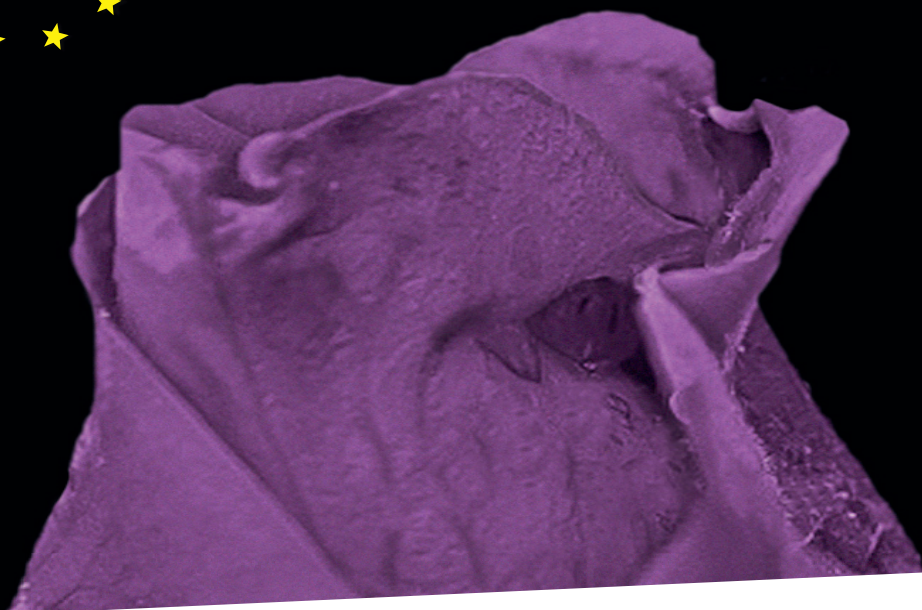


End FGM
EUROPEAN NETWORK



Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV) in de Asielrichtlijnen van de EU inzake Erkenning, Procedures en Opvangvoorzieningen

Richtsnoeren voor de civiele samenleving van het END FGM Network

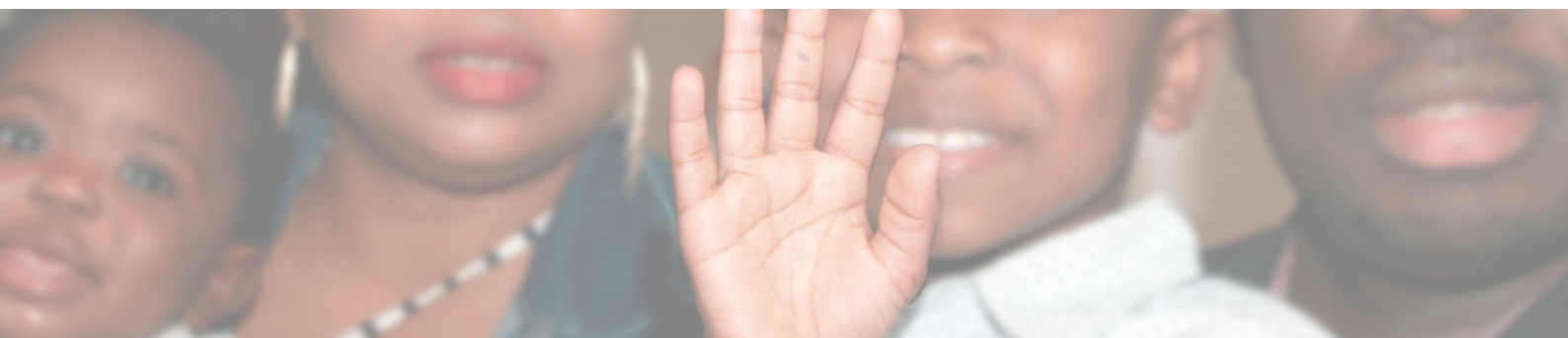
Maart 2016



Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV) in de Asielrichtlijnen *van de* EU inzake Erkenning, Procedures en Opvangvoorzieningen

Richtsnoeren voor de civiele samenleving van het END FGM Network

Maart 2016



Afkortingenlijst

CEAS	Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (Common European Asylum System)
CSO	Civil Society Organisation (maatschappelijke organisaties)
EASO	Europees Ondersteuningsniveau voor Asielzaken (European Asylum Support Office)
EC	Europese Commissie
EIGE	Europees Instituut voor Gendergelijkheid (European Institute on Gender Equality)
EU	Europese Unie
VGv	Vrouwelijke Genitale Verminking
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
SGBV	Seksueel en Gendergerelateerd Geweld (Sexual and Gender-Based Violence)
UNHCR	Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (United Nations High Commissioner for Refugees)



Deze gids is tot stand gekomen dankzij de financiële steun van het programma “Rechten, Gelijkheid en Burgerschap” van de Europese Commissie, de Human Dignity Foundation en het Wallace Global Fund. De inhoud van deze publicatie valt volledig onder de verantwoordelijkheid van het End FGM European Network en mag niet beschouwd worden als een weergave van de standpunten van onze sponsors.

Grafieken door **DGT** - www.dgtstudio.it

Voorblad: *Purple flower*, **DGT**
This little light of mine, gecreëerd door Gynelle Leon, oktober 2015, Verenigd Koninkrijk

Inhoudstafel

I. Inleiding	5
II. Wat is er veranderd?	
Het herziene rechtskader over asiel in de EU en zijn impact op VGV	6
III. Herziene richtlijnen:	
bepalingen m.b.t. asielzoekers voor wie VGV een realiteit of een risico is	7
IV. Het Verdrag van Istanbul:	
gender als extra dimensie voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel	14
V. Conclusie	16
Bijlage I: Checklist.....	17
Bijlage II: Aanvullende lectuur	19





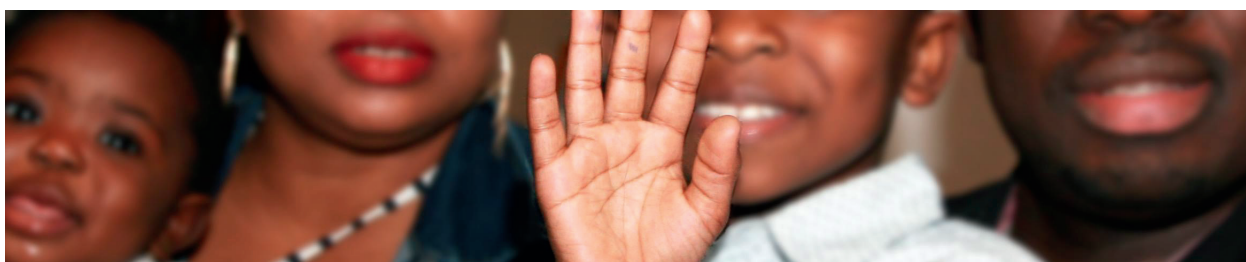
'Flee for her' door Valentin Bianchi, juli 2014, België

I. Inleiding

Het doel van deze gids is de veranderingen die sinds 2013 zijn uitgevoerd in het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) toe te lichten en uit te leggen hoe ze van toepassing zijn op asielzoekers voor wie vrouwelijke genitale verminking (VGV) een realiteit of een risico is. De gids zal zich toespitsen op de relevante bepalingen van herziene EU-richtlijnen en hun toepassing op een toegankelijke en pragmatische manier uitleggen aan de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die met overlevers van VGV werken. Op die manier willen we hen ertoe in staat stellen te communiceren over en te ijveren voor de problemen i.v.m. het CEAS en VGV bij de relevante overheidsinstanties en -vertegenwoordigers. Tot slot zal deze gids de nieuwe staatsverplichtingen aantonen krachtens het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul), door te schetsen hoe het de wetgeving op internationaal, Europees en lidstaatsniveau versterkt en erop voortbouwt.

Deze gids is hoofdzakelijk bedoeld voor gebruik door de leden van het END FGM Network – als organisaties die werken rond VGV in Europa, dienen zij de verplichtingen van de EU-lidstaten krachtens de Europese asielwetgeving goed te begrijpen om hun rol van waakhond t.o.v. de staat te vervullen. De gids zal ook nuttig zijn voor andere NGO's of maatschappelijke organisaties die rond asiel werken, om hun kennis over geslachts- en VGV-specifieke bepalingen binnen het CEAS en de herziene asielrichtlijnen te versterken. Tot slot kan de gids een nuttige informatiebron zijn voor e-learners op het online kennisplatform van [United to END FGM](#)¹.

