De genderdimensie in het Belgische en Europese asiel- en migratiebeleid



Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen

.be



De genderdimensie in het Belgische en Europese asiel- en migratiebeleid

Rilke Mahieu

Christiane Timmerman
Dirk Vanheule

2010

Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen

.be

Uitgever:
Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen
Ernest Blerotstraat 1, 1070 Brussel
T 02 233 41 75 – F 02 233 40 32
gelijkheid.manvrouw@igvm.belgie.be
www.igvm.belgium.be

Auteurs:
Rilke Mahieu

Promotor: Prof. dr. Christiane Timmerman
Copromotor: Prof. dr. Dirk Vanheule

Universiteit Antwerpen
Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (CeMIS)
Prinsstraat 13, 2000 Antwerpen
www.ua.ac.be/cemis

Vormgeving:
Gevaert Graphics NV

Verantwoordelijke uitgever:
Michel Pasteel –
Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

Depotnummer:
D/2010/10.043/20

Cette publication est également disponible en français.

In dit rapport gebruikte termen als 'migrant', 'asielzoeker', enzovoort, evenals verwijzingen daarnaar (bv. 'hij', 'zijn') betreffen beide geslachten, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld.

Inhoudstafel

LIJST VAN AFKORTINGEN 7

VOORWOORD 8

1. LITERATUURSTUDIE VAN BELGISCHE, EUROPESE EN INTERNATIONALE LITERATUUR ROND GENDER EN MIGRATIE 11

1. Inleiding 11

2. De evolutie van gender in migratiestudies 12

3. Gender en migratie: een stand van zaken van het onderzoek 14

3.1. De causale verbanden tussen gender en migratie 14

3.2. Een gegenderd migratieproces 15

a. Waarom vrouwen (niet) migreren 15

b. Migratienetwerken en -trajecten 17

c. Gender in het asiel- en migratiebeleid 19

3.3. Vormen van migratie 21

a. Asielmigratie: vrouwen op de vlucht 21

b. Volgmigratie 27

c. Vrouwelijke arbeidsmigratie 35

d. De mensenhandel-prostitutie nexus 39

e. Andere migratiemotieven 42

4. Besluit 43

2. DE GENDERGEVOELIGHEID VAN HET ASIEL- EN MIGRATIEBELEID IN BELGIË EN EUROPA 44

1. Inleiding 44

2. Methodologie 44

2.1. Gendergevoeligheid 44

2.2. Onderzoeksmethode & bronnen 45

2.3. Grensoverschrijdend perspectief 46

2.4. Inhoudelijke afbakening van migratiebeleid 47
3. Gender in het asielbeleid 48
3.1. België 48
a. Beoordeling van gendergebonden asielaanvragen 49
b. Asielprocedure 56
c. Opvang van asielzoekers 59
3.2. Europa 61
a. Beoordeling van gendergebonden asielaanvragen 62
b. Asielprocedure 65
c. Opvang van asielzoekers 67
3.3. Andere Europese lidstaten 69
a. Frankrijk 69
b. Griekenland 71
c. Nederland 71
d. Tsjechië 73
e. Verenigd Koninkrijk 75
f. Zweden 77
3.4. Aanbevelingen voor verder onderzoek 79
4. Gender in het beleid rond gezinshereniging en gezinsvorming 82
4.1. België 82
a. Gezinshereniging met een niet-EU-onderdaan 82
b. Gezinshereniging met een Belg of een EU-burger 85
c. Gezinsvorming 87
4.2. Europa 91
a. Gezinshereniging met een niet-EU-onderdaan 92
b. Gezinshereniging met een EU-burger 94
c. Gezinsvorming 95
4.3. Andere Europese lidstaten 96
4.4. Aanbevelingen voor verder onderzoek 101
5. Gender in het arbeidsmigratiebeleid 103
5.1. België 103
5.2. Europa 107
5.3. Andere Europese lidstaten 110

5.4. Aanbevelingen voor verder onderzoek 114
6. Gender in de aanpak van mensenhandel 116
6.1. België 116
a. Definitie van mensenhandel 116
b. Strijd tegen mensenhandel 118
c. Preventiebeleid 120
6.2. Europa 120
a. Definitie van mensenhandel 120
b. Strijd tegen mensenhandel 120
c. Preventiebeleid 122
6.3. Andere Europese lidstaten 123
6.4. Aanbevelingen voor verder onderzoek 128

3. BESLUIT 130

4. BIBLIOGRAFIE 132
1. België 132
2. Europa 139
3. Internationaal 145

→ inhoudstafel

Lijst van afkortingen

BGV: Bevel grondgebied te verlaten
CEAS: Common European Asylum System
CGKR: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
CGVS: Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen
DESA: Department of Economic and Social Affairs (Verenigde Naties)
DVZ: Dienst Vreemdelingenzaken
EVRM: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Fedasil: Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers
GAFM: Gender and forced migration
GBV: Gender based violence (gendergebonden geweld)
IDP: Internally displaced person (ontheemde)
IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst (Nederland)
IRCP: Institute for International Research on Criminal Policy (Universiteit Gent)
IGVM: Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen
KB: Koninklijk besluit
KBS: Koning Boudewijnstichting
NVR: Nederlandstalige Vrouwenraad
OR.C.A: Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten
RVV: Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
VBV: Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen
VGV: Vrouwelijke genitale verminking
UNFPA: United Nations Population Fund
UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees (Hoogcommissariaat voor Vluchtelingen)
WODC: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Nederland)

→ inhoudstafel

Voorwoord

Tot nog toe werd de gendergebonden dimensie van migratie nauwelijks bestudeerd, en behoorde het evenmin tot de beleidsprioriteiten. Onderzoek en beleid met betrekking tot migratie behandelen 'de migrant' vaak als een neutrale entiteit, waarbij geen rekening wordt gehouden met de specifieke situatie en realiteit van vrouwelijke dan wel mannelijke migranten.

Nochtans is de feminisering van migratiestromen één van de belangrijkste tendensen in de internationale migratie van de éénentwintigste eeuw. Dit brengt specifieke problemen met zich mee. De Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen wijst in zijn Advies nr 57 (13 september 2002) betreffende "Vrouwen en het asielrecht" bijvoorbeeld op de gendergebonden problemen bij de toepassing van de Conventie van 1951 betreffende de Status van Vluchtelingen, op problemen bij de behandeling van asielaanvragen van vrouwen, op het bijzondere karakter van de situatie van vrouwelijke asielzoekers tijdens en na het verloop van de procedure, en op het probleem van vrouwen en meisjes die slachtoffer zijn van mensenhandel.

In haar Algemene Beleidsnota van 15 april 2008 (DOC 52 0995/016) stelde de minister van Werk en Gelijke Kansen, belast met het Migratie- en Asielbeleid, deze problematiek van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen eveneens nadrukkelijk in het licht, en ook op Europees en internationaal vlak wordt zowel vanuit het standpunt van de beleidsmakers (Europese Commissie, Verenigde Naties, ...) als vanuit de vrouwenorganisaties en -verengingen (vb. European Women's Lobby) in toenemende mate aandacht besteed aan deze thematiek.

Om de draagwijdte van de problematiek met betrekking tot vrouwelijke nieuwkomers, vluchtelingen en asielzoekers in kaart te brengen en om de toekomstige actielijnen ter zake te bepalen, heeft het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, op vraag van de minister van Werk en Gelijke Kansen, belast met het Migratie- en Asielbeleid, een verkennend onderzoek laten uitvoeren over de genderdimensie in het Belgische asiel- en migratiebeleid. De doelstelling hiervan was om een stand van zaken op te stellen over het bestaande onderzoek met betrekking tot de genderdimensie in het Belgische asiel- en migratiebeleid. Deze stand van zaken werd aangevuld met een overzicht van het beleid ter zake en goede praktijken in andere lidstaten van de Europese Unie, en op niveau van de Europese Commissie en de Raad van Europa.

De onderzoeksopdracht werd toegekend aan het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (CeMIS) van de Universiteit Antwerpen. Het liep van 1 juni tot 30 november 2009, en werd uitgevoerd door Rilke Mahieu, onder leiding van Prof. dr. Christiane Timmerman en Prof. dr. Dirk Vanheule. Het IGVM dankt hen voor het interessante en kwaliteitsvolle werk dat ze leverden.

Het asiel- en migratiebeleid is, omdat het zo'n actuele en urgente thematiek betreft, een snel evoluerend veld. We wijzen erop dat de informatieverzameling in het kader van dit onderzoek werd afgesloten in november 2009. Enkele van de besproken themata kunnen bij de publicatie van dit rapport alweer zijn geëvolueerd. Dit ondermijnt echter geenszins de relevantie van de conclusies en de aanbevelingen.

Michel Pasteel,
Directeur van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

December 2010

Voor het comparatieve luik van het onderzoek werd een beroep gedaan op zes Europese experts in het domein van migratiebeleid en migratierecht. We zijn grote dankbaarheid verschuldigd aan Janine Silga (European University Institute), Konstatinos Magliveras (Aegan Universiteit, Rhodos), Karin Zwaan (Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit, Nijmegen), David Kosar (Administratief Hooggerechtshof Tsjechië en Masaryk Universiteit, Brno), Samantha Currie (University of Liverpool) en Maria Bexelius (Theologische Hogeschool, Stockholm) voor hun bereidwillige medewerking.

In het kader van het onderzoek werd op 16 november 2009 een rondetafelgesprek georganiseerd. Daaraan namen naast de opdrachtgever en -nemer enkele experts in het domein van migratierecht, migratiebeleid en/of genderkwesties deel, met name Koen Dewulf en Julie Lejeune van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, en Maggi Poppe en Fatma Arikoglu van de Nederlandstalige Vrouwenraad. Hun bijdrage was van onmisbaar belang om de bevindingen van het onderzoek te toetsen en verder te verfijnen.

Centrum voor Migratie en Interculturele Studies
December 2009

1. Literatuurstudie van Belgische, Europese en internationale literatuur rond gender en migratie

1. INLEIDING

In 2010 zullen vrouwelijke migranten met 49% zo goed als de helft van alle internationale migranten uitmaken (VN, 2009). Dat is niet verbazingwekkend, aangezien de laatste halve eeuw de globale migratiestromen worden gekenmerkt door een gestage vervrouwelijking. Deze feminisatie van migratie gaat gepaard met een toename van onafhankelijk migrerende vrouwen (Piper, 2005).

Een ogenschijnlijk logische conclusie van deze in toenemende mate evenwichtige sekseratio is dat geslacht in de 21ste eeuw geen bepalende factor (meer) is in internationale migratie. Niets is minder waar; dit globale numerieke evenwicht maskeert immers een veel complexere realiteit waarin de migratiepatronen van mannen en vrouwen verschillend zijn. Wanneer bijvoorbeeld de migratiemotieven (economische migratie, gezinshereniging of -vorming, asielmigratie, enzovoort) in rekening worden gebracht, komen significante verschillen tussen mannen en vrouwen aan het licht. Hetzelfde geldt wanneer andere relevante variabelen zoals het land van herkomst van de migrant, de beroepsgroep, de legale status of de regio van bestemming, in de analyse worden opgenomen.

Om die verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke migratie aan de oppervlakte te brengen en te verklaren is 'geslacht' of 'sekse'– zijnde het biologische verschil tussen mannen en vrouwen – echter geen adequate noemer. Veel bruikbaarder hier is het concept 'gender'. Gender is de betekenis die mensen geven aan de biologische realiteit dat er twee geslachten bestaan (Mahler & Pessar, 2006, p. 29). Het is een maatschappelijk geconstrueerde definitie van mannen en vrouwen, van mannelijkheid en vrouwelijkheid en van de verhoudingen tussen mannen en vrouwen (Van Roemburg & Spee, 2004). In tegenstelling tot geslacht is gender een sociale constructie, wat impliceert dat de invulling ervan in elke samenleving anders is. De inhoud van 'mannelijkheid' of 'vrouwelijkheid' verandert ook doorheen de tijd, terwijl het biologische onderscheid tussen 'man' en 'vrouw' statisch is. De invulling van gender is dus enerzijds tijds- en contextgebonden, maar anderzijds structureert gender ook zelf de samenleving, door aan mannen en vrouwen bepaalde sociale rollen en activiteiten toe te schrijven. Die genderrollen zijn relationeel; het is immers in de sociale relaties tussen mannen en vrouwen (genderrelaties) dat ze tot uiting komen. Dat betekent echter niet dat gender enkel betrekking zou hebben op de familiale of huishoudelijke context; de hele samenleving is doordrongen van een genderideologie.

Welke rol speelt gender in migratie? Hoe beïnvloeden genderrollen de migratiepatronen van vrou-

wen en mannen? Welke impact heeft migratie op genderrelaties? Dit zijn de kernvragen waarover auteurs van diverse wetenschappelijke disciplines zich buigen in de literatuur rond gender en migratie. De antwoorden op deze vragen zijn verre van eenduidig en vaak contextspecifiek, wat veralgemeningen bemoeilijkt.[1] Dat verhindert echter niet dat in de literatuur een brede consensus bestaat dat "gender matters" (Mahler & Pessar, 2006). Als fundamenteel organisatieprincipe van de samenleving is gender onontbeerlijk in elke discussie over de oorzaken en gevolgen van internationale migratie (DESA, 2004). Gender heeft een invloed op wie migreert en waarom, en hoe de beslissing tot migratie wordt genomen. Gender bepaalt ook de impact van migratie op de migranten zelf en op de zendende en ontvangende landen (Jolly & Reeves, 2005). Het volledige migratieproces is dus een 'gegenderd' fenomeen (Donato e.a., 2006).

2. DE EVOLUTIE VAN GENDER IN MIGRATIESTUDIES

Critici hebben aangetoond dat traditionele benaderingen van migratie er niet in slaagden om de situatie van vrouwelijke migranten aan het licht te brengen en de unieke oorzaken en gevolgen van migratie voor vrouwen te erkennen (DESA, 2004). Vrouwelijke migranten werden eenvoudigweg niet bestudeerd omdat zij werden verondersteld ofwel afhankelijke migranten te zijn (i.e. afhankelijk van een man), ofwel een identiek migratiegedrag te vertonen als mannen (Carling, 2005). Klassieke migratietheorieën zijn dus grotendeels genderblind, sommige zelfs openlijk seksistisch. De erkenning van gender als kritische variabele in de studie van migratie is bijgevolg niet over een nacht ijs gegaan. Sterker nog, de conceptualisering van gender als organiserend principe in de maatschappij en het sociale leven is op erg veel weerstand en onverschilligheid gebotst in migratiestudies (Hondagneu-Sotelo & Cranford, 1999).

Vanaf het midden van de jaren 1970 groeide gaandeweg de interesse voor vrouwelijke migranten. De toegenomen interesse in de positie van vrouwen in de samenleving en de vaststelling dat vrouwen een aanzienlijk en groeiend aandeel van de migranten uitmaakten, vaak autonoom migreerden en bovendien verschillende migratie-ervaringen hadden, zorgden voor een toename van casestudies die erop gericht waren deze onderbelichte groep zichtbaar te maken (Kofman, 1999; Carling, 2005). De impact van deze studies op theorievorming rond migratie was echter nihil. In de jaren 1980 nam de belangstelling voor vrouwelijke migranten verder toe onder invloed van de internationale vrouwenbeweging, de opkomst van vrouwen- en feministische studiegroepen en de vernieuwde interesse vanuit academische en beleidskringen voor migratie (Hondagneu-Sotelo & Cranford, 1999). De dominante benadering in de daaruit voortkomende literatuur over vrouwelijke migranten kan worden omschreven als de "add women, mix and stir"-methode. Vrouwen werden 'toegevoegd' als variabele, geregistreerd en systematisch vergeleken met mannen. De voornaamste tekortkoming van deze aanpak is dat de bestaande (mannelijke) migratiemodellen niet in vraag werden gesteld (Boyd & Grieco, 2003; Curran e.a., 2006). Er werd geen aandacht besteed aan het relationele en

1 Bovendien is de notie 'gender' zoals hierboven beschreven vrij recent, en is het lang niet in alle disciplines die migratie bestuderen even sterk ingeburgerd. Dit verklaart waarom sommige auteurs zich exclusief op vrouwen richten (in overeenstemming met de meer traditionele 'vrouwenstudies').

dynamische karakter van gender en de impact van genderrelaties op migratiepatronen (Hondagneu-Sotelo & Cranford, 1999). Studies over vrouwelijke migranten werden dan ook meestal gereduceerd tot een onderdeel van familie- of vrouwenstudies, veeleer dan ze als een nieuwe invalshoek in migratiestudies te beschouwen (Donato e.a., 2006).

Sindsdien wordt het onderzoeksdomein rond gender en migratie gekenmerkt door twee ontwikkelingen. Enerzijds zijn wetenschappers er in tal van disciplines in geslaagd vrouwelijke migratie onder de aandacht te brengen. Anderzijds is er een brede erkenning onder migratiewetenschappers dat gender migratie vormgeeft en dat migratie dus essentieel 'gegenderd' is (Donato e.a., 2006). Genderanalyse wordt ook niet meer beperkt tot wat als de privésfeer wordt aangeduid (familieleven, huishouden), maar toegepast in alle mogelijke facetten van het migratieproces en op diverse niveaus (van lokaal tot globaal) (Ibid).

Deze positieve evoluties moeten echter ook worden genuanceerd, want nog steeds neemt gendergevoelig onderzoek een relatief marginale positie in binnen migratieonderzoek. Die marginalisatie heeft volgens Mahler & Pessar (2006) zowel methodologische, disciplinaire als ideologische oorzaken. Het gros van het migratieonderzoek met een focus op gender maakt gebruik van etnografische (kwalitatieve) onderzoeksmethoden. Kwalitatieve methoden lenen zich er beter toe om moeilijk kwantificeerbare concepten als 'gender' op te nemen als variabele. Bovendien is etnografie, omwille van haar exploratieve en flexibele aard, uitermate geschikt om nieuwe vragen en hypotheses te produceren, wat essentieel is voor genderonderzoek. Die uitgesproken voorkeur voor kwalitatieve methoden is echter een belangrijke bron van marginalisatie aangezien de theorievorming rond migratie wordt gedomineerd door kwantitatief onderzoek. De voorstanders van kwantitatief onderzoek bestempelen de "soft data" van het kwalitatieve onderzoek rond gender en migratie als onbetrouwbaar en niet veralgemeenbaar. Positivistische en door theorievorming gedreven disciplines hebben ook moeite met genderanalyse omwille van de contextspecifieke, relationele aard van gender, die de operationalisering ervan als variabele danig compliceert (Donato e.a., 2006). Zij geven bijgevolg de voorkeur aan de dichotome, statische variabele 'geslacht' veeleer dan aan het dynamische concept 'gender'. Deze methodologische discussie over hoe gender moet worden bestudeerd, loopt grotendeels langs disciplinaire scheidingslijnen. Bepaalde wetenschappelijke disciplines (economie, demografie) verkiezen immers kwantitatieve methoden, andere verkiezen kwalitatieve methoden (antropologie), sommige hanteren beide (sociologie, politicologie). Het ongelijke, hierarchisch bepaalde gewicht van de verschillende disciplines in migratiestudies heeft ertoe geleid dat gendergevoelig migratieonderzoek, dat sterk wordt gedomineerd door antropologen, wordt ondergewaardeerd (Mahler & Pessar, 2006; Curran e.a., 2006). Naast methodologie en discipline, speelt ook ideologie een rol in de marginalisatie van genderonderzoek. De al dan niet bewuste keuze van veel

zogenaamd 'genderonderzoek' om alleen vrouwen te onderzoeken – gesterkt door het "women-only is allright"-argument – zorgt ervoor dat de bovengenoemde "add, mix and stir"-benadering in stand wordt gehouden. De compensatiedrang die het onderzoek naar vrouwelijke migratie vaak kenmerkt ('vrouwen zichtbaar maken', 'vrouwelijke migratie erkennen'), doet vergeten dat er ook mannen zijn (Catarino & Morokvasic, 2005). Door louter op vrouwen te focussen, zonder hen in verband te brengen met mannen, degradeert vrouwelijke migratie tot een "special case", en blijft mannelijke migratie de (wetenschappelijke) norm.

Deze bemerkingen mogen echter geen aanleiding geven tot pessimisme. De exponentiële toename van het aantal gendergevoelige migratiestudies wijst er immers op dat "the state of gender and migration studies is fundamentally healthy" (Donato, 2006, p. 6).

3. GENDER EN MIGRATIE: EEN STAND VAN ZAKEN VAN HET ONDERZOEK

3.1. De causale verbanden tussen gender en migratie

Carling (2005) identificeert vier causale verbanden tussen gender en migratie. Eerst en vooral, zoals hierboven reeds aangehaald, hebben genderrelaties een impact op de omvang, richting en samenstelling van migratiestromen en de ervaringen van individuele migranten. Ten tweede worden ook de sociale gevolgen van migratie (zoals het zenden van geld naar het land van herkomst) beïnvloed door genderrelaties. Ten derde bepalen genderrelaties de manier waarop migratie wordt voorgesteld door academici, beleidsmakers, de media en de migranten zelf (denk maar aan het overheersende genderstereotiepe beeld van de mannelijke 'productieve' migrant en de vrouwelijke 'reproductieve' migrant). Ten vierde heeft migratie ook een invloed op genderrelaties (de veranderde omgeving en gezinssituatie kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat vrouwelijke migranten 'typisch mannelijke' taken op zich nemen en vice versa).

Het onderscheid dat Carling maakt tussen de invloed van gender op 'migratie', 'sociale gevolgen van migratie' en 'representatie van migratie' is veel minder aanwezig in de literatuur zelf. In feite kunnen zij onder één noemer worden gebracht als 'de causale invloed van gender op migratie'. Het vierde verband is echter van een heel andere aard; het gaat immers om een causale relatie in de tegenovergestelde richting: de invloed van migratie op genderrelaties. Het effect van migratie op genderrelaties blijkt in de praktijk allesbehalve eenduidig en erg contextgebonden te zijn. Empirische studies wijzen immers uit dat migratie bestaande genderrollen zowel kan doorbreken als bevestigen (Piper, 2005; Jolly, 2005). Migratie heeft dus zeker geen emancipatorisch effect per se op vrouwen (Riaño, 2005). Bovendien zou, om het effect van migratie op genderrollen grondig te kunnen staven, een vergelijking moeten kunnen worden gemaakt tussen de

pre- en postmigratiesituatie waarbij ook alle andere mogelijk interfererende variabelen (cultuur, klasse, inkomen, ...) moeten worden gecontroleerd. Dit zijn vereisten waaraan het bestaande onderzoek zelden voldoet (Morokvasic, 1991). Om die redenen zullen enkel gevallen waarin migratie een significante, determinerende impact heeft op genderrelaties, worden opgenomen in deze literatuurstudie.

Omdat dit onderzoek een duidelijk beleidsgeoriënteerd perspectief heeft, zal in deze inleidende literatuurstudie de klemtoon liggen op het beleid ten aanzien van migratie en de rol van gender daarin. De aandacht zal ook veeleer gaan naar de migratie zelf dan naar de integratie van de migranten in het ontvangende land. Die twee domeinen hangen inhoudelijk nauw samen, maar zijn qua politieke bevoegdheid in België strikt gescheiden (zie verder).

3.2. Een gegenderd migratieproces

a. Waarom vrouwen (niet) migreren

Zoals hierboven reeds beklemtoond, is gender een kritische factor in het volledige migratieproces, en dat van bij het begin. Heel wat literatuur vertrekt dan ook van de hypothese dat mannelijke en vrouwelijke migratie verschillende oorzaken hebben. Twee waarnemingen liggen aan de grondslag daarvan. Hoewel vrouwen meestal om dezelfde redenen migreren als mannen, speelt hun vrouw-zijn soms een significante rol. We kunnen dus spreken over 'genderspecifieke' drijfveren voor migratie. Daarnaast blijkt bij de traditionele migratiecategorieën (gezinshereniging, gezinsvorming, arbeidsmigratie, asielmigratie) een grote variatie te bestaan in het aandeel vrouwelijke migranten per categorie. De literatuur ontkracht dus al snel de onderliggende aanname van de klassieke migratietheorieën dat de oorzaken van migratie voor vrouwen identiek zouden zijn aan die voor mannen. Op de tweede vaststelling wordt later uitgebreid ingegaan. Hier volgt enkel een toelichting over de eerste observatie, namelijk het bestaan van genderspecifieke oorzaken van migratie.

Een belangrijke maar vaak ondergewaardeerde genderspecifieke "push factor"[2] voor migratie is structurele genderdiscriminatie in de zendende landen. Onder die noemer vallen "die vormen van discriminatie die voortvloeien uit het feit dat aan de structuur en organisatie van de samenleving genderstereotypen ten grondslag liggen, waardoor bestaande ongelijke machtsverhoudingen tussen de seksen worden bestendigd. Het gaat om de situatie dat door het gebruik van genderstereotiepe (vaak traditioneel bepaalde en impliciet blijvende) opvattingen, symbolen en structuren een zekere onderschikking en uitsluiting van vrouwen en het vrouwelijke plaatsvindt" (Holmaat, 2004, p. xii). Hoewel genderdiscriminatie zowel vrouwen als mannen kan treffen,[3] blijkt het voor mannen zelden een motief voor emigratie te zijn.[4] Discriminerende socioculturele praktijken en attitudes spelen daarentegen wel een grote rol in de emigratie van vrouwen. Een negatieve houding tegenover weduwes en gescheiden, kinderloze en alleenstaande vrouwen vormt een veel sterkere "push factor" voor vrouwen dan voor

2 Wat betreft de oorzaken van migratie wordt traditioneel een onderscheid gemaakt tussen "push factoren" (factoren die migranten ertoe aanzetten hun land te verlaten) en "pull factoren" (de aantrekkingsfactoren van de ontvangende landen) (zie o.a. Castels & Miller, 2009).

