

## **De evolutie van de interpretatie van gender in het VN Vluchtelingenverdrag van 1951**

**Bijdrage van Andrea Vonkeman  
Senior Beleidsmedewerker Europa Kantoor UNHCR Brussel  
GAMS - INTACT conferentie 18 november 2016**

In zijn conclusies van oktober 1999, nr 87 (n), sprak het Uitvoerend Comité van de UNHCR met waardering over de bijzondere inspanningen door de lidstaten om het genderperspectief in het asielbeleid op te nemen in regelgeving en praktijken; en moedigde UNHCR en andere betrokken partijen aan bredere acceptatie te bevorderen van de notie dat vervolging gender gerelateerd kan zijn in hun beschermings criteria.

Ook moedigde het Comité UNHCR en anderen aan om richtlijnen, gedragscodes en training programma's op genderkwesties te ontwikkelen, te bevorderen en implementeren, met het oog op het mainstreamen van een genderperspectief en een verantwoordingsplicht voor de tenuitvoerlegging van gender-beleid.

Enekele andere Conclusies van UNHCR's Uitvoerend Comité die op dit onderwerp betrekking hebben zijn:

- No. 39, Vrouwelijke vluchtelingen en internationale bescherming, 1985;
- No. 73, Vluchteling Bescherming en seksueel geweld, 1993;
- No. 77 (g), Algemene Conclusie over Internationale bescherming, 1995;
- No. 79 (o), Algemene Conclusie inzake internationale bescherming, 1996;
- No. 81 (t), Algemene Conclusie inzake internationale bescherming, 1997.

"Gender-vervolging" is een term die geen juridische betekenis op zich heeft. Het is meer een term die wordt gebruikt om het aantal verschillende claims te beschrijven waarin gender een rol speelt bij het bepalen van vluchtelingenstatus.

UNHCR heeft in aanvulling op het Vluchtelingenverdrag richtlijnen ontwikkelt die de definitie van vluchteling van artikel 1 A (2) van het Vluchtelingenverdrag van 1951 betreffende vanuit een genderperspectief bezien en interpreteren. De richtlijnen bevatten ook procedurele waarborgen om er voor te zorgen dat de diversiteit van gender gerelateerde claims wordt onderkend.

De richtlijnen bevatten evenals voorstellen enkele procedurele aanbevelingen om er voor te zorgen dat voldoende aandacht wordt besteed aan vrouwen, maar bijvoorbeeld ook aan transgenders, en homos en lesbiennes in de asielprocedure, en dat het bestaan van gender-gerelateerde claims wordt erkend als zodanig.

Het is een vaststaand principe dat de definitie van vluchteling in zijn geheel zou moeten worden geïnterpreteerd vanuit een genderperspectief om vluchtelingenstatus te kunnen bepalen. Deze uitleg is door de Algemene Vergadering van de VN onderschreven, en ook het Uitvoerend Comité van het UNHCR Programma.

Om gendervolging te begrijpen, is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de termen "gender" en "sex".

Gender verwijst naar de relatie tussen vrouwen en mannen op basis van sociaal of cultureel geconstrueerde en gedefinieerde identiteiten, de status, rollen en verantwoordelijkheden die aan één sekse zijn toegewezen of de andere sekse, terwijl seks een biologische aanduiding is, terwijl seks een biologische bepaling is.

Gender is niet statisch of aangeboren, maar krijgt een sociaal en cultureel geconstrueerde betekenis over tijd.

Gender-gerelateerde claims kunnen worden gemaakt door vrouwen en mannen, maar als gevolg van bepaalde soorten vervolging, worden ze vaker gemaakt door vrouwen dan mannen.

In sommige gevallen, zal de sekse van de asielzoeker een belangrijk element zijn. In andere gevallen kan de claim helemaal niets te maken hebben met zijn of haar seks. Gender-gerelateerde claims zijn in de meeste gevallen gerelateerd aan, maar niet beperkt tot, seksueel geweld, familie / huiselijk geweld, gedwongen gezinsplanning, genitale verminking, straf voor overtreding van de sociale normen, en discriminatie van homoseksuelen, transsexuelen en travestieten.

Het in de praktijk brengen van een gender-gevoelige interpretatie van het Vluchtelingenverdrag van 1951 betekent natuurlijk niet dat alle vrouwen, homoseksuelen, transsexuelen of travestieten automatisch recht hebben op een vluchtelingenstatus. Een asielzoeker moet altijd aantonen dat hij of zij een gegronde vrees heeft voor vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of een politieke overtuiging.

Historisch gezien is de definitie van vluchteling geïnterpreteerd door middel van een kader van mannelijke ervaringen; Dat heeft ertoe geleid dat veel claims van vrouwen en homoseksuelen en transgenders onterecht niet zijn erkend.

In de afgelopen decennia is de analyse en het begrip van seks en gender in de context van statusbepaling aanzienlijk geëvolueerd in de rechtspraak, in de praktijk en in de academische wereld. Deze ontwikkelingen zijn ook merkbaar in het internationaal recht, inclusief de jurisprudentie van de internationale tribunalen voor het voormalige Joegoslavië en Rwanda, en het Statuut van het Internationaal Strafhof.

Hoewel naar seks niet uitdrukkelijk wordt verwezen in de vluchtelingendefinitie, is het algemeen aanvaard dat iemands seks de aard van de vervolging kan beïnvloeden of bepalen en de redenen voor deze vervolging.