Deze publicatie is het resultaat van zes jaar samenwerking tussen END FGM en het vluchtelingencommissariaat van de VN (UNHCR) omtrent VGV- en asielkwesities. De organisaties hebben samen VGV-studies door EIGE ontwikkeld, beraadslaagd over de creatie van het CEAS, bijgedragen aan activiteiten van het EASO rond gendermainstreaming en de ontwikkeling van een opleiding m.b.t. SGBV, en het online kennisplatform van United to End FGM voor zorgverleners en asielwerkers. INTACT, een van de Belgische leden van END FGM, is een cruciale CSO-gesprekspartner voor het werk dat het UNHCR verricht omtrent gender en asiel in België. Deze langdurige samenwerking en de bijdrage van het UNHCR tot de totstandkoming van de gids, hebben gezorgd voor zijn hoge kwaliteit, grondige argumentatie en brede verspreiding. Deze gids zal ook een aanvulling zijn bij het optreden van de Europese Commissie op het vlak van VGV en internationale bescherming.²



Hope and Unity, gecreëerd door Olivier Jacquemain voor het End FGM European Network, oktober 2015, België

Dankwoord

Onze dank gaat uit naar de Dienst beleid en juridische ondersteuning van de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) - Bureau voor Europa voor hun begeleiding en deskundigheid tijdens het raadplegings- en schrijfproces.

Deze handleiding was er niet gekomen zonder de steun van Elena Zacharenko in het organiseren en schrijven van de tekst.

Wij danken ook Christine Flamand, coördinatrice van vzw INTACT, en Tessa Cerisier, voormalige stagiaire bij vzw INTACT voor hun rol in de voorbereiding van de eerste versie van de handleiding.

¹ <http://www.uefgm.org/>

² Zoals bepaald in doelstelling 5 van de mededeling van de Europese Commissie over VGV (2013), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/NL/1-2013-833-NL-F1-1-Pdf>, p.10

II. Wat is er veranderd? Het herziene rechtskader over asiel in de EU en zijn impact op VGV

De EU werkt sinds 1999 aan de oprichting van het CEAS. Tussen 1999 en 2005 ging ze van start door verschillende wetgevingsmaatregelen te treffen die de gemeenschappelijke minimumstandaarden voor asiel op elkaar afstemden. **In 2013 werd een tweede generatie wetten goedgekeurd die als doel had de nationale asielprocedures op elkaar af te stemmen en te zorgen dat ze veilig, rechtvaardig en efficiënter zijn.** Het gemeenschappelijkstelsel wil de beschermings- en opvangnormen in alle Europese lidstaten op elkaar afstemmen. Asielzoekers moeten dan ook de garantie krijgen dat ze in heel Europa dezelfde kansen op internationale bescherming krijgen. Drie centrale wetteksten maken deel uit van die nieuwe maatregelen:

1. De [herziene erkenningsrichtlijn](#)³ die de gronden om internationale bescherming te bieden, verheldert en ontworpen is om asielbeslissingen robuuster te maken. Ze heeft ook als doel de toegang tot rechten en integratiemaatregelen te verbeteren voor de begunstigden van internationale bescherming.
2. De [herziene richtlijn inzake asielprocedures](#)⁴ die tot rechtvaardigere en snellere asielbeslissingen van hogere kwaliteit moet leiden. Krachtens deze richtlijn moeten asielzoekers met specifieke behoeften de nodige steun krijgen om hun aanvraag te verklaren. Ze heeft onder meer als doel om betere beschermingssystemen te creëren voor niet-begeleide minderjarigen en slachtoffers van foltering.
3. De [herziene richtlijn inzake opvangvoorzieningen](#)⁵ diemoet waarborgen dat er menswaardige materiële opvangvoorzieningen (zoals huisvesting) zijn voor asielzoekers in de hele EU en dat de fundamentele rechten van deze personen volledig gerespecteerd worden. Ze bepaalt ook dat opsluiting slechts in laatste instantie mag worden toegepast.

In de herziene richtlijnen zijn bepaalde specifieke bekommernissen i.v.m. vervolging om geslachtsspecifieke redenen, zoals VGV, nu gronden voor een asielaanvraag in veel ruimere mate. Er is vooruitgang geboekt in de nieuwe richtlijnen, aangezien seksueel geweld en VGV beschouwd worden als daden van vervolging en de definitie van kwetsbare groepen ook slachtoffers van seksueel geweld omvat; de lidstaten wordt opgedragen om in hun procedures meer rekening te houden met gender, hun asielinstanties in dit opzicht voldoende op te leiden, en procedurele garanties vast te stellen voor kwetsbare groepen. **Het is dan ook essentieel dat organisaties en professionals die ondersteuning bieden aan asielzoekers voor wie VGV een realiteit of een risico is, op de hoogte zijn van deze nieuwe bepalingen in de EU-wetgeving om toe te zien op de correcte uitvoering ervan door overheidsinstanties en ze op doeltreffende wijze te gebruiken in asielprocedures.**

De herziene richtlijnen bieden een algemeen wettelijk kader voor de EU, maar het is de wettelijke verplichting van de lidstaten om deze bepalingen in hun nationale wetten toe te passen binnen een bepaalde termijn. De verantwoordelijkheid om toe te zien op de acties van de lidstaten ligt hoofdzakelijk bij de Europese Commissie, maar ook CSO's spelen een belangrijke rol in de controle van nationale wetgeving en in het verzekeren dat de EU-bepalingen tijdig en correct worden toegepast in de nationale wetgeving.

De lidstaten moesten de erkenningsrichtlijn omzetten tegen 21 december 2013, de richtlijn inzake opvangvoorzieningen tegen 20 juli 2015 en de richtlijn inzake asielprocedures grotendeels tegen 20 juli 2015 (met enkele bepalingen tegen 20 juli 2018). **Alle lidstaten zouden intussen dan ook hun nationale wetgeving moeten hebben aangepast volgens de bepalingen van de richtlijnen.** Helaas is dat lang niet het geval; zo heeft de Europese Commissie op dit moment verschillende inbreukprocedures lopen tegen lidstaten die deze richtlijnen niet hebben toegepast.⁶ Dat bewijst nogmaals hoe belangrijk het is de vooruitgang naar de volledige toepassing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te monitoren en op te volgen.

³ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)

⁴ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking)

⁵ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking)

⁶ Europese Commissie – Persbericht '[Implementing the Common European Asylum System: Commission escalates 8 infringement proceedings](#)', 10 december 2015



Het verruimde asielwetgevingscorpus van de EU wordt verder verstevigd door juridisch bindende toezeggingen, zowel van de individuele EU-lidstaten als van de EU als geheel. Dit is vooral het geval m.b.t. het [Verdrag van de Raad van Europa inzake geweld tegen vrouwen \(Verdrag van Istanbul\)](#),⁷ dat enkele bepalingen omtrent asielwetgeving bevat, en op die manier bijdraagt aan de wettelijke bescherming van vrouwelijke asielzoekers in de landen die het geratificeerd hebben. In oktober 2015 werd een stappenplan⁸ geïntroduceerd dat uiteindelijk moet leiden tot de ratificatie van het verdrag door de hele EU.

III. Herziene richtlijnen: bepalingen m.b.t. asielzoekers voor wie VGV een realiteit of een risico is

III.1. Bepalingen inzake VGV in de erkenningsrichtlijn

De erkenningsrichtlijn van de EU zorgt ervoor dat vrouwen en meisjes die terecht vrezen voor vervolging of het risico lopen het slachtoffer te worden van VGV, in aanmerking komen voor internationale bescherming.

De internationale bescherming geldt niet alleen voor de slachtoffers zelf, maar ook voor ouders die vrezen voor vervolging of een reëel risico lopen op ernstige schade omdat ze weigeren hun kind VGV te laten ondergaan.⁹ Bovendien noemt ze ernstige schade, zoals foltering, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (waaronder VGV valt krachtens het internationaal strafrecht), een van de criteria voor **subsidiare bescherming**. Daardoor komen overlevende van VGV in aanmerking voor dit type bescherming.¹⁰

De herziening van de richtlijn heeft ook de bescherming verhoogd voor vrouwen en meisjes die geen VGV hebben ondergaan maar wel tot de risicogroep behoren, aangezien de richtlijn nu expliciet erkent dat er voldoende aandacht moet worden besteed aan problemen die voortkomen uit het geslacht van een asielzoekers als ze verbonden zijn met de gegronde vrees van de asielzoeker voor vervolging. De richtlijn vermeldt duidelijk dat genderidentiteit en seksuele geaardheid deel uitmaken van dergelijke problemen, en verbonden kunnen zijn met bepaalde wettelijke tradities en gewoontes, zoals genitale verminking.¹¹

In navolging van de bepalingen van het Verdrag inzake de rechten van het kind,¹² benadrukt de nieuwe erkenningsrichtlijn ook dat het beginsel van de belangen van het kind doorweegt als een essentiële overweging waarmee de lidstaten rekening moeten houden in verschillende bepalingen.¹³ Toch zullen de nationale asielbureaus in de individuele EU-lidstaten uiteenlopende definities hebben van de belangen van het kind in de asielprocedure, aangezien er hierover geen bindende definitie bestaat op Europees niveau. Als basis om een beste praktijk te bepalen, kunnen de principes van de EU inzake de belangen van het kind¹⁴ gepromoot worden.