3 Stereotiepe opvattingen over 'mannelijkheid' maken bijvoorbeeld bepaalde beroepen "not done" voor mannen.

4 Een belangrijke uitzondering hierop is de migratie van homoseksuele mannen, ten gevolge van cultureel aanvaarde of geïnstitutionaliseerde homofobe praktijken in de landen van herkomst. Homofobie is immers een vorm van genderdiscriminatie (zie o.a. El-Bushra, 2000). Aangezien de nadruk van dit onderzoek op vrouwelijke migratie ligt, zal op deze specifieke vorm van gendergebonden mannelijke migratie niet worden ingegaan. Het strekt wel tot aanbeveling om verder onderzoek te verrichten naar migratie omwille van seksuele oriëntatie.

mannen (Piper, 2005). Morokvasic (1991, p. 72) doet een gelijkaardige vaststelling: "Sociale beperkingen op mobiliteit en sociale controle hebben meer impact op de emigratie van vrouwen dan van mannen. Echtelijke problemen en fysiek geweld, de onmogelijkheid te scheiden, ongelukkige huwelijken, nadelige eigendomsrechten en de doorbreking van rigide genderpatronen (zoals het hebben van buitenechtelijke kinderen) zijn situaties die de emigratie van vrouwen veroorzaken, niet die van mannen." Migratie kan dus een manier zijn om sociale druk of restrictieve familiale netwerken te ontvluchten (Riaño, 2005; Timmerman, 2006; Yalçin e.a., 2006). Structurele genderdiscriminatie manifesteert zich niet alleen in de familiale en sociale sfeer, maar vertaalt zich ook in onder meer een gebrek aan (of enkel genderstereotiepe) opleidings- en arbeidsopportuniteiten voor vrouwen. In Oost-Europa bijvoorbeeld, leidde de implosie van het communisme tot een sterke terugval in werkgelegenheid voor vrouwen, die ten tijde van het communisme een hoge graad van arbeidsmarktparticipatie kenden. Het gebrek aan kansen op de arbeidsmarkt werd bijgevolg een belangrijke "push factor" voor vrouwelijke migratie (Kofman, 2004; Heyse e.a., 2007). De wens economisch onafhankelijk te zijn of meer te verdienen, kan evenzeer leiden tot emigratie (Jolly, 2005, p. 11-12).

Terwijl genderpatronen dus een "push factor" kunnen zijn, kunnen ze ook een belangrijke barrière vormen voor de mobiliteit van vrouwen. De positie van vrouwen in de landen van herkomst beïnvloedt niet enkel hun mogelijkheid om autonoom te migreren, maar evenzeer hun toegang tot de nodige middelen (zoals netwerken, geld) en de effectieve mogelijkheid om te migreren wanneer de migratiebeslissing is gemaakt (Boyd & Grieco, 2003). De genderverhoudingen in het zendende land bepalen dus in hoge mate de waarschijnlijkheid dat vrouwen migreren. Deze genderspecifieke verwachtingen rond migratie in het land van herkomst kunnen zowel door de sociale omgeving als door de staat geïnstitutionaliseerd zijn. Het is echter niet zo dat de gendergerelateerde verwachtingen per definitie vrouwelijke migratie beperken; ze kunnen vrouwelijke emigratie evenzeer aanmoedigen. In die zin kan worden gesteld dat genderdiscriminatie en -normen in het gezin en de samenleving bepaalde groepen mensen ertoe aanzetten (op een bepaalde wijze) te migreren en anderen ertoe dwingen te blijven (Jolly, 2005). Hoe dat gebeurt, hangt sterk af van de tijd en de context. In Ghana staan ouders open voor de migratie van hun dochters omdat die volgens de traditionele gebruiken zullen gaan inwonen bij de familie van de echtgenoot; de meisjes zullen dus hoe dan ook weggaan (Hashim, 2005, p. 35). In heel wat andere Afrikaanse landen is het minder aanvaardbaar voor vrouwen om alleen te reizen (Jolly, 2005, p. 12). De aanwezigheid van zeer verschillende opvattingen over vrouwelijke (im-) mobiliteit verklaart dus deels de grote verschillen in het aandeel vrouwelijke emigranten bij landen van herkomst.

Hoewel vaststaat dat genderdiscriminatie een rol speelt als "push factor" voor vrouwelijke migratie, is het erg moeilijk te weten wat het doorslaggevende effect ervan is. Meestal is er een complexe combinatie van verschillende "push" en "pull" factoren die leiden tot de beslissing te migreren. Genderdiscriminatie leidt ook niet tot een specifieke vorm van migratie. Indien de discriminatie plaatsvond in de arbeidssfeer (bijvoorbeeld een glazen plafond voor hoger opgeleide vrouwen) leidt die misschien tot arbeidsmigratie, terwijl frustraties over traditionele genderrollen binnen het huwelijk kunnen leiden tot de keuze voor een internationaal huwelijk. In het geval van gendergebonden vervolging (structureel seksueel geweld, onderdrukking, ...) zal de vrouw in kwestie als kandidaat-vluchteling migreren (zie verder). Maar het gebeurt evenzeer dat vrouwen met een uitzichtloze arbeidsmarktpositie een internationaal huwelijk als uitweg zoeken. Het is bijgevolg erg moeilijk om het gewicht van genderdiscriminatie als "push factor" van migratie in cijfers te vatten.

b. Migratienetwerken en -trajecten

Naast de klassieke "push" en "pull" factoren, is er sinds enkele decennia aandacht voor 'sociale netwerken' als derde verklarende factor voor migratie. Deze factor krijgt ook een steeds groter belang door de mondialisering van informatie en telecommunicatie en de toenemende internationale mobiliteit voor zowel professionele (zakenreizen) als private doeleinden (toerisme, studentenprogramma's). Het begrip 'netwerken' slaat in deze context op grensoverschrijdende relaties (zowel materieel als sociaal) die migratie mogelijk maken en bevorderen.

In het migratietraject, dus de daadwerkelijke tocht naar het land of de regio van bestemming, is een belangrijke rol weggelegd voor deze netwerken. Ze faciliteren migratie onder meer door de reis- en emotionele kosten van migratie te reduceren (Curran & Rivero-Fuentes, 2003).

In klassieke, op kwantitatief onderzoek gebaseerde migratietheorieën wordt doorgaans uitgegaan van de aanname dat er geen wezenlijk onderscheid is tussen 'mannelijke' en 'vrouwelijke' netwerken. Deze netwerken zouden op dezelfde manier functioneren en identieke effecten hebben op mannelijke en vrouwelijke migratie (Curran & Rivero-Fuentes, 2003). Tal van studies tonen evenwel aan dat de sociale netwerken die mannen en vrouwen gebruiken om te migreren verschillen (zie onder meer Lindstrom, 1997; Menjívar, 2000; Curran & Rivero-Fuentes, 2003; Hondagneu-Sotelo, 1994). Zo varieert het belang en de aard van netwerken voor mannelijke en vrouwelijke migranten. Lindstrom (1997) toont aan dat in landelijke Mexicaanse gemeenschappen mannen veel ruimere migratienetwerken (bestaande uit vrienden, kennissen, verre en dichte familie) hebben dan vrouwen, die enkel beroep doen op dichte familieleden. Omdat vrouwen algemeen meer risico's lopen tijdens hun migratietraject,[5] is de informatie die hen bereikt veel belangrijker dan voor mannen. De netwerken geven vrouwen ook de mogelijkheid om in gezelschap te reizen, wat hun

5 De kans op fysieke bedreiging of aanranding is veel groter bij vrouwen dan bij mannen (zie o.a. Lindstrom, 1997; Menjívar, 2000).

veiligheid ten goede komt. Het Belgische onderzoek "Before & After" (CGKR, 2008b, p. 51) bevestigt dat sociale netwerken een verschillende impact hebben op het leven van vrouwelijke migranten en mannelijke migranten, en dit op het vlak van zowel toegang tot werk als toegang tot legaal verblijf. Dit kan onder meer worden geïllustreerd door de toegang tot informatie over verblijfsvergunningen via sociale netwerken: uit de studie bleek hoe vrouwen onder meer via de school van hun kinderen of via hun werkgever voor wie ze informeel huishoudelijk werk verrichtten, werden ingelicht over de regularisatiecampagne (van 2000) terwijl mannen via andere netwerken toegang hebben tot informatie.

Sociale netwerken zijn niet enkel belangrijk in het migratietraject en de integratie van de migrant in de ontvangende samenleving, maar kenmerken ook de transnationale relatie die de migrant (en ruimer beschouwd, de migrantengemeenschap) ontwikkelt met de achtergebleven familie en gemeenschap. De sterk toegenomen transport- en communicatiemogelijkheden stimuleren de transnationale praktijken die de ontvangende en zendende landen met elkaar verbinden. De vandaag meest besproken transnationale migratiepraktijk is ongetwijfeld het zenden van geld door migranten naar hun achtergebleven families (de zogenaamde "remittances"). Ook hier speelt gender een rol: vrouwen zenden meestal een groter deel van hun inkomen en zijn ook de grootste ontvangers (Jolly, 2005). Ook de consumptie van het ontvangen geld verschilt: vrouwen zouden het geld beter benutten dan mannen (Piper, 2005). Andere relevante factoren in de omvang van deze "remittances" zijn de duur van de migratie en het opleidingsniveau. Tijdelijke migranten zenden meer geld, net zoals lager opgeleide migranten. Over het algemeen is echter nog maar weinig gendergevoelig onderzoek verricht over de migratiegeldstromen en andere transnationale praktijken (zoals de rol van vrouwen in diaspora-organisaties).

Een fenomeen dat sterk samenhangt met de ontwikkeling van transnationale gemeenschappen en dat in feite ook een soort van "push factor" is, is het ontstaan van een 'migratiecultuur' ("culture of migration"). In sommige lokale gemeenschappen (zoals Emirdag, Turkije) die reeds lang met emigratie worden geconfronteerd, is migratie zo sterk ingebakken in de dagelijkse socioculturele praxis, dat het een vanzelfsprekende praktijk is geworden (Timmerman, Lodewyckx & Wets, 2009). In het geval van Emirdag houdt deze 'migratiecultuur', die is gebaseerd op de lange migratietraditie naar het verheerlijkte West-Europa, de migratiestroom naar Vlaanderen dus mede in stand.

Het is van belang te beklemtonen dat het migratietraject lang niet altijd volgens het klassieke lineaire, sedentaire migratiepatroon (van land A naar land B) verloopt. Vaak 'stranden' migranten in zogenaamde transitlanden of is er sprake van circulaire migratie. In het overgrote deel van de studies over migratie wordt echter impliciet of expliciet uitgegaan van een sedentair migratiepatroon, wat het bestaan van andere vormen van migratie maskeert

(Catarino & Morokvasic, 2005). Een exclusieve focus op dat migratiepatroon doet onrecht aan de diversiteit aan migratiepatronen, in het bijzonder bij vrouwen. Studies van Oost-Europese en Mexicaanse arbeidsmigratie tonen aan dat vrouwen veeleer over een korte afstand migreren en frequenter terugkeren dan mannen (Morokvasic, 1991; Fernandez-Kelly, 1974). Deze vrouwen zijn, aldus Morokvasic (2004), als het ware 'gevestigd in hun mobiliteit' ("settled in mobility"). Fernandez-Kelly verklaart dit doordat mannelijke migranten als 'broodwinner' enkel worden verwacht geld en geschenken te zenden, terwijl van vrouwelijke arbeidsmigranten wordt verwacht daarnaast ook nog steeds verantwoordelijkheid te dragen voor de zorg voor de kinderen en het huishouden. Hun fysieke afwezigheid ontslaat hen dus niet van hun plichten als moeder, wat leidt tot een transnationaal moederschap ("transnational motherhood"). Een mechanisme (naast een verhoogde mate van mobiliteit tussen de werkplaats en het gezin) om die verantwoordelijkheid te verlichten ligt in wat Hochschild (2000) "the global care chain" noemt. Terwijl werkende vrouwen uit de middenklasse in de ontvangende landen een beroep doen op een buitenlandse poetsvrouw en kinderoppas, gaan deze vrouwelijke arbeidsmigranten zelf de zorg voor hun eigen kinderen en huishouden betaald (aan een goedkope meid) of onbetaald (aan vrouwelijke familieleden) uitbesteden in het land van herkomst. De (beleids)vraagstukken die 'circulaire' en 'pendulaire' migratie oproepen zijn duidelijk fundamenteel verschillend van sedentaire migratie: terwijl voor die laatste 'integratie' het sleutelwoord is, spreekt het voor zich dat dit voor de circulaire/pendulaire migrant veel minder aan de orde is. Er is echter een gebrek aan kennis over de aard en omvang van niet-sedentaire vormen van vrouwelijke migratie in de Belgische context, hoewel zij aan belang winnen.[6]

c. Gender in het asiel- en migratiebeleid

Een beslissing om te emigreren, betekent nog niet dat de migrant toestemming heeft zijn land te verlaten en zich in een ander land te vestigen. Het migratiebeleid van zowel de zendende als de ontvangende landen heeft een niet te onderschatten invloed op wie zal migreren en hoe dat gebeurt (UNFPA, 2006). Ook hier speelt gender een rol. Het migratiebeleid van de ontvangende landen bepaalt niet enkel de legale status en rechten van de gearriveerde mannelijke en vrouwelijke migranten, maar evenzeer de kansen voor mannen of vrouwen om te migreren en de verschillende kanalen die daartoe worden aangewend. Hoewel officieel genderneutraal, liggen er vaak gegenderde aannames aan de basis van het beleid en blijkt de uitwerking ook vaak verschillend voor mannen en vrouwen. Gegenderde opvattingen over migratie spelen dus niet enkel mee in individuele en gezinsbeslissingen rond migratie maar ook in het staatsbeleid (Asis, 2005). Deze vaststelling kan op drie manieren worden gestaafd. Ten eerste is er in heel wat landen (nog steeds) sprake van expliciete genderdiscriminatie in de asiel- en migratiewetgeving. Vrouwelijke migranten hebben minder rechten dan mannelijke, of zien hun mobiliteit wettelijk aan banden gelegd

6 De uitbreiding van de Europese Unie speelt daarin een belangrijke rol. Het interne vrije verkeer van personen maakt meer flexibele mobiliteit tussen woon- en werkplaats mogelijk.

onder het mom van bescherming (UNFPA, 2006, p. 14). Een belangrijk gevolg hiervan is dat vrouwelijke migranten zich vaker noodgedwongen tot irreguliere kanalen wenden. Dit is onder meer het geval in Bangladesh, waar omwille van een restrictief 'beschermend' beleid tot 2003 officieel minder dan 1% van de migranten vrouw was. In werkelijkheid woont er een aanzienlijk aantal niet-gedocumenteerde Bengaalse vrouwen in de Golfstaten en Zuidoost-Azië (Asian Development Bank, 2001, p. 3). In bepaalde landen in Azië (Maleisië) en het Midden-Oosten worden vrouwelijke migranten ook systematisch onderworpen aan regelmatige zwangerschapscontroles. Bij zwangerschap volgt onmiddellijke deportatie naar het land van herkomst. Wie de controles ontloopt of het land niet verlaat, belandt in de illegaliteit (Schrover e.a, 2008b). Ten tweede zijn vrouwelijke en mannelijke migranten in veel landen wel gelijk voor de wet, maar heeft de toepassing van de wet een ongelijk effect op mannen en vrouwen. "Car si les loi ne sont pas sexuées, les réalités sociales, économiques, familiales, culturelles, les réprésentations, le sont" (Lesselier, 2003, p. 45). Dit gegeven is de rode draad doorheen de beleidsgeoriënteerde literatuur rond gender en migratie. Ten derde, ook in het geval van een ogenschijnlijk genderneutraal beleid liggen vaak gegenderde aannames over mannelijke en vrouwelijke migratie aan de grondslag van het beleid. "De beeldvorming van vrouwen als verzorgend, volgend en geconcentreerd op het privéleven en van mannen als productief, actief, en geconcentreerd op werk buitenshuis, leidt tot de perceptie binnen het migratiebeleid dat vrouwelijke migranten gelijk zijn aan 'migrantenvrouwen'. Zij zijn niet zelf de actieve migranten maar de echtgenotes of dochters van migranten" (Kraus, 2003a, p. 7). Kraus (p. 5) stelt ook vast dat "politici, beleidsmakers en opinion leaders bij het denken over migratiebeleid onbewust veelal een mannelijke migrant voor ogen hebben. Hierdoor blijven de verschillende posities van mannen en vrouwen buiten beeld, terwijl deze verschillen voor vrijwel elk facet van het migratiebeleid relevant zijn (...) Het feit dat het migratiebeleid meer op mannen geënt is, belemmert op diverse manieren de emancipatie en integratie van vrouwelijke migranten." Er is ook een tendens (binnen beleidskringen, maar ook in bepaalde ngo's) om vrouwelijke migratie te problematiseren door vrouwelijke migranten systematisch als het slachtoffer van omstandigheden en van hun echtgenoten te zien (Schrover, 2008b). Het is duidelijk dat het asiel- en migratiebeleid dus zelf ook bijdraagt aan de "gendering" van het gehele migratieproces.

Een belangrijk gevolg van de wens van staten om immigratie te controleren, is de constructie van een onderscheid tussen 'legale' en 'illegale' migranten.[7] Migranten die geen gebruik maken van de reguliere migratiekanalen, hun tijdelijke verblijfsvergunning niet verlengd zien of die geen beroep (meer) kunnen doen op een beschermingsstatus, vervallen in een illegale status met risico op deportatie. Ook hier verschilt de houding van de staat tegenover mannelijke en vrouwelijke migranten. De illegale migratie van mannen wordt meestal geïnterpreteerd als

7 In de praktijk blijkt de grens tussen 'legaal' en 'illegaal' vaag en voortdurend onderhevig aan verandering. Er is dus zeker geen sprake van een dichotomie. Migranten bewegen zich ook heen en weer tussen een illegale en legale verblijfsstatus (bijvoorbeeld door het vervallen van een tijdelijke verblijfsvergunning, of door regularisatie).

clandestiene arbeidsmigratie, en bijgevolg als een bedreiging van de welvaartsstaat. Vrouwelijke illegale migratie daarentegen wordt doorgaans geassocieerd met mensenhandel en prostitutie en wordt dus als een moreel probleem benaderd (Schrover e.a., 2008b). De kosten van een illegale status verschillen voor mannen en vrouwen. Schrover stelt vast dat voor mannen migratie een kostelijke en risicovolle onderneming is die veel opbrengt. Vrouwen nemen daarentegen minder risico's en zijn bijgevolg minder zichtbaar. De geringere zichtbaarheid van niet-gedocumenteerde vrouwen en de ethische bezwaren om hen met dwang het land uit te zetten (omwille van het stereotiepe vrouwelijke slachtofferbeeld), zou hun 'deporteerbaarbeid' ("deportability") verkleinen (Schrover e.a., 2008b).

3.3. Vormen van migratie

Hier willen we dieper ingaan op de literatuur rond gender en migratie, per vorm van immigratie. We maken een onderscheid tussen vier immigratiecategorieën: asielmigratie, volgmigratie, arbeidsmigratie en mensenhandel. Bij elke vorm wordt vooral stilgestaan bij de beleidsrelevante implicaties en vragen die de migratie met zich meebrengt. Ter volledigheid wordt ook nog kort stilgestaan bij enkele andere vormen van migratie, zoals studentenmigratie.

De klemtoon in dit onderzoek over de genderdimensie van het Belgische en Europese asiel- en migratiebeleid ligt op de ontvangende landen. Het is dus aangewezen het perspectief van de ontvangende landen ook in deze inleidende literatuurstudie als leidraad te gebruiken. Dat neemt niet weg dat ook aandacht wordt besteed aan de rol van gender in de oorzaken van migratie. Een gendergevoelig migratie- en asielbeleid kan immers niet worden nagestreefd zonder stil te staan bij de vraag waarom en hoe vrouwen migreren, of net niet migreren.

Het is belangrijk om te beseffen dat de onderverdeling tussen de verschillende vormen in zekere mate artificieel is, aangezien in de realiteit migranten slechts zelden onder een enkele noemer vallen. In die zin is de hier gehanteerde onderverdeling een door de ontvangende landen opgedrongen keurslijf. Maar vanuit beleidsperspectief is een zekere categorisering van migraties uiteraard zinvol en nuttig, omdat ze een differentiële beleidsaanpak mogelijk maakt.

Omwille van de internationale aard van het thema 'gender en migratie' is de meeste opgenomen literatuur internationaal of Europees. De bevindingen uit de internationale en Europese literatuur zijn echter in grote mate relevant voor de Belgische context. Om een beter inzicht te krijgen in de Belgische stand van zaken, wordt aan het einde van elk onderdeel een deel toegevoegd specifiek over Belgisch onderzoek.

a. Asielmigratie: vrouwen op de vlucht

Gedwongen migratie ("forced migration") verwijst naar de migratie van vluchtelingen en IDP's ("internally displaced people" of ontheemden[8]). De voor-

8 Vluchtelingen binnen de eigen landsgrenzen.

naamste oorzaak is gewapende conflicten, maar ook natuurrampen of ontwikkelingsprojecten doen mensen op de vlucht slaan. De dominantie van vrouwen en meisjes in interne en internationale vluchtelingenstromen toont aan dat gewapende conflicten erg verschillende implicaties hebben voor mannen en vrouwen: terwijl de overgrote meerderheid vermisten en gevangenen mannen zijn, zijn 75% tot 80% van alle vluchtelingen en ontheemden vrouwen en kinderen (Torres, 2002).

De voornaamste "push factor" voor gedwongen migratie in het geval van gewapend conflict is uiteraard het algemene gebrek aan veiligheid en bescherming. Dit treft zowel mannen als vrouwen. Maar een extra "push factor" voor vrouwen en meisjes is "gender based violence" (GBV of gendergebonden geweld). Het staat vast dat vrouwen en meisjes veel vaker dan mannen het slachtoffer zijn van gendergebonden geweld, wat een overkoepelende term is voor "elke schade die tegen een persoon zijn wil is gepleegd, die een negatieve impact heeft op de psychologische of fysische gezondheid, ontwikkeling en identiteit van de persoon en die het resultaat is van genderongelijkheden die de verschillen tussen mannen en vrouwen, mannen onderling of vrouwen onderling, uitbuiten. Hoewel het niet exclusief vrouwen en meisjes treft, is gendergebonden geweld tegenover vrouwen en meisjes een universeel gegeven. Het geweld kan fysiek, seksueel, psychologisch en socioculturee l zijn" (Ward, 2002). Een conflictsituatie is zeker geen noodzakelijke voorwaarde, maar het blijkt wel een erg vruchtbare voedingsbodem. Gendergebonden geweld in gewapende conflicten kent vele gezichten: aanranding, groeps- en massaverkrachtingen, gedwongen huwelijk of zwangerschap, gedwongen prostitutie, militaire seksuele slavernij, mensenhandel en huiselijk geweld. Het kan willekeurig of systematisch zijn en maakt soms onderdeel uit van de oorlogsstrategie van de strijdende partijen (Torres, 2002).

Gender speelt ook op andere manieren een rol in conflicten. Genderspecifieke taakverdelingen komen onder druk te staan als mannen deelnemen aan de gewapende strijd, worden gedood of gekidnapt (Torres, 2002). Gururaja (2000) stelt vast dat er vaak een drastische toename is van het aantal huishoudens met een vrouwelijk gezinshoofd. Bij de afwezigheid of het overlijden van de mannelijke familieleden nemen de vrouwelijke vluchtelingen bijkomende verantwoordelijkheden op om de kinderen en ouderen te onderhouden. Vaak gaat het om taken waarmee de vrouw geen ervaring had, aangezien ze voordien exclusief door mannen werden uitgevoerd. Die situatie verhoogt de kwetsbaarheid van de vrouwen en hun families voor honger, ondervoeding en uitbuiting.

Het is belangrijk te benadrukken dat wereldwijd het grootste deel van de vluchtelingen van gewapende conflicten het land van herkomst niet verlaat (de ontheemden). Daarenboven zoekt de overgrote meerderheid van de 'internationale vluchtelingen' bescherming in grensgebieden of buurlanden en verblijft daar in vluchtelingenkampen. Slechts een

zeer kleine minderheid heeft de intentie en de middelen om verder weg te vluchten naar immigratieregio's als Europa, Noord-Amerika en Oceanië. Kortom, de gegenderde oorzaken en gevolgen van gedwongen migratie zijn vooral zichtbaar in en relevant voor de conflictgebieden zelf en de omliggende regio's, en veel minder voor de 'typische' immigratielanden. Om die reden is het onderzoeksdomein rond "gender and forced migration" (GAFM) veeleer gesitueerd in het ontwikkelingsdenken en -beleid en (post-)conflictstudies dan in migratiestudies (zie o.a. Indra, 1999; Gururaja, 2000). Deze studies concentreren zich onder meer op hoe de praktische organisatie van de vluchtelingenkampen kan worden verbeterd, opdat vrouwen meer inspraak zouden hebben en minder zouden worden blootgesteld aan seksueel geweld.

Vanuit het perspectief van de ontvangende landen is de term 'asielmigratie' in feite meer van toepassing dan 'gedwongen migratie'. De term 'asiel' legt veeleer de nadruk op de nood aan bescherming dan op de oorzaken van hun vlucht. Terwijl conflicten en natuurrampen het grootste aandeel vluchtelingen op de been brengen, zijn er ook andere, meer individuele vluchtmotieven, met name persoonlijke vervolging op basis van ras, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of lidmaatschap van een bepaalde sociale groep.

Wanneer vanuit genderperspectief naar het profiel van asielzoekers wordt gekeken, vallen drie punten meteen op (Mascini & Van Bochove, 2009). Ten eerste zijn vrouwen over het algemeen sterk ondervertegenwoordigd in de asielprocedures van de westerse landen, hoewel internationaal gezien de meeste vluchtelingen vrouwen zijn. Ten tweede is de gezinssamenstelling van mannelijke en vrouwelijke asielzoekers fundamenteel verschillend: de meeste alleenstaande asielzoekers zijn mannen, terwijl vrouwen meestal vergezeld zijn van een echtgenoot (en vaak van kinderen). Ten derde vindt vrouwelijke asielmigratie dikwijls plaats in het kader van gezinshereniging met een (mannelijke) asielzoeker of erkende vluchteling.

Wat het genderaspect van het asielrecht en -beleid betreft is de literatuur geconcentreerd rond de notie 'gendergebonden vervolging'. Een genderrapport over de asielprocedure van de Nederlandstalige Vrouwenraad (NVR) (1997, p. 8) stelt dat hoewel de oorzaken en omstandigheden van de vlucht vaak dezelfde zijn voor mannelijke en vrouwelijke vluchtelingen, "(...) vrouwen op een bijzondere manier worden getroffen. Zij kunnen niet alleen slachtoffer van mensenrechtenschendingen zoals politieke vervolging of ondraaglijke materiële en psychologische levensomstandigheden in hun land van herkomst zijn. Zij kunnen ook als vrouw worden gediscrimineerd en ingeval ze genderspecifieke normen en wetten overtreden of niet in acht nemen met lijf en leven worden bedreigd." In dat geval kan van 'gendergebonden vervolging' worden gesproken. Gendergebonden vervolging heeft "betrekking op de oorzaken van vervolging samenhangend met het geslacht en verwijst naar een situatie waarin een

vrouw zich actief of passief verzet tegen de door haar als onoverkomelijk ervaren onderdrukkende normen, gebruiken of wetten die haar door het betreffende regime of door de socioculturele omgeving worden voorgeschreven en opgelegd" (NVR, 1997, p. 12; zie ook Brocard, Lamine & Gueguen, 2007).

