl tegendraads gedrag ook kan worden gezien als bewijs van een onaanvaardbare politieke opinie. In sommige samenlevingen kan de rol van een vrouw bijvoorbeeld worden bepaald door de regels van de Staat of de officiële religie. Het feit dat een vrouw zich niet aan deze rol conformeert, kan door de autoriteiten of andere actoren van vervolging worden gezien als het niet-praktiseren of niet hebben van een bepaalde religieuze overtuigingen. Tegelijkertijd kan het niet conformeren ook worden opgevat als het hebben van een onaanvaardbare politieke opinie die een bedreiging vormt voor de structuur waarop de politieke macht rust. Dit is met name het geval in samenlevingen waar er in de instanties, wetgeving en beginselen weinig scheiding is van kerk en staat.

Nationaliteit

27. Onder de term "nationaliteit" wordt niet enkel 'staatsburgerschap' verstaan. Het verwijst tevens naar het behoren tot een etnische groep of taalgroep en kan incidenteel overlappen met de term 'ras'.¹³ Hoewel vervolging wegens nationaliteit (net als bij ras) niet specifiek vrouwen of mannen ten deel valt, is gender vaak wel bepalend voor de aard van de vervolging, waarvan seksueel geweld gericht op vrouwen en meisjes het meest voorkomende voorbeeld is.

¹² Zie UNHCR, *Handboek*, para. 68.

¹³ Zie UNHCR, *Handboek*, par. 74.

Het behoren tot een bepaalde sociale groep¹⁴

28. Gender-gerelateerde aanvragen zijn vaak onderzocht binnen de kaders van deze grond, hetgeen een goed begrip van wat deze term inhoudt onmisbaar maakt. Door de grote nadruk op de grond van de sociale groep zijn in sommige gevallen echter andere toepasselijke gronden, zoals religie of politieke opinie, over het hoofd gezien. De interpretatie van deze grond mag de vier andere in het Verdrag genoemde gronden dus niet overbodig maken.

29. 'Een bepaalde sociale groep' is een groep personen die een 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 anderszins fundamenteel voor de identiteit, het geweten of het uitoefenen van de eigen mensenrechten.

30. Hieruit blijkt dat sekse valt binnen de grenzen van de categorie 'sociale groep', waarbij vrouwen een duidelijk voorbeeld zijn van een sociale subgroep met gemeenschappelijke aangeboren en onveranderlijke kenmerken, en zij vaak anders worden behandeld dan mannen.¹⁵ Door hun kenmerken zijn ze ook in de maatschappij herkenbaar als groep, waardoor ze in sommige landen blootstaan aan een andere behandeling en aan andere standaarden.¹⁶ Deze definitie is evenzeer van toepassing op homoseksuelen, transseksuelen of travestieten.

31. De omvang van de groep is soms gebruikt als reden om 'vrouwen' in het algemeen niet te erkennen als een bepaalde sociale groep. Dit argument vindt geen weerslag in feiten of logica, aangezien de andere gronden niet gebonden zijn aan een bepaalde omvang. Het mag evenmin een vereiste zijn dat de bepaalde sociale groep samenhangend is of dat de leden vrijwillig met elkaar omgaan,¹⁷ noch dat elk lid van de groep het risico loopt om vervolgd te worden.¹⁸ Hoewel men het erover eens is dat de groep onafhankelijk van de vervolging herkenbaar moet zijn, kan discriminatie of vervolging wel een relevante factor zijn bij het bepalen van de zichtbaarheid van de groep in een bepaalde context.¹⁹

Politieke opinie

32. Een aanvrager die deze grond aanvoert, dient aan te tonen dat hij of zij een gegronde vrees voor vervolging heeft wegens het hebben van bepaalde politieke opinies (die meestal afwijken van die van de regering of delen van de samenleving), of omdat dergelijke overtuigingen aan hem of haar zijn toegedicht. Politieke opinie moet worden opgevat in de ruimste zin, met inbegrip van elke overtuiging over enig onderwerp waarbij het apparaat van de Staat, de regering, de maatschappij of beleid betrokken is. Een overtuiging omtrent genderrollen kan hier ook onder vallen. Ook non-conformistisch gedrag dat ertoe leidt dat de vervolger aan hem of haar een politieke opinie toedicht, valt onder deze noemer. In deze zin bestaat er niet zozeer een inherent politieke of niet-politieke activiteit, maar bepaalt de context de aard van de zaak. Bij een aanvraag op grond van politieke opinie wordt de aanvrager echter wel verondersteld overtuigingen te hebben of te worden toegedicht die de autoriteiten of maatschappij niet dulden; die kritiek inhouden op hun beleid, tradities of werkwijzen. Voorondersteld wordt ook dat dergelijke overtuigingen door de autoriteiten of relevante delen van de maatschappij zijn of zouden kunnen worden opgemerkt, of door hen aan de aanvrager worden toegedicht. Het is niet altijd noodzakelijk om een dergelijke opinie te hebben geuit, of al enige vorm van discriminatie of vervolging te hebben ondervonden. In zulke omstandigheden dient de toetsing van de gegronde vrees te zijn gebaseerd op een beoordeling van de gevolgen waarmee een aanvrager met bepaalde opvattingen bij terugkeer zou worden geconfronteerd.