7 Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, 12 april 2011

8 Stappenplan: Toetreding van de EU tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul), http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_010_istanbul_convention_en.pdf

9 Overweging 36, 2011/95/EU

10 Artikel 15b, *ibid.*

11 Overweging 30, *ibid.*

12 Artikel 3.1, [Verdrag inzake de rechten van het kind](#)

13 Overweging 18, 19 en artikel 20.5, 2011/95/EU

14 European Commission Reflection paper: Coordination and cooperation in integrated child support systems, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2015_forum_roc_background_en.pdf, p. 10-11

Asielaanvragen op basis van VGV in de EU

Het UNHCR schat dat misschien wel 16.000 vrouwen en meisjes al VGV hadden ondergaan op het moment dat ze in de EU aankwamen in 2013. Dat komt neer op 62% van alle vrouwelijke asielzoekers uit landen waar VGV wordt uitgevoerd.¹⁵

Op dit moment is er onvoldoende informatie over het precieze aantal asielaanvragen in de EU-lidstaten op basis van VGV.¹⁶ Dat heeft te maken met verschillende redenen, vooral het gebrek aan de toereikende verzameling van informatie en statistieken op nationaal niveau. Op enkele uitzonderingen na, houden de lidstaten de gronden voor asielaanvragen of voor de toekenning van de vluchtelingenstatus niet bij, of ze verwijzen naar brede categorieën, zoals het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Op de plaatsen waar informatie wordt verzameld, lijkt het erop dat asiel vooral wordt verleend aan asielzoekers voor wie VGV een realiteit of een risico is omdat ze lid zijn van een bepaalde sociale groep. Volgens de herziene richtlijnen is dit echter niet de enige basis voor de goedkeuring van een aanvraag i.v.m. VGV, aangezien asielzoekers ook in aanmerking kunnen komen op gronden van terechte vrees voor vervolging wegens hun politieke overtuiging of religie, zoals hierna wordt beschreven.

De herziene erkenningsrichtlijn bevat de volgende bepalingen m.b.t. asielaanvragen op basis van VGV:

- **VGV als een grond voor vervolging op basis van gender**

De erkenningsrichtlijn maakt duidelijk dat de notie van vervolging op basis van het lidmaatschap van een bepaalde sociale groep problemen kan omvatten m.b.t. het geslacht van een asielzoeker, die verbonden kunnen zijn met bepaalde wettelijke tradities en gewoontes, zoals genitale verminking. Er moet dan ook voldoende aandacht worden besteed aan geslachtsspecifieke problemen, voor zover ze in verband staan met de gegronde vrees van de asielzoeker voor vervolging.¹⁷ Bovendien moet de beoordeling van een aanvraag **rekening houden met de individuele positie en persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker, zoals achtergrond, geslacht en leeftijd**, om te beoordelen of de asielzoeker het slachtoffer van vervolging of ernstige schade is geweest of kan worden (of opnieuw kan worden).¹⁸ VGV is een geslachtsspecifieke inbreuk die vooral een risico vormt voor meisjes en overheerst binnen bepaalde etnische groepen, landen en regio's. Met al die factoren moet dan ook rekening worden gehouden bij de beoordeling van een aanvraag voor internationale bescherming.

- **VGV als een daad van vervolging**

De definitie van **dadens van vervolging in de erkenningsrichtlijn somt verschillende daden op, waaronder dadens van seksueel geweld en dadens van een geslachtsspecifieke of kindspecifieke aard**.¹⁹ Hoewel deze begrippen niet expliciet gedefinieerd worden in de richtlijn, zou VGV tot deze categorie behoren, aangezien de richtsnoernota 'Refugee Claims Relating to Female Genital Mutilation'²⁰ van het UNHCR de praktijk erkent als een vorm van geslachtsspecifiek geweld dat ernstige psychologische en fysieke schade toebrengt, die gelijkstaat met vervolging. De richtlijnen van het UNHCR over asielaanvragen voor kinderen vragen verder om een gender- en leeftijdsbewuste interpretatie van de definitie van vluchteling, en stellen dat VGV kan worden beschouwd als een vorm van kindspecifieke vervolging.²¹

- **Samenwerking van de asielinstantie met de asielzoeker inzake de beoordeling van feiten en omstandigheden**

De richtlijn stipuleert dat **de instanties van de lidstaten moeten samenwerken met de asielzoeker om de relevante elementen van de asielaanvraag te beoordelen**.²² Dit is vooral belangrijk m.b.t. VGV en andere vormen van geslachtsspecifiek geweld. In sommige gevallen zijn vrouwen en meisjes die het slachtoffer zijn van dergelijk geweld, zich er niet van bewust dat ze (mogelijke) slachtoffers zijn. Daarom is het mogelijk dat vrouwen en meisjes die het slachtoffer zijn van VGV, niet spreken over bepaalde informatie i.v.m. het geweld dat ze hebben meegemaakt, bijvoorbeeld omdat ze de procedure niet begrijpen en de asielinstanties niet vertrouwen vanwege het culturele

¹⁵ Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR), *Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union – A Statistical Update (March 2014)*, maart 2014, <http://www.refworld.org/docid/5316e6db4.html>

¹⁶ Naar schatting van het UNHCR is het mogelijk dat er in 2011 in de EU 2.000 asielaanvragen op basis van VGV zijn geweest, ibid.

¹⁷ Overweging 30, 2011/95/EU

¹⁸ Artikel 4.3c, ibid.

¹⁹ Artikel 9.2a and f, ibid.

²⁰ UNHCR (2009), *Guidance note on refugee claims relating to female genital mutilation*

²¹ UNHCR (2009), *Guidelines on international protection: Child asylum claims under Articles 1 (A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the status of refugees*

²² Artikel 4.1, 2011/95/EU

taboe omtrent VGV of omdat ze misschien verkeerde informatie hebben gekregen van hun smokkelaars of entourage. **Een actieve samenwerking van de asielinstanties is vooral noodzakelijk wanneer de belangen van het kind op het spel staan.** Als een moeder asiel aanvraagt maar niet vermeldt dat VGV voor haar kind een realiteit of een risico is, is het noodzakelijk dat de asielmedewerker de kwestie bespreekt, vooral als de asielzoeker afkomstig is uit een land of etnische groep waar VGV vaak voorkomt.

- **Kinderen en slachtoffers van seksueel geweld als kwetsbare personen**

De erkenningsrichtlijn brengt als algemene regel in herinnering dat de lidstaten **rekening moeten houden met de situatie van kwetsbare personen, zoals minderjarigen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van fysiek of seksueel geweld, en met de belangen van het kind.**²³ Vrouwen en meisjes voor wie VGV een realiteit of een risico is, moeten dan ook worden beschouwd als kwetsbare personen op wie deze definitie van toepassing is.

- **Specifieke aandacht voor kindspecifieke vormen van vervolging en de belangen van het kind**

De erkenningsrichtlijn stelt als eis dat lidstaten **bijzondere aandacht besteden aan aanvragen van kinderen en rekening houden met kindspecifieke vormen van vervolging.**²⁴ Dit heeft betrekking op VGV, dat vooral een risico vormt voor kinderen, hoewel vrouwen en meisjes van elke leeftijd het slachtoffer kunnen zijn.

- **Beëindiging van bescherming als de omstandigheden veranderen**

De erkenningsrichtlijn erkent dat het beëindigen van de vluchtelingenstatus als gevolg van een verandering in de omstandigheden in verband waarmee die status was toegekend, **niet geldt voor een vluchteling die overtuigende redenen kan aanhalen op basis van vroegere vervolging om te weigeren bescherming te zoeken in zijn/haar thuisland.**²⁵ Deze uitzondering is vooral relevant in de context van geweld, zoals VGV, die een blijvende vorm van schade is en geen eenmalige ervaring. Een vrouw kan haar hele leven vrezen dat ze zal worden onderworpen aan een ander geval van VGV en/of lijden onder de gevolgen op lange termijn van de eerste ingreep.

- **Recht op de eenheid van het gezin**

De richtlijn **verplicht de lidstaten om het beginsel van de eenheid van het gezin te eerbiedigen.** Bij de beoordeling van de belangen van het kind moeten de asielinstanties rekening houden met het beginsel van de eenheid van het gezin.²⁶ Het is vooral belangrijk dat dit beginsel wordt toegepast in gevallen waar het kind de status van vluchteling krijgt op basis van een risico op VGV, maar waar de ouders geen vluchtelingenstatus krijgen.²⁷ Toch moeten ouders op basis van het beginsel van de eenheid van het gezin een afgeleide vluchtelingenstatus krijgen met dezelfde rechten als die van hun kind. Indien de familie van het kind vreest voor VGV (hetzij in het land van asiel, hetzij tijdens een bezoek aan het land van herkomst) en zelf een aanvraag indient, moet de noodzaak om de eenheid van het gezin te behouden, vastgesteld worden door de procedure van belangenbepaling.²⁸

- **Degelijke opleiding van medewerkers die de richtlijn moeten toepassen**

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat **de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de richtlijn, goed zijn opgeleid** en gebonden zijn aan de geheimhoudingsplicht.²⁹ Dit is vooral belangrijk omdat medewerkers die voldoende gevoelig zijn voor geslachtsspecifieke problemen en de geheimhouding van persoonlijke informatie die asielzoekers hebben gegeven, beter in staat zullen zijn om aanvragen op grond van VGV te erkennen en te zorgen dat de procedurele garanties worden gerespecteerd, zoals in de herziene richtlijn inzake asielprocedures (zie hierna) uiteengezet wordt.