De vaststelling dat genderspecifiek geweld en gendergebonden vervolging "push factoren" zijn voor vrouwelijke migratie, heeft belangrijke implicaties voor het asielbeleid van de ontvangende landen. De hamvraag is of gendergebonden vervolging, ongeacht of het in een conflictsituatie plaatsvindt of niet, een voldoende reden is om een vluchtelingenstatus te krijgen. Deze status, zoals vastgelegd in de Vluchtelingenconventie van Genève (1951, artikel 1A) wordt tot op heden enkel toegekend aan personen die kunnen aantonen te worden vervolgd op basis van "ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging". In de Vluchtelingenconventie zelf wordt dus geen verwijzing gemaakt naar gendergebonden vervolging. De afwezigheid van 'gender' als vervolgingsgrond wordt door sommigen als een ernstige tekortkoming beschouwd, aangezien vrouwen in sommige landen om hun vrouw-zijn worden vervolgd.

Het probleem is niet enkel dat 'gender' geen erkende vervolgingsgrond is, maar ook dat vrouwelijke verzetsdaden die aanleiding geven tot vervolging,[9] niet worden (h)erkend omdat ze niet beantwoorden aan het 'klassieke' (mannelijke) beeld van verzet (NVR, 1997, p. 12). Vrouwelijk verzet wordt dus als apolitiek bestempeld. Een ander gegeven is dat vrouwen vaak niet door de staat zelf worden vervolgd, maar door hun sociale omgeving, echter zonder dat de staat bescherming biedt. Hoewel dit laatste erg moeilijk aan te tonen is (aangezien veel landen wel lippendienst bewijzen aan gendergelijkheid, maar niet ingrijpen tegen discriminerende culturele praktijken) is het bewijs hiervan een *conditio sine qua non* voor een erkenning als vluchteling indien de vervolging niet door de staat zelf gebeurde. Een ander probleem is dat seksueel geweld vaak per definitie in de privésfeer wordt gesitueerd. Het wordt toegeschreven aan 'mannelijke driften' veeleer dan aan de politieke of socioculturele context.

Over wat er dan precies moet veranderen in de Vluchtelingenconventie bestaat geen consensus.[10] Volgens sommigen moet het internationale asielrecht radicaal worden aangepast, wat zou betekenen dat gender moet worden toegevoegd als vervolgingsgrond. Anderen stellen dat niet de Vluchtelingenconventie het probleem is, maar de interpretatie ervan. Elke bestaande grond zou vanuit een genderperspectief moeten worden geanalyseerd en geïnterpreteerd (gender mainstreaming) (European Women's Lobby e.a., 2007). Zo is er de suggestie om vervolgde vrouwen in bepaalde omstandigheden als een 'sociale groep' te erkennen (zie Crawley, 2001; Macklin, 1998). Nog anderen zien de oplossing in lijn met het feministische credo dat "het persoonlijke politiek is". De ogenschijnlijk private handelingen en daden van vrouwen moeten als politiek wor-

9 Bijvoorbeeld wassen, koken, koerierdiensten, lid zijn van een vrouwenvereniging, geen sluier dragen, zieken of gewonden verzorgen, geld inzamelen, documenten bewaren, enzovoort (NVR, 1997).

10 Voor een overzicht van de standpunten, zie Inlender, 2009; Spijkerboer, 1994.

den beschouwd; ook hun verzet tegen hiërarchische normen en waarden en hun onderdrukking moet als politiek verzet worden beschouwd (Brocard, Lamine & Gueguen, 2007). Er is dus veeleer nood aan een mentaliteitswijziging en herinterpretatie van de huidige regelgeving dan aan een aanpassing van het asielrecht. Maar precies daar loopt het mank. Spijkerboer (1994) wijst erop dat de praktische toepassing van het asielrecht is gebaseerd op een mannelijk paradigma: de beschermde persoon is typisch de kritische intellectueel, ideologisch onderlegd en met een belangrijke functie in het georganiseerde verzet.

Ook het onthaal en de asielprocedure zijn niet gendergevoelig (NVR, 1997). In de opvangcentra voor asielzoekers ondervinden vrouwen vaak een gevoel van onveiligheid, dat dikwijls het gevolg is van een gebrek aan privacy of gescheiden voorzieningen. Aanranding en geweld tegen vrouwen in de centra door medebewoners en medewerkers, maar ook binnen het gezin komen helaas niet zelden voor (Kohlman, 2003b). In de procedure wordt niet systematisch rekening gehouden met de bijzondere noden van vrouwelijke asielzoekers. Er wordt bijvoorbeeld verondersteld dat een vrouwelijke asielzoeker zonder schroom aan een mannelijke ambtenaar of via een mannelijke tolk alle details van haar vervolging zal vertellen, wat omwille van schaamte of een gevoel van intimidatie dikwijls niet het geval is.[11] Het verhoor vindt vaak plaats in aanwezigheid van de kinderen, waardoor de vrouw bepaalde zaken verzwijgt. Ook wordt het seksuele geweld dat gevluchte vrouwen ondergingen vaak afgedaan als niet-politiek, terwijl er voldoende aanwijzingen zijn dat gendergebonden geweld wel degelijk een politieke betekenis kan hebben.[12]

Het "Women Asylum Charter", een initiatief van de Britse ngo Asylum Aid, stelt dat wanneer een vrouw in het Verenigd Koninkrijk wordt geconfronteerd met aanranding, intrafamiliaal geweld of eerwraak, er wel degelijk gendergevoelige procedures en praktijken zijn ontwikkeld om op gepaste wijze het slachtoffer te ondersteunen en juridisch te kunnen reageren. Als een vrouw gelijkaardig geweld ondergaat in haar land van herkomst en in het Verenigd Koninkrijk bescherming zoekt, zou het asielsysteem in feite op een gelijkaardige, gendergevoelige wijze moeten reageren.

Een voorbeeld van hoe het negeren van het genderaspect in het asielbeleid problematische gevolgen kan hebben, betreft de lijst met 'veilige landen van herkomst' op Europees niveau. Deze bevat de EU-lidstaten, enkele andere Europese landen waaronder Moldavië, Albanië en Macedonië en een (door elke lidstaat apart vastgelegde) selectie van niet-Europese landen.[13] Wie uit deze landen komt, kan binnen de Europese Unie geen asiel krijgen.[14] In de definitie van 'veilige landen' wordt echter geen rekening gehouden met de positie van vrouwen in de landen van herkomst.[15] Deze regeling gaat daarmee volledig voorbij aan de realiteit dat ook in sommige van deze 'veilige landen' vrouwen uit bepaalde bevolkingsgroepen wel degelijk worden geconfronteerd

11 Niet alleen het geslacht van de interviewer en tolk kan een barrière zijn. Een groot verschil in leeftijd met de dossierbehandelaar kan ertoe leiden dat de jonge vrouwelijke asielzoeker niet durft te spreken. Daarnaast zijn er ook niet-gendergerelateerde aspecten van belang, zoals de afkomst van de tolk. Bij de asielzoeker kan de vrees bestaan dat deze een informant is (bijvoorbeeld in het geval van een Russische tolk bij een Tsjetsjeense asielzoeker).

12 Bijvoorbeeld als doelbewuste oorlogsstrategie.

13 Ter illustratie: in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld, figureren Albanië, Bangladesh, Bolivia, Brazilië, Ecuador, Jamaica, Macedonië, Moldavië, Servië en Montenegro, Roemenië, Sri Lanka, Zuid-Afrika, Oekraïne op de lijst van veilige landen (ECRE/ELENA, 2005).

14 België heeft er echter als enige Europese land voor geopteerd het protocol hieromtrent niet te ondertekenen.

15 Voor een uitgebreide discussie over het concept en de toepassing ervan in Europa, zie ECRE/ELENA, 2005.

met genderdiscriminatie of -geweld. In Slowakije bijvoorbeeld, rapporteerde een mensenrechtenorganisatie in 2003 dat Romavrouwen in staatsziekenhuizen aan verplichte sterilisatie werden onderworpen (Clarence, 2003). Volgens het protocol kunnen zij echter geen asiel aanvragen omdat Slowakije een zogenaamd veilig land van herkomst is.

België

Van alle subthema's die onder 'gender en migratie' vallen, is de problematiek van vrouwelijke asielzoekers zonder twijfel diegene die in België het meest werd bestudeerd en bediscussieerd. Een aantal ngo's en adviesorganen (waaronder de NVR, Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen, Amnesty International) buigt zich sinds meer dan een decennium over de specifieke hindernissen die vrouwelijke asielzoekers ondervinden.

Een mijlpaal is het rapport "De asielprocedure vanuit genderperspectief. Richtlijnen en aanbevelingen voor de behandeling van de vrouwelijke asielzoeker" van de NVR uit 1997, waarin wordt uiteengezet op welke wijze de Belgische asielprocedure vrouwelijke asielzoekers en gendergebonden vervolging miskent. Op deze studie volgde een internationale conferentie in Brussel rond hetzelfde thema met als titel "Towards a gender-sensitive asylum policy in Europe" (1998), georganiseerd door de NVR in samenwerking met het UNHCR.

Een gelijkaardige publicatie is het Advies nr 57 van de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen betreffende "Vrouwen en het asielrecht". Daarin worden de evolutie en toepassing van het vluchtelingenrecht in België met betrekking tot vrouwelijke migranten getoetst aan enkele belangrijke richtlijnen van het UNHCR rond gender en asiel.

In het kader van haar steun aan mensen zonder papieren publiceerde Vie Féminine in 2007 een pamflet rond vrouwelijke migranten, getiteld "Propositions pour tenir compte des femmes dans la politique d'asile et d'immigration". De belangrijkste punten met betrekking tot asiel die hieruit naar voren kwamen waren de nood aan een genderbureau in het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) en de individualisering van de asielaanvraag.

De licentiaatsverhandeling "Op weg naar een gendersensitief asielbeleid in België" (De Meyer, 2003-2004) behandelt hetzelfde thema, maar polst ook naar de praktijkervaring van de medewerkers van de asielinstanties met vrouwelijke asielzoekers en gendergebonden vervolging.

Een meer algemeen overzicht van de oorzaken en

gevolgen van vrouwelijke asielmigratie geeft het rapport "Vrouwen en migratie" van VAKA - Hand in Hand (2004). De genderdimensie van het asielbeleid wordt er gekaderd in de bredere context van vrouwenrechten en genderspecifiek geweld in de landen van herkomst.

Het is duidelijk dat de aanpak van de meeste van deze publicaties sterk beleidsgericht is. De doelstelling ervan is om via onderzoek en acties te komen tot een gendergevoelig asielbeleid. Sommige publicaties balanceren tussen onderzoek en activisme, wat een genuanceerde kijk niet steeds ten goede komt.[16]

b. Volgmigratie

Een groot deel van de internationale migratiestromen valt onder de noemer "family related migration", ook wel 'volgmigratie' genoemd. Onder volgmigratie valt zowel migratie in het kader van gezinshereniging als gezinsvorming.[17] In België vormen gezinshereniging en -vorming de hoofdmotieven voor immigratie (CGKR, 2008). Opvallend is het overwegend vrouwelijke profiel van de volgmigranten, zowel bij de gezinshereniging als bij de gezinsvorming. Wanneer het migratiebeleid van het ontvangende land de wettelijke mogelijkheid voorziet om te migreren in het kader van gezinshereniging of -vorming, zijn het over het algemeen veeleer vrouwen dan mannen die dit doen (Jolly, 2005, p. 11).

Wat gezinshereniging betreft, wordt de verklaring voor het overwicht van vrouwelijke migranten meestal gezocht in de recente Europese geschiedenis. De migratiestromen naar Europa in het kader van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog zouden in verschillende, opeenvolgende fasen zijn verlopen. Eerst migreerden jonge, ongehuwde mannen als 'gastarbeiders', in een tweede fase werden ook oudere en getrouwde mannen aangetrokken, en in de derde fase, na de migratiestop van 1974, zouden de mannen worden vervoegd door hun vrouw en kinderen. Kortom, de recente Europese migratiegeschiedenis wordt voorgesteld als een opeenvolging van mannelijke, productieve arbeidsmigratie, en vrouwelijke, reproductieve gezinshereniging. Kofman (1999) stelt echter dat dit migratiemodel bijzonder simplistisch is. Het geeft de indruk dat er vóór 1974 geen vrouwelijke migratie was en dat vrouwen enkel volgmigranten zouden zijn, twee manifest incorrecte veronderstellingen. Bovendien worden de migratiestromen naar Europa sinds de jaren 1990 gekenmerkt door een enorme diversificatie (ook van vrouwelijke migratie) en heterogeniteit die op geen enkele wijze wordt gereflecteerd in het – nog steeds erg populaire – oude sequentiële migratiemodel. Er dringt zich, aldus Kofman, een duidelijke nood aan andere verklaringsmodellen voor vrouwelijke migratie op. Een belangrijk punt daarbij is om de diversiteit van volgmigratie te erkennen. Precies door andere factoren in rekening te brengen (land van

16 Veel onderzoek rond gender en asiel komt voort uit feministische of vrouwenbewegingen. Daardoor ligt de focus nagenoeg exclusief op vrouwen en is er weinig aandacht of onderzoek rond mannen of holebi's in de context van gendergebonden vervolging.

17 Gezinshereniging en -vorming in het kader van een huwelijk – los van het gegeven of dit huwelijk reeds is voltrokken of niet – wordt ook vaak als 'huwelijksmigratie' aangeduid. De term 'huwelijksmigratie' heeft echter geen juridische betekenis. De twee juridische procedures voor huwelijksmigratie zijn gezinsvorming en gezinshereniging. Als het huwelijk reeds is voltrokken en de echtgenoot of echtgenote naar België komt, spreken we over gezinshereniging. Wanneer het huwelijk nog plaats moet vinden in België, spreken we over gezinsvorming (zie Heyse, 2007, p. 5).

herkomst, leeftijd, etniciteit van partner in land van bestemming, motieven, ...) komen andere patronen aan het licht die het algemene beeld van de 'vrouwelijke volgmigrant' ontkrachten. Kofman (1999, 2000) wijst bijvoorbeeld op de tendens van masculinisering van volgmigratie sinds het begin van de jaren 1990. Die valt grotendeels te verklaren door de vrij evenwichtige genderbalans in de migratie van huwelijkspartners voor de tweede generatie migranten en door het verdwijnen van beleidsmatige beperkingen die werden opgelegd aan mannelijke volgmigratie.[18]

De tweede vorm van volgmigratie, die qua omvang ook steeds belangrijker wordt, is gezinsvorming. In het geval van België is gezinsvorming in het kader van een migratiehuwelijk een erg belangrijke, zoniet de belangrijkste migratiestroom (Caestecker, 2005). Internationaal gezien is dit een vrouwelijke aangelegenheid. België is opnieuw geen uitzondering: bijna 60% van de huwelijksmigranten is vrouw (Heyse e.a., 2007).

Gezinsvorming kan worden onderverdeeld in twee soorten: enerzijds gaat het om gevestigde migranten die een huwelijkspartner uit het land van oorsprong kiezen, anderzijds zijn er de gemengde internationale huwelijken tussen nationale onderdanen en vreemdelingen. Beide zitten sterk in de lift onder meer als gevolg van de expansie van de tweede en derde generaties (nakomelingen van de oorspronkelijke migranten) en de toename van internationale mobiliteit (Kofman, 1999). Het onderscheid tussen de twee soorten gezinsvorming is niet altijd even eenvoudig te maken, gezien de gevestigde migranten uit de eerste categorie, afhankelijk van het burgerschapsregime in het land van verblijf, vaak ook de nationaliteit verwerven. Ook in België stelt zich die situatie, omdat de meeste migranten van de tweede en derde generatie de Belgische nationaliteit bezitten en er ook voor nieuwkomers legale mogelijkheden zijn om relatief snel te worden genaturaliseerd. Daardoor wordt gezinsvorming van de eerste soort statistisch onzichtbaar als enkel de nationaliteit (en niet de etnische achtergrond) van de in België wonende partner in rekening wordt gebracht (Kofman, 2003; Heyse e.a., 2007). Onder de tweede soort gezinsvorming, de internationale huwelijken, bevindt zich ook het gekende fenomeen van de 'postorderbruiden', dat – zoals de term zelf al aangeeft – zo goed als exclusief vrouwelijk is. De motieven van deze vrouwen om via een – vaak commercieel – gearrangeerd internationaal huwelijk te migreren, zijn heel gevarieerd (Riaño, 2005). In sommige gevallen is het een manier om een legale status te verkrijgen om te kunnen werken in het land van bestemming. Het huwelijk is dan louter deel van een "survival strategie" die de vrouwen de mogelijkheid geeft hun levensstandaard (en die van hun familie) aanzienlijk te verbeteren. In andere gevallen is het kiezen van een buitenlandse partner een manier om lokale genderspanningen te overwinnen. Riaño (2003) en Echarte Fuentes (2004) tonen aan hoe een geromantiseerd beeld van de Europese man als 'trouw' en 'hulpvaardig in het huishouden' (vaak hoger opgeleide) Latijns-Amerikaanse vrouwen ertoe aanzet te emigreren.

18 Terwijl na de migratiestop in 1974 volgmigratie voor vrouwen relatief makkelijk was, werd mannelijke volgmigratie bijna onmogelijk gemaakt. De onderliggende aanname was dat de vrouwelijke volgmigranten niet zouden werken. Mannelijke volgmigranten zouden daarentegen wel toetreden tot de arbeidsmarkt, wat onwenselijk was (Kofman, 1999).

Hoewel gezinsvorming een zeer eigen dynamiek kent (omwille van de sterk persoonlijke dimensie), toont de dominantie van vrouwen in huwelijksmigratie aan dat ook structurele factoren meespelen, in het bijzonder de aanwezigheid van een vraag naar bruiden (Asis, 2005). In het geval van Europa wordt die vraag in de hand gewerkt door tal van factoren, zoals de toename van alleenstaande vrouwen (en dus inkrimping van de huwelijksmarkt), het afnemende belang van traditionele huwelijken en het verlangen van sommige autochtone mannen om een 'traditionele', inschikkelijke echtgenote te hebben.

Een zeer opvallend gegeven in gezinshereniging en -vorming is dat er een sterke correlatie is tussen de sekseratio en de regio van herkomst. In België is bijvoorbeeld maar liefst 97% van de huwelijksmigranten uit Zuidoost-Azië en 81% uit Oost-Europa vrouw, terwijl bij huwelijksmigranten uit de Arabische wereld en het Middellandse Zeegebied 53% man is (Heyse e.a., 2007). Deze verschillen kunnen grotendeels worden verklaard door de twee hierboven vermelde vormen van gezinsvorming: Oost-Europa en Zuidoost-Azië zijn regio's die hoofdzakelijk bruiden 'exporteren' voor autochtone Belgische mannen, terwijl het in het geval van Arabische of Mediterrane migranten veeleer gaat om 'gearrangeerde' huwelijken binnen de etnische gemeenschap, een migratiekanaal dat zowel voor vrouwen als mannen gangbaar is. Landen waarbij de vrouwelijke migratie in het kader van huwelijken met autochtone mannen de quasi totaliteit van de migratie beschrijft, zijn 'bruiddonorlanden' (Deschamps, 2005). In de Vlaamse context zijn Thailand, de Filippijnen en in iets mindere mate Brazilië de 'bruiddonorlanden' bij uitstek. Ook andere landen (o.a. Polen, Oekraïne, Rusland, Cuba, ...) kennen een grote vrouwelijke huwelijksmigratie, maar voldoen niet aan alle criteria om van een echt 'bruiddonorland' te kunnen spreken, bijvoorbeeld omdat er ook aanzienlijke mannelijke huwelijksmigratie is (Cuba, Oekraïne), of omdat een vrij groot aantal immigranten als asielzoeker of vluchteling naar Vlaanderen kwam (Deschamps, 2005).

Bij bepaalde groepen huwelijksmigranten (uit Marokko en Turkije) is daarentegen sprake van een gelijkmatige sekseratio, maar zijn er wel vrij grote verschillen in termen van de leeftijd, woonplaatskeuze en nationaliteit van de partner. Vrouwelijke huwelijksmigranten uit die landen zijn gemiddeld jonger, gaan vaker in grootstedelijk gebied wonen (Gent, Mechelen, Antwerpen) en huwen vaker met Turken of Marokkanen die geen Belgische nationaliteit hebben (Deschamps, 2005, tabel 8). Ook huwelijksmigratie uit de EU15[19] en andere welvarende landen kent een vrij evenwichtige sekseratio; bovendien is er verder ook geen significant onderscheid in het profiel van mannelijke en vrouwelijke huwelijksmigranten (Ibid).

Familiegerelateerde migratie is in Europa de laatste twee decennia de voornaamste vorm van legale toegang tot de lidstaten (met uitzondering van Groot-Brittannië) (Kofman & Kraler, 2006, p. 2). In Frankrijk en de Verenigde Staten, twee belangrijke immigratielanden, maakt volgmigratie meer dan 70% uit van

19 Europa 15: Oostenrijk, België, Duitsland, Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden.

de totale immigratie. De dominantie van volgmigratie betekent echter niet dat hereniging met het gezin of de partner de primaire drijfveer van migratie is (Piper, 2005). Het grote aandeel van migranten dat Europa en de Verenigde Staten via gezinshereniging of -vorming binnen komt, is misschien ook een aanwijzing dat er een gebrek is aan alternatieve mogelijkheden om legaal toegang te verkrijgen. Bovendien maakt een strenge visumreglementering het moeilijk voor tijdelijke migranten om transnationaal contact te houden met hun familie in hun land van herkomst (Ibid.). Volgens Kofman & Kraler (2006) is het grote aandeel van volgmigratie in de huidige context grotendeels te wijten aan het feit dat familiegebonden migratie een van de weinige – en in veel landen het enige – (legale) toegangskanaal voor migranten is geworden (met uitzondering van asiel en bepaalde categorieën van hooggekwalificeerde arbeidsmigratie). Dat betekent uiteraard ook niet dat volgmigratie louter gedreven wordt door sociaaleconomische motieven, maar wel dat het gunstigere beleid tegenover volgmigranten meespeelt in de verklaring voor de 'populariteit' van gezinshereniging en -vorming als migratiekanaal.

Het hoge percentage volgmigranten is ook een illustratie van de normativiteit van migratiebeleid: de waardering van het (nucleaire[20]) gezinsleven is een fundamenteel beginsel in het migratiebeleid van de Europese landen (en Noord-Amerika).

Zowel gezinshereniging als gezinsvorming roepen beleidsmatige vragen op, die niet eenvoudig te beantwoorden zijn omwille van de ethische dimensie ervan. Het recht op gezinshereniging en gezinsvorming zijn fundamentele mensenrechten;[21] het gezin wordt als de hoeksteen van de samenleving beschouwd. De keuze van de partner, het huwelijk en het gezin zijn bovendien privé-aangelegenheden. Meteen rijst dus de vraag in welke mate inmenging van de overheid in dit domein wenselijk is en of er geen sprake is van een schending van de privacy. Anderzijds is er een brede consensus dat staten het recht hebben om immigratie te controleren en te beperken. Aangezien migratie in het kader van een huwelijk in kwantitatieve termen verre van onbeduidend is, is dat geen loos argument. Er is dus feitelijk sprake van een botsing tussen internationaal (publiek) migratierecht en (privaat) familierecht, twee juridische domeinen met een geheel verschillende logica en onderliggende waarden (Europese Commissie, 2004). In de 20ste eeuw is er echter een geleidelijke evolutie geweest waarbij in de context van migratiehuwelijken het familierecht ondergeschikt is geworden aan het (im)migratierecht. Daardoor ligt de klemtoon vandaag veeleer op het overschrijden van de grenzen dan op de relatie zelf. Het migratiehuwelijk wordt zo in eerste instantie een publieke in plaats van een privé-aangelegenheid (Ibid).

Bij gezinsvorming richt het beleid zich vooral op de strijd tegen schijnhuwelijken. Het doel is om fraudeleuze migratiehuwelijken te bestrijden;[22] het middel daartoe zijn diverse controlemechanismen, zoals het afhankelijke verblijfsrecht van de huwelijksmigranten en de gemeentelijke controles. Naast fraudebe-

20 Met 'gezin' heeft men een traditioneel kerngezin met gehuwde partners voor ogen. Uitgesloten van deze categorie zijn niet-westerse (polygame) of 'afwijkende' (holebikoppels, samenwonenden) gezinsvormen.

21 De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens stelt in Artikel 16 dat de familie de natuurlijke en fundamentele eenheid in de maatschappij is en moet worden beschermd door de samenleving en de Staat. Volwassen mannen en vrouwen hebben het recht te trouwen en een gezin te stichten, zonder enige beperkingen met betrekking tot ras, nationaliteit of religie.

22 Een schijnhuwelijk is een huwelijk waarbij het enige motief het verkrijgen van een verblijfsrechtelijk voordeel is (CGKR, 2008a).

strijding – een volstrekt legitiem doel – spelen echter vaak nog andere motieven een rol. Caestecker (2005) ontwaart in België een algemeen negatieve politieke en publieke houding tegenover gezinsvorming die is gebaseerd op veralgemeningen, etnocentrisme en een gebrek aan nuance en kennis. De perceptie bestaat dat gezinsvorming de integratie van de tweede generaties teniet doet en dat huwelijksmigranten feitelijk verdoken arbeidsmigranten zijn. Gezinsvorming zou aldus voor een maatschappelijke kost zorgen die een strenger migratiebeleid tegenover gezinshereniging en -vorming rechtvaardigt. Het is echter maar zeer de vraag of die argumentatie opweegt tegen de persoonlijke partnerkeuze, individuele vrijheid en het gezinsgeluk van migranten en Belgen die een grensoverschrijdend huwelijk willen aangaan (Caestecker, 2005; Trappenburg, 2002).

Naast ethische vraagstukken dringen zich ook vragen op over de doeltreffendheid van de aanpak van schijnhuwelijken. Ten eerste is het erg moeilijk om 'misbruik' of 'fraude' vast te stellen of te bewijzen. Ten tweede worden ook bonafide huwelijksmigranten (de overgrote meerderheid van de volgmigranten) en gezinsherenigers getroffen. Naast allerlei voorwaarden (een inkomenseis, huisvestigingsvoorwaarde, ziekteverzekeringsvoorwaarde, integratievoorwaarde) die worden gesteld aan de gezinsherenigers,[23] heeft de volgmigrant gedurende de eerste drie jaren in België een afhankelijke verblijfsstatus. De verblijfsstatus hangt gedurende een periode van drie jaar af van het al dan niet standhouden van het huwelijk en van de naleving van de voorwaarden. Ten derde loert ook het gevaar dat migratiehuwelijken worden gecriminaliseerd, door elk migratiehuwelijk als potentieel schijnhuwelijk te behandelen (Vrijens, 2005).

