

Vrouwen komen er moeilijk in: de vrouw in de Belgische asielprocedure

Eva Berghmans

Beleidsmedewerker Amnesty International Vlaanderen

www.amnesty.be

Samenvatting

Van alle asielzoekers in België is er één op de drie een vrouw. Uiteraard kunnen vrouwen, net als mannen, aanspraak maken op asiel in ons land. Ze hebben recht op een gelijke behandeling als mannen bij de beoordeling van hun asielaanvraag. Maar dat is niet voldoende: de asielinstanties moeten ook rekening houden met de specifieke redenen waarom vrouwen hun land ontvluchten en met de gevoeligheden van vrouwen tijdens de asielprocedure. Een genderspecifiek beleid is vereist.

Weliswaar is er sinds enkele jaren sprake van een toenemende gevoeligheid voor het genderaspect in asiel, maar de getroffen maatregelen zijn niet voldoende, zo stelde Amnesty International vast in 2005. Daarom besliste de organisatie om tijdens Wereldvluchtelingendag 2005 campagne te voeren rond deze thematiek. Die campagne kreeg als slogan: "Vrouwen komen er moeilijk in". Een graancirkel nabij de luchthaven van Zaventem in de vorm van een vrouwenteken annex verbodsteken moest deze aanklacht symboliseren. De Minister van Binnenlandse Zaken werd geïnterpelleerd over zijn beleid door leden van Amnesty. Ook het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen mocht aanbevelingen ter verbetering van de huidige toestand ontvangen. Die aanbevelingen willen zorgen voor een "vrouwvriendelijke" asielprocedure met genoeg aandacht voor vormen van "gendergebonden vervolging". Vage termen die wat verduidelijking behoeven...

Gendergebonden vervolging

Het recht om asiel te zoeken en te genieten wordt op gelijke wijze voor mannen en vrouwen gewaarborgd door artikel 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Ook het Vluchtelingenverdrag maakt geen onderscheid tussen mannen en vrouwen in zijn definitie van het begrip vluchteling. Vluchteling volgens het Verdrag is "een persoon die, uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging" zich verplicht ziet zijn land te verlaten en de bescherming van een ander land in te roepen. Deze definitie is overgenomen in de Belgische asielwetgeving.

"Geslacht" of "gender" als zodanig werden niet als vervolgingsgrond opgenomen in het Vluchtelingenverdrag. Dat is jammer, omdat vrouwen soms hun land moeten ontvluchten om redenen die eigen zijn aan hun vrouw-zijn. Als vrouwspecifieke of gendergebonden gronden van vervolging worden aangemerkt: de indirecte betrokkenheid bij (politieke of andere) activiteiten van de echtgenoot of andere verwanten, seksueel geweld en andere vormen van geweld. Ook kan er sprake zijn van discriminatie, bestraffing en onmenselijke of vernederende behandeling wegens het overschrijden van traditionele wetten en normen over de rol van vrouwen in de samenleving, en van schadelijke traditionele praktijken. Zulke praktijken omvatten onder meer vrouwelijke genitale verminking, gedwongen huwelijken, eremoorden en gedwongen geboortebeperring.

Vanzelfsprekend moeten de asielinstanties rekening houden met gendergebonden gronden van vervolging bij de beoordeling van de asielaanvraag. Dit is mogelijk via een ruime interpretatie van de vervolgingsgronden, vervat in het Vluchtelingenverdrag en in Belgisch recht. Met name de concepten "behoren tot

een bepaalde sociale groep" en "politieke overtuiging" kunnen op dergelijke wijze worden geïnterpreteerd dat zij ruimte bieden tot appreciatie van gendergebonden vervolging. Het VN Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) vaardigde in 2002 richtlijnen uit die uiteenzetten hoe deze interpretatie dient te gebeuren. De richtlijnen sporen nationale overheden ertoe aan om wetgeving en/of richtlijnen uit te vaardigen over gendergebonden vervolging. Zoals hierna zal blijken, heeft België dit tot nu toe niet of onvoldoende gedaan.

Een gendergevoelige asielprocedure

Niet alleen moeten wetgeving en beleid regels omvatten over gendergebonden vervolging, maar zij moeten ook rekening houden met de kwetsbaarheid en noden van vrouwen tijdens de asielprocedure zelf.

Vooreerst moeten vrouwen bij het indienen van hun asielaanvraag behoorlijk worden geïnformeerd over hun rechten als asielzoeker, over het verloop van de asielprocedure en over de mogelijkheid van rechtsbijstand. Zij moeten kunnen beschikken over de mogelijkheid om een zelfstandig asielverzoek in te dienen, los van hun partner.