²³ Artikel 20.3, *ibid.*

²⁴ Overweging 28, *ibid.*

²⁵ Artikel 11.3, 2011/95/EU

²⁶ Overweging 18, 19 en Artikel 20.5, *ibid.*

²⁷ Deze situatie kan zich naar verluidt voordoen in sommige lidstaten volgens Christine Flamand, 'FGM: challenges for asylum applicants and officials', in Refugee Studies Centre, [Mini-feature on FGM and asylum in Europe](#), Forced Migration Review No. 49 – Disasters and displacement in a changing climate, mei 2015, p. 5

²⁸ Zie: [UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child](#), mei 2008

²⁹ Artikel 37, 2011/95/EU

III.2. Bepalingen i.v.m. VGV binnen de richtlijn inzake asielprocedures

De herziene richtlijn inzake asielprocedures legt meer nadruk op **de opname van genderoverwegingen in asielprocedures**. Meer bepaald moeten alle vrouwelijke asielzoekers de kans krijgen om asiel aan te vragen en op een individuele basis beoordeeld te worden (m.a.w. los van hun gezin of echtgenoot, zelfs als ze ten laste zijn)³⁰ en doeltreffende bescherming te krijgen als ze daarvoor in aanmerking komen; de instanties moeten voldoende voorbereid zijn om rekening te houden met de complexiteit van geslachtsspecifieke aanvragen; vrouwelijke asielzoekers moeten de kans krijgen hun persoonlijke ervaringen te delen met de asielinstanties in een veilige en vertrouwelijke omgeving en om voordeel te halen uit procedurele garanties, zoals de beschikbaarheid van een tolk en juridisch advies. Slachtoffers van foltering of andere ernstige vormen van seksueel, fysiek of psychologisch geweld moeten voldoende tijd en steun krijgen om zich voor te bereiden op persoonlijke gesprekken en andere essentiële stappen in de procedures.³¹

De volgende bepalingen in de herziene richtlijn inzake asielprocedures hebben betrekking op asielaanvragen op basis van VGV:

- **Vereisten voor een persoonlijk gesprek: een meer geslachtsspecifieke en kindvriendelijke aanpak**

De richtlijn inzake asielprocedures voorziet in een persoonlijk gesprek. De lidstaten moeten **ervoor zorgen dat de medewerker die het gesprek leidt, bekwaam is om rekening te houden met omstandigheden zoals geslacht, seksuele geaardheid en kwetsbaarheid**.³² Kinderen moeten individueel asiel kunnen aanvragen (m.a.w. los van hun gezin, zelfs als ze begeleid worden) en op een kindvriendelijke manier ondervraagd worden.³³ De asielzoeker kan vragen dat het gesprek wordt geleid door iemand van hetzelfde geslacht en met een tolk van hetzelfde geslacht.³⁴ De **medewerker die het persoonlijke gesprek leidt, moet genderbewust zijn** en de complexiteit van gendergerelateerde aanvragen naar behoren voor ogen houden.³⁵ Deze bepalingen zijn uitermate belangrijk voor aanvragen door vrouwen en meisjes voor wie VGV een realiteit of een risico is, aangezien het voor hen vaak erg moeilijk is om over hun lijdensweg te spreken in de aanwezigheid van hun gezin, met een mannelijke ondervrager of in het bijzijn van een mannelijke tolk.

- **Onderzoek van aanvragen**

De lidstaten zijn verplicht om ervoor te zorgen dat de asielinstanties een beslissing nemen na een behoorlijk onderzoek. Daartoe **kunnen asielinstanties advies vragen aan experts inzake specifieke kwesties, zoals kind- of geslachtsspecifieke vragen**,³⁶ wat deze bepaling bijzonder relevant maakt voor aanvragen op basis van VGV, die specifiek beschouwd moet worden als een vorm van geslachtsspecifiek geweld en/of geweld tegen kinderen. Bij vrouwen en meisjes uit landen waar VGV vaak voorkomt, zijn er factoren die een negatieve invloed hebben op openheid, meer bepaald schaamte, wantrouwen, onwetendheid dat VGV een reden kan zijn om de vluchtelingenstatus toe te kennen, trauma en geheugenverlies. Daarom is een gedeelde verantwoordelijkheid om aanvragen door deze vrouwen en meisjes te staven, onontbeerlijk om hun toereikende bescherming te bieden.³⁷ Dat is nog belangrijker omdat onderzoek uitwijst dat de meerderheid van alle aanvragen op basis van geslacht wordt afgewezen wegens gebrek aan geloofwaardigheid.³⁸ Bovendien toont onderzoek dat zich specifiek richt op asielaanvragen op basis van VGV, aan dat deze aanvragen regelmatig worden afgewezen omdat de asielregeling de specifieke aard van deze inbreuk niet erkent en onvoldoende steun biedt aan de asielzoekers.³⁹

30 Artikel 7.1, Artikel 14.1, Artikel 15.1, 2013/32/EU

31 Overweging 29, 32, Artikel 15.3a, 2013/32/EU; [Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Vrouwelijke genitale verminking uitbannen \(2013\), COM 2013, 833 final](#), p.9

32 Artikel 15.3a, 2013/32/EU

33 Artikel 7.3 en 7.5, Artikel 15.3e, *ibid*.

34 Artikel 15.3b,c, *ibid*.

35 Overweging 32, *ibid*.

36 Artikel 10.3d, *ibid*.

37 Die verplichtingen zijn niet enkel afkomstig uit de erkenningsrichtlijn (Artikel 4.3, 6.1), maar ook uit de bepalingen van de richtlijn inzake asielprocedures, het UNHCR Handboek en het strafrecht van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, alsook uit de fundamentele beginselen van de EU-wetgeving. Zie ook: Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR), [Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report](#), mei 2013, p. 104-105

38 Asylum Aid, [Unsustainable: The Quality of Initial Decision-making in Women's Asylum Claims](#), januari 2011. Dat rapport onderzocht 45 gevallen van vrouwelijke asielzoekers, waarvan 69% een element van geslachtsspecifieke vervolging bevatte. In 87% van de gevallen werden de beweringen van de asielzoeker niet geloofd. De geloofwaardigheidsbeoordeling vormde de kern van de beslissing om te weigeren. In alle gevallen die de toestemming kregen om in beroep te gaan (50%), werd geloof gehecht aan de aanvragen van de asielzoekers en werden de negatieve geloofwaardigheidsbevindingen tijdens de eerste beslissingsfase tenietgedaan.

39 M.J. Middelburg en A.D. Balta, 'Female Genital Mutilation/Cutting as a Ground for Asylum in Europe', *International Journal of Refugee Law*, 2016



- **Degelijke opleiding van medewerkers die in contact komen met aanvragers van internationale bescherming**

De instanties van de lidstaten moeten beschikken over een degelijke opleiding⁴⁰ en een algemene kennis van problemen die de prestatie van de asielzoeker of diens vermogen om ondervraagd te worden, kunnen beïnvloeden, zoals **indicaties dat de asielzoeker foltering heeft ondergaan**.⁴¹ Deze bepaling geldt ook voor VGV, aangezien die praktijk wordt beschouwd als foltering en een wrede, onmenselijke of ontorende behandeling volgens de internationale rechtspraak en rechtsleer, o.a. door verschillende instanties die toezicht houden op het VN-verdrag, de bijzondere procedures van de Mensenrechtenraad en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁴²

Bovendien kunnen medewerkers die aanvragen beoordelen, indien ze dat nodig achten, advies vragen aan experts over medische, culturele, religieuze, kindspecifieke of geslachtsspecifieke zaken.⁴³ Dat zou moeten worden aangemoedigd om ervoor te zorgen dat met alle aspecten van VGV-aanvragen rekening wordt gehouden.