Een tweede soort frauduleuze huwelijken die wordt bestreden zijn de gedwongen huwelijken. Dit zijn huwelijken waarbij één van de partners tegen de wil in het huwelijk treedt. Strikt genomen hoeven gedwongen huwelijken niet noodzakelijk in een migratiecontext plaats te vinden. Echter, in de praktijk heeft doorgaans minstens een van beide partners niet de Belgische nationaliteit. Hoewel weinig kwantitatieve gegevens bestaan over gedwongen huwelijken, staat het vast dat meestal (jonge) vrouwen het slachtoffer zijn. Diverse oorzaken geven aanleiding tot de praktijk van gedwongen huwelijken. Een onderzoeksrapport van het Directoraat-Generaal voor Mensenrechten van de Raad van Europa (2005) wijst op verschillende traditiegebonden elementen die aanleiding kunnen geven tot een gedwongen huwelijk: de bescherming van de familie-eer en de maagdelijkheid van de vrouw, eerbied voor de ouderlijke autoriteit, een verzekerde verzorging van ouderen en de wens om bezittingen binnen de familie te houden. Een gedwongen huwelijk kan ook een manier zijn om te verhinderen dat de kinderen 'europeaniseren', om de identiteit te bevestigen, om het migratieproces verder te zetten (door een gedwongen huwelijk met iemand uit het land van herkomst) of om een schuld aan de gemeenschap te vereffenen. Bijkomende factoren zijn onder meer verslechterde genderrelaties, de opkomst van religieus fundamen-

23 De gezinshereniger is de Belg of in België verblijvende EU-burger of niet-EU-burger wiens buitenlandse partner via gezinshereniging verblijfsrecht krijgt in België.

talisme, moeilijkheden met betrekking tot huwelijk en seksualiteit en de vrees dat het kind in een gemengd huwelijk zou treden. Gegenderde verwachtingspatronen tegenover meisjes en vrouwen lopen hier duidelijk als rode draad doorheen.

Hoewel er wettelijk gezien geen onderscheid wordt gemaakt op basis van het geslacht van de volgmigrant, hebben de wettelijke bepalingen rond gezinshereniging en migratiehuwelijken in realiteit wel vaak een genderspecifieke uitwerking. Onder andere Orobio de Castro (2003), Coene (2005b), Lesselier (2003), Caestecker (2005) en Kofman (1999) wijzen op de erg kwetsbare positie van vrouwelijke volgmigranten als direct gevolg van de afhankelijke verblijfstitel. De voorwaardelijkheid van het verblijfsrecht zorgt in feite voor een ongelijke machtsverhouding in het huwelijk, die kan ontaarden in misbruik. Indien het huwelijk stukloopt dreigt de vrouwelijke nieuwkomer immers haar verblijfstitel te verliezen en te worden uitgewezen, een perspectief dat wegens de stigmatisering van gescheiden vrouwen in de meeste landen van herkomst allesbehalve aantrekkelijk is. Deze problematiek heeft ertoe geleid dat in sommige landen de wetgever onder bepaalde voorwaarden (bij aantoonbaar intrafamiliaal geweld) bij verbreking van het huwelijk toch een ('humanitaire') verblijfstitel aan de vrouwelijke migrant geeft.[24] Ook de voorwaarden (bijvoorbeeld de inkomenseis) die aan de initiatiefnemer van de gezinshereniging worden gesteld, kunnen voor een vrouw moeilijker te vervullen zijn omwille van een economisch zwakkere positie (Kofman, 1999).

Het Europese GRINE-onderzoek stelt dat het afhankelijke verblijfsrecht in feite op twee manieren een 'gegenderde' kloof slaat tussen de autochtone populatie en immigranten (Europese Commissie, 2004). De afhankelijke verblijfstitel duwt immigrantenvrouwen in een erg kwetsbare positie (hun rechten hangen af van hun huwelijk), wat in scherp contrast staat met het ideaal van de moderne, geëmancipeerde Europese vrouw. Wanneer de gezinshereniger een man is, bevestigt de inkomenseis die afhankelijkheid nogmaals door het traditionele 'mannelijke broodwinners'-model, dat in de 'moderne' autochtone bevolking achterhaald is, te cultiveren.

24 Voor meer gedetailleerde informatie over de verblijfsprocedure en vreemdelingenwetgeving in België, zie www.vmc.be/vreemdelingenrecht/index.aspx.

België

Terwijl in België al heel wat onderzoek werd verricht naar de dynamiek van gezinshereniging en -vorming (zie o.a Yalçin e.a., 2006; Heyse e.a., 2007; Timmerman, 2006, 2008, 2009; Loobuyck, 2005; Caestecker, 2005) blijven bepaalde aspecten van volgmigratie onderbelicht. De klassieke veronderstelling dat vrouwelijke volgmigranten in de eerste plaats als 'moeders' en 'echtgenotes' migreren zonder ambitie te werken, zorgt dat niet altijd rekening wordt gehouden met de professionele ambities van vrouwelijk volgmigranten. Een onderzoek waarin alvast indicaties worden gegeven van arbeidsgerelateerde problemen die vrouwelijke volgmigranten ondervinden, is "Nieuwe migranten en de arbeidsmarkt" uit 2006 (Geets e.a.). Een belangrijk element dat de participatie aan de arbeidsmarkt van deze vrouwen in de weg kan staan is de partner of familie, die niet altijd even opgetogen blijken met hun arbeidsaspiraties.[25] Uit onderzoek over Turkse nieuwkomers in Vlaanderen van Timmerman e.a. (2000) blijkt dat de verwachtingen die de vrouwelijke nieuwkomers koesteren ten opzichte van werk of een opleiding, botsen met de verwachtingen van hun echtgenoten. Terwijl de man het idee heeft een 'traditionele huisvrouw' te huwen door een vrouw uit Turkije te kiezen, hoopt de vrouwelijke nieuwkomer zich net te emanciperen door haar huwelijk met een Vlaams-Turkse man. Bijgevolg moeten vrouwelijke nieuwkomers die willen werken zich soms 'vrij vechten'. Een belangrijk element dat zij daarbij gebruiken, is het financiële voordeel voor hun gezin. Op die manier kan de persoonlijke behoefte van de vrouwen om te werken worden omgebogen tot een financiële noodzaak voor het gezin (Geets e.a., 2006).

Het ontbreekt ook aan kennis over de bovengenoemde masculinisering van volgmigratie en de rol van gender daarin. Over het algemeen is het effect van mannelijke volgmigratie op genderverhoudingen onderbestudeerd, hoewel de afhankelijke positie van de man (doordat de vrouw kostwinner is) de genderrollen sterk onder druk kan zetten. Uit Nederlands onderzoek blijkt ook dat, ondanks de formele gelijkheid tussen mannelijke en vrouwelijke gezinsherenigers, gezinshereniging van Nederlandse vrouwen met buitenlandse mannen in Nederland veel vaker wordt geproblematiseerd en betwist (de Hart, 2003). Men kan verwachten dat dit in België niet anders is; het verdient dus aanbeveling om te onderzoeken welke obstakels Belgische vrouwen of legaal in België verblijvende vrouwen ondervinden om hun buitenlandse partner naar België te brengen, in vergelijking met mannelijke gezinsherenigers.

Er zijn daarnaast ook sterke indicaties dat de motieven voor een migratiehuwelijk voor vrouwen en mannen verschillend zijn. Onderzoek bij in België opgegroeide Turkse meisjes en jongens toont aan dat de meisjes een huwelijkspartner uit het land van herkomst verkiezen omdat ze hierdoor een

25 Daarnaast zijn er nog andere belangrijke obstakels, zoals kennis van de taal. Voor hoogopgeleide vrouwelijke huwelijksmigranten, een categorie waaronder veel Russischtalige vrouwen in België vallen, blijkt diploma-erkenning een grote barrière.

grotere bewegingsvrijheid zullen hebben in hun huwelijk en ook ver weg blijven van de controle van de schoonfamilie (Timmerman, Lodewyckx & Wets, 2009). In die zin kan een migratiehuwelijk voor deze vrouwen een emancipatorische strategie zijn. Dat geldt ook voor Turkse meisjes in Turkije, voor wie een migratiehuwelijk met een Belgisch-Turkse jongen wordt gezien als een stap naar een meer geëmancipeerde levensstijl (Ibid). De verwachtingen van deze mannen zijn echter erg verschillend, aangezien de keuze voor een meisje uit Turkije vaak is gebaseerd op het idee dat deze meisjes 'braver' en 'traditioneler' zijn. De foutieve mythes die over beide gemeenschappen (in Turkije en België) circuleren, zorgen ervoor dat de verwachtingen van zowel vrouwen als mannen niet worden ingelost, maar daarentegen een bron van conflicten vormen die op het niveau van de jonggehuwden worden uitgevochten (Timmerman, Van der Heyden, Ben Abdeljelil & Geets, 2000).

Zoals hiervoor aangegeven, kunnen de sociale gevolgen van een migratiehuwelijk heel verschillend zijn voor mannen en vrouwen. Uit het onderzoek van Geets e.a. (2006) blijkt bijvoorbeeld dat vrouwelijke volgmigranten kwetsbaarder zijn voor sociale isolatie. De meeste mannelijke volgmigranten die al of niet huwden met een autochtone vrouw hadden daarentegen geen problemen met sociale isolatie of sociale controle. Binnen de groep van vrouwelijke volgmigranten bleek ook nog eens een onderscheid te bestaan naargelang het ging om vrouwen die met allochtonen of met autochtone Belgen waren getrouwd. Bij de eerste groep was er veeleer segregatie binnen het 'eigen milieu' dan echte isolatie, terwijl voor de tweede groep wel 'absolute isolatie' dreigde, zeker wanneer de vrouw zich bij haar man vestigde buiten een grootstedelijke context (Geets e.a., 2006).

Wat de gevolgen van scheidingen voor het verblijfsstatuut betreft, is het onduidelijk hoe vaak gebruik wordt gemaakt van de beschermingsmaatregel die in buitengewone gevallen (bijvoorbeeld bij intrafamiliaal geweld) aan de buitenlandse partner een onafhankelijk verblijfsstatus toekent. Er zijn ook geen cijfers voorhanden die bijvoorbeeld aangeven hoe vaak echtscheidingen (binnen de eerste drie jaar van de hereniging) effectief leiden tot de uitwijzing van de volgmigrant.

Het onderzoek rond gezinshereniging en -vorming in België is ook vrij sterk gericht op de grootste en meer gesettelde migratiegemeenschappen (Turken, Marokkanen); er is veel minder bekend over deze vormen van migratie in kleinere of nieuwere gemeenschappen. Recentelijk komt daar wel verandering in, door enkele studies die uitdrukkelijk ook andere nationaliteiten opnemen in hun analyse (zie o.a. Descheemaeker e.a., 2009; Heyse e.a., 2007).

c. Vrouwelijke arbeidsmigratie

Migratie wordt niet altijd ingegeven door louter individuele motieven; structurele factoren spelen vaak sterk mee in het doen ontstaan en in stand houden van migratiestromen. Een hiervoor reeds genoemde structurele factor is het migratiebeleid van de ontvangende landen; een andere factor is de wereldeconomie. Vrouwelijke migratie is sterk verbonden met nieuwe globale economische transformaties en de daaruit volgende herstructurering van de arbeidsmarkt. In de geïndustrialiseerde landen gaan steeds meer vrouwen buitenshuis werken, waardoor de vraag naar huishoudelijke hulp en kinderopvang toeneemt. Daarnaast zorgt ook de vergrijzing in deze landen voor een arbeidstekort in de zorgsector. Een stijgend gezinsinkomen en de afname van sociale voordelen (o.a. door privatisering) dragen eveneens bij tot die toenemende vraag naar zorgpersoneel (UNFPA, 2006). Vrouwelijke migranten vullen die vraag naar zorg in (Riaño, 2005, p. 4). In feite "heeft zich bij de van oudsher geëxporteerde ruwe grondstoffen een nieuwe grondstof gevoegd: die van de zorgarbeid, merendeels aangeboden door vrouwen" (Lutz, 2001, p. 31). Concreet gaat het over twee 'typische vrouwenberoepen' waarin zorg centraal staat: de "domestic worker"[26] (huishoudelijk werkster) die zowel inwonend of extern kan zijn, en de verpleegkundigen.[27] Het fenomeen van de buitenlandse verpleegsters is tot nog toe vrij beperkt gebleven in België. Uit het verkennende onderzoek "Medisch en verpleegkundig personeel met buitenlands diploma en/of herkomst in België" (Geets, 2008) blijkt dat immigratie van gezondheidsmedewerkers in België een relatief nieuw fenomeen is en voornamelijk een intra-Europese aangelegenheid (als gevolg van de interne vrije markt). België is echter niet gespaard gebleven van de (doorgaans irreguliere) migratie van huishoudelijke werksters. Het aantal arbeidsmigranten in de huishoudelijke sfeer in de hele Europese Unie wordt geraamd op één miljoen (Kofman, 1999).

Een heel belangrijk element in de arbeidsmigratie van zorgpersoneel en huishoudelijke werk(st)ers is de duidelijke aanwezigheid van een vraag naar arbeidsmigranten van de geïndustrialiseerde landen. Al te vaak wordt in het publieke debat immers geponeerd dat de migranten zelf 'de vragende partij' zijn, want zij willen hier wonen en werken; zij willen rechten, bescherming; zij zijn de "trigger" van migratie. Deze luchtbel wordt doorprikt door te wijzen op deze vraaggedreven ("demand-driven") arbeidsmigratie. De geschiedenis herhaalt zich ook, niettegenstaande de aard van de hedendaagse zorgarbeidsmigratie op drie punten fundamenteel verschilt van de vraag naar gastarbeiders na de Tweede Wereldoorlog. Ten eerste gaat het om voornamelijk vrouwelijke migratie (terwijl de arbeidsvraag toen naar mannen gericht was), ten tweede gaat het om irreguliere migratiestromen (terwijl het gastarbeidersysteem gepaard ging met formele migratiesystemen), en ten derde wordt de vraag ook veel minder expliciet geformuleerd (er is geen officiële rekrutering door de ontvangende landen).

Een ander – en in de context van dit onderzoek nog belangrijker – element van deze vraag naar arbeids-

26 Voor een bespreking van de definitie van een "domestic worker", zie Kohlman, 2003a, p. 37-38.

27 Kraus (2003b) stelt dat buitenlandse prostitutees in feite ook arbeidsmigranten zijn, maar aangezien deze opvatting geen brede weerklank vindt (onder meer omdat er vaak sprake is van dwang), wordt prostitutie apart besproken.

migranten is dat het gaat om een 'gegenderde' vraag. Dat heeft alles te maken met het type betrekkingen (in de zorgsector) dat moet worden ingevuld. Niet alleen de genderpatronen in de zendende landen maar ook die in de ontvangende landen blijken een belangrijke rol te spelen in de migratie van vrouwen. Traditionele genderrollen en stereotiepe ideeën over de plaats van vrouwen in de samenleving beïnvloeden het soort werk waarvoor vrouwelijke migranten worden gerekruteerd. Vrouwen die als werkkracht worden aanvaard, zijn doorgaans geconcentreerd in 'vrouwelijke' jobs zoals huishoudelijk werkster of verpleegster (Boyd & Grieco, 2003). De voorkeur voor vrouwelijk zorgpersoneel maakt het voor vrouwelijke migranten veel makkelijker dan voor mannen om werk te vinden als verpleegster, kinderverzorgster of poetsvrouw, ook als ze geen legale verblijfsstatus hebben (Riaño, 2005). Ook bij de hoger opgeleide vrouwelijke migranten is een duidelijke genderstratificatie zichtbaar; zij gaan meestal werken in de zachte sector (opvoeding, gezondheid, sociaal werk) (Piper, 2005). In het geval van de huishoudelijke werksters is er overigens een dubbele segmentatie aanwezig: naast het geslacht blijkt de nationaliteit doorslaggevend voor het type werk (en de daaraan gekoppelde arbeidsvoorwaarden en verloning) van de vrouwelijke arbeidsmigrant. Terwijl Oost-Europese vrouwen hoofdzakelijk als niet-inwonende hulp werken (met een relatief goede verloning), zijn Afrikaanse, Filippijnse en Zuid-Amerikaanse vrouwen vaker inwonende huishoudelijke werksters, die onderbetaald zijn en in slechtere omstandigheden werken (Ouali, 2003; zie ook Piper, 2005).

Naast de structurele vraag naar zorgpersoneel als "pull factor" spelen uiteraard ook "push factoren" mee in vrouwelijke migratie. Piper (2006) wijst op de lamentabele staat van de gezondheidssector in veel landen van herkomst als gevolg van de SAP's (Structurele Aanpassingsprogramma's). Inkomensonzekerheid en slechte arbeidsomstandigheden zetten het medische en verzorgende personeel ertoe aan om te migreren (Van Eyck, 2004).

Niet alleen de oorzaken, maar ook de gevolgen van arbeidsmigratie zijn verschillend voor mannen en vrouwen. Een specifiek probleem dat vooral vrouwelijke arbeidsmigranten, of ruimer beschouwd, werkende vrouwelijke migranten treft,[28] is hun 'onzichtbaarheid', die grotendeels te wijten is aan het soort werk dat ze uitvoeren. De meeste vrouwelijke migranten genereren een inkomen via banen die ongekwalificeerd en slecht betaald zijn, de zogenaamde 3D-jobs ("dirty", "dangerous", "demeaning" en vaak ook "demanding"). Het verschil met mannelijke migranten is dat het werk van vrouwelijke migranten, dat voornamelijk is gesitueerd in het huishoudelijke/private domein of is gerelateerd aan de expansie van de dienstensector, vaak niet als 'werk' wordt gezien (Morokvasic, 1991). Het gaat om werk in de marge van de arbeidsmarkt, vaak buiten de formele economie. De seksindustrie, een sector waarin buitenlandse vrouwen oververtegenwoordigd zijn, wordt daarenboven ook bestempeld als een 'criminele activiteit' of een 'schending van de openbare orde' (Piper, 2005, p. 4). Een directe oorzaak én gevolg van deze marginalisatie van bovengenoemde 'vrouwenberoepen' is

28 Ook migranten die om niet-economische redenen naar België zijn gekomen, gaande van gezinsherenigers, vluchtelingen tot slachtoffers van mensenhandel, hebben doorgaans arbeidsaspiraties. Deze migranten vallen weliswaar niet onder 'arbeidsmigratie', maar in realiteit komt een aanzienlijk deel van hen op de Belgische arbeidsmarkt terecht via de arbeidskaart C. In de studie "Nieuwe migranten en de arbeidsmarkt" (Geets e.a., 2006) wordt deze groep onderscheiden als migranten die een verblijfsvergunning kregen via het aanbodgestuurde, *humanitaire* principe. Aan arbeidsmigranten wordt daarentegen toegang verleend op basis van het vraaggestuurde, *economische* principe.

het gebrek aan regularisatie van deze sectoren, in tegenstelling tot die sectoren waarin de meeste mannelijke migranten werken (bouwsector, tuinbouw, ...). Enloe (1990) wijst erop dat met name huishoudelijk werksters door vakbonden als 'geen echte arbeiders' worden beschouwd en hun rechten als arbeiders ook niet worden beschermd omdat er eenvoudigweg geen wettelijke regulatie van hun arbeid is. Meestal werken ze dan ook zonder contract. Omwille van het schimmige legale statuut van hun arbeid wordt het aantal werkende vrouwelijke migranten wellicht ook sterk onderschat (Morokvasic, 1991).

Het probleem van onzichtbaarheid hangt samen met het lage opleidingsniveau van veel vrouwelijke migranten, wat het arbeidsaanbod voor hen in de formele economie erg beperkt. Soms vormt echter niet het gebrek aan een opleiding, maar wel de accreditatie ervan een probleem. Hoger opgeleide vrouwelijke migranten ondervinden grote moeilijkheden om hun diploma's te accrediteren. Bij gebrek aan erkenning vindt een proces van "deskilling" of "downgrading" plaats dat vooral vrouwen uit de Filippijnen, Latijns-Amerika en Oost-Europa treft (Piper, 2005).

Gezien de maatschappelijke vraag naar 'zorg' is het frappant dat het arbeidsmigratiebeleid van de Europese landen zich bijna uitsluitend focust op een "battle for brains". Naast deze "brains", de kennismigranten, is er meestal wel de mogelijkheid om een tewerkstellingsvergunning voor de zogenaamde 'knelpuntberoepen' te krijgen. Een rapport over de Nederlandse arbeidsmigratie stelt vast dat voor "domestic work" vreemd genoeg vrijwel geen tewerkstellingsvergunningen worden afgeleverd "terwijl particulieren die dergelijke hulp zoeken wel degelijk een tekort op de arbeidsmarkt ervaren" en ook "bekend is dat veel vrouwen zonder verblijfsvergunning als domestic worker in Nederland werken" (E-Quality, 2007, p. 7-8). Uit hetzelfde rapport blijkt ook dat in 2007 slechts een vierde van de arbeids- en kennismigranten die wel een vergunning kreeg, vrouwen zijn. De oorzaken van die grote verschillen zijn moeilijk te duiden, maar met betrekking tot het arbeidsmigratiebeleid spelen wellicht volgende aspecten een rol: aan de salarisvereisten om als kennismigrant te worden erkend is moeilijker te voldoen voor vrouwen, de moeilijke combinatie van gezin en arbeid is een hindernis voor vrouwelijke arbeidsmigratie, en bij gebrek aan een legaal arbeidsmigratiekanaal voor "domestic workers" hebben de meesten onder hen geen tewerkstellingsvergunning of komen zij via een andere migratiecategorie het land binnen (E-Quality, 2007).

België

Er zijn voldoende aanwijzingen dat België geen uitzondering vormt op de internationale trends. Zo wordt in een exploratief-kwalitatief onderzoek van de Koning Boudewijnstichting (2003) over internationaal huispersoneel besloten dat "uit getuigenissen van verenigingen die hulp bieden aan slachtoffers van misbruik of uitbuiting, we wel moeten afleiden dat deze fenomenen zich ook voordoen bij Belgische werkgevers die huishoudelijke taken op illegale wijze toevertrouwen aan talrijke buitenlanders". De geringe aandacht ervoor is het gevolg van een "mentaliteitsprobleem" en een gebrek aan kennis: de problematiek van buitenlands huispersoneel is niet goed gekend door de talrijke instanties die ermee (kunnen) worden geconfronteerd. Er wordt bijvoorbeeld verondersteld dat het fenomeen zich louter situeert in het diplomatieke circuit, wat onjuist is. De vrij grote aandacht voor het fenomeen van de "domestic workers" in de internationale literatuur wordt dus niet weerspiegeld in de Belgische context. De weinige publicaties die er zijn, zijn eerder van kwalitatieve aard: de structurele problemen worden via de verhalen van individuele gevallen aangekaart (zie bijvoorbeeld "Clandestiene schoonmaaksters en huishoudsters in België" van OR.C.A., 2008), maar een duidelijk zicht op de omvang en wijdverspreidheid van het fenomeen is er niet.

Wel bestaat er heel wat kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar arbeidsmarktparticipatie van vrouwelijke nieuwkomers of allochtonen, waarin aandacht wordt besteed aan de specifieke problemen met betrekking tot diploma's, inzetbaarheid en de zoektocht naar werk (Krzeslo & Hamzaoui, 2006; Vertommen, Martens & Ouali, 2006; Maninga-Gbogbu, 2002). Uit het onderzoek "Nieuwe migraties en nieuwe migranten in België" (NOMIBE, 2009) blijkt dat gegenderde rolpatronen en genderrelaties een grote rol spelen in de loopbaan van vrouwelijke migranten. Het geslacht van de nieuwkomer is een cruciale factor om de mobiliteit van migranten inzake toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs te verklaren (naast de geografische locatie, het verblijfsstatuut, het sociale netwerk en de scholingsgraad). Vrouwen met kinderen hebben beduidend minder kansen om te werken dan mannen.

De specifieke moeilijkheden die hoger opgeleide vrouwelijke migranten ondervinden met betrekking tot de erkenning van (beroeps)ervaring (EVC, 'eerder verworven competenties') en diploma's (EVK, 'eerder verworven kwalificaties') werden in 2008 door Geets e.a. in kaart gebracht in de studie "EVC/EVK-praktijken, diplomagelijkwaardigheid & diplomaverwerving voor (vrouwelijke) nieuwe migranten: een accent op élk talent!?". Uit onderzoek naar nieuwkomers blijkt ook dat vrouwelijke nieuwkomers die in gezinsverband migreren niet dezelfde kansen hebben (dan mannen) om hun onderwijs- en beroepskwalificaties te vertalen of te "upgraden" naar de Belgische context door door-

gedreven taal- of beroepsopleidingen te volgen. Hun opleidingstraject wordt vaak onderbroken door kinderzorg. Ook het veelal beperkte inkomen van de man zorgt ervoor dat de echtgenote er veeleer voor zal kiezen snel te gaan werken, in plaats van haar verworven kwalificaties via een opleiding om te zetten (Geets e.a., 2006).

d. De mensenhandel-prostitutie nexus

Een vorm van (hoofdzakelijk) vrouwelijke migratie die zowel media-aandacht als beleidsprioriteit krijgt is mensenhandel, en dan vooral de handel in vrouwen met het oog op seksuele uitbuiting. De publieke perceptie is dat deze vrouwen onder valse beloften zijn meegelokt en vervolgens door malafide mensenhandelaars onder dwang zijn geprostitueerd. Terwijl dit beeld voor een bepaalde groep van deze vrouwelijke migranten klopt, is het zeker geen algemene waarheid.

Het probleem is dat "mensenhandel en prostitutie vaak door elkaar worden gehaald in het publieke debat, vooral door hen die de verkoop van seks willen criminaliseren. Sommigen beschrijven alle buitenlandse prostituees als slachtoffers van mensenhandel, wat niet het geval is. Anderen zeggen dat alle prostituees worden uitgebuit, wat eveneens onjuist is" (Rasmussen, geciteerd in Rødland, 2009, p. 43). Dit soort reductionistische verbanden wordt echter gevoed door de overvloed aan literatuur waarin mensenhandel wordt gelinkt aan de groeiende vraag en het aanbod van vrouwen in de seksindustrie (Piper, 2005). Om verschillende redenen is dat een vertekening van de realiteit. Lang niet alle mensenhandel is gerelateerd aan de seksindustrie. Ook migranten die als huishoudelijke hulp, au pair of in de land- en tuinbouw werken zijn vaak het slachtoffer van mensenhandel, met situaties van onmenselijke uitbuiting of 'moderne slavernij' tot gevolg (zie o.a. Koning Boudewijnstichting, 2003; Kempaloo, 2005). Er zijn ook verschillende mogelijke kanalen waarlangs de buitenlandse prostituees het land binnenkomen (bijvoorbeeld via een huwelijk); mensenhandel vormt daarvan slechts een mogelijke route.