¹⁴ Zie voor meer informatie de UNHCR *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (Richtlijnen inzake internationale bescherming: "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) (HCR/GIP/02/02, 7 mei 2002).

¹⁵ Zie *Summary Conclusions - Gender Related Persecution*, no. 5.

¹⁶ Zie tevens *Executive Committee Conclusion No. 39, Refugee Women and International Protection*, 1985; "het staat Staten ... vrij om de uitleg te hanteren dat vrouwelijke asielzoekers die vreed of onmenselijk worden behandeld wegens het schenden van de sociale conventies die gelden binnen hun samenleving, kunnen worden beschouwd als 'een bepaalde sociale groep' in de zin van artikel 1A, lid 2, van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties van 1951.

¹⁷ Zie *Summary Conclusions - Membership of a Particular Social Group, Global Consultations on International Protection, San Remo Expert Round-table, 6-8 september 2001*, nr. 4 ("Summary Conclusions - Membership of a Particular Social Group").

¹⁸ Zie *Summary Conclusions - Membership of a Particular Social Group, Ibid.*, no. 7.

¹⁹ Zie *Summary Conclusions - Membership of a Particular Social Group, Ibid.*, no. 6.

33. Het beeld van een politieke vluchteling als iemand die vlucht voor vervolging wegens directe betrokkenheid bij politieke activiteiten komt niet altijd overeen met de werkelijke ervaringen van vrouwen in bepaalde samenlevingen. Vrouwen nemen minder vaak dan mannen deel aan in het oog springende politieke activiteiten en zijn vaker betrokken bij politieke activiteiten 'op een lager niveau' die passen binnen de heersende genderrollen. Een vrouw verzorgt bijvoorbeeld zieke rebellen, werft sympathisanten, of werkt mee aan de vervaardiging en verspreiding van folders. Vaak wordt aan vrouwen de politieke opinie van hun gezin of mannelijke familieleden toegeschreven en worden ze vervolgd vanwege de activiteiten van hun mannelijke familieleden. Hoewel dit kan worden geanalyseerd in de context van een toegerekende politieke opinie, kan het ook worden bekeken als vervolging wegens het behoren tot een bepaalde sociale groep, namelijk haar gezin/familie (*family*). Dit zijn factoren waarmee men in gender-gerelateerde zaken rekening dient te houden.

34. Het is bij gender-gerelateerde zaken evenzeer belangrijk om te erkennen dat een vrouw misschien niet wil deelnemen aan bepaalde activiteiten, zoals het bereiden van maaltijden voor regeringssoldaten, hetgeen door de vervolger(s) kan worden opgevat als het hebben van een afwijkende politieke opinie.

III. PROCEDURELE KWESTIES²⁰

35. Personen die gender-gerelateerde aanvragen voor de vluchtelingenstatus indienen, vooral als ze foltering of traumatische gebeurtenissen hebben doorstaan, hebben een veilige omgeving nodig waar ze de zekerheid hebben dat hun aanvraag vertrouwelijk wordt behandeld. Door schaamte over wat ze hebben meegemaakt, of door het trauma, zijn aanvragers soms huiverig om de ware ernst en omvang van de geleden of gevreesde vervolging uiteen te zetten. Soms zijn ze nog steeds bang voor gezagsdragers of vrezen ze afwijzing en/of represailles van hun gezin en/of gemeenschap.²¹

36. Tegen deze achtergrond, om te zorgen dat gender-gerelateerde aanvragen, met name van vrouwen, op de juiste manier worden beschouwd in het proces van vaststelling van de vluchtelingenstatus, dienen de volgende maatregelen in acht te worden genomen:

i. Vrouwelijke asielzoekers dienen apart gehoord te worden, zonder de aanwezigheid van mannelijke gezinsleden [/familieleden], zodat ze de kans hebben om hun eigen verhaal te doen. Er dient te worden uitgelegd dat ze wellicht zelfstandig aanspraak hebben [op de vluchtelingenstatus].

ii. Het is van wezenlijk belang dat vrouwen informatie over, toegang tot en juridisch advies inzake het proces ter vaststelling van de vluchtelingenstatus wordt verschaft, op een manier en in een taal die ze begrijpen.

iii. Aanvragers moeten op de hoogte worden gesteld van het feit dat ze kunnen vragen om een gehoord medewerker en tolk van hetzelfde geslacht²² en voor vrouwelijke aanvragers moet dit automatisch worden geregeld. Gehoord medewerkers en tolken dienen zich ook bewust te zijn van en alert op culturele of religieuze gevoeligheden of persoonlijke factoren zoals leeftijd en onderwijsniveau.