- **Bijzondere procedurele garanties voor asielzoekers met bijzondere behoeften, zoals slachtoffers van seksueel geweld**

De richtlijn inzake asielpcedures verplicht de lidstaten **groepen met specifieke procedurele behoeften vanwege hun leeftijd, geslacht of geleden schade, te identificeren**.⁴⁴ Asielzoekers die bijzondere procedurele garanties nodig hebben, zoals slachtoffers van psychologisch, fysiek of seksueel geweld, moeten voldoende steun krijgen om zich voor te bereiden op persoonlijke gesprekken, en dit tijdens de hele asielpcedure. De grootste uitdaging is het identificeren van onzichtbare behoeften, zoals trauma als gevolg van VGV. Aparte geslachtsspecifieke procedures dienen te worden ingesteld om VGV-slachtoffers te identificeren en naar geschikte procedures en diensten door te verwijzen. Die procedures moeten in de mate van het mogelijke de hertraumatisering van het slachtoffer vermijden.⁴⁵

De lidstaten moeten de asielzoekers met bijzondere behoeften ook procedurele garanties geven, zoals het recht om niet onderworpen te worden aan versnelde of grensprocedures.⁴⁶ Die bepaling is belangrijk omdat de slachtoffers van VGV zichzelf wellicht niet bekend zullen maken en, als ze eenmaal geïdentificeerd zijn, bovendien steun nodig hebben om persoonlijke gesprekken voor te bereiden. Het is mogelijk dat die steun (bijvoorbeeld psychosociale en medische steun) niet beschikbaar of beperkt is in versnelde procedures.

- **Medisch-juridische documenten**

De richtlijn bepaalt dat de lidstaten **met de toestemming van de asielzoekereen medisch onderzoek moeten regelen wanneer er tekenen zijn van eerdere vervolging of ernstige schade**.⁴⁷ Dit documenteren van symptomen en tekenen van geweld kan worden gebaseerd op de bepalingen van het Handboek over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (Istanbul-protocol).⁴⁸ Hoewel een medisch onderzoek of een psychologisch rapport nuttig kan zijn om seksueel geweld of trauma te bewijzen, mag de weigering om de procedure te ondergaan op zich een asielzoeker niet diskwalificeren om als vluchteling in aanmerking te komen, aangezien het slechts een van meerdere elementen is die binnen de aanvraag worden beoordeeld.⁴⁹

⁴⁰ Artikel 4.3, 6.1, 2011/32/EU

⁴¹ Artikel 4.3, Artikel 14.1, *ibid*. Zie ook de EASO-module over de ondervraging van asielzoekers met bijzondere procedurele behoeften (niet openbaar).

⁴² [Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten \(IVBPR\)](#), Artikel 6, Artikel 7; CRC, Artikel 6, Artikel 37; [Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing \(CAT\)](#), Artikel 3.16; Comité tegen Foltering, [Algemene Opmerking Nr. 2: Uitvoering van Artikel 2 door de staten die partij zijn, 24 januari 2008, CAT/C/GC/2](#); Commissie Mensenrechten, [Algemene Opmerking Nr. 28: Artikel 3 \(De gelijke rechten tussen man en vrouw\)](#), 29 maart 2000, CCPR/C/21/Herz.1/Add.10; [Rapport van de speciale rapporteur inzake foltering \(2008\)](#); [Emily Collins en Ashley Akaziebie v. Zweden, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Aanvraag nr. 23944/05, 8 maart 2007](#). Voor instrumenten, zie: het EASO-instrument voor de identificatie van personen met bijzondere behoeften, <https://ipsn.easo.europa.eu/nl>

⁴³ Artikel 10.2 (d), 2013/32/EU

⁴⁴ Overweging 29, Artikel 24.1, *ibid*.

⁴⁵ [EASO-instrument voor de identificatie van personen met bijzondere behoeften](#), Zie ook: [EASO e-learning module on Gender, Gender Identity and Sexual Orientation](#) (niet openbaar)

⁴⁶ Artikel 24.3, 2013/32/EU

⁴⁷ Artikel 18.1, *ibid*.

⁴⁸ Overweging 31, *ibid*.

⁴⁹ Artikel 18.1 en 18.3, *ibid*.



- **Aanvragen namens personen ten laste of kinderen**

De richtlijn inzake asielprocedures verplicht de lidstaten om te zorgen dat een kind **het recht heeft internationale bescherming aan te vragen in eigen naam, via zijn/haar ouders of andere volwassen familieleden, of via een andere volwassene die voor hem/haar verantwoordelijk is.**⁵⁰ Aangezien vooral meisjes kwetsbaar zijn voor VGV, is het van cruciaal belang dat de instanties heldere en gedetailleerde informatie bezorgen aan de ouders i.v.m. het specifieke proces van asielaanvragen voor kinderen.

- **Recht op gratis juridische bijstand en advies**

De herziene richtlijn stipuleert dat **asielzoekers in eerste instantie gratis juridische en procedurele informatie moeten krijgen**, met aandacht voor hun persoonlijke omstandigheden. De informatie moet asielzoekers in staat stellen de procedure beter te begrijpen en de relevante verplichtingen na te leven. De lidstaten kunnen kiezen hoe ze deze informatie willen verstrekken, bijvoorbeeld **via niet-gouvernementele organisaties, professionals uit overheidsinstanties of gespecialiseerde diensten van de staat.**⁵¹ De lidstaten moeten worden aangemoedigd om te verduidelijken wie verantwoordelijk is voor het aanbieden van gratis juridisch advies en hoe de dienst kan worden bereikt om volledige toegang te bieden aan de asielzoekers.

III.3. Bepalingen omtrent VGV in de opvangrichtlijn

De herziene richtlijn inzake opvangvoorzieningen voor asielzoekers **introduceert geslachtsspecifieke opvangvoorzieningen die in sterke mate van toepassing zijn op asielzoekers voor wie VGV een realiteit of een risico is**, namelijk: de bijzondere behoeften van alle kwetsbare vrouwelijke asielzoekers zullen tijdig geïdentificeerd moeten worden; slachtoffers van ernstig geweld moeten toegang hebben tot revalidatiediensten voor de nodige psychologische en medische steun; en verblijfsfaciliteiten moeten geslachtsspecifiek zijn.⁵²

De herziene richtlijn inzake opvangvoorzieningen bevat de volgende bepalingen m.b.t. personen voor wie VGV een realiteit of een risico is:

- **Slachtoffers van VGV als kwetsbare personen**

De **opvangrichtlijn erkent slachtoffers van VGV uitdrukkelijk als een kwetsbare groep.**⁵³ Daarom zal nationale wetgeving die de richtlijn converteert, de slachtoffers van VGV ook moeten identificeren als een kwetsbare groep. **De lidstaten moeten asielzoekers met bijzondere behoeften binnen een redelijke termijn na het indienen van de aanvraag identificeren**, hoewel het niet vereist is een dergelijke identificatieprocedure in de nationale wet op te nemen. Het is cruciaal dat kwetsbare asielzoekers vroegtijdig worden opgespoord, om te zorgen voor een gepast antwoord op hun behoeften op het vlak van huisvesting, psychologische en medische verzorging, en hun specifieke procedurele behoeften tijdens de asielprocedure. In het geval van VGV kan vroegtijdige opsporing dialoog en preventie bevorderen met het gezin van de asielzoeker, vooral via de verstrekking van informatie over VGV, de gevolgen ervan op het vlak van gezondheid en informatie over het nationale, wettelijke verbod op de praktijk.

Het EASO biedt dan wel een instrument voor de identificatie van personen met specifieke behoeften,⁵⁴ maar het geeft geen bepalingen voor specifieke vragen die moeten worden gesteld aan mogelijke slachtoffers van VGV, of elke persoon met onzichtbare bijzondere behoeften, omdat men ervanuitgaat dat dergelijke procedures al bestaan op nationaal niveau. Het instrument bevat evenmin standaardbepalingen voor de werkwijze bij verwijzingen; de lidstaten moeten dan ook voor deze beide veiligheden zorgen.

- **Aangepaste materiële opvangvoorzieningen**

De herziene opvangrichtlijn bepaalt dat de lidstaten met geslachts- en leeftijdsspecifieke bekommernissen rekening moeten houden, alsook met de situatie van kwetsbare personen m.b.t. opvangvoorzieningen in grensgebieden, transitzones en verblijfscentra.⁵⁵ Dit is van belang voor personen voor wie VGV een realiteit of een risico is, aangezien het cruciaal is dat de opvangvoorzieningen niet leiden tot hertraumatisering, bijvoorbeeld door asielzoekers bij het andere geslacht of niet-begeleide kinderen bij volwassenen te plaatsen.

⁵⁰ Artikel 7.3, *ibid.*

⁵¹ Overweging 22, Artikel 19, Artikel 21.1, 2013/32/EU

⁵² [Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Vrouwelijke genitale verminking uitbannen \(2013\), COM 2013, 833 final](#), p. 9-10

⁵³ Artikel 21, 2013/33/EU

⁵⁴ EASO-instrument voor de identificatie van personen met bijzondere behoeften, <https://ipsn.easo.europa.eu/nl>

⁵⁵ Artikel 18.3, 2013/33/EU



- **Belangen van het kind**

De opvangrichtlijn brengt in herinnering dat de belangen van het kind de belangrijkste overweging moeten zijn, vooral met het oog op een levensstandaard die geschikt is voor het welzijn van het kind.⁵⁶ Hoewel VGV geen inbreuk is die enkel bij kinderen gebeurt, zijn veel asielzoekers voor wie het een realiteit of een risico is, meisjes. Hun belangen, inclusief het recht op de eenheid van het gezin, moeten dan ook prioritair zijn.

