

MARIJKE EKELSCHOT

De status van vrouwen¹

In juni gaan wat groepjes jongens tegen elkaar voetballen. Een heleboel andere jongens en mannen en ook wel wat meisjes en vrouwen willen dat graag live zien. Nu bestaat de kans dat er ook jongens en mannen komen die niet alleen graag naar voetbal willen kijken maar ook - en vooral - zin hebben om de supporters van de tegenpartij in elkaar te slaan. Om daar spannende wedstrijden van te maken worden nog meer mannenteams de arena ingestuurd: het hele politie-apparaat wordt gemobiliseerd en ook de marechaussee. Het leger wordt voornamelijk achter de hand gehouden. Dit mannelijk vertier zal de staat honderden miljoenen gaan kosten, maar daar staat tegenover dat brouwerijen, horecagelegenheden, hotels en vlaggetjes- en petjesfabrikanten gouden tijden zullen beleven.

De griezelige ernst waarmee door de overheden en media aan dit spektakel wordt gewerkt - spergebieden, wetwijzigingen, intrekking van alle verloven - wekt ondertussende indruk dat er geen voetbal maar een oorlog aankomt.

De echte oorlogen, burgeroorlogen en totalitaire regimes bevinden zich ondertussen elders; die worden meestal ook gedragen en gevoerd door groepen minder of meer gewapende mannen, maar ze resulteren in aanzienlijk grotere aantallen slachtoffers m/v en mensen die proberen te voorkomen dat te worden. Die laatsten slaan op de vlucht, naar een hopelijk veiliger deel van hun eigen land, naar een land in de regio en - afgemeten aan de totale aantallen vluchtelingen - incidenteel naar een rijk westers land.

Het is in die rijke landen dat de meeste ophef over en weerstand tegen het opvangen van vluchtelingen bestaat. Maar ze moeten wel, omdat ze het Vluchtelingenverdrag van 1951 hebben ondertekend. Het is aan de hand van de vluchtelingendefinitie in dat verdrag dat bepaald wordt of iemand een vluchtelingenstatus - de A-status in de wandeling - krijgt. Een vluchteling is:

'elke persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of wegens zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren (...)'²

¹ Verschenen in *Lover 3*, 2000

² De erkenning als vluchteling in de geest van de verdragstekst resulteert in een zogenaamde A-status.

Nederland biedt verder nog een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden - vtv - voor de mensen die niet passen in de verdragstekst maar vanwege bijvoorbeeld ernstige trauma's niet geweigerd worden. Dan is er nog de voorlopige verblijfsvergunning (vvtv) voor mensen van wie verwacht wordt dat het land van herkomst vrij snel weer veilig zal zijn (bijvoorbeeld verstrekt aan Kosovaren). Zowel de A-status als de 'humanitaire' status geeft in principe recht op gezinshereniging. Als echtpaarhelften tegelijk asiel aanvragen, is het in principe voldoende dat een van de twee als vluchteling wordt erkend; de ander krijgt dan automatisch ook een zelfstandige verblijfsvergunning.

Tegen beslissingen van de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) kan beroep aangetekend worden bij de rechter. De mensen die ook daar nul op hun rekest krijgen worden 'uitgezet', wat in de meeste gevallen voornamelijk betekent dat ze, als ze niet kunnen of willen vertrekken, op de Nederlandse straat worden gezet en verder maar moeten zien hoe ze, ondanks het uitstervingsbeleid dat sinds de Koppelingswet wordt gevoerd, zien te overleven. De staatssecretaris van Justitie heeft gezegd dat hij in april 2000 echt gaat beginnen met grootschalige verwijderingen uit Nederland. Hij legitimeert dat te pas en te onpas met een verwijzing naar de zorgvuldigheid van de Nederlandse asielprocedure, daarmee suggererend dat de mensen die afgewezen/uitgezet worden dat werkelijk aan zichzelf te danken hebben.

In 2001 treedt de nieuwe Vreemdelingenwet in werking. Voor alle vluchtelingen die niet meteen worden afgewezen komt er dan waarschijnlijk een tijdelijke verblijfsvergunning van drie jaar. Daarna kan pas geprocedeerd worden voor een permanente vergunning.

