

De positie van vrouwen in de asielprocedure

J.W. van Wetten, N. Dijkhoff, F. Heide

Onderzoek en Beleid, nr. 172

Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de positie van vrouwelijke asielzoekers. Deze is de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van debat geweest. Voorbeelden uit de jurisprudentie hebben laten zien dat in de asielprocedure niet altijd recht werd gedaan aan de positie en motieven van vrouwen. Kritiek was er onder meer op het feit dat vreemdelingenrechtters seksueel geweld zelden aanvaardden als een grond voor toekenning van een vluchtelingenstatus, ook als bleek dat dit geweld had plaatsgevonden in het kader van een etnisch, religieus en/of politiek conflict en dat de autoriteiten in het land van herkomst niet in staat of bereid waren hiertegen bescherming te bieden. Een ander kritiekpunt betrof de interpretatie van activiteiten van vrouwen. Rechter oordeelden nogal eens dat stil verzet tegen vrouwonderdrukkende regels en achtergrondactiviteiten, zoals het koken voor politieke activisten geen politieke verzetsactiviteiten zijn zonder zich te vergewissen hoe autoriteiten in het land van herkomst deze activiteiten interpreteren en hierop reageren. Voorts was er kritiek op de onvoldoende erkenning voor het feit dat vrouwen vanwege activiteiten van verwanten, evenzeer als de verwanten zelf, te vrezen kunnen hebben voor vervolging.

Onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek vormt de constatering dat betrekkelijk weinig bekend is over hoe ambtenaren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) asielverzoeken van vrouwen behandelen en beoordelen, en over de positie van vrouwelijke asielzoekers in termen van de kans op een verblijfsaanvaarding.

Om inzicht te krijgen in de positie van asielzoekers is in het onderzoek gebruikgemaakt van verschillende gegevensbronnen en dataverzamelmethode. Ten eerste zijn gegevens die in een eerder WODC-onderzoek van Doornhein en Dijkhoff (1995) waren verzameld, nader geanalyseerd. Deze gegevens zijn onder meer gebruikt om een beeld te schetsen van de vrouwelijke asielzoeker, haar vluchtmotieven en haar positie in termen van de kans op een verblijfsaanvaarding. In de zomer van 1996 zijn interviews gehouden met IND-ambtenaren met als doel meer inzicht te krijgen in hun alledaagse handelen en hun opvattingen. Voorts is onder de IND-ambtenaren een vragenlijst uitgezet bestaande uit een casuspositie met aansluitende vragen en een reeks stellingen. Doel van de vragenlijst was om antwoord te krijgen op de vraag of ambtenaren die beslissingen nemen over asielverzoeken, de verzoeken van vrouwen anders beoordelen dan die van mannen en zo ja, welke noties en veronderstellingen hieraan ten grondslag liggen. Daarnaast zijn onder meer de Vreemdelingencirculaire en werkinstructies geanalyseerd op het voorkomen van richtlijnen ten aanzien van vrouwelijke asielzoekers. Ten slotte is op basis van gegevens uit dossiers over de periode 1990-1992 en uit gegevens uit geautomatiseerde systemen van de IND over de periode 1993 tot medio 1998 geanalyseerd in hoeverre vrouwen en mannen met een vergelijkbare uitgangssituatie (voorzover daarover relevante informatie aanwezig was) eenzelfde status kregen toegewezen.

Resultaten

Uit het onderzoek komt naar voren dat vrouwelijke asielzoekers in Nederland in de minderheid zijn. Het merendeel van de vrouwelijke asielzoekers is afkomstig uit een beperkt aantal probleemlanden. Veelvoorkomende vluchtmotieven zijn: vrees voor willekeurig (seksueel) geweld en vrees voor vervolging vanwege politieke activiteiten van verwanten. Betrekkelijk weinig vrouwen vluchten omdat zij vrezen voor vervolging vanwege verzet tegen vrouwonderdrukkende regels of vanwege het verrichten van achtergrondactiviteiten.

Tevens blijkt uit het onderzoek dat, hoewel diverse voorbeelden uit de jurisprudentie aanwijzingen opleveren dat aan positie en motieven van vrouwelijke asielzoekers onvoldoende recht wordt gedaan, vrouwelijke asielzoekers in vergelijking met mannelijke een nagenoeg gelijke kans op een vluchtelingenstatus hebben. In de periode 1990-1992 is er zelfs een fors grotere kans op een verblijfsaanvaarding te constateren. Op de vraag waarom vrouwen in die periode een grotere kans op een verblijfsaanvaarding hebben is geen sluitend antwoord gevonden. Geen verklaring vormt het feit dat vrouwen over het algemeen vaak uit probleemlanden komen, dat zelfstandig komende vrouwen

ten opzichte van zelfstandig komende mannen relatief vaak kinderen hebben en meenemen, gemiddeld ouder zijn, vaker een partner hebben, of verschillen in opleidingsniveau. Ook geen verklaring vormt het soort vluchtmotieven dat vrouwen vaak noemen, de sekse van de beslisambtenaar of de controleerbaarheid van het asielrelaas.

Uit interviews blijkt dat concrete werkinstructies een belangrijke zo niet belangrijkste leidraad voor het handelen van IND-ambtenaren vormen. De asielprocedure is omgeven met diverse waarborgmechanismen die zorgdragen voor een zorgvuldige en rechtsgelijke behandeling en beoordeling van asielverzoeken. Naast internorganisatorische waarborgen die ertoe strekken dat contact- en beslisambtenaren goed op de hoogte zijn van (nieuwe) werkinstructies en richtlijnen en hiernaar handelen, is er een waakzame omgeving. Contactambtenaren hebben voortdurend van doen met rechtshulpverleners die gehoren bijwonen en opmerkingen maken naar aanleiding van gehoorverslagen. Beslisambtenaren hebben met de nimmer afwezige druk te maken dat de beslissingen die zij nemen in bezwaar kunnen stuiten op verweer door rechtshulpverlening en in beroep kunnen worden getoetst door de vreemdelingenrechter.

Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat IND-ambtenaren geen verschil wensen te maken tussen vrouwelijke en mannelijke asielzoekers. Tevens is echter geconstateerd dat geïnterviewden binnen de IND minder oog hebben en belangstelling tonen voor sekseverschillen en mogelijk seksegerelateerde problematiek van asielzoekers.

Conclusies

1. Vrouwelijke asielzoekers hebben wat betreft hun kans op een verblijfsaanvaarding als ook hun kans op een meest gunstige vorm van verblijfsaanvaarding (de vluchtelingenstatus), geen slechtere positie dan mannelijke asielzoekers.
2. IND-ambtenaren beschikken vanwege interne waarborgmechanismen, het wakende oog van rechtshulpverlening en de gereede kans op toetsing van een beslissing door de rechter, over een beperkte vrije handelings- en beslissingsruimte.
3. Voor IND-ambtenaren vertegenwoordigt sekse-neutraal handelen een positieve waarde.

Aanbevelingen

1. Aangezien veel van de bevindingen van het onderhavige onderzoek zijn gebaseerd op datgene wat door beslisambtenaren zelf middels registratie en observatie is gerapporteerd, wordt aanbevolen om in de toekomst het beslisproces in de asielprocedure ook op andersoortige wijze te onderzoeken.
2. Gedurende de looptijd van dit onderzoek is een nieuwe werkinstructie met betrekking tot genderverschillen ingevoerd. Het verdient aanbeveling na verloop van een aantal jaren een soortgelijk onderzoek als het onderhavige uit te voeren en te bezien of zich sindsdien veranderingen in (gerapporteerde) werkwijze hebben voorgedaan.