- **Doelgerichte opleiding van medewerkers in opvangvoorzieningen**

De herziene opvangrichtlijn verklaart dat het **personeel in opvangvoorzieningen grondig moet worden opgeleid, vooral om kwetsbare asielzoekers, zoals slachtoffers van seksueel geweld, te begeleiden.**⁵⁷ Bovendien verplicht de richtlijn de lidstaten ertoe te garanderen dat **de instanties die verantwoordelijk zijn voor de opvang, de nodige opleiding hebben gekregen i.v.m. de behoeften van mannelijke en vrouwelijke asielzoekers**, waardoor gendergevoeligheid verzekerd is.⁵⁸ Aangezien VGV een geslachtsspecifieke inbreuk is, is deze bepaling van cruciaal belang voor de toereikende opvang van vrouwen en meisjes voor wie VGV een realiteit of een risico is, en moet ze zorgvuldig worden toegepast.

- **Opsluiting van kwetsbare personen en van asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften**

De opvangrichtlijn stipuleert dat alle asielzoekers in hechtenis met alle respect voor de menselijke waardigheid behandeld moeten worden en dat hun opvang zo moet worden ingevuld dat hij voldoet aan hun behoeften in die situatie. Vooral m.b.t. de opsluiting van kwetsbare personen verplicht de richtlijn de lidstaten ertoe te zorgen voor **regelmatige controle en voldoende ondersteuning**, met aandacht voor hun specifieke situatie (incl. hun gezondheid). **Vrouwelijke asielzoekers moeten aparte huisvesting krijgen zonder mannelijke asielzoekers**, tenzij het familieleden betreft en alle betrokkenen ermee instemmen. Kinderen mogen slechts in laatste instantie worden opgesloten, met **de belangen van het kind als belangrijkste overweging. Niet-begeleide kinderen mogen enkel worden opgesloten in uitzonderlijke omstandigheden, zonder volwassenen en nooit in gevangenissen.**⁵⁹ Vrouwen en meisjes voor wie VGV een realiteit of een risico is, zijn dan ook beschermd door deze beide bepalingen, die absoluut gehandhaafd moeten worden om hun welzijn te garanderen.

- **Zorgverlening voor asielzoekers**

Krachtens de opvangrichtlijn moeten de lidstaten zorgen voor de noodzakelijke gezondheidszorg voor de asielzoekers. Dat betekent dat ze minstens spoedhulp en de noodzakelijke behandeling van ziektes en ernstige psychische stoornissen moeten krijgen. De lidstaten moeten bovendien **de nodige medische of andere bijstand verlenen aan asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften, inclusief aangepaste geestelijke gezondheidszorg** waar nodig.⁶⁰ De lidstaten moeten vooral zorgen dat slachtoffers van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van geweld de nodige behandeling ontvangen voor de schade die dergelijke daden veroorzaken, meer bepaald toegang tot aangepaste medische en psychologische behandeling of verzorging.⁶¹ Deze bepaling is cruciaal, gezien de langdurige en ernstige gevolgen van VGV op fysieke, seksuele en mentale gezondheid, en de behoefte van de slachtoffers aan goede medische en psychologische zorg.

⁵⁶ Artikel 23, *ibid.*

⁵⁷ Artikel 25.2, *ibid.*

⁵⁸ Artikel 29.1, 2013/33/EU

⁵⁹ Artikel 11, *ibid.*

⁶⁰ Artikel 19, *ibid.*

⁶¹ Artikel 25.1, *ibid.*



IV. Het Verdrag van Istanbul: gender als extra dimensie voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul), dat in werking is getreden op 1 augustus 2014, is **juridisch bindend** voor de lidstaten van de Raad van Europa die het geratificeerd hebben. Het biedt een extra beschermingsniveau bovenop de bestaande nationale, Europese en internationale rechtsinstrumenten voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Het is erg belangrijk dat het Verdrag van Istanbul VGV expliciet een vorm van geslachtsspecifiek geweld noemt waartegen het wil optreden.⁶²

Hoewel niet alle EU-lidstaten het verdrag hebben geratificeerd,⁶³ heeft de EU zelf een stappenplan gepubliceerd ter voorbereiding van de toetreding van de hele groep⁶⁴ en zich geëngageerd om het te ratificeren tegen het einde van 2016.⁶⁵ Die ontwikkeling zou betekenen dat het Verdrag van Istanbul **niet alleen juridisch bindend zou zijn voor alle lidstaten van de EU, maar ook voor alle EU-instellingen en -organen**. De EU zou dan ook internationaal verantwoordelijk worden voor de toepassing van het verdrag. Toch zullen alle EU-lidstaten het verdrag moeten ondertekenen en ratificeren alvorens dat kan gebeuren – hierin zullen de pleitbezorging en lobbying door nationale NGO's een grote rol spelen.

Het Verdrag van Istanbul is vooral interessant in de context van juridische bescherming van (potentiële) slachtoffers van VGV, aangezien het zonder discriminatie van toepassing is op vrouwelijke asielzoekers en alle migrantenvrouwen, of ze geregistreerd zijn of niet. **Het verdrag geeft duidelijke instructies om verschillende vormen van geslachtsspecifiek geweld te criminaliseren en biedt praktische maatregelen om ze te voorkomen.** Controle en evaluatie van de uitvoering van die maatregelen komt ook toe aan de civiele samenleving, die kan bijdragen aan de procedure om staten aansprakelijk te stellen voor de verbintenissen van het Verdrag van Istanbul.

De volgende bepalingen in het verdrag hebben betrekking op (potentiële) slachtoffers van VGV:

- **Geslachtsspecifiek geweld als een vorm van vervolging**

Het Verdrag van Istanbul eist van de staten die partij zijn, dat ze ervoor zorgen dat geslachtsspecifiek geweld tegen vrouwen wordt erkend als een vorm van vervolging in de zin van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen uit 1951.⁶⁶ Die verplichting is ook te vinden in artikel 9 van de EU-erkeningsrichtlijn, die seksueel geweld en geslachtsspecifieke daden expliciet daden van vervolging noemt. Deze bepaling is cruciaal om de geldigheid van asielaanvragen op basis van VGV aan te tonen.

- **Een geslachtsspecifieke interpretatie van asielgronden in het Verdrag van Genève**

Krachtens het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen uit 1951 moeten asielzoekers, om recht te hebben op internationale bescherming, aantonen dat ze terecht vrezen voor vervolging vanwege hun ras, politieke overtuiging, religie of lidmaatschap van een bepaalde sociale groep. Het Verdrag van Istanbul eist van de staten die partij zijn, dat ze die gronden interpreteren op een geslachtsspecifieke manier.⁶⁷ Vervolging op de gronden van lidmaatschap van een bepaalde sociale groep wordt steeds meer vermeld in geslachtsspecifieke aanvragen, en vooral in asielaanvragen op basis van VGV. Toch is het belangrijk om andere potentiële gronden voor aanvragen niet over het hoofd te zien. **Vervolging op de grond van meningen over genderrollen behoort bijvoorbeeld tot vervolging op de grond van politieke overtuiging.** Vrouwen of ouders die zich verzetten tegen de uitvoering van VGV, kunnen worden vervolgd op basis van hun politieke overtuiging. Evenzo **kan dit verzet op plaatsen waar VGV verboden is met een religieuze praktijk, beschouwd worden als vervolging op grond van religie.**

⁶² Artikel 38a, Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

⁶³ De EU-lidstaten die het Verdrag van Istanbul geratificeerd hebben sinds februari 2016 zijn Oostenrijk, Denemarken, Finland, Frankrijk, Italië, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden. De volledige lijst kan u hier raadplegen: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>

⁶⁴ Stappenplan: Toetreding van de EU tot het verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul), http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_010_istanbul_convention_en.pdf

⁶⁵ Artikel 60.1, Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

⁶⁶ Artikel Article 60.1, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence

⁶⁷ Article 60.2, ibid.



- **Geslachtsspecifieke asielprocedures**

Het Verdrag van Istanbul roept op tot meer genderbewustzijn bij de procedures ter bepaling van de vluchtelingenstatus, net zoals de EU-opvangrichtlijn en de EU-richtlijn inzake asielprocedures, aangezien de staten die partij zijn, verplicht worden geslachtsspecifieke procedures, richtsnoeren en hulpdiensten op te nemen in het asielproces.⁶⁸ Toereikende opvangvoorzieningen en procedures die genderbewustzijn in alle stadia garanderen, zijn van groot belang om de hertraumatisering van VGV-slachtoffers te vermijden en kunnen een openhartig asielgesprek mogelijk maken.