Is de tekst van het Verdrag meer op het lijf van mannelijke vluchtelingen geschreven dan op dat van vrouwen en zo ja, moet het verdrag dan veranderd of zijn er andere oplossingen? In 1994 verscheen een advies van de toenmalige Nederlandse Emancipatieraad, via de pen van de jurist Thomas Spijkerboer, in het rapport *Women and Refugee Status, Beyond the public/private distinction*³. De raad had vastgesteld dat het vluchtelingenrecht, in ieder geval in de praktijk, niet seksneutraal was en Spijkerboer gevraagd wat er gedaan kon worden om seksespecifieke vluchtgronden van vrouwen erkend te krijgen.

In een knap en overtuigend betoog liet hij zien dat het niet aan het Verdrag lag dat vrouwen niet aan hun recht kwamen, maar aan de interpretatie van hun vluchtgronden. Die interpretatie moest seksneutraal worden: verkrachting moest gezien worden als foltering; verzet tegen kledingvoorschriften als uitdrukking van een politieke overtuiging; verzet tegen bijvoorbeeld clitoridectomie als uitdrukking van een politieke of religieuze overtuiging; koken voor verzetsstrijders als politieke activiteit. Het wel en wee van vrouwen moest met andere woorden in de publieke en politieke sfeer van de geest van het verdrag getrokken worden, de publiek/privéscheiding doorbroken worden. Dat was hard nodig, want, zoals hij in de inleiding schreef, de meerderheid van de vluchtelingen bestaat uit vrouwen, en de beschikbare statistieken geven aan dat in verschillende landen vrouwen disproportioneel weinig statussen krijgen.

Het rapport bracht van alles in beweging. De toenmalige staatssecretaris van Justitie, mevrouw Schmitz, vroeg de Emancipatieraad om scholingsvoorstellen voor de IND-ambtenaren en op basis daarvan liet zij in 1997 een Werkinstructie (nr 148) verschijnen ter bevordering van een genderinclusieve aanpak van de asielprocedure.

Ondertussen had de Directie Vreemdelingenbeleid aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie gevraagd om uit te zoeken hoe het nu eigenlijk zat met de vrouwelijke asielzoekers; hoeveel waren er, uit welke landen kwamen ze, met welke vluchtmotieven en in welke burgerlijke staat? Hadden ze minder kans op een vluchtelingentatus dan de mannen en zo ja hoe kon dat dan verklaard worden? En wat voor opvattingen hadden de ambtenaren eigenlijk over vrouwen/mannen en over hun eigen gedrag?

De onderzoekers onderzochten hun eigen databank en die van de IND. Ze legden ambtenaren geconstrueerde cassus en ter beoordeling voor en interviewden ze.

Lopende het onderzoek bleek de IND al bezig de ambtenarenopleiding te voorzien van seksespecifieke informatie en het ambtenarenbestand drasties te vervrouwelijken tot zo'n kleine 50 %.

Eind 1998 was het onderzoek klaar⁴. Van de volwassen vluchtelingen die in Nederland asiel zoeken blijkt sinds 1990 ongeveer eenderde uit vrouwen te bestaan. Ongeveer de helft daarvan vraagt tegelijk met hun echtgenoot asiel aan. De andere helft van de vrouwen vraagt zelfstandig asiel aan. Dat betekent niet automatisch dat ze niet getrouwd zijn; de meesten zijn getrouwd en hebben ook vaak kinderen (bij zich). Zelfstandig gekomen vrouwen blijken net als mannen en echtparen 'gewoon' gevlucht vanwege de oorlogssituatie, het behoren tot een etnische en/of godsdienstige groep en om politieke redenen. Het verschil is dat vrouwen vaak ook (vrees voor) seksueel geweld als een van de vluchtmotieven noemen en dat ze zich vaker op afhankelijke vervolging - d.w.z. vervolging die opgeroepen is door activiteiten van iemand anders - beroepen. Vrouwonderdrukkende normen en gewoonten worden maar zeer zelden genoemd. De echtpaarvrouwen blijken zich vooral op de vluchtmotieven van hun man (afhankelijke vervolging) te beroepen. Het horen van een echtpaarvrouw vinden de ambtenaren dan ook maar saai, omdat ze volgens hen meestal weinig te melden hebben.