Om duidelijkheid te scheppen in de relatie tussen mensenhandel en prostitutie dringt zich een classificatie op. Kraus (2003c) maakt een onderscheid tussen enerzijds prostituees die pas na enig verblijf in het ontvangende land in de prostitutie zijn gestapt, en vrouwen die zijn gemigreerd met het oog op het uitoefenen van prostitutie. Die laatste categorie bestaat uit twee groepen: vrouwen die bewust voor prostitutie kiezen (vrijwillige prostituees), en slachtoffers van mensenhandel (gedwongen prostituees). Hoewel de grens tussen die laatste twee groepen minder duidelijk is dan het lijkt, is het omwille van de beleidsimplicaties zeer belangrijk om toch een onderscheid te maken. Uit onderzoek blijkt immers dat veel vrouwelijke migranten die werken in de

prostitutiesector zich op voorhand zeer goed bewust waren van het soort werk dat ze gingen uitvoeren (maar minder van de werkomstandigheden) (Freedman, 2003), een opmerkelijke vaststelling die het slachtofferdiscours in vraag stelt. Vrijwillige prostituees zouden – los van het feit dat prostitutie geen erkend beroep is en in de meeste landen illegaal is – dus als een soort irreguliere arbeidsmigranten kunnen worden beschouwd, terwijl gedwongen prostituees slachtoffers van mensenhandel zijn. Het is echter van belang te erkennen dat tussen vrije wil en dwang een grote schemerzone is. Een rapport van het Verweij-Jonker Instituut/WODC spreekt in dat verband over een 'glijdende schaal'. Sommige vrouwen wisten bijvoorbeeld wel dat ze in de prostitutie gingen werken, maar ondervinden meer dwang en minder inkomsten dan ze hadden verwacht (Kraus, 2003c). Werk in de prostitutie is voor sommigen zelfs een emancipatorische keuze die hen economische zelfstandigheid oplevert. De werkelijkheid is dus veel genuanceerder dan de terminologie doet vermoeden.

Lang niet iedereen is het echter eens met het onderscheid tussen gedwongen en vrijwillige prostitutie. Zoals Jolly (2005, p. 15) aangeeft, bestaat er een tweede, veeleer ethisch conservatieve benadering, die vertrekt van de stelling dat 'alle prostitutie slavernij is' en dus alle migrant-prostituees slachtoffers van mensenhandel zijn.[29] Niet de migratie van de vrouwen staat centraal, maar wel het seksuele geweld (Piper, 2005). Vanzelfsprekend leidt een dergelijke opvatting tot een geheel verschillend beleid tegenover migrant-prostituees. Aanhangers van de eerste visie beklemtonen het zelfbeschikkingsrecht van de migranten. Het beleid moet er volgens hen voor zorgen dat de keuzemogelijkheid van de vrouwen wordt geoptimaliseerd (zie o.a. Kraus, 2003c), terwijl de tweede visie erop is gericht alle vormen van prostitutie te bestrijden en de vrouwen te rehabiliteren.

De vraag rijst waarom bijna uitsluitend vrouwen en meisjes voorkomen in (studies over) mensenhandel, ook buiten het kader van de seksgerelateerde mensenhandel. Enerzijds kan dit te wijten zijn aan een gebrek aan kennis en onderzoek over mensenhandel in mannen en jongens, wat op zijn beurt te verklaren valt door het dominante beeld van het vrouwelijke, seksueel uitgebuite slachtoffer van mensenhandel. Anderzijds zorgt de vaststelling dat genderongelijkheid de rechtstreekse aanleiding is voor de verhoogde kwetsbaarheid voor mensenhandel ervoor dat vooral op vrouwen wordt gefocust (Kempaloo, 2005). Mensenhandel floreert immers bij uitstek in situaties waar sprake is van verhoogde kwetsbaarheid (zoals armoede, discriminatie, ongelijkheid) en wanneer er een vraag naar uitbuitende arbeid bestaat in de landen van bestemming (Theuermann, 2005). Die vraag is sterk gegenderd, zowel bij uitbuiting van arbeid (vraag naar vrouwelijke huishoudsters, verzorgsters, au-pairs, enzovoort) als bij seksuele uitbuiting (vraag naar prostituees). De European Women's Lobby stelt in een beleidsnota (2004) zelfs dat de handel in vrouwen feitelijk in stand wordt gehouden door een mannelijke vraag naar (een gevarieerd

29 Die opvatting wordt onder meer gedeeld door de VS-Administratie en de Working Group on Contemporary Forms of Slavery van de Verenigde Naties.

aanbod aan) vrouwenlichamen. Een andere reden voor de hogere kwetsbaarheid van vrouwelijke migranten voor mensenhandel ligt in het beleid van de ontvangende landen: omdat vrouwen vaak ongelijke toegang hebben tot de formele migratiekanalen en de sectoren waarin ze werken niet zijn gereguleerd (zie eerder), worden ze in de illegaliteit gedreven, met alle misbruik van dien (Theuermann, 2005, p. 132).

Terwijl genderongelijkheid dus mee aan de basis ligt van mensenhandel in vrouwen, is het ook een direct gevolg ervan, uiteraard in de eerste plaats voor de uitgebuite slachtoffers zelf. Theuermann (2005) stelt echter dat ook vrouwen in de herkomstlanden worden benadeeld: de strijd tegen mensenhandel zorgt voor een restrictieve en criminaliserende aanpak van vrouwelijke migratie, die de mogelijkheden voor vrouwen om te migreren reduceert.

België

Dat mensenhandel en prostitutie niet eenvoudig te bestuderen zijn, behoeft weinig uitleg. Pas in 2007 werd de studie "Mensenhandel in beeld. Eerste kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de Belgische slachtofferdata" gepubliceerd. Daaruit bleek onder meer dat er een toenemende diversiteit is qua slachtofferprofiel en soort uitbuiting. Terwijl seksuele uitbuiting bijna exclusief vrouwelijke migranten treft, blijken bij economische uitbuiting mannen in de meerderheid (Vermeulen, Van den Herrewegen & Van Puyenbroeck, 2007). De economische uitbuiting, die weliswaar minder frequent voorkomt, situeert zich onder meer in de textiel, horeca, fruitpluk, bakkerijen en de bouwsector. Daarnaast is er nog een aantal zeer specifieke vormen van uitbuiting: de uitbuiting van professionele sportlui, van diplomatiek huispersoneel, van jonge au-pairmeisjes en van personen die zijn misleid in het kader van een huwelijk (Belgische Senaat, 2000). Kinderen en gehandicapten worden dan weer ingezet als bedelaars. Het Belgische mensenhandelbeleid zelf werd in 2006 in "Mensenhandelbeleid in België. Status questionis, evaluatie en toekomstopties" (Koning Boudewijnstichting) geëvalueerd.

Opvallend is dat in onderzoek over mensenhandel, in tegenstelling tot migratieonderzoek in het algemeen, net de mannelijke slachtoffers meestal over het hoofd worden gezien. De neiging om mensenhandel gelijk te schakelen met 'vrouwen- en kinderhandel' blijft dus erg groot, hoewel er de laatste jaren wel toenemende erkenning bestaat van niet-seksuele vormen van uitbuiting en handel in mannen.

e. Andere migratiemotieven

Het is interessant ook kort stil te staan bij de genderdimensie van enkele vormen van migratie die vaak over het hoofd worden gezien, omdat ze met een veeleer kortstondige verblijfsduur gepaard gaan of minder frequent voorkomen.

Een voor België in kwantiteit belangrijke, maar sterk fluctuerende vorm van migratie is studentenmobiliteit. In 2005 verbleven er 25.202 internationale studenten in België, terwijl dat er in 2002 nog 40.353 waren.[30] De uitgereikte verblijfsvisa voor studenten maken ongeveer een kwart uit van alle uitgereikte visa voor lange duur (i.e. langer dan drie maanden) (CGKR, 2008). De ruime meerderheid van de buitenlandse studenten komt uit Europa. Wat de sekseratio betreft zijn enkel algemene gegevens verkrijgbaar: vandaag is 61% van de internationale studenten in België vrouwelijk (wat overigens een spectaculaire verschuiving is sinds 1999, toen 48% vrouwelijk was). Dat stemt overeen met het beeld van intra-Europese studentenmobiliteit, waarin het Erasmus-uitwisselingsprogramma een belangrijke rol speelt. De gemiddelde Erasmus-student is een 21-jarige studente in talen of sociale wetenschappen en heeft hoogopgeleide, goedverdienende ouders.

In welke mate deze opvallende vaststelling ook geldt voor niet-Europese herkomstlanden is onduidelijk, bij gebrek aan geaggregeerde data. Het staat wel vast dat er binnen Europa aanzienlijke verschillen zijn als naar de herkomstlanden afzonderlijk wordt gekeken: ongeveer 60% van de doctoraatsstudenten uit de voormalige Oostbloklanden, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn mannen, terwijl Spanje en Frankrijk 65% vrouwelijke doctoraatsstudenten uitsturen (The Student Voice, 2008). Dit soort discrepanties bestaan waarschijnlijk ook voor de zendende landen buiten Europa. Ook bij de ontvangende landen zijn er aanzienlijke verschillen qua sekseratio bij de inkomende buitenlandse studenten. De verklaringen daarvoor liggen vermoedelijk veeleer bij de landen van herkomst van de studenten dan bij het toegangsbeleid van de ontvangende landen. Zo studeren in de Verenigde Staten bijvoorbeeld aanzienlijk meer mannelijke buitenlandse studenten, wat te verklaren valt door de onevenwichtige genderbalans in het hoger onderwijs in Azië, de herkomstregio van de meeste buitenlandse studenten in de Verenigde Staten (Centre for Educational Research and Innovation, 2004). De participatiegraad van meisjes in het hoger onderwijs in de landen van herkomst lijkt dus één van de beslissende factoren voor vrouwelijke studentenmobiliteit.

Een vorm van migratie van een geheel andere aard is internationale adoptie. Uit zowel internationale als nationale cijfers blijkt dat de geslachtsvoorkeur bij adoptieouders heel sterk gegenderd is: er is een algemene voorkeur voor meisjes. Allerlei gendersterotiepe verwachtingen en vooroordelen liggen aan de oorsprong van die voorkeur: er wordt verwacht dat meisjes makkelijker op te voeden zijn, gehoorzamer en afhankelijker zullen zijn, en dat jongens meer kans lopen op racisme, agressiever zullen zijn of zich minder zullen hechten. Meisjes roepen ook meer dan

30 Kwantitatieve gegevens rond studentenmobiliteit zijn consulteerbaar op: http://stats.uis.unesco.org/.

jongens een beschermend instinct op, wat gezien het altruïstische motief van sommige adoptieouders niet onbelangrijk is (Adamec & Pierce, 2000). De grote voorkeur voor meisjes is problematisch, omdat daardoor systematisch jongens in weeshuizen achterblijven en ouders die een meisje willen voor een langere wachtperiode staan. Om die redenen is het in Vlaanderen sinds 2008 principieel niet meer toegestaan een geslachtsvoorkeur op te geven bij het indienen van een adoptieaanvraag. In de Franstalige Gemeenschap is dat echter wel nog mogelijk.

Ook het aanbod aan adopteerbare kinderen is gegenderd, wat nauw samenhangt met de gendercultuur en het geboortebeleid in de landen van herkomst. In het geval van China bijvoorbeeld, speelt de één-kind-gezinspolitiek mee: op de 47 kinderen die in Vlaanderen uit China werden geadopteerd, was er slecht één jongen. Wanneer Chinezen hun tweede kind noodgedwongen afstaan, zijn dat immers meestal meisjes (Knack, 28/01/2008).

4. BESLUIT

Uit de literatuurstudie is gebleken dat gender een beslissende factor is in het gehele migratieproces. In elk van de besproken vormen van migratie (volgmigratie, arbeidsmigratie, asielmigratie en mensenhandel) blijken er op allerlei vlakken significante verschillen in de migratie van mannen en vrouwen. Ook het asiel- en migratiebeleid van de ontvangende landen is niet genderneutraal. Er is daarentegen sprake van een genderdifferentiële impact. Het meest voorkomende probleem is dat de gegenderde natuur van migratie wordt miskend en bijgevolg niet in rekening wordt gebracht. Zoals aangetoond, kan een beleid ook gegenderde migratiepatronen uitlokken en mee in stand houden. Bovendien houden de regelgeving en procedures voor het bekomen van een verblijfsstatus vaak geen rekening met de specifieke noden van vrouwelijke migranten. Dit gebrek aan een genderinvalshoek is nefast zowel voor de vrouwelijke migranten als voor het beleid zelf.

Het beleid is enerzijds minder effectief, omdat het is toegespitst op de ene helft van de migranten (mannen) en er een gebrek aan kennis is over de andere helft (vrouwen) (Kraus, 2003a). Anderzijds is het minder rechtvaardig, omdat het uitgaat van mannelijke migratiepatronen en geen rekening houdt met de sociaal en economisch zwakkere positie van vrouwen. In het slechtste geval fnuikt het de emancipatie en integratie van de vrouwelijke migranten.

Deze literatuursynthese gaf een algemeen overzicht en beknopte analyse van de literatuur rond gender en migratie. De voornaamste bevindingen uit de nationale en internationale literatuur kwamen aan bod. Dit overzicht vormt in die zin een stevige basis voor de volgende onderdelen van dit onderzoek, waarin de genderdimensie in het asiel- en migratiebeleid in België en Europa wordt geanalyseerd.

2. De gendergevoeligheid van het asiel- en migratiebeleid in België en Europa

1. INLEIDING

Uit de literatuurstudie is duidelijk naar voren gekomen dat internationale migratie in al haar facetten een gegenderd fenomeen is. De oorzaken, opportuniteiten, trajecten, netwerken en gevolgen van migratie blijken vaak significant te verschillen voor mannen en vrouwen. Deze algemene vaststelling is ook van toepassing op de immigratie in België. De vraag rijst in welke mate het beleid rekening houdt met deze inzichten. Anders gezegd, hoe gendergevoelig is het Belgische asiel- en migratiebeleid? Dit hoofdstuk formuleert hierop een antwoord aan de hand van een genderanalyse van beleidsdocumenten en beleidsmaatregelen inzake asiel en migratie.

2. METHODOLOGIE

2.1. Gendergevoeligheid

Een korte toelichting bij de manier waarop die 'gendergevoeligheid' van het asiel- en migratiebeleid zal worden onderzocht, is op zijn plaats. Het spreekt voor zich dat het hier niet gaat om een puur cijfermatige analyse, maar wel om een systematische toetsing van de beleidsdocumenten aan enkele vragen.[31] Chinkins aanbevelingen in "Gender mainstreaming in legal and constitutional affairs" (2001) vormen daarbij een nuttige leidraad.

Chinkin wijst erop dat de gegenderde impact van het beleid zowel in de inhoud van de wetten en regels als in de toepassing ervan in de beleidspraktijk en rechtspraak kan besloten liggen. Om dit punt te illustreren kan worden verwezen naar de hiervoor aangehaalde discussie rond de Conventie van Genève. Sommigen vinden dat de inhoud van de Conventie genderongevoelig is omdat 'gender' niet als asielgrond wordt vermeld en de mannelijke politieke vluchteling impliciet als de norm wordt beschouwd. Anderen zien geen problemen in de tekst van de Conventie, maar veeleer in de genderongevoelige interpretatie en toepassing ervan in de rechtspraktijk. Bij een genderanalyse van het beleid is het dus van belang zich niet te beperken tot de tekstuele inhoud van de beleidsdocumenten; ook de toepassing en interpretatie zijn van belang. Daarnaast mag een genderanalyse van het asiel- en migratiebeleid niet los staan van de sociale, culturele en economische realiteit

31 Dat neemt niet weg dat cijfers wel een indicatie kunnen zijn voor een gebrek aan gendergevoeligheid.

waarin dat beleid wordt gevoerd. Genderneutraal geformuleerde wetgeving blijkt in de praktijk vaak een onbedoeld differentiële uitwerking te hebben, omdat de maatschappelijke realiteit waarin de wet wordt uitgevoerd ook verre van genderneutraal is. Reële ongelijkheden en verschillen tussen mannen en vrouwen kunnen er voor zorgen dat beleidsmaatregelen een onbedoeld discriminerend effect hebben.[32] Om te bepalen of het beleid gendergevoelig is, moeten dus zowel de directe als de indirecte differentiële impact van het beleid worden onderzocht en ook wat de eventuele verdere gevolgen zijn.

Anders gezegd, betekent 'gendergevoeligheid' in feite twee zaken. Enerzijds impliceert het dat het beleid geen genderongelijkheid in de hand werkt door erover te waken dat er geen systematische benadeling is van een van beide geslachten (in casu meestal vrouwen). Anderzijds slaat het op een algemeen bewustzijn bij beleidsmakers dat migratie een gegenderd fenomeen is en dat er beleidsinstrumenten bestaan om genderongelijkheden op dat vlak aan te pakken.

Wat 'een gendergevoelig beleid' concreet inhoudt, hangt ook af van het beleidsdomein. Om dat te kunnen vaststellen, moeten de specifieke knelpunten voor vrouwen of mannen gekend zijn. Anders gezegd, moet eerst worden nagegaan of vrouwen of mannen, omwille van gendergerelateerde redenen, in het beleid op een bepaalde wijze worden benadeeld of genegeerd, of onvoldoende worden geholpen. In de meeste gevallen zal de conclusie zijn dat er een vrouwelijk perspectief ontbreekt in het beleid, maar zoals zal worden aangetoond, is er in sommige gevallen te weinig aandacht voor mannen.

Voor de focus op vrouwen zijn er verschillende redenen. Zoals uit de literatuurstudie blijkt, zijn traditionele migratiestudies en -theorieën blind voor vrouwelijke migranten. 'De migrant' is per definitie een man. In die zin is migratie altijd al vanuit het mannelijke perspectief benaderd geweest, wat de vrij exclusieve focus van genderstudies rond migratie (en ook dit onderzoek) op vrouwen verklaart. Dezelfde redenering geldt voor het migratiebeleid, waarin mannelijke migratie de norm was (en vaak nog is). Bovendien, als het beleid een genderdifferentiële impact heeft, is die vaak te wijten aan de specifieke positie van vrouwen in het land van herkomst of bestemming. Ook in het beleid refereert 'gendergevoeligheid', hoewel het begrip gender op beide seksen slaat, de facto meestal aan vrouwen. Deze vaststellingen nemen echter niet weg dat waakzaamheid is geboden tegen een 'omgekeerde' genderblindheid, dus het veronachtzamen van het 'mannelijke perspectief' in migratiestromen of fenomenen die traditioneel vrouwelijk waren (gezinshereniging, mensenhandel).

2.2. Onderzoeksmethode & bronnen

De voornaamste methode die wordt gehanteerd om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is literatuuronderzoek. 'Literatuur' slaat daarbij op twee soorten bronnen: enerzijds academische literatuur en anderzijds beleidsdocumenten (waaronder wettek-

32 Bijvoorbeeld, de loonkloof tussen mannen en vrouwen zorgt ervoor dat een inkomensvereiste voor gezinshereniging vrouwelijke gezinshernigers kan benadelen.

sten, wetsvoorstellen, nota's, omzendbrieven, richtlijnen, verdragen, rapporten, beleidsaanbevelingen, richtsnoeren, enzovoort). Het eerste deel van het onderzoek, het literatuuroverzicht rond gender en migratie, is vooral gebaseerd op academische literatuur. De literatuurstudie fungeert als dusdanig als brede theoretische basis voor het tweede deel, de genderanalyse van het Belgische en Europese migratiebeleid. Deze genderanalyse is vooral op beleidsdocumenten gebaseerd.[33]

Daarnaast werd informatie over de gendergevoeligheid van het asiel- en migratiebeleid van andere Europese lidstaten verzameld door middel van een schriftelijke bevraging van buitenlandse experts. Twee elementen speelden een rol in de selectie van de landen die in de bevraging worden betrokken. Enerzijds diende de diversiteit binnen Europa (ook qua beleidsaanpak van asiel en migratie) te worden gerepresenteerd. Anderzijds inventariseerde de vragenlijst "best practices" in die landen. Om aan de eerste wens tegemoet te komen, werden enkele West-Europese lidstaten (Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk) en telkens één Scandinavische (Zweden), Zuid-Europese (Griekenland) en Oost-Europese lidstaat (Tsjechië) gekozen. De tweede doelstelling werd verwezenlijkt door Europese landen op te nemen die zijn gekend om hun voortrekkersrol in gendergelijkheid (Zweden, Verenigd Koninkrijk, Nederland) en bijgevolg vermoedelijk "best practices" zouden opleveren met betrekking tot de integratie van een genderdimensie in hun asiel- en migratiebeleid.

Via de academische internationale netwerken waarin de onderzoeksploeg participeert, werden voor bovengenoemde landen Europese experts in het domein van migratierecht en -beleid geselecteerd, die aan de hand van gerichte vragen inzicht verschaften in de knelpunten en gendergevoelige beleidsinitiatieven in het asiel- en migratiebeleid in hun land. Concreet verleenden Janine Silga (Frankrijk), Konstantinos Magliveras (Griekenland), Karin Zwaan (Nederland), David Kosar (Tsjechië), Samantha Currie (Verenigd Koninkrijk) en Maria Bexelius (Zweden) hun medewerking.

In de eindfase van het onderzoek werd het voorstel van eindrapport inhoudelijk besproken in een rondetafelgesprek waaraan de opdrachtgever en -nemer en enkele experts deelnamen. Vanuit hun expertise en ervaring verfijnden zij de bevindingen en droegen zij bij tot de aanbevelingen voor verder onderzoek.

2.3. Grensoverschrijdend perspectief

Om de gendergevoeligheid van het Belgische asiel- en migratiebeleid in kaart te brengen beperkt dit onderzoek zich niet tot de nationale context, maar wordt ook de bredere Europese context belicht. Dat gebeurt op drie manieren.

Eerst en vooral beperkt het literatuuroverzicht zich niet louter tot Belgische studies, maar wordt ook Europese (en internationale) literatuur rond gender en migratie geanalyseerd. Dat is in feite een evidentie, gezien de grensoverschrijdende aard van het

33 De grens tussen beide soorten bronnen is soms vaag, omdat heel wat wetenschappelijke literatuur rond dit thema over het beleid ter zake gaat en beleidsaanbevelingen doet, terwijl beleidsdocumenten vaak worden onderbouwd door onderzoek.

onderzoeksthema. Alle Europese landen worden in meerdere of mindere mate geconfronteerd met migratie en de vraagstukken daaromtrent. Onderzoek rond gender en migratie uit andere lidstaten is daarom relevant voor België.

Ten tweede wordt op gelijkaardige wijze als voor België het Europese beleid rond asiel en migratie onderzocht op haar gendergevoeligheid. Beleidsdocumenten van zowel de Europese Unie als de Raad van Europa worden onder de loep genomen. Gezien de veelheid aan instellingen binnen de EU met vaak uiteenlopende visies, wordt ervoor gekozen om deze niet als een monolithische organisatie te beschouwen, maar om de belangrijkste instellingen apart te bespreken (de Raad, de Commissie, het Parlement). De mate waarin er sprake is van Europese regulering hangt wel sterk af van het type migratie en de nationale belangen van de lidstaten in dat domein. Zo is de Europese regelgeving rond asielmigratie veel uitgebreider en ingrijpender dan deze in het domein van arbeidsmigratie. Naast de bindende "hard law" van de EU-richtlijnen produceren de Europese instellingen (vooral de Commissie en het Parlement) en de Raad van Europa ook "soft law", in de vorm van actieprogramma's, aanbevelingen, gedragscodes, richtsnoeren, opmerkingen, parlementaire resoluties, enzovoort. Hoewel "soft law" niet bindend is voor de lidstaten, is het een belangrijk beleidsinstrument dat veelvuldig wordt gebruikt in de Europese context.

Het Europese asiel- en migratiebeleid staat niet los van het nationale beleidsniveau, maar heeft er integendeel een grote impact op. Een aanzienlijk deel van het huidige Belgische asiel- en migratierecht is feitelijk overgenomen uit het Europese recht, zoals vastgelegd in de talloze EU-richtlijnen. Deze richtlijnen rond asiel- en migratiebeleid leggen gemeenschappelijke minimumnormen voor de lidstaten vast. Het Europese recht creëert dus het kader waarbinnen het nationale asiel- en migratiebeleid van de lidstaten zich aftekent. Het staat de lidstaten daarbij steeds vrij om zelf gunstigere bepalingen vast te leggen.

Ten derde wordt het Belgische asiel- en migratiebeleid verder gecontextualiseerd door het in comparatief daglicht te stellen. Aan de hand van een vragenlijst werden juridische en beleidsexperts in het domein van asiel en migratie uit zes Europese lidstaten (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Tsjechië, Griekenland, Zweden, Nederland) bevraagd over de gendergevoeligheid van het asiel- en migratiebeleid in hun land, met een klemtoon op de knelpunten en "best practices" daar. De voornaamste bevindingen worden per thema samengevat.

2.4. Inhoudelijke afbakening van migratiebeleid

De opdracht van dit onderzoek is om het asiel- en migratiebeleid te toetsen op zijn gendergevoeligheid, met een focus op het federale beleidsniveau. Een moeilijkheid daarbij is dat in de Belgische context de bevoegdheden rond migratie en migranten zijn opgedeeld tussen de verschillende

beleidsniveaus binnen de federale staatsstructuur (federaal, gemeenschappen, gewesten). Zo is het inburgeringsbeleid een gewestelijke bevoegdheid, opvang en opleiding van vreemdelingen een gemeenschapsbevoegdheid, en staat de federale overheid onder meer in voor de toegang, het verblijf en de vestiging van vreemdelingen. Er is dus een strikte maar complexe onderverdeling van beleidsbevoegdheden rond vreemdelingen (hoewel al deze deelaspecten vanzelfsprekend inhoudelijk sterk met elkaar zijn verbonden). Ruwweg zou kunnen worden gezegd dat het federale niveau zich voornamelijk met de migratie zelf bezighoudt, terwijl de andere niveaus zich toespitsen op de integratie van migranten. Migratiegerelateerde kwesties die voornamelijk onder gemeenschaps- of gewestelijke bevoegdheid vallen (zoals onderwijs, taal, huisvesting, cultuur, werkgelegenheid) zullen niet of slechts zijdelings worden besproken in dit rapport.