- **Bescherming van slachtoffers van seksueel geweld t.o.v. uitzetting**

Verder herhaalt het Verdrag van Istanbul het beginsel van niet-uitzetting, dat garandeert dat slachtoffers van geweld tegen vrouwen die bescherming nodig hebben, ongeacht hun status of residentie, niet worden teruggestuurd naar om het even welk land waar hun leven in gevaar is of waar ze onderworpen kunnen worden aan foltering, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.⁶⁹ Dit geldt specifiek voor vrouwen en meisjes voor wie VGV een risico is, aangezien het beschouwd wordt als foltering en wrede, onmenselijke of ontorende behandeling in de internationale rechtspraak.

⁶⁸ Artikel 60.3, Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

⁶⁹ Artikel 61.2, *ibid.*



V. Conclusie

Het CEAS stemt de beschermings- en opvangnormen in de hele EU op elkaar af zodat asielzoekers in alle lidstaten gegarandeerd dezelfde kansen op internationale bescherming krijgen. De herziene richtlijnen vormen een goede basis voor een uitvoerige, genderbewuste asielregeling in de hele EU. Wanneer de regeling volledig wordt toegepast, zal ze tevens een degelijke juridische basis vormen, zodat geslachtsspecifieke overwegingen worden meegenomen in de beoordeling van asielaanvragen, en zodat procedures en opvangvoorzieningen beter zijn afgestemd op de behoeften van overlevenden van VGV. Het CEAS wordt tevens aangevuld door het Verdrag van Istanbul, dat de verplichtingen van de staten om (potentiële) slachtoffers van VGV te beschermen verder uitbreidt, door SGBV in het algemeen en VGV in het bijzonder te erkennen als vormen van vervolging en door te eisen dat de staten juridische maatregelen treffen om deze te bestrijden en voorkomen, m.b.t. tot alle vrouwen, ongeacht hun rechtstoestand.

Toch is het van cruciaal belang, zoals deze gids herhaaldelijk heeft vermeld, dat de lidstaten op passende en doeltreffende wijze de bepalingen in de herziene richtlijnen toepassen opdat de regeling optimaal kan werken. Hiertoe zal het cruciaal zijn om de uitvoering op nationaal niveau te controleren en evalueren, wat een belangrijke rol voor NGO's en de civiele samenleving zal zijn. Aangezien de EU-lidstaten nog ver verwijderd zijn van een volledige toepassing van de bepalingen van de herziene richtlijnen, moeten ze worden aangemoedigd om dat niet alleen te doen via een top-downproces door de Europese Commissie, maar ook bottom-up door hun eigen civiele samenleving. Bovendien is het Verdrag van Istanbul tot nu toe slechts door 12 EU-lidstaten geratificeerd, zodat de toepassing ervan in de EU nog geen zekerheid is.

Maatschappelijke organisaties binnen de EU-lidstaten spelen dan ook een belangrijke rol in het garanderen dat hun overheden (i) de herziene asielrichtlijnen omzetten, (ii) het Verdrag van Istanbul ondertekenen en ratificeren. Bijlage I bij deze gids biedt begeleiding bij die procedure en bevat een **checklist van juridische verplichtingen** die de herziene richtlijnen opleggen aan de EU-lidstaten. NGO's die werken met asielzoekers voor wie VGV een realiteit of een risico is, kunnen dit gebruiken om te controleren of hun staat de bepalingen van het CEAS naleeft. Afwijkingen moeten worden gemeld aan de betrokken instanties met als doel corrigerende maatregelen te treffen. De staten moeten tevens worden aangespoord om **data en statistieken te verzamelen over ontvangen en goedgekeurde asielaanvragen op grond van VGV** die zijn ontvangen en goedgekeurd. Die zijn immers van cruciaal belang om bewustwording te stimuleren en ervoor te zorgen dat de specifieke behoeften en kwetsbaarheden van vrouwen en meisjes uit landen waar VGV wordt uitgevoerd, worden erkend en correct worden behandeld.

De herziening van de EU-asielrichtlijnen biedt de EU-lidstaten een unieke kans om uitdagende kwesties en tekortkomingen in hun eigen asielregeling aan te pakken. Het is cruciaal dat we deze kans niet missen om de situatie van vrouwen en meisjes voor wie VGV een realiteit of een risico is, te verbeteren.



Erkenning

De EU-erkenningsrichtlijn garandeert dat vrouwen en meisjes die terecht vrezen voor vervolging of gevaar lopen het slachtoffer te worden van VGV, in aanmerking komen voor internationale bescherming. Om aan de bepalingen van de richtlijn te voldoen, moeten de lidstaten:

1. rekening houden met de individuele positie en persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker, zoals achtergrond, geslacht en leeftijd;
2. asielaanvragen op basis van vervolging zoals seksueel geweld en geslachts- of kindspecifieke daden erkennen – waarbij VGV onder die noemer valt;
3. samenwerken met de asielzoeker om de relevante elementen van de asielaanvraag te beoordelen;
4. rekening houden met de situatie van kwetsbare personen, zoals minderjarigen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van fysiek of seksueel geweld, alsook met de belangen van het kind;
5. bijzondere aandacht besteden aan aanvragen door kinderen en attent zijn op kindspecifieke vormen van vervolging;
6. de vluchtelingenstatus van een vluchteling niet beëindigen als hij/zij op basis van eerdere vervolging dwingende redenen kan geven om te weigeren bescherming te zoeken in het land van zijn/haar nationaliteit;
7. het beginsel van de eenheid van het gezin eerbiedigen, vooral bij de beoordeling van de belangen van het kind;
8. ervoor zorgen dat de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de richtlijn, naar behoren zijn opgeleid en gebonden zijn door geheimhoudingsplicht.

Asielprocedures

De herziene richtlijn inzake asielprocedures besteedt meer aandacht aan de opname van genderoverwegingen in asielprocedures. Om aan de bepalingen van de richtlijn te voldoen, moeten de lidstaten:

1. garanderen dat de medewerker die het persoonlijke gesprek voert met de asielzoeker, bekwaam is om rekening te houden met omstandigheden zoals geslacht, seksuele geaardheid en kwetsbaarheid;
2. zorgen dat asielinstanties beslissingen nemen na een degelijk onderzoek van de aanvraag; daartoe kunnen asielinstanties advies vragen aan experts inzake specifieke problemen zoals kind- of geslachtsspecifieke kwesties;
3. zorgen dat asielinstanties beschikken over een degelijke opleiding en algemene kennis van de problemen die het vermogen van de asielzoeker om ondervraagd te worden, kunnen beïnvloeden, zoals aanwijzingen dat de asielzoeker gefolterd is;
4. groepen identificeren die in aanmerking komen voor bijzondere procedurele garanties, zoals slachtoffers van psychologisch, fysiek of seksueel geweld, en hun voldoende steun geven om zich voor te bereiden op persoonlijke gesprekken, en dit tijdens de hele asielprocedure;
5. met de toestemming van de asielzoekereen medisch onderzoek regelen, als er aanwijzingen zijn van eerdere vervolging of ernstige schade;
6. garanderen dat een kind het recht heeft een aanvraag voor internationale bescherming in te dienen, hetzij in eigen naam, hetzij via zijn/haar ouders of andere volwassen familieleden, of via een andere volwassene die verantwoordelijk is voor hem/haar;
7. asielzoekers gratis juridische en procedurele informatie bieden, via niet-gouvernementele organisaties, professionals van overheidsinstanties of gespecialiseerde staatsdiensten.



De herziene richtlijn betreffende opvangvoorzieningen voor asielzoekers introduceert geslachtsspecifieke opvangvoorzieningen, wat in grote mate van toepassing is op asielzoekers voor wie VGV een realiteit of een risico is. Om aan de bepalingen van de richtlijn te voldoen, moeten de lidstaten:

1. asielzoekers met bijzondere behoeften identificeren, waaronder slachtoffers van VGV, binnen een redelijke termijn na het indienen van de aanvraag;
2. rekening houden met geslachts- en leeftijdsspecifieke overwegingen, alsook de situatie van kwetsbare personen m.b.t. opvangvoorzieningen in grensgebieden, transitzones en opvangcentra;
3. garanderen dat de belangen van het kind de belangrijkste overweging zijn, vooral met het oog op een levensstandaard die geschikt is voor het welzijn van het kind;
4. het personeel in opvangvoorzieningen opleiden omtrent genderbewustzijn zodat zij kwetsbare asielzoekers, zoals de slachtoffers van seksueel geweld, kunnen begeleiden;
5. i.v.m. de opsluiting van kwetsbare personen, regelmatige controle en voldoende ondersteuning garanderen en rekening houden met hun specifieke situatie, o.a. hun gezondheid;
6. noodzakelijke medische en andere bijstand verschaffen aan asielzoekers die bijzondere opvangbehoeften hebben, o.a. aangepaste geestelijke gezondheidszorg waar nodig.