³ Spijkerboer, T. *Women and refugee status. Beyond the public/private distinction*, Emancipatieraad, Den Haag 1994

⁴ Wetten, J. van, Dijkhoff, N. en F. Heide, *De positie van vrouwen in de asielprocedure*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, rapport 172, Den Haag 1998

Iedereen die bezorgd was dat vrouwen een relatief kleinere kans op een verblijfsvergunning hebben dan mannen, kan opgelucht adem halen: het is niet waar. Sterker nog ze hebben gemiddeld een wat grotere kans dan mannen. Een verklaring daarvoor kon niet gevonden worden, tenzij het te maken heeft met het gedrag van de ambtenaren: 'Contact- en beslisambtenaren lijken geen verschil te willen maken tussen vrouwelijke en mannelijke asielzoekers. Niettemin zijn er aanwijzingen dat zij dit bewust of onbewust wellicht doen.' (pag 65)

Wetten e.a. eindigen met de voorstellen om de invloed van bovengenoemde Werkinstructie te onderzoeken en om bij het evalueren van het gedrag van de ambtenaren in de toekomst een 'meer directe en participerende onderzoeksmethode' te hanteren. (pag. 67)

Aangezien uit het rapport blijkt dat het in het bijzonder de groep 'losse mannen' is die wat minder kans op een verblijfsstatus heeft dan zowel de echtparen als de 'losse' vrouwen ligt het voor de hand dat de asielpcedure van de 'losse mannen' eens onder de loep genomen wordt. Doen de ambtenaren heel speciaal naar tegen ze, zitten de IND-werkinstructies vol met aanwijzingen die vooral tegen deze groep gebruikt kunnen worden, ligt het eraan dat er zo veel zijn en dat ze over het algemeen vrij jong en niet getrouwd zijn en geen kinderen hebben en zo ja, hoe dan? Kortom, hoe kunnen die wat lagere cijfers verklaard worden en wat moet er - als er iets mis is - ondernomen worden, om deze groep beter aan hun vluchtelingenrecht te laten komen?

Maar, hoe het ook zij, er lijkt weinig reden om ons specifiek bezorgd te maken over de asielpcedure van vrouwen.

Daar is Thomas Spijkerboer het in zijn proefschrift *Gender and Refugee Status* (1999)⁵ duidelijk helemaal niet mee eens. Volgens hem deugt er aan die procedure niets, want het zijn de 'vooronderstellingen over gender en etniciteit' van de IND-ambtenaren die de gang van zaken en de uitkomst bepalen. Hij onderzocht de dossiers uit 1994 van zelfstandig asielaanvragende vrouwen uit China, Zaïre, Iran, Bosnië-Herzegovina, Sri Lanka en Turkije en stelde vast dat het op de eerste plaats het land van herkomst is dat de kans op een verblijfsstatus bepaalt en niet de ervaringen van de asielzoekster. Vrouwen uit China die tegen de 1-kindpolitiek zijn en een dreigende gedwongen abortus en sterilisatie ontvluchten, hebben geen schijn van kans, hoe politiek hun overtuiging ook is en hoe reëel het geweld dat hen kan wachten. Vrouwen uit Zaïre krijgen vaak slechte tolken en vervolgens wordt gezegd dat ze ongeloofwaardige onzin spreken. Vrouwen uit Sri Lanka worden vaker geloofd, maar het geweld dat sommigen van hen is overkomen wordt niet opgevat als vervolging, maar geweten aan de algemene situatie in hun land. Voor vrouwen uit Turkije en Iran spannen de ambtenaren zich wat beter in en degenen uit dat deel van Joegoslavië dat tegenwoordig Bosnië-Herzegovina heet worden met bijna alle égards behandeld. Hoeveel of hoe weinig égards er ook zijn, uit de vluchtmotieven van alle vrouwen, ongeacht nationaliteit, wordt door de ambtenaren gelicht wat zij 'vrouwelijk' vinden. Zo doen ze hun best om overal afhankelijke vervolging als vluchtmotief te zien, om verkrachting - behalve als het zich afspeelde in Bosnië-Herzegovina - als een soort privéhandeling te interpreteren, en om alles wat te maken heeft met familie(wetgeving) of gedragsvoorschriften op te vatten als verschijnselen die niets met de Staat te maken hebben. Kortom, de ambtenaren hebben bijzonder weinig oog voor het politieke karakter van vluchtmotieven. Wat ze wel bij bijna iedereen proberen is het toedichten van economische motieven.