Verder dringen zich bijzondere maatregelen op met betrekking tot het verhoor van vrouwelijke asielzoekers. Vooral wanneer vrouwen het slachtoffer zijn geweest van seksueel geweld, foltering, genitale verminking of andere traumatische ervaringen, kan het voor hen bijzonder moeilijk en pijnlijk zijn om hun relaas uiteen te zetten. Seksueel geweld, zelfs in de context van foltering, wordt in de landen waaruit deze vrouwen afkomstig zijn vaak beschouwd als een taboe of een schande. Opdat vrouwen vrijelijk over deze problemen kunnen praten, moet een band van vertrouwen worden opgebouwd tijdens het verhoor.

Daartoe is het van belang dat vrouwen worden ondervraagd door een vrouwelijke ambtenaar en in aanwezigheid van een vrouwelijke tolk. Verder moet het verhoor plaats vinden in een afgezonderde, geruststellende ruimte waar de privacy van de asielzoeker kan worden gewaarborgd. Psychologische en andere hulpverlening moeten beschikbaar worden gesteld waar nodig.

Vrouwen worden doorgaans pas geïnterviewd na hun partner. Daarbij wordt vaak uitgegaan van de vooronderstelling dat de aanspraak op asiel gebaseerd is op de ervaringen van de partner en is het verhoor erop gericht om het vluchtrelaas van de man bevestigd te zien. Hierin schuilt een dubbel probleem. Er is ten eerste een risico dat niet of onvoldoende rekening wordt gehouden met de zelfstandige asielaanspraak van de vrouw. Ten tweede kan het zowel man als vrouw worden aangerekend wanneer er onvolkomen of niet geheel overeenstemmende verklaringen door de vrouw worden afgelegd. Nochtans zijn politieke of militaire activiteiten in vele culturen een "mannenzaak" die niet met de vrouwelijke partner besproken worden. Ondervragende ambtenaren moeten hier rekening mee houden en voldoende aandacht besteden aan de afzonderlijke asielaanspraak van de vrouw.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de kennis en vorming van de ondervragende ambtenaar, en ook van de tolk, van cruciaal belang is. De ondervrager moet beschikken over voldoende informatie en kennis over de (mensenrechten)situatie in het land van herkomst, met inbegrip van de maatschappelijke en juridische positie van vrouwen, culturele en sociale normen die op hen van toepassing zijn en de gevolgen van het overschrijden van die normen, traditionele schadelijke praktijken, enzovoort. De ondervrager dient niet alleen over inhoudelijke kennis te beschikken, maar moet ook met een gendergevoelige methodologie het vraagesprek kunnen leiden. Een genderluik

moet worden voorzien in het vormingsprogramma van alle asielambtenaren en tolken.

Ook de vereisten voor een gendergevoelige asielprocedure zijn door UNHCR verwoord in richtlijnen voor de bescherming van vrouwelijke asielzoekers (1991). De richtlijnen hebben ruime navolging gekend in landen zoals de Verenigde Staten, Canada, Australië en het Verenigd Koninkrijk. Voornamelijk werd geen alomvattend geheel van richtlijnen uitgevaardigd voor de Belgische asielinstanties, zoals hieronder wordt uiteengezet.

België: een stand van zaken

Uit cijfers van het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen blijkt dat vrouwelijke asielzoekers ongeveer een derde van het totale aantal asielzoekers in België uitmaken.

De discussie inzake het belang van de genderdimensie op het vlak van asiel werd op het einde van de jaren negentig op gang gebracht in België. De Nederlandstalige Vrouwenraad publiceerde in 1997 een onderzoeksrapport dat een aantal richtlijnen en aanbevelingen bevat voor het behandelen van de asielaanvragen van vrouwen. Dit rapport vormde het onderwerp van een hoorzitting in de Commissie voor Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden van de Senaat. Deze Commissie besteedde vervolgens jaarlijks aandacht aan de problematiek.

In 2000 werd op vraag van de Minister van Binnenlandse Zaken een werkgroep opgericht met als doelstelling richtlijnen en aanbevelingen voor de behandeling van vrouwelijke asielzoekers uit te werken. Begin 2001 werd een ontwerp van richtlijnen en aanbevelingen aan de minister overhandigd. Het ontwerp bevat onder meer volgende punten: een overzicht van de reeds door asielinstanties genomen maatregelen, een gendergevoelige interpretatie van het Vluchtelingenverdrag en een typologie van de gendergebonden vormen van vervolging.

De Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen formuleerde in 2002 een advies betreffende "Vrouwen en het Asielrecht" (Advies nr. 57 van 13 september 2002). Het Advies houdt rekening met de bevindingen en vragen, geformuleerd door het Vrouwenparlement in maart 2002. De Raad stelt vast dat weliswaar stappen zijn ondernomen op het niveau van de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen en de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen in de richting van een gendergevoelig asielbeleid, maar dat nog een hele weg dient te worden afgelegd. Met name beveelt de Raad aan:

- dat formele en schriftelijke richtlijnen worden uitgewerkt, gericht op een uniforme en consistente interpretatie van het vluchtelingenrecht met betrekking tot vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen;
- dat een systeem van gegevensverwerking over gendergebonden zaken door de asielinstanties wordt opgestart, en dat deze informatie voortdurend tussen de asielinstanties wordt uitgewisseld. Er is nood aan statistische gegevens over de gronden van de asielaanvragen, en over de gronden van weigering of van erkenning van de status van vluchteling, met inbegrip van gegevens over gender;
- dat een gemeenschappelijk documentatiecentrum wordt opgericht dat ter beschikking staat van alle asielinstanties. Dit centrum moet informatie verzamelen en verstrekken over de situatie in landen van herkomst, met

bijzondere aandacht voor de wetten en gebruiken met betrekking tot vrouwen;

- dat een centraal aanspreekpunt voor gendergebonden problemen wordt voorzien. Dit moet ten dienste staan van vrouwelijke asielzoekers, advocaten en hulpverleners. Het moet informatie verschaffen in verband met de asielprocedure, integratie, taalcursussen, medische en andere opvang, opleidingen, enzovoort;
- dat een genderbureau wordt opgericht bij de Dienst Vreemdelingenzaken. Dit bureau moet een coördinerende rol vervullen tussen de verschillende asielinstanties, functioneren als een intern aanspreekpunt voor gendergebonden kwesties, toezien op de systematische toepassing van genderspecifieke richtlijnen en gendergebonden trainingsprogramma's uitwerken en organiseren;
- dat een permanente en multidisciplinaire vorming van alle ambtenaren en magistraten wordt voorzien met betrekking tot de problematiek van vrouwelijke asielzoekers en het belang van een gendergevoelige benadering.

Wat was de stand van zaken in juni 2005? Inderdaad, er werden inspanningen geleverd om tegemoet te komen aan de problemen van vrouwelijke asielzoekers. Zo wordt sinds 2002 een informatiebrochure overhandigd aan iedere asielzoeker met een overzicht van de asielprocedure en van de rechten van de asielzoeker. Er wordt voorzien in de mogelijkheid om een vrouwelijke ambtenaar en vrouwelijke tolk aan te duiden. Bij beide instanties houdt men in enige mate rekening met de nood aan privacy. Uit onderzoek blijkt dat de asielinstanties bij hun beslissingen soms, maar niet altijd, onderzoeken of er sprake is van gendergebonden vervolging. Het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen vaardigde richtlijnen uit met betrekking tot genitale verminking als grond van vervolging.

De getroffen maatregelen waren echter verspreid. Van een gecoördineerd beleid was geen sprake. Hoewel reeds sinds 2001 een ontwerp van richtlijn over gendergebonden vervolging ter bespreking voorligt, werd zulke richtlijn tot nu toe niet aangenomen. Ook aan de andere aanbevelingen van het Vrouwenparlement en van de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen werd nog steeds geen gevolg gegeven.

Aanbevelingen van Amnesty International

Amnesty International, gealarmeerd door deze vaststellingen, besliste om gebruik te maken van Wereldvluchtelingendag 2005 om verbeteringen te eisen. Er werd besloten om de aanbevelingen van het Vrouwenparlement en de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen kracht bij te zetten. Dus vroeg Amnesty dat er eindelijk werk zou worden gemaakt van uitgewerkte richtlijnen rond gendergebonden vervolging, dat een genderbureau zou worden opgericht bij de Dienst Vreemdelingenzaken en dat statistische gegevens zouden worden verzameld over gendergebonden vervolging. Zowel de Minister van Binnenlandse Zaken als het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen werden op de eisen aangesproken.

En wat nu?

De campagne van Amnesty ten spijt, lijkt er begin 2006 weinig verbetering te zijn gekomen. Weliswaar hebben de asielinstanties geantwoord op de eisen van Amnesty. Maar er zijn geen daadwerkelijke maatregelen genomen in de lijn van de aanbevelingen. Verdere actie blijkt noodzakelijk. Amnesty is dan ook zinnens om te blijven aandringen op een meer vrouwvriendelijk asielbeleid en van deze kwestie een blijvende prioriteit te maken.