²⁰ Dit deel is mede tot stand gekomen dankzij de waardevolle hulp van verschillende Staten en andere betrokkenen, waaronder de volgende richtlijnen: *Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women* (Immigration and Naturalization Service, Verenigde Staten, 26 mei 1995); *Refugee and Humanitarian Visa Applicants: Guidelines on Gender Issues for Decision Makers* (Department of Immigration and Humanitarian Affairs, Australië, juli 1996) (hierna: "Australian Guidelines on Gender Issues for Decision Makers"); *Guideline 4 on Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution: Update* (Immigration and Refugee Board, Canada, 13 november 1996) *Position on Asylum Seeking and Refugee Women*, (European Council on Refugees and Exiles, december 1997) (hierna: "ECRE Position on Asylum Seeking and Refugee Women"); *Gender Guidelines for the Determination of Asylum Claims in the UK* (Refugee Women's Legal Group, juli 1998) (hierna: "Refugee Women's Group Gender Guidelines"); *Gender Guidelines for Asylum Determination* (National Consortium on Refugee Affairs, Zuid-Afrika, 1999) *Asylum Gender Guidelines* (Immigration Appellate Authority, Verenigd Koninkrijk, november 2000); en *Gender-Based Persecution: Guidelines for the investigation and evaluation of the needs of women for protection* (Bureau voor Migratie, juridische afdeling, Zweden, 28 maart 2001).

²¹ Zie tevens: *Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response* (UNHCR, Genève, 1995) en *Prevention and Response to Sexual and Gender-Based Violence in Refugee Situations (Report of InterAgency Lessons Learned Conference Proceedings, 27-29 maart 2001, Genève)*.

²² Zie tevens *Executive Committee Conclusion No. 64, Refugee Women and International Protection, 1990*, (a) (iii): Zorg dat er waar nodig bekwaam vrouwelijke gehoord medewerkers zijn om aanvragen voor de vluchtelingenstatus te beoordelen en dat vrouwelijke asielzoekers op passende wijze toegang hebben tot dergelijke procedures, zelfs al worden ze vergezeld door mannelijke gezinsleden.

iv. Een open sfeer waarin de aanvrager op zijn of haar gemak wordt gesteld, is cruciaal bij het opbouwen van vertrouwen tussen de gehoordmedewerker en de aanvrager en kan eraan bijdragen dat de aanvrager volledige openheid van zaken geeft omtrent de soms gevoelige en persoonlijke informatie. De gehoorkamer dient zodanig te zijn ingericht dat deze uitnodigt tot een gesprek, vertrouwelijkheid uitstraalt en niet de indruk geeft dat er sprake is van een machtsverhouding.

v. De gehoordmedewerker dient de tijd te nemen om zichzelf en de tolk aan de aanvrager voor te stellen en ieders rol en het doel van het gehoor duidelijk uit te leggen.²³ De aanvrager dient ervan te worden verzekerd dat zijn/haar aanvraag uiterst vertrouwelijk wordt behandeld en dat de door de aanvrager verschaft informatie niet aan zijn/haar gezinsleden zal worden verstrekt. Het is tevens van belang dat de gehoordmedewerker uitlegt dat hij/zij geen traumabegeleider is.

vi. De gehoordmedewerker dient tijdens het gehoor neutraal, meelevend en objectief te blijven en lichaamstaal of gebaren te vermijden die als intimiderend of cultureel ongevoelig of ongepast kunnen overkomen. De gehoordmedewerker moet de aanvrager zo min mogelijk onderbreken als deze zijn/haar relaas uiteenzet.

vii. Tijdens elk asielgehoor dienen zowel open als gerichte vragen te worden gesteld die kunnen helpen om eventuele gender-gerelateerde aspecten van de aanvraag aan het licht te brengen. Zo komt het bijvoorbeeld vaak voor dat vrouwen die betrokken zijn geweest bij indirecte politieke activiteiten of aan wie een politieke opinie is toegeschreven, bepaalde relevante informatie niet verstrekken als gevolg van een 'op de man gerichte' vraagstelling. Vrouwelijke aanvragers zien ook niet altijd het verband tussen vragen over 'foltering' en het soort schade dat zij vrezden (zoals verkrachting, seksueel misbruik, vrouwelijke genitale verminking, eerwraak, gedwongen huwelijk, etc.).