De Nederlandse rechters, zo blijkt uit Spijkerboers onderzoek van de tot juli 1998 gepubliceerde jurisprudentie, doen het wat beter. Zo worden represailles tegen bijvoorbeeld 'het overtreden van sociale voorschriften (inzake kleding, huwelijkstrouw) wel aangemerkt als vervolging wegens een metterdaad geuite, c.q. een toegedichte politieke overtuiging.' (p.253) Spijkerboer verwijst naar een mogelijke positieve invloed van de Werkinstructie 148 op het gedrag van de rechters. (p. 116)

⁵ Spijkerboer, T. *Gender and Refugee Status*, Proefschrift, Nijmegen 1999

Het door van Wetten e.a. geadviseerde onderzoek naar het effect van die Werkinstructie op het gedrag van de IND-ambtenaren zal moeten uitwijzen of zij inmiddels, vergeleken met de periode die Spijkerboer onderzocht, hun leven gebeterd hebben, want dat dat absoluut noodzakelijk is heeft hij overtuigend laten zien.

Spijkerboer komt met de aanbeveling om het gehoor dat ambtenaren asielzoekers afnemen op de band op te laten nemen, zodat er misschien een eind gemaakt kan worden aan de 'vrije' interpretatie van vluchtmotieven die ambtenaren nu in hun verslagen van het gehoor kunnen zetten. Ook zag hij graag trainingen voor ambtenaren en een wijziging van de vanzelfsprekendheid dat in beleidsstukken vrouwen alsmaar in aparte paragrafen worden ondergebracht waarmee de suggestie gewekt wordt dat de rest van de informatie over mannen gaat. Een emancipatie-effektrapportage m/v voor elke belangrijke beleids- en wetswijziging lijkt hem ook zinvol.

Tot zover ben ik het helemaal met hem eens, net als met zijn pleidooi om vooronderstellingen met betrekking tot gender en etniciteit zowel voor het vluchtelingenrecht als in zijn algemeenheid ter discussie te stellen. Al vind ik dat hij wel iets pregnanter had kunnen formuleren dat het Nederlandse beleid om met verschillende maten te meten, afhankelijk van het herkomstland van de vluchtelingen m/v, aan de kaak gesteld moet worden.

DE CIJFERS

Spijkerboer stelde, na de IND-gegevens over de periode 89-95 uitgezocht te hebben, net als van Wetten e.a. vast dat mannen gemiddeld een wat kleinere kans op een status hadden dan vrouwen. Het merkwaardige is alleen dat hij vervolgens een verklaring gaat zoeken in de behandeling van vrouwen, in plaats in die van mannen, of - eventueel - in een vergelijkend onderzoek tussen vergelijkbare casussen van mannen en vrouwen. Hij hanteert m.a.w. de statuskansen van mannen als norm. Dat leidt tot vreemde gissingen. Het zouden volgens hem genderopvattingen over vrouwen zijn, namelijk dat ze minder avontuurlijk, afhankelijker en zwakker worden gepercipieerd, die de IND-ambtenaren zouden bewegen hen vaker dan mannen een verblijfsvergunning te geven. Nu is de statuskans van de helft van de vrouwen onlosmakelijk verbonden aan de kans van hun echtgenoot. Uit zijn eigen onderzoek van de zelfstandig gekomen vrouwen uit zes landen bleek dat zij dezelfde kans hadden als de vrouwen die samen met hun man procedeerden. In de meeste echtparenprocedures zijn de vluchtmotieven van de man het uitgangspunt. Dit bij elkaar betekent dat in ieder geval de echtpaarmannen een even grote kans - ongeacht het soort verblijfsvergunning - hebben als de 'losse' vrouwen.

Zouden die mannen dan ook als minder avontuurlijk, afhankelijker en zwakker worden gepercipieerd? Geen idee, maar duidelijk is dat genderopvattingen over vrouwen in het algemeen of over mannen in het algemeen geen verklaring bieden. Het zijn duidelijk de opvattingen over 'losse mannen' - zie ook boven - die voor die groep tot een afwijkende kans op een status kunnen leiden. Een mogelijke verklaring is dat zij buiten het concept van de 'familie' als patriarchale hoeksteen van de 'burgerlijke staat' in al zijn betekenissen vallen⁶. Uit zijn overzichtsstaten van landen waar in de periode 89-95 de meeste vluchtelingen vandaan kwamen, kan afgeleid worden dat het vooral de 'losse mannen' uit Joegoslavië en Turkije waren die een fors kleinere kans hadden dan hun gevluchte landgenoten, resp 8.6 % en 9.1 %. Waarom? Dat zou eens uitgezocht moeten worden. Opvallend is ook dat het de 'zwarte' landen zijn, Sri Lanka, Zaire, Somalië en Ethiopië, waar de verschillen het kleinst zijn; gemiddeld 0.6 %.