Op Europees niveau stelt dit probleem van bevoegdheidsverdeling zich vanzelfsprekend niet, waardoor in beleidsteksten rond 'migratie' vaak ook wordt ingegaan op de integratie van migranten en vice versa.

3. GENDER IN HET ASIELBELEID

3.1. België

Drie problematieken staan centraal in deze genderanalyse van het Belgische asielbeleid:[34] de beoordeling van de asielaanvraag, de asielprocedure en de opvang van asielzoekers. Een goede toetssteen voor de gendergevoeligheid van het Belgische asielbeleid zijn de richtlijnen en aanbevelingen over vrouwelijke asielzoekers en/of 'gender in het asielbeleid'. Het gaat om zowel nationale als internationale richtlijnen, ontworpen door niet-gouvernementele organisaties of adviesorganen.

Nationaal speelt de Nederlandstalige Vrouwenraad (NVR) een voortrekkersrol. De publicatie "De asielprocedure vanuit genderperspectief. Richtlijnen en aanbevelingen voor de behandeling van de vrouwelijke asielzoeker" (1997) gaf in België het startschot voor een groeiende aandacht voor vrouwelijke asielzoekers en de rol van gender in asielaanvragen en -procedures. Het thema zou sindsdien zowel in het middenveld als (weliswaar in mindere mate) in politieke en beleidskringen weerklank vinden.

Internationaal is het Hoog Commissariaat voor Vluchtelingen (UNHCR) erg actief in dit domein (Kumin, 2001). Deze VN-organisatie kan in feite worden beschouwd als de internationale 'hoeder' van de Conventie van Genève, die de toepassing ervan superviseert en via richtlijnen aanbevelingen doet over een eigentijdse interpretatie (Zwaan, 2005). Met betrekking tot de rol van gender en asiel, werden in 2002 "Guidelines on International Protection: Gender-related Persecution within the context of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Procto-

34 De klemtoon in dit onderzoek ligt op het beoordelen van het huidige asielbeleid (en niet de talloze stappen die eraan vooraf gingen). Dat betekent dat het vernieuwde Belgische asielbeleid, dat in 2007 van kracht ging, het uitgangspunt vormt.

col relating to the status of Refugees" gepubliceerd. Deze richtlijn zet in detail uiteen hoe de bepalingen van de Vluchtelingenconventie op gendergevoelige wijze kunnen worden geïnterpreteerd en toegepast en hoe de asielprocedure gendergevoelig kan worden gemaakt.[35] In een tweede richtlijn, "Guidelines on International Protection: 'Membership of a particular social group' within the context of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Proctocol relating to the status of Refugees" wordt toegelicht wat 'lidmaatschap van een bepaalde sociale groep' inhoudt en welke soort 'groepen' (waaronder 'vrouwen') onder deze bepaling vallen. De klemtoon die het UNHCR legt op de (her)interpretatie van de originele tekst van de Vluchtelingenconventie weerspiegelt het standpunt dat gendergebonden asielaanvragen perfect kunnen worden behandeld en gehonoreerd met een erkenning binnen het kader van de bestaande tekst. Een toevoeging van gender als zesde vervolgingsgrond is dus niet noodzakelijk, en zelfs overbodig.

Omwille van de sterk internationale dimensie van het asielrecht en de grote expertise van het UNHCR op dit vlak, is het zinvol om naast de nationale aanbevelingen de internationale richtlijnen in rekening te brengen. Hoezeer het internationale niveau doorweegt op nationaal vlak blijkt ook uit het Advies betreffende "Vrouwen en het asielrecht" dat de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen in 2002 formuleerde: het merendeel van de nationale aanbevelingen kwam rechtstreeks uit de bovengenoemde "Guidelines" van het UNHCR.

a. Beoordeling van gendergebonden asielaanvragen

In België beslist het federale Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) over de erkenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming. De toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus is afhankelijk van het voldoen van de asielaanvraag aan de criteria van de Conventie van Genève en aan de bepalingen betreffende de subsidiaire bescherming. Daarbij zullen, op het vlak van het bewijs, de geloofwaardigheid en de waarachtigheid van de verklaringen worden onderzocht. De beroepsinstantie, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV), kan deze primaire beslissing vernietigen en vervangen door een andere beslissing. In laatste instantie kan in cassatieberoep worden gegaan bij de Raad van State, die de uitspraak van de RVV kan teniet-doen. In het geval van een negatieve beslissing, kan de asielzoeker ook opteren voor de indiening van een nieuwe asielaanvraag, die echter enkel ontvankelijk wordt verklaard als er 'nieuwe elementen' in zijn asielverhaal kunnen worden aangewezen.

De kernvraag is of asielzoekers die zijn gevlucht omwille van gendergebonden vervolging op basis van de vluchtgronden in de Vluchtelingenconventie toegang hebben tot de vluchtelingenstatus. Houden de Belgische asielinstanties rekening met mogelijke genderaspecten in de asielaanvragen? Concrete voorbeelden van gendergebonden vluchtmotieven zijn (de vrees voor) eremoord, genitale vrouwenverminking, gedwongen huwelijk, intrafamiliaal

35 De morele autoriteit van het UNHCR in het domein mag evenwel niet verdoezelen dat kritiek mogelijk is op zijn genderrichtlijnen. Onder meer Pickering (2002) meent dat er enkele lacunes zijn, waaronder de afwezigheid van een mensenrechtenkader en het negeren van de rol van cultureel essentialisme in asielbeslissingen.

geweld, seksueel geweld, gedwongen sterilisatie en seksuele geaardheid.[36] De drie meest gangbare gendergebonden vluchtmotieven in de asielaanvragen in België zijn gedwongen huwelijk, vervolging wegens seksuele geaardheid/identiteit en seksueel geweld (CGVS, Gregoir, Audate & de Biourge, 2008).

Uit verschillende studies en beleidsrapporten, waaronder het bovengenoemde rapport van de Nederlandstalige Vrouwenraad (1997), blijkt dat in het (recente) verleden gendergevoeligheid een knelpunt was. De vraag die hier dient te worden beantwoord, is wat de huidige stand van zaken is. Meer bepaald, welke beleidsmaatregelen zijn er al dan niet genomen om te verzekeren dat de beoordeling van asielaanvragen op gendergevoelige wijze gebeurt.

'Gender' in de organisatie van de asielinstanties

In de structurele omkadering van de asieldossierbehandeling is het thema 'gender' vrij stevig verankerd. Sinds 1995 is er in het CGVS een 'coördinatrice genderproblematiek' actief. Anno 2008 vormt deze, tezamen met de referentiepersonen van elke geografische sectie,[37] een 'gendercel'. Het doel van de gendercel is om tot een betere en meer homogene behandeling van de gendergebonden asielaanvragen te komen. De referentiepersonen inventariseren de behoeften van de dossierbehandelaars met betrekking tot opleiding en informatie over gendergebonden thema's en centraliseren ook binnen hun sectie de beslissingen waarin de genderthematiek wordt aangehaald. De gendercoördinatrice coördineert de redactie van richtlijnen voor genderdossiers en volgt deze op. Ze centraliseert ook alle rechtspraak betreffende gendergebonden asielaanvragen, in samenwerking met twee medewerkers van de juridische dienst van het CGVS die gespecialiseerd zijn in genderarresten. Die systematische klassering maakt het mogelijk voor medewerkers om, indien nodig, arresten met betrekking tot een bepaald thema (bijvoorbeeld 'seksuele geaardheid') op te zoeken en te analyseren. Intern wordt ook nu en dan een "gender newsletter" verspreid onder de medewerkers, waarin beknopte informatie te vinden is over gender in de asielprocedure en over genderverhoudingen in de landen van herkomst. De verschijning van de nieuwsbrief hangt af van de nood aan bewustmaking rond een specifiek thema, van de actualiteit (bijvoorbeeld themanummer op de internationale dag tegen geweld op vrouwen), of van interessante ontwikkelingen in het domein (bijvoorbeeld een nieuwe beleidsmaatregel). Daarnaast wordt er in de jaarverslagen van het CGVS systematisch een hoofdstuk gewijd aan vrouwelijke asielzoekers en gendergebonden aspecten.

Een voorbeeld van hoe deze gendercel op actuele thema's inspeelt, is de aanpak van asielaanvragen rond genitale verminking. In de praktijk werd vastgesteld dat het aantal asielaanvragen op basis van de vrees voor genitale verminking de laatste jaren sterk toenam. Daarop werd in maart 2008 door het CGVS een interne dienstnota uitgevaardigd rond genitale verminking, waarin werd bepaald dat de gegronde vrees voor genitale verminking in principe leidt tot de vluchtelingenstatus van de meisjes en

36 Dit is de onderverdeling die het CGVS hanteert. In andere landen worden soms andere categoriën gebruikt.

37 Bij de afdeling dossierbehandeling in het CGVS bestaan volgende gespecialiseerde geografische secties: Afrika, Balkan, Oost-Europa, Midden-Oosten/Azië en Congo (DRC).

hun ouders. In de dienstnota werden ook de bijzondere modaliteiten voor de beoordeling en procedure vastgelegd.[38] Daarnaast voerde het CGVS een opvolgingsprocedure in, om er zich van te verzekeren dat de meisjes die op die manier worden beschermd door de vluchtelingenstatus, geen genitale verminking ondergaan na hun erkenning als vluchteling.[39]

In het verleden (1992, 1998) deed het CGVS reeds steekproeven omtrent gendergebonden vervolging in België. In het recente rapport over "Asiel voor vrouwen" (CGVS, Gregoir, Audate & de Biourge, 2008) werden de gegevens hierover op meer systematische wijze onderzocht en gepresenteerd. In 2007 werd over 720 gendergebonden dossiers een beslissing genomen. 270 beslissingen waren positief, wat betekent dat 37,5% van de gendergebonden asielaanvragen resulteerde in een erkenning als vluchteling of toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus. De positieve beslissingen gebaseerd op gendergebonden motieven maakten meer dan 12% uit van de 2.124 erkenningen in 2007.

In de statistische maand- en jaarverslagen van het CGVS worden bepaalde cijfers opgesplitst naar geslacht. Dit gebeurt bijvoorbeeld voor de asielaanvragen en erkenningen, evenals voor de aanvragen en erkenningen van minderjarigen. Voor de andere gegevens (nationaliteit, meervoudige aanvragen, weigeringen, ...) wordt geen onderverdeling gemaakt naar geslacht. Bij de cijfers over de erkenning van mannen en vrouwen wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen subsidiaire bescherming en de vluchtelingenstatus, hoewel de erkenningspercentages voor vrouwen hiervoor sterk uiteenlopen (zie verder). Er wordt ook geen statistische informatie gegeven over gendergebonden asielaanvragen, waaruit af te leiden valt dat het bovengenoemde rapport "Asiel voor vrouwen" uit 2008 een eenmalig initiatief was.

Gender en vervolging

Een cruciaal gegeven in een asielaanvraag betreft de aanwezigheid van 'vervolging'. Een potentieel probleem is dat genderspecifieke vormen van geweld zoals aanranding niet worden erkend als vervolging, maar louter als een private vorm van geweld, dus alsof het slechts een lustmisdrijf betreft. In navolging van de Europese Kwalificatierichtlijn 2004/83/EG (zie verder) zijn er in de hervormde Belgische Vreemdelingenwet twee bepalingen opgenomen die erop wijzen dat de wetgever oog heeft voor dit knelpunt. Artikel 48/3 §2 somt de vormen op die daden van vervolging kunnen aannemen. Daaronder vallen ook "daden van lichamelijk of geestelijk geweld, inclusief seksueel geweld" (a) en "daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard" (f). De erkenning dat 'seksueel geweld' en 'genderspecifieke daden' mogelijke vormen van vervolging kunnen zijn, is vanzelfsprekend van fundamenteel belang voor vrouwelijke asielzoekers.[40]

Gender en de asielgronden

'Gender' of 'geslacht' wordt in de Belgische Vreemdelingenwet niet erkend als een asielgrond. Het blijft voor gendergebonden vervolging dus vereist

38 Zo wordt onder meer vastgelegd dat, in tegenstelling tot de algemene regel, het meisje wel aanwezig moet zijn op het asielgehoor van haar ouders.

39 Het is echter onduidelijk wat de gevolgen zijn indien wordt vastgesteld dat het meisje genitale verminking onderging na de toekenning van de vluchtelingenstatus. Anders gezegd, het is niet bekend of in dat geval het meisje en haar familie worden teruggestuurd.

40 Het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk (zie verder) illustreert hoe een genderongevoelige interpretatie van vervolging een obstakel is voor vrouwelijke asielzoekers.

dat ze in verband kan worden gebracht met één van de vijf vervolgingsgronden, zijnde nationaliteit, ras, religie, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep en politieke opinie. Er zijn ook geen nationale richtlijnen rond gendergebonden vervolging en het verband met de vijf asielgronden (zoals die onder meer in Canada en Nederland wel bestaan). Daardoor hangt het sterk van de asielinstanties (het CGVS en de RVV) zelf af in welke mate gendergebonden vervolging doorweegt in hun beslissingen. Het is echter niet altijd eenvoudig om de bepalende componenten van een asielbeslissing te identificeren; sommige beslissingen vormen een echte puzzel. Dat is ook eigen aan de aard van gendergebonden vervolging: normoverschrijdend gedrag (bijvoorbeeld het niet dragen van een hoofddoek, als alleenstaande vrouw leven, ...) kan vaak worden gezien als een uiting van religieuze opvatting (tegen de heersende religie), politieke opinie (tegen de overheid) of een teken van lidmaatschap van een sociale groep ('niet-religieuze vrouwen', 'alleenstaande vrouwen', enzovoort). Omdat er geen systematische studies bestaan waarin de jurisdictie van het CGVS en de RVV bij gendergebonden vervolging worden geanalyseerd, is het onduidelijk hoe frequent de verschillende asielgronden in dergelijke dossiers worden toegepast en met welk resultaat (positieve of negatieve asielbeslissing). De analyse die volgt, geeft dus slechts een aanwijzing van hoe de asielgronden gendergevoelig worden geïnterpreteerd.

Aangezien gendergebonden asielaanvragen meestal handelingen betreffen die tegen de heersende maatschappelijke normen ingaan (bijvoorbeeld het afwijzen van een huwelijkspartner, het ontvluchten van genitale verminking, ...) wordt het gedrag of de daad van de vrouwelijke asielzoeker, die leidden tot haar vlucht, vaak als 'politiek' bestempeld. De draagwijdte van de asielgrond 'politieke opinie' is dus veel breder dan het aanhangen van een politieke groepering of het plegen van verzetsdaden. In zijn richtlijnen over gendergebonden vervolging definieert het UNHCR de term als "elke opinie of kwestie waarin het staatsapparaat, de overheid, de samenleving of het politieke beleid zich kan mengen". Het doorbreken van genderrollen is dus, aldus het UNHCR, ook een soort van politieke opinie. De asielgrond 'religie' moet in dezelfde geest worden geïnterpreteerd: wanneer een vrouw de religieuze gendernormen en -gedragscodes overschrijdt en daarvoor wordt vervolgd, is er sprake van vervolging op basis van religie. Zelfs als de vrouw haar gedrag helemaal niet als verzetsdaad heeft bedoeld, is het feit dat haar gedrag wordt toegeschreven aan haar vermeende politieke opinie of (anti-)religieuze opvattingen in feite al voldoende om deze asielgronden in te roepen.

Soms is gender niet de bepalende factor voor het bestaan van de vervolging, maar wel voor de aard van het geweld en de discriminatie die gepaard gaan met de vervolging. Die vaststelling geldt voor alle asielgronden: de vervolging van vrouwen van een bepaald ras, nationaliteit of religie, politieke overtuiging of sociale groep gebeurt vaak op genderspecifieke wijze. Dat is het meest frappant in

conflicten: terwijl mannen worden gedood, verminkt of gevangen genomen, worden vrouwen misbruikt, verkracht, ontvoerd, als slavin behandeld of onder dwang uitgehuwelijkt. Maar ook in niet-conflictsituaties kunnen vrouwen uit minderheids- of dissidente groepen op bijzondere wijze worden geviseerd, wat te maken heeft met de reproductieve rol van vrouwen: door gedwongen sterilisatie, aanranding door overheidsfunctionarissen, enzovoort.

Wanneer het moeilijk is om gendergebonden vluchtmotieven onder te brengen bij een vrees voor vervolging op basis van ras, nationaliteit, religie of politieke opinie, biedt de laatste categorie, 'lidmaatschap van een sociale groep' vaak soelaas. Omwille van de vage term[41] wordt deze categorie doorgaans beschouwd als een 'restcategorie', die toelaat om zowel vervolgde vrouwen, homoseksuelen, families, stammen, als bepaalde beroepsgroepen bescherming te bieden. In sommige landen echter wordt 'lidmaatschap van een sociale groep' precies omwille van het gevaar een containerbegrip te zijn zeer eng gedefinieerd en slaat het enkel nog op formeel lidmaatschap van een vereniging of groepering (Kormoss, 2002). Als antwoord op de uiteenlopende invullingen publiceerde het UNHCR in 2002 de richtlijn "Membership of a particular group within the context of Article 1A of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the status of Refugees". Op basis van de bestaande statenpraktijken definieert het daarin een sociale groep als een groep personen, die een gemeenschappelijk kenmerk delen, naast het risico om te worden vervolgd, of die door de samenleving als een groep worden gezien. Het 'gemeenschappelijke kenmerk' is iets dat aangeboren en onveranderlijk is of anders fundamenteel voor de identiteit, het bewustzijn of de uitoefening van iemands mensenrechten. Het UNHCR concludeert dat bepaalde vrouwen bijgevolg perfect als sociale groep kunnen worden beschouwd, in die zin dat hun gemeenschappelijke kenmerk (hun geslacht) duidelijk aangeboren en onveranderlijk is en dat ze ook vaak anders worden behandeld dan mannen. Dit betekent echter niet dat alle vrouwen per definitie in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus, want ze moeten nog steeds de aanwezigheid van een "gegronde vrees voor vervolging, gebaseerd op hun lidmaatschap van de sociale groep" kunnen aantonen. Verder stelt het UNHCR ook dat samenhang of grootte van de groep irrelevant is; het gedeelde kenmerk is op zich voldoende om van een groep te kunnen spreken.

De invulling van het begrip 'sociale groep' in de Belgische rechtspraak sluit heel nauw aan bij deze van het UNHCR.[42] In het CGVS wordt bovendien beroep gedaan op een interne richtlijn (van 10 oktober 2006) betreffende "Het gebruik van het concept 'behoren tot een bepaalde sociale groep' bij behandeling van de asielaanvragen op het CGVS", die, zo zegt de huidige gendercoördinatrice van het CGVS, tegenwoordig wordt gehanteerd als belangrijkste referentiehulpmiddel voor de dossiers ingediend door vrouwen of op basis van gendergebonden vervolgingen (CGVS, schriftelijke persoonlijke mededeling, 8 september 2009). De interne richtlijn is

41 In de Conventie van Genève zelf wordt geen uitleg gegeven over de concrete invulling van de term 'sociale groep'.

42 Zie bijvoorbeeld de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen, die een sociale groep omschrijft als "une groupe de personnes partageant des caractéristiques communes qui les identifient en tant qu'ensemble distinct au sein du corps social et qui est perçu, du fait de ces caractéristiques, comme tel par le reste de la population ou par les autorités" (97-2568/F754).

inhoudelijk sterk geïnspireerd door de richtlijn van het UNHCR uit 2002 over gendergebonden vervolging, de Europese kwalificatierichtlijn (2004/83/EG) en de vernieuwde Belgische Vreemdelingenwet van 15 december 2006. De ruime interpretatie laat toe dat bij gendergebonden vervolging vrouwen ook als sociale groep kunnen worden beschouwd. Aangezien de beslissingen van het CGVS vertrouwelijk zijn,[43] is het echter moeilijk om in te schatten hoe frequent het CGVS in beslissingen bij gendergebonden dossiers vrouwen ook daadwerkelijk benadert als een 'sociale groep'. In zijn Advies nr. 57 (2002) concludeert de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen dat het soms gebeurt, maar zeker niet systematisch. Het CGVS zelf stelt echter dat gendergebonden vervolging meestal kan worden verbonden met het criterium 'sociale groep'. In tegenstelling tot de rechtspraak van het CGVS is die van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (en van zijn voorloper, de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen, VBV) echter wel openbaar. Op basis van een doorlichting van zijn jurisprudentie uit 2000 besloot Lejeune dat de rechtspraak van de VBV met betrekking tot het begrip sociale groep vrij beperkt was. Als deze notie toch opdook, was het veeleer toevallig, want slechts zeer zelden vormde vervolging op basis van een sociale groep de enige grond van een beslissing. Bovendien was de VBV vrij dubbelzinnig in het gebruik van de definitie ervan. Met betrekking tot vrouwen als sociale groep, was de VBV zo mogelijk nog voorzichtiger, want "tot op heden is er binnen de bestaande rechtspraak geen enkele erkenningsbeslissing genomen enkel en alleen op basis van het geslacht van de verzoekster. Het geslacht is slechts één criterium naast vele andere" (Lejeune, 2000a, p. 29).

Een illustratie van hoe een vervolging wegens lidmaatschap van een sociale groep wordt gekoppeld aan de andere asielgronden, was de erkenning van een Afghaanse alleenstaande vrouw.[44] Door de komst van de Taliban was haar situatie onhoudbaar geworden; zij had geen rechten meer. In de motivatie van de beslissing wordt erkend dat onder het Talibanregime alleenstaande vrouwen een sociale groep zijn die wordt vervolgd. Maar daarnaast wordt de anti-Talibanlevenswijze van de vrouw ook gezien als een politieke overtuiging. De combinatie van deze elementen leidde tot een positieve beslissing.

Hoewel vrij zeldzaam, zijn er toch enkel rechtszaken bekend waarbij het 'vrouw-zijn', dit wil zeggen behorend tot de sociale groep 'vrouwen', vrij doorslaggevend bleek te zijn in de beslissing. In 2002 sprak de VBV zich duidelijk uit in een zaak van een vrouw uit Kameroen die werd gedwongen in een polygaam huwelijk te stappen met een veel oudere, haar onbekende man.[45] De VBV oordeelde dat jonge Kameroense vrouwen als een sociale groep in de zin van Artikel 1A van de Conventie konden worden beschouwd. Bovendien beklemtoonde ze in haar uitspraak, geheel in navolging van de richtlijnen van het UNHCR, dat "personnes d'un même sexe, ou certaines catégories de personnes d'un même sexe, peuvent être considérées comme formant un groupe social, à savoir un groupe de personnes

43 Systematisch inzicht in de rol van gender in de erkenningen wordt ook verhinderd doordat het CGVS enkel beslissingen tot weigering dient te motiveren.

44 VBV 03/12/1998 (nr. 98-793/E305).

45 VBV 08/03/2002 (nr. 01-0668/F1356).

partageant une ou des caractéristiques communes qui les différencient du reste de la société et qui est perçu comme tel par le reste de la population ou par les autorités". In 2008 deed de RVV op dezelfde wijze beroep op de asielgrond 'lidmaatschap van een sociale groep' in een zaak waarbij een jonge Guinese vrouw was gevlucht uit vrees voor genitale verminking.[46] Zeer belangwekkend in deze uitspraak was de motivering daartoe: de RVV merkt op dat met betrekking tot het begrip 'sociale groep' de laatste jaren de jurisprudentie een belangrijke evolutie doormaakte, die ertoe leidde dat er sprake kan zijn van een sociale groep van zodra er onveranderlijke of aangeboren kenmerken, zoals geslacht, aanwezig zijn.

Als besluit zou kunnen worden gesteld dat er in de Belgische rechtspraak enerzijds wel ruimte is om vrouwen bij gendergebonden vervolging als sociale groep te beschouwen, maar dat die tot nog toe weinig wordt benut omwille van de terughoudendheid in het toepassen van deze asielgrond. De uitspraak van de RVV uit 2008 wijst echter op een groeiende consensus over de mogelijkheid om vervolgde vrouwen als een sociale groep te beschouwen. De vaststelling van Lejeune uit 2000 geldt dus niet meer en men kan ook verwachten dat in de toekomst gendergebonden asielaanvragen steeds vaker zullen worden gekoppeld aan de asielgrond 'vrees voor vervolging op basis van lidmaatschap van een sociale groep'.

Gender en de aard van de vervolger

Een heikel punt in de beoordeling van gendergebonden asielaanvragen is de aard van de vervolger. In de Vluchtelingenconventie zelf werd niet over de vervolgende partij gesproken, maar in de rechtspraktijk werd uit de bepaling "dat de vluchteling omwille van de vrees (voor vervolging) de bescherming van dit (ontvluchte) land niet kan of wil inroepen" afgeleid dat het moest gaan om vervolging door de staat zelf of staatsgebonden actoren (Lejeune, 2000b). De grote weerstand tegen die enge interpretatie heeft voor een evolutie gezorgd in de opvatting over de vervolgende partij. Het UNHCR (2002) neemt daarover een zeer duidelijk standpunt in: ook vervolging door niet-staatsactoren valt onder de bepalingen van de Vluchtelingenconventie, weliswaar onder bepaalde voorwaarden. In zijn richtlijnen over gendergebonden vervolging stelt het dat "terwijl vervolging meestal door de overheid gebeurt, ernstige discriminaties of ander offensieve daden die door de lokale bevolking worden gepleegd ook als vervolging kunnen worden beschouwd als deze daden bewust worden getolereerd door de overheid, of als de overheid weigert of niet in staat is om effectieve bescherming te bieden".

Het belang van deze ruimere interpretatie van 'vervolgende partij' voor gendergebonden asielaanvragen valt niet te onderschatten. Genderdiscriminatie en -geweld vindt immers meestal plaats in de directe sociale omgeving van het slachtoffer en de vervolgers zijn doorgaans derden. De VBV, en thans de RVV, stellen zich reeds sinds de jaren 1990 soepel

46 RVV 29/01/2008 (nr. 6551).

op tegenover de notie 'vervolgende partij': ze sluiten geen enkele vervolgende partij bij voorbaat uit, zolang deze bestaat en met enige precisie kan worden aangeduid (Lejeune, 2000b). Daarnaast moet er ook zekerheid zijn dat de staat geen daadwerkelijke bescherming biedt of kan bieden bij de vervolging door derden. De aard van de vervolgende partij lijkt bijgevolg geen doorslaggevend element te zijn bij de beoordeling van de asielaanvraag, wat een goede zaak is voor gendergebonden asielaanvragen. De Belgische rechtspraak verloopt op dit punt dus in overeenstemming met de richtlijnen van het UNHCR.