Gebruik de **EU-richtlijnen inzake Asiel** om **een einde te maken FMG zetten**



KWALIFICATIE

- ✓ asielaanvragen gebaseerd op daden van vervolging erkennen
- ✓ het beginsel van eenheid van gezin in acht nemen
- ✓ garanderen dat personeelsleden een passende opleiding krijgen en de geheimhoudingsregels naleven



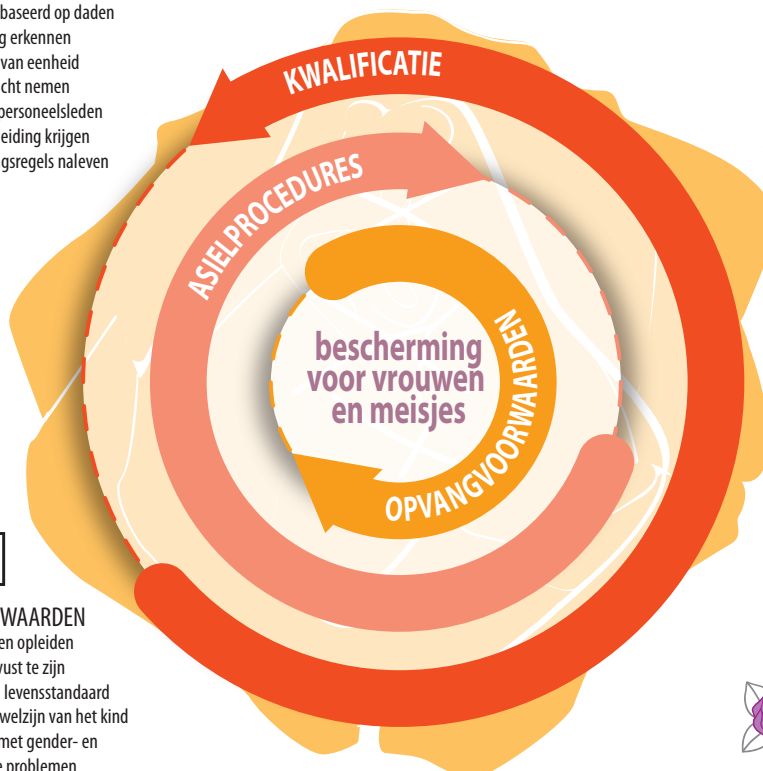
ASIELPROCEDURES

- ✓ steunverlening aan slachtoffers van psychologisch, fysiek of seksueel geweld
- ✓ rekening houden met gender, kwetsbaarheid en seksuele geaardheid
- ✓ gratis juridische en procedurele informatie



OPVANGVOORWAARDEN

- ✓ personeelsleden opleiden om genderbewust te zijn
- ✓ garanderen van een levensstandaard die adequaat is voor het welzijn van het kind
- ✓ rekening houden met gender- en leeftijdsspecifieke problemen



End FGM
EUROPEAN NETWORK



EU-bronnen

Europees Ondersteuningsniveau voor Asielzaken (EASO), [Practical Tools for First-Contact Officials on Access to the Asylum procedure](#), maart 2016

Een reeks praktische instrumenten gericht op ondersteuning van grensmedewerkers die als eerste contact leggen, grens- en kustwachten, politie, immigratiediensten en personeel van detentiecentra, om te garanderen dat mensen met behoefte aan internationale bescherming toegang krijgen tot de asielprocedure.

Europese Commissie, DG Justitie en Consumentenzaken, [Female Genital Mutilation in Europe: An analysis of court cases](#), januari 2016

Een vergelijkend overzicht van de juridische aspecten van recente rechtszaken rond VGV in de EU en een verkennende studie van grensoverschrijdende bewegingen i.v.m. VGV.

Europese Commissie, [Mededeling 'Vrouwelijke genitale verminking uitbannen'](#), november 2013

Een mededeling van de EC waarin de verschillende beleidslijnen inzake VGV die de EU door de jaren heen heeft ontwikkeld, alsook de aanbevelingen van een rapport van EIGE, gecombineerd worden. De mededeling behandelt zowel interne als externe beleidslijnen en ijvert voor een allesomvattende, geïntegreerde aanpak van VGV, waarbij de nadruk vooral op preventie ligt.

Europees Parlement, [Study for the FEMM Committee: Reception of female refugees and asylum seekers in the EU, case study Germany](#), februari 2016

Een studie die de opvang van vrouwelijke asielzoekers in Duitsland onderzoekt, waar verschillende faciliteiten in opvangcentra en bijkomende bescherming voor kwetsbare groepen ter beschikking worden gesteld. De studie stelt zowel het juridisch kader van de EU als van Duitsland voor omtrent de opvang van (vrouwelijke) vluchtelingen. Ze evalueert ook of Duitsland in de praktijk geslachtsspecifieke asielaanvraagprocedures en opvangvoorzieningen biedt.

VN-bronnen

Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR), [Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report](#), mei 2013

Een rapport dat inzichten biedt over de praktijken van de lidstaten omtrent bepaalde aspecten van de geloofwaardigheidsbeoordeling in het asielproces; het bevat tevens voorstellen om de praktijken in de EU verder op elkaar af te stemmen.

Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR), [The Heart of the Matter – Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union](#), december 2014

Een rapport dat besluitvormers wil helpen om op een rechtvaardige, objectieve en consistente manier de geloofwaardigheid van aanvragen door kinderen te beoordelen. Het biedt een aantal vaststellingen over de huidige praktijk die de basis kunnen vormen voor begeleiding bij het onderwerp.

Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR), [Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union – A Statistical Overview](#), februari 2013

Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR), [Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union – A Statistical Update](#), maart 2014

Een unieke studie die statistisch bewijs over de noodzakelijke beleidslijnen en instrumenten levert om de specifieke kwetsbaarheden te behandelen van vrouwelijke asielzoekers, enerzijds, en van vluchtelingenmeisjes en -vrouwen die leven met VGV en zich integreren in EU-lidstaten, anderzijds. In maart 2014 werd een update gepubliceerd van de statistieken uit de oorspronkelijke studie.

UNICEF [statistical report on female genital mutilation](#), februari 2016



NGO's en andere

Amnesty International, European Women's Lobby, ILGA Europe, [En-gendering the European Asylum Support Office](#), mei 2011

Een collectieve verklaring van de END FGM European Campaign, ILGA-Europe en de European Women's Lobby die het Europees Ondersteuningsniveau voor Asielzaken oproept om te garanderen dat gender- en gelijkheidsperspectieven volledig geïntegreerd worden in het asielbeleid en de asielpraktijken van de EU.

Raad van Europa, Amnesty International, [Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld; Een instrument om vrouwelijke genitale verminking te beëindigen – Verdrag van Istanbul](#), november 2014

Een gids over het gebruik van het Verdrag van Istanbul om VGV te bestrijden in de landen die het verdrag ondertekend hebben. Hij wil het verdrag meer algemeen bekend maken bij contactpersonen van getroffen vrouwen en meisjes die in gevaar zijn, en bij iedereen die meewerkt aan het beëindigen van VGV.

GENSEN, [Gender-related asylum claims in Europe: a comparative analysis of law and practice focusing on women in nine EU Member States](#), (mei 2012)

Een vergelijkende analyse van de wetgeving, het beleid en de praktijk omtrent genderkwesties in asielaanvragen in negen EU-lidstaten (België, Frankrijk, Hongarije, Italië, Malta, Roemenië, Spanje,

Zweden en het Verenigd Koninkrijk) en aanbevelingen om een genderperspectief te integreren in de EU-asielregelingen. Het rapport concentreert zich op al dan niet geslachtsspecifieke asielaanvragen door vrouwen.

Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE) en UNHCR, [Vrouwelijke vluchtelingen en het Verdrag van Istanbul: Seksueel en geslachtsspecifiek geweld voorkomen en bestrijden](#), januari 2013

Een briefing over de rechten van vrouwelijke vluchtelingen krachtens het Verdrag van Istanbul, op basis van de procedures van een hoorzitting georganiseerd door het parlementair netwerk "Women Free from Violence", de Commissie Migratie, Vluchtelingen en Ontheemden van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en het UNHCR.

Refugee Studies Centre, [Mini-feature on FGM and asylum in Europe, Forced Migration Review No. 49 – Disasters and displacement in a changing climate](#), mei 2015, ISSN 1460-9819

De vijf artikelen in deze mini-uitgave behandelen enkele vraagstukken omtrent VGV op het gebied van asiel, met een specifieke nadruk op de praktijken in Europa.





End FGM
EUROPEAN NETWORK



End FGM
European Network
Mundo B
Rue d'Edimbourg 26
B-1050 Ixelles
Brussels, Belgium