Het specifieke van de verschillende behandelingen van vluchtelingen v/m uit verschillende landen verdwijnt helemaal in de complottheorie die Spijkerboer ontwikkelt na zich afgevraagd te hebben waarom er zo veel aandacht aan vrouwelijke vluchtelingen besteed wordt. Volgens hem dient het vluchtelingenbeleid in het algemeen en dat ten opzichte van vrouwen

⁶ Zie over de (aspirant)burger en zijn mannelijkheidsbewijzen Anneke van Baalen, *Hidden Masculinity*. Max Weber's historical sociology of bureaucracy, proefschrift, Amsterdam 1994

in het bijzonder als legitimatie voor het westerse economische en militaire ingrijpen in Derde-Wereldlanden, als het leveren van het bewijs dat die landen uit zichzelf niet deugen : 'het lot van vrouwen kan een dwingende illustratie leveren van de brute aard van de Derde Wereld, en het zou best de ridderlijke impuls kunnen wekken om hen te redden door ze asiel te verlenen. In andere woorden: vrouwen kunnen gebruikt worden als een aanwijzing voor vooruitgang, ze kunnen de Huntingtoniaanse "clash of civilisations" illustreren.' (p. 199)

Een klein beetje aandacht voor vrouwen is in de ogen van Spijkerboer duidelijk al bijzonder veel. Mij is nooit opgevallen dat er zo veel aandacht werd besteed aan vrouwelijke vluchtelingen. Integendeel, het kost ons met Vrouwen Tegen Uitzetting de grootste moeite om wie dan ook in beweging te krijgen om zich zelfs maar te verdiepen in de positie van welke vluchteling dan ook, laat staan om iets te doen. Als ik al eens een artikel over vrouwelijke vluchtelingen tegenkom is het meestal van Spijkerboer zelf. En de Werkinstructie 148 over vrouwen in de asielpcedure wekt werkelijk nergens de indruk dat de IND-ambtenaren, onder het geroep van 'Ivanhoe', deze westerse buit onmiddellijk moeten binnenhalen. Integendeel; het hele kader van de instructie is bijzonder restrictief. Als Nederland of enig ander westers land werkelijk vrouwen (en/of mannen) zou willen 'redden', dan zouden er dagelijks Boeings af en aan vliegen naar vluchtelingenkampen waar tienduizenden mensen proberen te overleven, net over de grens van het land waaruit zij verdreven zijn. De werkelijkheid is dat die Boeings of andere vliegtuigen zelfs niet vliegen om eten en drinken te brengen, tenzij CNN en de rest van de pers aanwezig is om er verslag van te doen. De werkelijkheid is ook dat Nederland zelfs zijn jaarlijkse verplichting om 500 vluchtelingen m/v op te nemen die door de UNHCR worden voorgedragen niet nakomt. Ondertussen wordt - zo blijkt uit Spijkerboer's proefschrift - er duidelijk selectief omgesprongen met degenen die uit zichzelf komen. En dat ligt niet aan de tekst van het Vluchtelingenverdrag, maar - nog steeds - aan de interpretatie ervan, die, zoals gebleken is op de eerste plaats beïnvloed wordt door politieke opvattingen over het land van herkomst van de vluchteling m/v. Verder moet er duidelijk onderzocht worden hoe het toegaat in de procedure van 'losse mannen', en moet er druk uitgeoefend blijven worden om de vluchtmotieven van vrouwen net zo politiek te duiden als ze zijn.

In de algemene werkinstructie, nr 220, over Afghanistan, d.d. 24/2/0, lees ik over uithuwelijking: 'Problemen die hieruit voortvloeien hebben geen verband met het Vluchtelingenverdrag en leiden in beginsel niet tot de conclusie dat de betrokkene vluchteling is. (...)'

Er valt dus nog genoeg te doen.

Literatuur

Baalen, A. van, Asiel in Wonderland. De patriarchalisering van vluchtelingen. Tijdschrift voor Vrouwenstudies, nr 18, pag 418-32, 1997