Gender en subsidiaire bescherming

Sinds 2006 is er naast de vluchtelingenstatus een tweede vorm van bescherming mogelijk, die in specifieke omstandigheden kan worden toegekend als de vluchtelingenstatus niet wordt toegekend. Deze subsidiaire beschermingsstatus werd eind 2006 ingevoerd door de omzetting van de Europese kwalificatierichtlijn 2004/83 in de nationale wetgeving (artikel 48/4 en 48/5 Vreemdelingenwet). Hij wordt toegekend aan mensen die niet kunnen terugkeren naar hun herkomstland, omdat ze daar een reëel risico lopen op ernstige schade, zoals doodstraf, executie, foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en ernstige bedreiging van het leven of de persoon als gevolg van willekeurig geweld bij een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Uit de praktijk blijkt dat de subsidiaire beschermingsstatus bijna uitsluitend wordt toegekend aan mannelijke asielzoekers uit conflictgebieden zoals Irak (72,5%), Somalië (13,2%) en Afghanistan (5%) (Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2008). Onder de 280 beslissingen tot toekenning van subsidiaire bescherming door het CGVS in 2007, waren 56 vrouwen (20%). Terwijl de sekseratio bij de erkende vluchtelingen al onevenwichtig is (42,8% vrouwen), blijkt subsidiaire bescherming een bijna exclusief mannelijke aangelegenheid te zijn. Dat beeld wordt versterkt door het zeer lage aantal beslissingen (1%) waarin gendergebonden motieven een rol speelt.

Een deel van de verklaring voor dit genderonevenwicht ligt wellicht in het relatief lage aantal beslissingen tot toekenning van subsidiaire beschermingsstatuten (wat de kans op een afwijkende sekseratio verhoogt) en het feit dat de subsidiaire beschermingsstatus nog in zijn kinderschoenen staat. Dat neemt niet weg dat het verschil zeer opmerkelijk is en vragen oproept over de mate waarin gender bij subsidiaire bescherming in rekening wordt gebracht.

b. Asielprocedure

Eenvoudig geschetst, worden in de asielprocedure drie opeenvolgende fasen doorlopen, bij drie instanties. In de eerste fase dient de asielzoeker een asielaanvraag in bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), die de aanvraag registreert en vervolgens onderzoekt of België de aanvraag moet behandelen. De asielaanvraag wordt doorgestuurd naar het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), dat de aanvraag ten gronde onderzoekt. Het CGVS is bevoegd om de vluchte-

lingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus toe te kennen of te weigeren. Indien de asielzoeker het niet eens is met de beslissing van het CGVS, kan hij schorsend beroep aantekenen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV). Deze kan de beslissing van het CGVS bevestigen of hervormen. Tegen de beslissingen van de RVV kan, onder bepaalde voorwaarden, cassatieberoep worden ingesteld bij de Raad van State.

Om de gendergevoeligheid van de procedure te beoordelen zijn niet zozeer de juridische finesses van belang, maar wel de mate waarin rekening wordt gehouden met de mogelijk gegenderde impact van de procedure zelf.

Heel wat vrouwelijke asielzoekers zijn samen met hun echtgenoot gevlucht. De meest elementaire voorwaarde voor een gendergevoelige asielprocedure is dat de vrouw afzonderlijk van haar man wordt verhoord. Dat is in België het geval: bij echtparen dienen de echtgenoten een afzonderlijke asielaanvraag in (die weliswaar in één dossier worden gebundeld) en worden zij ook afzonderlijk geïnterviewd. Op die manier wordt verzekerd dat ook de vrouw haar kant van het verhaal kan doen, onafhankelijk van haar echtgenoot. Hierbij moet echter een kanttekening worden geplaatst: in de praktijk blijkt dat het vluchtverhaal van de vrouw veeleer als een aanvulling voor het verhaal van de man of als toetssteen voor eventuele tegenstrijdigheden dient, en dus de facto niet als een 'onafhankelijk verhaal' wordt behandeld (De Meyer, 2004). Dat blijkt ook uit het feit dat de man doorgaans eerst wordt geïnterviewd, omdat men er van uitgaat dat hij het meest te vrezen heeft voor vervolging (De Meyer, 2004).

Naast de echtgenoot, worden vrouwelijke asielzoekers vaak ook vergezeld van hun kinderen. Ook de aanwezigheid van kinderen bij het gehoor kan een belemmerend effect hebben en indirect in het nadeel spelen van de asielzoeker.[47] Ze leiden de ondervraagde af en kunnen ervoor zorgen dat ze bepaalde zaken niet vermeldt omdat ze niet wil dat haar kinderen het horen. Om die redenen dringt het CGVS er bij de vrouwelijke asielzoekers op aan om hun kinderen niet mee te brengen, tenzij het CGVS daarom uitdrukkelijk vraagt. In principe moet de vrouw zelf iemand zoeken om op haar kinderen te passen. Indien zij daarin niet slaagt, kunnen de kinderen ook door een medewerker van het CGVS worden opgevangen in een daarvoor voorziene ruimte.

Een derde belangrijke voorwaarde voor het correct behandelen van een asieldossier, is dat het geslacht van de dossierbehandelaar en tolk geen belemmering vormt voor asielzoekers om hun verhaal te doen. Negatieve ervaringen met personen van het eigen of andere geslacht (bijvoorbeeld door verkrachting) of cultureel bepaalde barrières tussen de geslachten (bijvoorbeeld bij vrouwen die in hun land van herkomst nooit met een man spraken in afwezigheid van hun echtgenoot) kunnen er voor zorgen dat de asielzoeker bepaalde feiten verzwijgt of verdraait tijdens het gehoor. Uit het rapport uit 1997 van de NVR blijkt dat men zowel binnen het

47 De commissaris-generaal van het CGVS wees hierop op de maandelijkse contactvergadering van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen van 13 januari 2009.

CGVS als binnen de DVZ niet ongevoelig is voor deze problematiek. Het is dan ook sinds geruime tijd een gangbare praktijk om vrouwelijke asielzoekers zoveel mogelijk te laten verhoren door vrouwelijke ambtenaren, bijgestaan door vrouwelijke tolken. Echter, die praktijk was niet het gevolg van een uitdrukkelijke beleidslijn; het ging veeleer om een regeling tussen collega's, die ook verschillend was naargelang de dienstafdeling (De Meyer, 2004). Bovendien was er voor de asielzoeker ook geen recht om het geslacht van de dossierbehandelaar en tolk te kiezen. Op dit vlak zijn sindsdien echter belangrijke wetswijzigingen doorgevoerd. Voor de DVZ[48] werd op 11 juli 2003 in een uitvoeringsbesluit[49] beslist dat indien de asielzoeker bezwaren heeft tegen het geslacht van de ambtenaar en er aanwijzingen zijn dat de vervolging verband houdt met het geslacht, aan zijn vraag zal worden voldaan (artikel 8). In het Koninklijk besluit van 11 juli 2003 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (B.S. 27 januari 2004), een gelijkaardig uitvoeringsbesluit voor het CGVS, werd eveneens bepaald dat "in geval de asielzoeker beweert om gendergebonden reden te zijn vervolgd, de ambtenaar aan de asielzoeker dient te vragen of hij geen bezwaar heeft te worden gehoord door een persoon die een ander geslacht heeft dan dat van de asielzoeker" (artikel 15). Dat impliceert dat de asielzoeker het recht heeft het geslacht van de interviewer te bepalen. Weliswaar moet hij daar een goede reden voor hebben, namelijk aanwijzingen dat het om gendergebonden vervolging gaat. Vandaag zijn de bepalingen rond het geslacht van de interviewer uit deze twee Koninklijke besluiten in feite niet meer van toepassing, omdat ze de uitvoering van de oude Vreemdelingenwet regelen. Echter, alles wijst erop dat ze in de praktijk wel nog worden toegepast. Sinds 2007 deelt het CGVS de informatiebrochure "Asiel voor Vrouwen" uit aan vrouwelijke asielzoekers. Daarin wordt expliciet vermeld dat zij het recht hebben om in het CGVS door een vrouwelijke interviewer en in het bijzijn van een vrouwelijke tolk te worden gehoord. Interessant is dat het CGVS ook het belang van het geslacht van de tolk erkent. België beantwoordt vandaag dus wel aan de aanbeveling van het UNHCR uit 2002 om asielzoekers de keuze te geven om interviewers en tolken van het eigen geslacht te hebben en hen ook over die keuze in te lichten. UNHCR was daarnaast echter ook van mening dat aan vrouwelijke asielzoekers automatisch een vrouwelijke interviewer en tolk zou moeten worden toegewezen, wat niet het geval is in België.

Op de vraag of er veel gebruik wordt gemaakt van dit recht, bevestigt het CGVS dat in de dossiers waar er sprake is van specifieke vervolging van vrouwen, de meerderheid van de asielzoeksters lijkt te vragen om te worden gehoord door een dossierbehandelaar van het vrouwelijke geslacht (CGVS, schriftelijke persoonlijke mededeling, 8 september 2009). Bij asielaanvragen waarin vrees voor vervolging op basis van homoseksualiteit een van de vluchtmotieven was, blijken de aanvragers iemand van hetzelfde geslacht te verkiezen.[50] Bij niet-gendergebonden

48 De DVZ was tot voor de hervorming van de Vreemdelingenwet in 2006 ook belast met het inhoudelijk onderzoeken van de asielaanvraag, een bevoegdheid die sindsdien door het CGVS wordt waargenomen.

49 Koninklijk besluit van 11 juli 2003 houdende vaststelling van bepaalde elementen van de procedure die dienen te worden gevolgd door de dienst van de Dienst Vreemdelingenzaken die belast is met het onderzoek van de asielaanvragen op basis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (B.S. 27 januari 2004).

50 Soms is echter het tegenovergestelde het geval: mannelijke homoseksuele asielzoekers kunnen een vrouwelijke interviewer of tolk verkiezen, bijvoorbeeld omdat ze werden aangerand door mannen of omdat dit omwille van hun seksuele oriëntatie een 'neutralere' setting oplevert.

asielaanvragen lijken vrouwen geen voorkeur te hebben. Het land van herkomst blijkt ook een factor te zijn: vrouwen uit bepaalde regio's, zoals de Balkan, maken zeer weinig gebruik van deze keuzemogelijkheid[51] (CGVS, schriftelijke persoonlijke mededeling, 8 september 2009).

Meer algemeen benadrukt het UNHCR sterk dat tijdens het gehoor een vertrouwelijke omgeving moet worden gecreëerd, om een volledige weergave van relevante persoonlijke en gevoelige informatie te bevorderen. Daartoe dienen de houding en het (lichaams)taalgebruik van de interviewer zo neutraal en objectief mogelijk te zijn. Voor één specifieke vorm van gendergebonden vervolging, namelijk vervolging wegens de seksuele oriëntatie, bestaat in het CGVS een interne richtlijn. Daarin wordt het belang van neutraliteit, een open geest en aandacht voor subtiele culturele en sociologische verschillen benadrukt. Naast de houding en aanpak van de interviewer, speelt de locatie van het gehoor een belangrijker rol. De inrichting van de gehoorruimte mag geen belemmering vormen voor de asielzoeker om vrijuit te spreken. In het onderzoek van De Meyer uit 2004 bleek echter dat bij de DVZ[52] vaak tot zeven interviews in eenzelfde ruimte werden afgenomen, wat volgens een van de medewerkers leidde tot een "Babylonische heksenketel". Ook bij het CGVS werden de interviewruimtes meestal gedeeld, wat de dossierbehandelaars zelf ook als problematisch ervoeren. In januari 2009 is het CGVS echter verhuisd naar een nieuwe locatie (WTC II) en werden de gehoorlokalen grondig geherstructureerd. Op basis van het advies van twee werkgroepen kregen de lokalen een inrichting die "cultuurneutraal, sober, stijlvol en tijdloos" is en die tegelijk een "professioneel-afstandelijke" en "veilige, huiselijke" sfeer uitademt (CGVS, 2009). Maar de belangrijkste aanpassing is dat er sinds januari 2009 de mogelijkheid is om elk gehoor te laten plaatsvinden in een apart gehoorlokaal. Binnen het CGVS zijn er dus aanzienlijke inspanningen geleverd om de vertrouwelijkheid van de omgeving te bevorderen.

Een knelpunt vormen echter de gehoren die plaatsvinden in de gesloten centra voor asielzoekers. Asielzoekers die daar verblijven, worden per definitie ter plaatse geïnterviewd. De gesloten centra vallen onder de bevoegdheid van de DVZ en hebben vaak een verouderde, onaangepaste infrastructuur. Het spreekt voor zich dat de gehoren daar in minder gunstige omstandigheden plaatsvinden dan in de gebouwen van het CGVS zelf. Bovendien blijkt het voor opgesloten asielzoekers ook veel moeilijker om juridische bijstand te genieten en de vereiste documenten te verzamelen.

c. Opvang van asielzoekers

De coördinatie van de opvang van asielzoekers in open asielcentra en individuele woningen gebeurt door Fedasil, het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers. Asielzoekers, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en illegaal verblijvende families met minderjarige kinderen hebben recht op opvang in een van de talrijke opvangstructuren (Beys, 2008). Momenteel worden 17.701 per-

51 Het CGVS houdt geen statistieken bij over deze keuzes door de asielzoek(st)ers; het gaat om schattingen door de medewerkers die zijn belast met het toebedelen van de dossiers.

52 De DVZ kon toen ook nog deels de manifeste ongegrondheid van aanvragen onderzoeken, wat thans de exclusieve bevoegdheid van het CGVS is.

sonen opgevangen (Fedasil, 31 augustus 2009). Daarnaast zijn er ook de gesloten centra, die onder de bevoegdheid vallen van de Dienst Vreemdelingenzaken. De vzw Ciré schat dat jaarlijks ongeveer 8.000 mensen zonder papieren worden opgesloten. Het gaat voornamelijk om uitgeprocedeerde asielzoekers, asielzoekers wier aanvraag onontvankelijk wordt verklaard door de DVZ, mensen zonder wettig verblijf die geen asiel aanvragen en asielzoekers die onder de Dublinregeling vallen (Ciré, 2006).

De opvanginitiatieven zijn qua organisatie, faciliteiten en ligging (platteland of stad) erg divers, wat deels komt omdat ze door een waaier aan instanties en organisaties worden beheerd. Naast de federale centra (Fedasil) zijn er de centra van het Rode Kruis, het centrum Belle Vue (Socialistische Mutualiteiten), de vele lokale opvanginitiatieven (OCMW's) en ngo-woningen (Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Ciré). Meestal gaat het om locaties die zijn gebouwd met een ander oogmerk (zoals kazernes) en is de infrastructuur niet aangepast aan de huidige functie. Die verscheidenheid maakt het moeilijk om een algemeen oordeel te vellen over de gendergevoeligheid van het opvangbeleid. Er is echter wel een aantal terugkerende, gendergebonden problemen die vrouwen bij de opvang ondervinden, vooral in de (grotere) centra.

Veel vrouwen ervaren in de opvangcentra een gevoel van onveiligheid omwille van het algemene gebrek aan privacy. De meest kwetsbare groep daarbij zijn de alleenstaande vrouwen, die in 2008 6,6% uitmaakten van alle bewoners van de open centra. Hoewel het gevoel van onveiligheid meestal groter is dan de reële onveiligheid in de centra, worden alleenstaande vrouwen geregeld lastiggevallen of geïntimideerd door mannelijke medebewoners. Bij een audit van de open centra in 2009 door de Federale Ombudsman werd vastgesteld dat "wanneer de alleenstaande mannen in de meerderheid zijn of wanneer er in het centrum (een hoog aantal) mannen verblijven die afkomstig zijn van een land waarin het statuut van de vrouw niet evenwaardig is aan dat van de man, dit kan wegen op het welzijn en de veiligheid van de alleenstaande vrouwen en gezinnen". De meeste vrouwelijke asielzoekers verblijven echter samen met hun partner en kinderen in de centra. Een specifiek probleem waarmee zij in die context worden geconfronteerd betreft een zekere vorm van identiteitsverlies: doordat de opvangmedewerkers een groot deel van hun traditionele taken en bezigheden, zoals koken, kinderen grootbrengen, enzovoort overnemen, komt hun rol als vrouw en moeder onder druk te staan. Om de aard en omvang van problemen die vrouwen in de opvang dagelijks ondervinden beter te begrijpen, verrichtte de NVR in 2008-2010 met steun van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen het onderzoek "Vrouwen en collectieve opvang bij asiel en migratie: naar een gendergevoelig opvangbeleid". In dit onderzoek werden de levensomstandigheden van vrouwelijke bewoners in open en gesloten centra in kaart gebracht, zowel vanuit het standpunt van de vrouwen zelf als van andere betrokken actoren. Daarbij werden 'goede' en 'slechte'

beleidspraktijken geïdentificeerd met betrekking tot vrouwelijke asielzoekers. Het onderzoek mondde uit in een aantal beleidsaanbevelingen en in een vormingsbrochure.[53]

Specifieke richtlijnen of beleidsmaatregelen die de hiervoor aangehaalde problemen van vrouwen in de opvang aanpakken zijn er niet. Aandacht voor gender is momenteel zo goed als afwezig in het opvangbeleid. Op het terrein zijn er wel enkele (voornamelijk infrastructurele) maatregelen om de kwetsbare positie van vrouwelijke asielzoekers te verbeteren: zo worden alleenstaande mannen en vrouwen aan aparte kamers toegewezen en moet er afzonderlijk sanitair worden voorzien. Maar in feite ontbreekt het aan een meer algemene visie of richtlijnen daarrond. De juridische dienst van Fedasil deed in 2003 een doorlichting van de wetgeving en beleidspraktijk rond opvang en raadde onder meer aan om "voor de alleenstaande vrouwelijke asielzoekers een maatschappelijke en medische begeleiding te voorzien die is aangepast aan de specifieke behoeften" (Fedasil, 2004, p. 91). Een centrale rol in het veiligheidsgevoel is weggelegd voor de medewerkers van de centra. Om het personeel meer alert te maken voor specifieke vrouwelijke problemen werd in voornoemd rapport ook de nood aan "multidisciplinaire en continue opleiding beklemtoond", die zich zou moeten toespitsen op onder andere de "genderkwestie" (Ibid, p. 89). In beleidsrapporten en -maatregelen wordt wel vrij systematisch bijzondere aandacht gegeven aan "kwetsbare personen" waaronder onder meer zwangere vrouwen vallen. De Federale Ombudsman oordeelde dan ook dat er "in het opvangnetwerk aangepaste opvang is voor zwangere meisjes en jonge moeders" (2009). In één centrum is er ook kinderopvang voorzien voor kinderen van jonge moeders, zodat die naar school kunnen gaan.

3.2. Europa

In het kader van de harmonisatie van het asielbeleid van de EU-lidstaten (de eerste fase van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel CEAS[54]) werd het laatste decennium tal van richtlijnen afgekondigd door de Europese Raad die de lidstaten minimumnormen oplegden met betrekking tot de asielprocedure, opvangvoorzieningen en erkenning. Op bepaalde punten werden genderoverwegingen wettelijk verankerd in deze richtlijnen, op andere vlakken is dat niet het geval. Hieronder wordt dit meer in detail besproken. Meestal wordt in de richtlijnen wel speciale aandacht besteed aan 'kwetsbare groepen', waaronder zwangere vrouwen vallen.

In 2008 stelde de Europese Commissie haar asielbeleidsplan voor, getiteld "Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU", waarin een overzicht werd gegeven van de maatregelen die in de komende jaren zouden moeten worden genomen om de tweede fase van het CEAS tot een goed einde te brengen. Ook daarin wordt verschillende keren expliciet verwezen naar de genderproblematiek, onder meer door te stellen dat "een echt coherent, allesomvattend en geïntegreerd CEAS genderoverwegingen verwerkt en rekening houdt met de bij-

53 Het eindrapport en de vormingsbrochure kunnen worden geraadpleegd op de website van de NVR (www.vrouwenraad.be) en van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (www.igvm.belgium.be).

54 Common European Asylum System

zondere behoeften van kwetsbare groepen". De Europese Commissie stelt ook enkele amendementen voor aan de bestaande richtlijnen rond asiel, opdat die gendergelijkheid zouden versterken en meer aandacht zouden besteden aan kwetsbare personen, zoals vrouwen.

Ook het Europees Parlement speelt een belangrijke rol in het Europese asielbeleid, waarin sinds 1999 de medebeslissingsprocedure van kracht is.

a. Beoordeling van gendergebonden asielaanvragen

Een van de richtlijnen die in de eerste fase van het CEAS werd uitgevaardigd is de Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anders internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, ook wel de 'Kwalificatierichtlijn' genoemd. De richtlijn legt de minimumnormen vast waaraan de lidstaten zich dienen te houden bij de erkenning of afwijzing van een internationale beschermingsstatus (i.e. vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus). Gezien het om minimumnormen gaat, staat het de lidstaten steeds vrij om gunstigere bepalingen in te voeren of ruimer te erkennen. Daarnaast heeft de Kwalificatierichtlijn ook als doel de beschermingstitels een meer gestandaardiseerde invulling te geven.

In de Kwalificatierichtlijn wordt de term 'gender' verschillende malen aangehaald, wat niet verwonderlijk is aangezien de richtlijn tijdens de ontwerpfase zeer actief werd opgevolgd door de Commissie Rechten van de Vrouw en Gelijke Kansen van het Europees Parlement.[55] Zo wordt expliciet vermeld dat de vervolging de vorm kan aannemen van 'daden van seksueel geweld' en 'daden van genderspecifieke aard' (artikel 9, lid 2). Ook wordt beklemtoond dat de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en dat daarbij het geslacht van de verzoeker een van de elementen is die de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden kenmerken (artikel 4, lid 3, onder c).

Met betrekking tot de asielgronden (artikel 10) neemt de Kwalificatierichtlijn echter geen uitgesproken gendergevoelig standpunt in, al wordt wel enige ruimte gecreëerd om binnen de bepalingen van de Conventie van Genève, die het fundament van de richtlijn vormt, ook gendergebonden vervolging te behandelen.

Zo wordt in de context van 'vervolging op basis van religie' het concept 'religie' ruim omschreven: het omvat "theïstische, niet-theïstische en atheïstische geloofsovertuigingen, het deelnemen aan of het zich onthouden van formele erediensten in de particuliere of openbare sfeer, hetzij alleen of in gemeenschap met anderen, andere religieuze activiteiten of uitingen, dan wel vormen van persoonlijk of gemeenschappelijk gedrag die op een godsdienstige overtuiging zijn gebaseerd of daardoor worden bepaald". Deze interpretatie laat toe om normover-

55 De Commissie Rechten van de Vrouw en Gelijke Kansen stelde dertig amendementen voor, die allemaal als doel hadden de richtlijn meer gendergevoelig te maken, onder meer door elementen als 'fysieke integriteit', 'seksuele identiteit en geaardheid' te incorporeren.

schrijdend gedrag, dat vaak de aanleiding is voor gendergebonden vervolging, als een religieuze opvatting te beschouwen.

Ook aan het begrip 'politieke overtuiging' geeft de Europese wetgever een ruime interpretatie: "het houdt met name in dat de betrokkene een opvatting, gedachte of mening heeft betreffende een aangelegenheid die verband houdt met de actoren van vervolging en hun beleid of methoden, ongeacht of de verzoeker zich in zijn handelen door deze opvatting, gedachte of mening heeft laten leiden". Een politieke overtuiging slaat dus niet enkel op affiliatie met een politieke strekking of politiek verzet tegen de overheid, maar ook op opinies over juridische, culturele of maatschappelijke regels, normen en rechten. Het impliceert dat verzet tegen wettelijke discriminatie van vrouwen en het al dan niet doelbewust doorbreken van genderrollen en -normen, zoals kledingcodes, ook onder dit criterium vallen.

Bij de vermelding van 'sociale groep' als reden voor vervolging werd in de richtlijn de bepaling toegevoegd dat "afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst, een groep die als gemeenschappelijk kenmerk seksuele gerichtheid heeft,[56] een specifieke groep kan zijn". Die bepaling bevestigt dat vervolgde homoseksuelen als een sociale groep kunnen worden beschouwd. Een gelijkaardig statement rond 'vervolgde vrouwen' ontbreekt echter, hoewel 'sociale groep' het meest gebruikte criterium is in de context van gendergebonden vervolging. Het ontbreken van 'vrouwen' als sociale groep is opmerkelijk om twee redenen. Ten eerste is het net op het Europese politieke niveau, met name in het Europees Parlement, dat sinds meer dan twee decennia wordt geijverd om vervolgde vrouwen als bepaalde sociale groep te erkennen. In april 1984 keurde het Europees Parlement een resolutie goed waarin uitdrukkelijk werd gesteld dat vrouwen die een wrede of onmenselijke behandeling ondergaan omdat ze de zeden of etnische regels van de samenleving waarvan zij deel uitmaken hebben overtreden, recht moeten krijgen op bescherming. In een Richtlijn over geweld tegen vrouwen (juli 1986) werd dit standpunt herbevestigd en werd er expliciet aan toegevoegd dat deze vrouwen kunnen worden geacht te behoren tot een bepaalde sociale groep (Kormoss, 2002). In die optiek is het vreemd dat van deze problematiek niet eens melding wordt gemaakt in de huidige richtlijn. Ten tweede betekent het een sterke afzwakking van de bepalingen bij 'sociale groep' in het initiële ontwerp van de richtlijn uit 2001, opgesteld door de Europese Commissie. De Europese Commissie beklemtoonde daarin een inclusieve, brede interpretatie van de term en verwees daarbij uitdrukkelijk naar 'gender' als mogelijk kenmerk van een sociale groep. Bovendien voegde ze eraan toe dat "ook groepen van individuen die in de ogen van de wet als 'inferieur' worden beschouwd" binnen het concept vallen, een bepaling waarop heel wat vrouwelijke asielzoekers beroep zouden kunnen doen. Maar in de uiteindelijke Kwalificatierichtlijn hielden deze gendergevoelige bepalingen geen stand. Wel staat er bij de bepaling over 'sociale groep' nog dat "genderaspecten

56 Waarbij 'seksuele gerichtheid' geen handelingen omvat die volgens het nationale recht van de lidstaten als strafbaar worden beschouwd.

in overweging kunnen worden genomen, maar op zichzelf geen aanleiding zijn voor de toepassing van dit artikel". Met andere woorden, voor de Europese wetgever is 'gender' op zichzelf als reden voor vervolging onvoldoende om tot een vluchtelingenstatus te leiden; er moet steeds sprake zijn van vervolging op basis van de vijf asielgronden uit de Conventie van Genève. In dit opzicht is de interpretatie van 'sociale groep' in de Belgische rechtspraak dus ruimer en meer gendergevoelig dan de Europese minimumnorm.