viii. Voor het opbouwen van vertrouwen en het verkrijgen van de benodigde informatie zijn mogelijk een of meer nadere gehoren nodig, met name bij slachtoffers van seksueel geweld of andere vormen van trauma. Gehoordmedewerkers dienen ook alert te zijn op het trauma en de emoties van de aanvrager en het gehoor te beëindigen als de aanvrager emotioneel overstuur raakt.

ix. Indien men verwacht dat er in een bepaalde casus aanleiding is voor een gender-gerelateerde aanvraag, dient dit goed voorbereid te worden, hetgeen de gehoordmedewerker in staat stelt om een vertrouwensband met de aanvrager op te bouwen, de juiste vragen te stellen en om te gaan met eventuele problemen die zich tijdens een gehoor voordoen.

x. Er moet informatie worden ingewonnen over het land van herkomst die relevant is voor aanvragen van vrouwen, zoals de rechtspositie van vrouwen, de politieke rechten van vrouwen, de sociaal-economische rechten van vrouwen, de culturele en sociale conventies van het land en de gevolgen van het schenden hiervan, de gangbaarheid van zulke schadelijke traditionele praktijken, de frequentie van meldingen en vormen van geweld tegen vrouwen, de beschikbare beschermingsmaatregelen, eventuele sancties voor de daders van het geweld, en de risico's die een vrouw na het aanvragen van de vluchtelingenstatus kan lopen bij terugkeer naar haar land van herkomst.

xi. De geloofwaardigheid van een vrouw mag niet worden aangetast door de aard of mate van de getoonde emoties terwijl ze vertelt over haar ervaringen. Gehoor- en beslismedewerkers dienen te begrijpen dat culturele verschillen en trauma een belangrijke en complexe rol spelen bij het gedrag dat iemand vertoont. In sommige gevallen kan het gepast zijn om objectief psychologisch of medisch bewijs in te winnen. Het is niet nodig om de exacte details van een verkrachting of seksuele gewelddaad zelf vast te stellen, maar het kan wel nodig zijn om meer te weten te komen over de gebeurtenissen ervoor en erna, de omstandigheden en bepaalde details (zoals het gebruik van wapens, woorden of uitdrukkingen die de daders gebruikten, het soort geweld, waar het plaatsvond en hoe, informatie over de daders (bijv. soldaten of burgers), etc.), evenals het motief van de dader. Hierbij moet worden opgemerkt dat een vrouw in bepaalde omstandigheden wellicht niet op de hoogte is van de redenen van haar misbruik.

xii. Er dient een mechanisme te zijn voor verwijzing naar psycho-sociale hulp en verlening van andere bijstand waar nodig. De optimale werkwijze is om opgeleide psychosociale hulpverleners ter beschikking te hebben die de aanvrager voor en na het gehoor bijstaan.

²³ *Ibid.*, par. 3.19.

Bewijskwesities

37. De autoriteiten hebben op zich geen documentair bewijs nodig om de vluchtelingenstatus te kunnen erkennen, maar informatie over de praktijken in het land van herkomst kan een relaas wel onderbouwen. Het is belangrijk om te beseffen dat het soort bewijs dat bij andere aanvragen doorgaans wordt gebruikt, bij gender-gerelateerde aanvragen vaak minder makkelijk verkrijgbaar is. Het kan voorkomen dat er geen statistieken of cijfers over seksueel geweld beschikbaar zijn, doordat er te weinig melding wordt gemaakt of daders te weinig vervolgd worden. Er kan eventueel gebruik worden gemaakt van alternatieve informatiebronnen, zoals opgetekende of mondelinge getuigenissen van andere vrouwen in vergelijkbare situaties, verslagen van non-gouvernementele of internationale organisaties, of ander onafhankelijk onderzoek.

IV. UITVOERINGSMETHODEN

38. Er zijn globaal twee methoden die Staten gebruiken, afhankelijk van hun rechtstraditie, om te zorgen dat het vluchtelingenrecht en met name de vluchtelingendefinitie op een gendergevoelige manier wordt toegepast. Sommige Staten hebben richtlijnen voor de juridische interpretatie en/of procedurele waarborgen opgenomen in de wetgeving zelf, terwijl andere op hetzelfde gebied beleid en juridische richtlijnen hebben ontwikkeld voor beslismedewerkers. UNHCR raadt Staten die dit nog niet hebben gedaan aan om alsnog zorg te dragen voor een gendergevoelige toepassing van het vluchtelingenrecht en de procedures, en staat klaar om Staten hierbij te helpen.