In een poging om de criteria van de vluchtelingendefinitie toe te passen in statusbepalingsprocedures is een holistische benadering belangrijk die rekening houdt met alle relevante omstandigheden in het individuele geval. Het is van essentieel belang om zowel een volledig beeld van de persoonlijkheid van de asielzoeker hebben, de achtergrond en persoonlijke ervaringen, als een analyse en up-to-date kennis van historische, geografische en cultureel specifieke omstandigheden in het land van herkomst. Het maken van generalisaties over vrouwen of mannen is echter niet raadzaam omdat daarmee kritische verschillen, die voor een bepaald geval relevant kunnen zijn, over het hoofd kunnen worden gezien.

Gender-gerelateerde claims zijn vaak geanalyseerd binnen de parameters van de Conventiegrond: lidmaatschap van een bepaalde sociale groep. In sommige gevallen betekende dit dat andere toepasselijke gronden, zoals religie of politieke overtuiging over het hoofd werden gezien.

Het is belangrijk om te beseffen dat in veel gendergerelateerde claims de vervolging op basis van één of meer Verdragsgronden zou kunnen zijn. Een claim op basis van overtreding van sociale of religieuze normen kan bijvoorbeeld worden geanalyseerd in the context van religie, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Een asielzoeker is echter niet verplicht om aan te geven waarom hij of zij een gegronde vrees voor vervolging heeft en op welke ground/

UNHCR definieert een bepaalde sociale groep als een groep van personen die een gemeenschappelijke karakteristiek delen anders dan het risico te worden vervolgd of die worden gezien als een groep door de maatschappij. De karakteristiek zal vaak één zijn die is aangeboren, onveranderlijk, of die anderszins fundamenteel is voor iemand's identiteit, geweten of de uitoefening van iemands mensenrechten.

Seks kan goed van toepassing zijn binnen de categorie bepaalde sociale groep, met vrouwen als duidelijk voorbeeld van een maatschappelijke subgroep gedefinieerd door aangeboren en onveranderlijke eigenschappen, die vaak anders worden behandeld dan mannen.

Hun kenmerken identificeren hen ook als een groep in de samenleving, en kunnen leiden tot ongelijke behandeling en standaarden in sommige landen. Een zelfde behandeling kan overigens ook van toepassing zijn op homoseksuelen, transseksuelen of travestieten.

De omvang van de groep is soms gebruikt als basis voor het weigeren van erkenning als vluchteling. Een dergelijk vereiste raakt wal nog kant want er is geen zelfde vereiste voor de andere gronden in het Vluchtelingenverdrag. Ook zou er geen vereiste moeten zijn dat de groep samenhangend is of dat leden zich vrijwillig associëren, of dat elk lid van de groep een gegronde vrees heeft voor vervolging zoals door sommige asielinstanties wordt aangevoerd.

Het is algemeen geaccepteerd dat het mogelijk moet zijn om de groep te identificeren onafhankelijk van de vervolging, maar dan moet men wel in het oog houdt dat discriminatie of vervolging een relevante factor kunnen zijn in the zichtbaarheid van de groep in een bepaalde context.

Asielzoekers die slachtoffer zijn van gendergerelateerde vervolging hebben een ondersteunende omgeving nodig waar ze kunnen worden gerustgesteld dat hun verhaal vertrouwelijk wordt behandeld.

Sommige asielzoekers schamen zich over wat er met hen is gebeurt en durven hierover niet openlijk te praten gedurende het asiel interview. Dit geldt met name voor vrouwen en miesjes die genitale verminking vrezen bij terugkeer.

Om vrouwelijke asielzoekers aan te moedigen om hun verhaal te doen moeten ze in de gelegenheid worden gesteld om een afzonderlijk interview te krijgen waarbij mannelijke familieleden niet aanwezig zijn.

Bij de registratie moet hen worden verteld dat ze een eigen asielaanvraag kunnen doen en dat ze toegang hebben tot juridisch advies, en ook dat ze om een interviewer en tolk van hun eigen sexe kunnen vragen.

Veel van deze procedurele waarborgen zijn vastgelegd in de EU Asielprocedure Richtlijn van 2013.

In the EU Kwalificatie Richtlijn van 2011 worden daden van vervolging die gender of leeftijdsgebonden zijn, erkend als vervolging. Ook wordt genitale verminking erkend als een vorm van gendergerelateerde vervolging die kan vallen binnen de Verdragsgrond lidmaatschap van een bepaalde sociale groep, Dit wordt ook onderschreven in Artikelen 60 en 61 van het Istanbul Verdrag van de Raad van Europa dat inmiddels door 14 EU Lidstaten is geratificeerd.

Hoewel er meer moeten worden gedaan zijn dit desalniettemin belangrijke stappen vooruit in de bescherming van vrouwen en meisjes in Europa tegen deze specifieke vorm van vervolging.

Een volgende belangrijke stap is dat alle Lidstaten richtlijnen ontwikkelen op nationaal niveau die de kwaliteit van de beoordeling van gendergerelateerde claims aanscherpen. Ook moeten interviewers beter getraind worden in het op een sensible manier interviewen van mogelijke slachtoffers. Ook moet landeninformatie worden aangepast zodat de regionale en in het bijzonder de ethnische en religieuze dimensie van genitale verminking wordt duidelijk worden alsmede of er sprake is van effectieve overheidsbescherming.

De Handleiding over Gender, genderidentiteit of seksuele geaardheid ontwikkelt door EASO (de Europese organisatie voor asiel beleid en support) vormt daarbij een goed uitgangspunt.