Verder wordt er in de richtlijn wel nog stilgestaan bij 'kwetsbare personen', een term die ook in andere richtlijnen herhaaldelijk opduikt en waaronder bepaalde categorieën vrouwen vallen, met name zwangere vrouwen, minderjarige meisjes, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en vrouwen die werden onderworpen aan foltering, verkrachting of andere vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld. De Kwalificatierichtlijn beklemtoont dat bij het verlenen van internationale bescherming – waaronder een verblijfstitel, huisvestiging en toegang tot werk, gezondheidszorg, onderwijs, reisdocumenten – de lidstaten in het bijzonder oog moeten hebben voor de specifieke situatie van deze 'kwetsbare personen'.

Een vorm van gendergebonden geweld die sinds een aantal jaren sterk de aandacht trekt, is vrouwelijke genitale verminking (VGV) of vrouwenbesnijdenis. Opnieuw neemt het Europees Parlement hierin de meest uitgesproken positie in. In zijn Resolutie INI/2006/2010 dringt het Europees Parlement er bij de Europese Raad en de Europese Commissie op aan om in het kader van een gemeenschappelijk Europees immigratie- en asielbeleid het risico om het slachtoffer te worden van genitale verminking ook te beschouwen als een reden om asiel aan te vragen. Immers, zo argumenteert het Europees Parlement, in zijn internationale richtsnoeren heeft het UNHCR bevestigd dat de Conventie van Genève gendergerelateerde aanspraken omvat (artikel 34). In het kader van de strijd tegen vrouwelijke genitale verminking nam het Europees Parlement in 2009 een resolutie aan die volledig aan deze thematiek was gewijd ((INI)2008/2071). Het Europees Parlement stelt daarin vast dat "een toenemend aantal door ouders ingediende asielaanvragen wordt gemotiveerd met het gevaar dat deze in hun thuisland kunnen lopen als gevolg van het feit dat zij hebben geweigerd toestemming te verlenen voor de vrouwelijke genitale verminking (VGV) van hun dochter". Om misbruik van dit motief te voorkomen, vindt het echter ook dat dit soort aanvragen "afzonderlijk moet worden onderzocht en erop moet worden toegezien dat deze aanvragen worden ondersteund door degelijk bewijsmateriaal, waarbij rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de aanvraag, de persoonlijkheid en geloofwaardigheid van de asielzoeker en de motieven voor de vraag oprecht zijn" (Overweging V. en artikel 3). Het Europees Parlement is zich er ook van bewust dat de toekenning van de asielstatus geen afdoende bescherming biedt tegen VGV, omdat die soms wordt uitgevoerd nadat een gezin zich in een EU-lidstaat heeft gevestigd en dringt er

dan ook op aan dat meisjes en vrouwen die om die reden asiel krijgen, op periodieke basis door de gezondheidsautoriteiten worden gecontroleerd, maar "deze maatregel mag in geen geval discriminerend voor deze vrouwen en meisjes zijn" (artikel 4). Die laatste bepaling is niet onbelangrijk omdat ze lijkt te impliceren dat, indien er later toch nog VGV zou worden uitgevoerd, dat niet tot een uitwijzing van deze vrouwen of meisjes kan leiden.

b. Asielprocedure

Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus voert, zoals de titel aangeeft, een minimumkader in voor de nationale asielprocedures. In tegenstelling tot de Kwalificatierichtlijn, bevat de Procedurerichtlijn geen enkele bepaling die wijst op genderbewustzijn. De bepalingen zijn vaak erg algemeen geformuleerd, waardoor ze meestal geen garantie bieden dat de lidstaten in de uitvoering ervan rekening houden met genderaspecten.

Met betrekking tot het gehoor werd beslist dat "doorgaans geen familieleden aanwezig zijn, tenzij de beslissingsautoriteit de aanwezigheid van andere familieleden voor een behoorlijke behandeling noodzakelijk acht" (artikel 13, lid 1). Het onderhoud moet plaatsvinden in "zodanige omstandigheden dat een passende geheimhouding wordt gewaarborgd" (artikel 13, lid 2). Daarenboven moeten er "zodanige omstandigheden zijn dat de asielzoeker de gronden voor zijn asielverzoek uitvoerig kan uiteen zetten" (artikel 13, lid 3). Bij de laatste bepaling worden nog twee punten toegevoegd: (a) de lidstaten moeten erover waken dat de interviewer "voldoende bekwaam is om rekening te houden met de persoonlijke of algemene omstandigheden die een rol spelen bij het asielverzoek, met inbegrip van de culturele achtergrond en kwetsbaarheid van de verzoeker, voorzover dat mogelijk is", en (b) daarnaast moeten de lidstaten "een tolk (...) kiezen die in staat is de communicatie tussen asielzoeker en de persoon die het persoonlijke onderhoud afneemt goed te doen verlopen". Hoewel al deze elementen beslist belangrijk zijn voor de kwaliteit van de procedure, bieden ze geen garantie dat voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke vereisten die gendergebonden asielaanvragen stellen aan het gehoor. Zo wordt op geen enkele manier verwezen naar de rol die het geslacht van de interviewer en tolk speelt. Dat is des te opmerkelijker wanneer de huidige Procedurerichtlijn wordt vergeleken met de Resolutie van de Raad uit 1996 over de minimumnormen van asielprocedures (OJ 1996 C 274). Daarin werd immers beslist dat "lidstaten moeten trachten vrouwelijke medewerkers en tolken in te zetten waar noodzakelijk, in het bijzonder wanneer vrouwelijke asielzoekers moeilijkheden hebben om hun motieven voor hun asielaanvraag uiteen te zetten, omwille van de ervaringen die ze ondergingen of omwille van hun culturele afkomst". In de Procedurerichtlijn wordt geen keuzemogelijkheid voorzien voor de asielzoekers zelf; het zijn duidelijk de (asielinstanties van de) lidstaten zelf die de keuzes

maken. De vereiste bekwaamheid van de interviewer wordt ook slechts vaag omschreven en kennis over genderkwesties wordt niet eens vermeld, hoewel in de praktijk alle interviewers met vrouwelijke asielzoekers en gendergebonden asielaanvragen worden geconfronteerd.

Een punt waarbij wordt stilgestaan in de Procedurerichtlijn is de nood aan informatie over het land van herkomst. In artikel 8, lid 2, onder b staat dat bij de behandeling van asielverzoeken "er nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen, zoals informatie van het UNHCR, over de algemene situatie in de landen van oorsprong van asielzoekers". Het probleem voor vrouwelijke asielzoekers is dat het enkel gaat om algemene informatie over de veiligheid en sociale, economische en politieke toestand in het land van herkomst die echter weinig vertelt over de genderverhoudingen en de positie van vrouwen. Een ogenschijnlijk "veilig land van herkomst" is niet per se veilig voor vrouwen. Onder meer Berkowitz (2006) wijst erop dat een algemene positieve verandering van de toestand van een land soms een omgekeerd effect heeft op vrouwen. Dezelfde discrepantie is mogelijk in de rechtsbescherming die de landen van herkomst bieden: staten die in het algemeen wel effectieve bescherming bieden zijn soms heel laks als het over geweld tegen of discriminatie van vrouwen gaat (zoals aanranding, seksueel geweld, intrafamiliaal geweld).

Een soortgelijke kwestie waarop de Procedurerichtlijn vrij uitvoerig ingaat, is het zogeheten 'veilig derde land'. Dit begrip slaat op doorreislanden of landen waar de asielzoeker verbleef tussen het verlaten van zijn land van herkomst en het land waar asiel wordt aangevraagd. In artikel 27 worden de kenmerken van een 'veilig derde land' vastgelegd: in dit land (a) worden het leven en de vrijheid niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, (b) wordt het beginsel van non-refoulement overeenkomstig de Conventie van Genève nageleefd, (c) wordt het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, nageleefd, en (d) bestaat de mogelijkheid om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien men als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig de Conventie van Genève. Net zoals bij de landen van herkomst wordt in de bepalingen geen rekening gehouden met genderspecifieke elementen, waardoor ook landen waar er duidelijk sprake is van genderdiscriminerende praktijken of gendergebonden geweld (bijvoorbeeld Pakistan[57]) als veilig land van herkomst en veilig derde land (voor bijvoorbeeld Afghaanse vluchtelingen) kunnen worden geclassificeerd. Het benoemen van een bepaald land als 'veilig land van herkomst' of een 'veilig derde land' heeft echter verregaande gevolgen voor de asielzoeker, omdat het zijn rechten in de procedure aanzienlijk beperkt en de lidstaten de mogelijkheid geeft de aanvraag

57 Pakistan werd door het Verenigd Koninkrijk als veilig land van herkomst beschouwd, ondanks het feit dat (volgens de bevindingen van het Britse Hogerhuis) ernstige inbreuken op de rechten van vrouwen schering en inslag zijn (Berkowitz, 2006).

ongegrond te verklaren en de asielprocedure veel sneller af te handelen. De lidstaten zijn echter niet verplicht om gebruik te maken van de concepten 'veilig derde land' of 'veilig land van herkomst'; dit is vrijblijvend.

De Europese Commissie is zich ervan bewust dat de Procedurerichtlijn erg zwak scoort qua gendergevoeligheid. In haar Asielbeleidsplan uit 2008 stelt zij dan ook dat "het versterken van gendergelijkheid in de asielprocedure en aanvullende waarborgen te bieden voor kwetsbare aanvragers" tot de prioriteiten behoort in de verdere harmonisatie van het asielbeleid.

c. Opvang van asielzoekers

Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten bepaalt de minimumnormen voor de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de lidstaten en legt vast welke rechten en plichten de asielzoekers hebben qua materiele opvang en ondersteuning.

Interessant is de bepaling over 'personeel en middelen' (artikel 24, lid 1), die de lidstaten voorschrijft om "passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de autoriteiten en andere organisaties die deze richtlijn uitvoeren, de nodige basisopleiding hebben ontvangen met betrekking tot de behoeften van mannelijke en vrouwelijke asielzoekers". Het expliciete onderscheid tussen 'mannelijke' en 'vrouwelijke' asielzoekers wijst erop dat de Europese wetgever zich bewust is van de mogelijk verschillende behoeften van mannen en vrouwen en dat hij ook wil dat dit in de opleiding wordt gereflecteerd.

In de Richtlijn opvangvoorzieningen wordt een volledig hoofdstuk gewijd aan 'personen met bijzondere behoeften' (Hfst. IV), dat wordt ingeleid door de bepaling dat de lidstaten bij de voorziening van materiële opvang en gezondheidszorg wettelijk rekening moeten houden met "de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld". Opmerkelijk is dat in het ontwerpvoorstel van de richtlijn uit 2001 van de Europese Commissie "alleenstaande vrouwen die in hun land van herkomst het slachtoffer zijn van zware wettelijke discriminatie op basis van het geslacht" ook als een kwetsbare groep werden geclassificeerd. Deze bepaling hield echter geen stand in de definitieve richtlijn. Een addertje onder het gras bij dit hele hoofdstuk is overigens artikel 17, lid 2, dat stelt dat de speciale behandeling enkel van toepassing is op "personen die na een individuele beoordeling van hun situatie bijzondere behoeften blijken te hebben". Dat impliceert dat elke asielzoeker systematisch een individuele beoordeling van zijn situatie krijgt, wat in heel wat lidstaten in de praktijk meestal niet het geval is.

In december 2008 lanceerde de Europese Commissie een voorstel tot herziening van de Richtlijn opvangvoorzieningen. Uit een consultatieronde en een evaluatierapport van deze richtlijn (uit 2007) was gebleken dat er een aantal tekortkomingen was aan de kwaliteit van de opvangvoorzieningen, te wijten aan een te grote discretionaire bevoegdheid van de lidstaten. De richtlijn bevatte ook lacunes over bepaalde onderdelen van het opvangbeleid, zoals de opsluiting van asielzoekers en de opvang van personen die subsidiaire bescherming zoeken. Een belangrijke tekortkoming die de Europese Commissie eerder al in haar Asielbeleidsplan naar voren schoof, was de gebrekkige identificatie van kwetsbare personen. Ze beloofde dan ook om wetswijzigingen voor te stellen om "te waarborgen dat de bijzondere behoeften van kwetsbare personen, zoals kinderen, vrouwen, slachtoffers van marteling of personen met medische behoeften, onmiddellijk worden opgemerkt en dat er adequate zorg voor hen beschikbaar is". Opmerkelijk hier is dat de Europese Commissie 'vrouwen' op zich als een kwetsbare groep beschouwt. In het nieuwe voorstel van de Europese Commissie werd ook een aantal wijzigingen opgenomen die specifiek zijn gericht op vrouwelijke asielzoekers. Bij de bepalingen over de huisvestiging (art. 18, lid 2) wordt gesteld dat de lidstaten rekening moeten houden met leeftijd en gender. Hiermee komt het voorstel enigszins tegemoet aan de Resolutie van het Europees Parlement van 21 juni 2007 over asiel, waarin de nood aan gescheiden voorzieningen voor families, vrouwen en kinderen werd benadrukt. De onveiligheid die veel vrouwelijke asielzoekers in de opvangcentra ondervinden, wordt eveneens aangekaart. Terwijl er in de oorspronkelijke Richtlijn uit 2003 enkel een algemene bepaling was die bijzondere aandacht voor de preventie van geweldplegingen in de opvangcentra oplegde, zouden de lidstaten nu worden verplicht om "maatregelen te nemen om geweldplegingen en gendergebonden geweld, waaronder seksueel geweld, te voorkomen". In het onderdeel over detentie, dat volledig nieuw is, wordt bepaald dat wanneer vrouwelijke asielzoekers worden opgesloten, zij moeten worden afgezonderd van de mannelijke asielzoekers, behalve als het gaat om familieleden.

Intussen heeft het Europees Parlement, dat in dit domein een medebeslissingsbevoegdheid heeft, een resolutie goedgekeurd (7 mei 2009) waarin via amendementen nog enkele genderelementen worden toegevoegd aan het voorstel van de Europese Commissie. Daarbij wordt de categorie 'slachtoffers van vrouwenbesnijdenis' toegevoegd aan de groepen die onder kwetsbare personen vallen, met als motivatie dat aan hen "speciale aandacht moet worden besteed". Aan de opvangmedewerkers worden meer gedetailleerde voorwaarden gesteld: de medewerkers die slachtoffers van foltering, verkrachting en andere ernstige vormen van geweld opvangen, moeten daarvoor een aangepaste scholing krijgen. Hierdoor zullen ook vrouwen die seksueel geweld en misbruik hebben ervaren een beter aangepaste ondersteuning krijgen in de opvangcentra.

3.3. Andere Europese lidstaten

Het onderstaande overzicht is gebaseerd op informatie die via een bevraging van zes experts in migratierecht en -beleid (in Frankrijk, Griekenland, Nederland, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) is verkregen.

a. Frankrijk

Beoordeling van asielaanvragen

Bij de vluchtelingenstatus maken vrouwen iets meer kans dan mannen om een erkenning te krijgen. Subsidiaire bescherming wordt echter opvallend vaak aan vrouwen toegekend: bij maar liefst 60% van de positieve beslissingen gaat het om vrouwen.

In het algemeen wordt in de Franse rechtspraak rekening gehouden met gendergebonden vervolging. Dat is vooral het geval bij de vrees voor genitale verminking, gedwongen huwelijk of eerwraak. Het Nationale Hof voor Asielrecht (CNDA) erkent ook dat vervolging kan gebeuren op basis van het feit een geïsoleerde of gescheiden vrouw te zijn. In zijn rechtspraak heeft het reeds gesteld dat 'geïsoleerde vrouwen' in bepaalde omstandigheden kunnen worden beschouwd als een 'sociale groep'. Op basis van een arrest van de Raad van State uit 1997, erkent het Nationale Hof voor Asielrecht feitelijk dat in twee gevallen vrouwen een 'sociale groep' zijn, en dus aanspraak kunnen maken op asiel op basis van het criterium 'lidmaatschap van een sociale groep': (1) vrouwen kunnen een bijzondere sociale groep vormen omwille van hun oppositie tegen een religieuze of civiele wet, of (2) ze kunnen dit zijn als ze zich verzetten tegen een gewoonterechtelijke praktijk. Onder die tweede vorm van verzet vallen onder meer gedwongen huwelijken, eerwraak, genitale verminking en vervolging omwille van seksuele oriëntatie. Veel vrouwen die worden erkend als vluchteling, krijgen deze status omdat ze worden vervolgd omwille van hun verzet tegen een gewoonterechtelijke praktijk.

De jurisprudentie is echter niet steeds coherent, omdat veel vormen van gendergebonden vervolging (bijvoorbeeld de vrees voor genitale verminking) onder de criteria voor zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire bescherming kunnen vallen. Een van de criteria voor subsidiaire bescherming is immers het reële risico op een "onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing" bij terugkeer naar het land van herkomst. Omdat er geen duidelijke grens is tussen de criteria voor de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus in het geval van typisch 'vrouwelijke' vormen van vervolging, bestaat het gevaar dat het onderscheid in de toekenning ervan verwatert, en dat aan vrouwelijke asielzoekers gemakshalve subsidiaire bescherming wordt gegeven. Het hoge aandeel vrouwen dat subsidiaire bescherming krijgt, is hiervan mogelijk een indicatie.

Asielprocedure

Vrouwen kunnen in principe vragen om te worden ondervraagd door een interviewer en tolk van hetzelfde geslacht. Verscheidene humanitaire organisaties voorzien administratieve bijstand. Deze as-

sistentie gebeurt echter niet systematisch en is ook niet wettelijk vastgelegd. Een bijkomend probleem betreft de vaststelling dat de informatie over de asielprocedure en de rechten van de asielaanvragers te weinig doorstroomt naar vrouwelijke asielzoekers. Daardoor weten vrouwen vaak niet dat ze beter een onafhankelijke asielaanvraag (los van hun echtgenoot) indienen, of dat ze kunnen vragen om door een vrouwelijke interviewer te worden gehoord, of om het asielgehoor achter gesloten deuren te laten plaatsvinden.

Er zijn geen formele of systematische procedures van kracht over hoe gendergebonden asielaanvragen moeten worden onderzocht en beoordeeld.

Het administratief personeel en dossierbehandelaars hebben onvoldoende kennis en opleiding over genderkwesties. Er is ook vaak onwetendheid over het sociale en juridische statuut van vrouwen in hun land van herkomst. De vraagstelling van de interviewer laat ook niet altijd toe om de vrees voor gendergebonden vervolging uit te drukken. Vaak wordt helemaal geen rekening gehouden met het geslacht van de asielzoeker, en hebben de vragen enkel als doel om tegenstrijdigheden aan het licht te brengen, wat een sfeer van vertrouwelijkheid ondermijnt. In principe is er ook slechts één gehoor voorzien, wat het eveneens moeilijk maakt een vertrouwelijke band te ontwikkelen.

Vrouwelijke asielzoekers worden gewoonlijk op het zelfde ogenblik als hun man gehoord. Er is geen kinderopvang voorzien, waardoor ook hun kinderen vaak aanwezig zijn op het gehoor. Zoals reeds vermeld, gaan vrouwen door de aanwezigheid van echtgenoot en kinderen bepaalde zaken bewust of onbewust verzwijgen, omdat ze niet willen dat hun kinderen of echtgenoot het horen.

Opvang van vrouwelijke asielzoekers

In principe worden asielzoekers in officiële opvangcentra ondergebracht. De prioriteit gaat daarbij naar pas aangekomen asielzoekers, gezinnen met kinderen en alleenstaande vrouwen.

Omwille van het plaatsgebrek in de opvangcentra komen echter regelmatig alleenstaande mannelijke en vrouwelijke asielzoekers in de noodopvang terecht. Daar zijn geen aparte kamers en voorzieningen voor vrouwen en mannen, met onveiligheid voor de vrouwen tot gevolg. In het slechtste geval moeten de vrouwen zelf onderdak zoeken bij familie of vrienden in Frankrijk.

Vroeger waren de gesloten opvangcentra gemengd, wat ernstige veiligheidsproblemen voor de vrouwelijke asielzoekers met zich meebracht, zoals ongewenst seksueel gedrag, prostitutie en zelfs doodsbedreigingen. Door de inrichting van aparte afdelingen werden die problemen opgelost. In de gesloten transitcentra aan de grens (aan de luchthaven) blijft de situatie van vrouwelijke asielzoekers wel problematisch, vooral voor alleenstaande vrouwen. Vrouwen worden doorgaans samen met mannen ondergebracht; er is niet altijd een beschermde zone voorzien.

b. Griekenland

Beoordeling van asielaanvragen en de asielprocedure

In Griekenland vormen vrouwelijke asielzoekers een kleine minderheid. In 2006 was bijvoorbeeld minder dan 6% van de asielaanvragen afkomstig van vrouwen. Of vrouwen gelijke kansen hebben om een vluchtelingenstatus te verkrijgen, is onbekend en allesbehalve een aandachtspunt in het Griekse asielbeleid, dat in zijn geheel uitblinkt in inefficiëntie en incoherentie. Griekenland is dan ook al herhaaldelijk op de vingers getikt door het UNHCR omwille van zijn gebrek aan een efficiënte en rechtvaardige asielbeoordelingsprocedure die in overeenstemming is met de Europese en internationale wetgeving. Het totale aantal positieve asielbeslissingen ligt bijvoorbeeld heel laag. In 2008 werd minder dan 2% van de bijna 19.884 eerste asielaanvragen erkend. Hierdoor dienen heel wat asielzoekers geen aanvraag in, maar beschouwen ze Griekenland als transitland richting andere Europese lidstaten met een gunstiger asielregime. De kern van het asielprobleem in Griekenland is dat de politieke wil ontbreekt om de noodzakelijke financiële investeringen te doen om een kwaliteitsvol asielbeleid uit te bouwen. Het hoeft niet te verbazen dat in die context kwesties als gendergebonden vervolging of een gendergevoelige procedure geen beleidsaandacht krijgen.

Opvang van vrouwelijke asielzoekers

De toestand in de Griekse opvangcentra is schrijnend. De centra zijn overbevolkt, te wijten aan een gebrek aan politieke wil om te investeren in infrastructuur en personeel om het toenemende aantal asielzoekers te ontvangen. Bovendien zijn de hygiënische omstandigheden en de toestand van de sanitaire voorzieningen beneden alle peil. In het asielcentrum op het eiland Lesbos is er bijvoorbeeld slechts één bad en één toilet per 150 asielzoekers. Het spreekt voor zich dat in dergelijke omstandigheden de veiligheid van vrouwen niet kan worden gewaarborgd.

c. Nederland

Beoordeling van asielaanvragen

In 1997 werd Werkinstructie nr. 148 van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) getiteld "Vrouwen in de asielprocedure" afgekondigd. De werkinstructie werd later in de Vreemdelingencirculaire van 2000 geïntegreerd (artikel C14/4.3). Deze procedurele instructie vertrekt van de vaststelling dat "het Vluchtelingenverdrag van Genève, noch de Vreemdelingenwet expliciet onderscheid maken naar man/vrouw. Om te garanderen dat deze regels ook daadwerkelijk recht doen aan het asielrelaas van zowel mannen als vrouwen, wordt hiertoe in deze werkinstructie een aantal uitgangspunten geformuleerd. Deze werkinstructie behelst derhalve geen beleidswijziging, maar heeft als doel de aandacht te vestigen op specifieke aspecten in het asielrelaas van vrouwelijke asielzoekers, die verband houden met hun sekse en die van belang kunnen zijn bij de beoordeling van de vraag of sprake is van vluchtelingenschap dan wel of er aanleiding

bestaat aan hen een verblijfsvergunning te verlenen." Zo wordt gesteld dat "een asielaanvraag moet worden beoordeeld met bijzondere aandacht voor de positie van mannen en vrouwen in het land van herkomst" (artikel 2). De instructie gaat dieper in op het onderscheid tussen het private en publieke domein en de moeilijkheden die vrouwelijke asielzoekers als gevolg daarvan ondervinden: "Per land van herkomst verschilt het bereik van de publieke sfeer, oftewel de invloed van de overheid op maatschappelijk terrein. Dit betekent onder meer dat activiteiten die in sommige landen voornamelijk zijn toebedeeld aan vrouwen, doorgaans worden beschouwd als privé (bijvoorbeeld koken), terwijl ze mogelijk door de overheid in het land van herkomst als politiek worden gezien (koken voor verzetsstrijders). Een ander voorbeeld waarbij dit onderscheid tussen publiek en privé belangrijk is, betreft seksueel geweld door overheidsfunctionarissen tijdens de uitoefening van hun functie en in verband met één van de vervolgingsgronden. In dat geval gaat het niet om een persoonlijke (privé-)daad van de betreffende overheidsfunctionaris." Deze verheldering en illustratie van het onderscheid tussen privaat en publiek moeten de asielambtenaren duidelijk maken dat bepaalde, ogenschijnlijk 'private' vervolgingen van vrouwen wel degelijk 'publiek' zijn en dus onder de Vluchtelingenconventie vallen. Bij de behandeling van een asielaanvraag dient bijgevolg met dit perspectief rekening te worden gehouden.

Wat betreft de invulling van de notie 'sociale groep' uit de Vluchtelingenconventie, stelt de Vreemdelingencirculaire van 2000 (Deel C artikel 2/2.11) dat "sekse niet het enige criterium kan zijn op grond waarvan wordt geconcludeerd dat sprake is van het behoren tot een 'bepaalde sociale groep'. Vrouwen in het algemeen vormen niet een bepaalde sociale groep, omdat zij als sociale groep te divers van samenstelling zijn. In het asielbeleid is de individualiseringsvereiste het uitgangspunt." In uitzonderlijke gevallen zijn vrouwen wel een 'sociale groep' in de zin van de Vluchtelingenconventie, namelijk wanneer er specifieke strafvervolging van vrouwen is in het land van herkomst die onevenredig zwaar is en gerelateerd aan één van de andere vervolgingsgronden. In dat geval moet bovendien ook sprake zijn van discriminatoire vervolging wegens één van deze gronden. Zo is het bestaan van kledingvoorschriften voor vrouwen nog geen vorm van discriminatie die naar vervolging tendeert. Ook als de vervolging van vrouwen vaststaat, moet er bovendien sprake zijn van individuele vervolging. Door deze strikte afbakening van de interpretatie van 'sociale groep', worden vrouwelijke asielzoekers zelden op basis van dit criterium toegelaten.

In artikel C2/2.8 van de Vreemdelingenwet rond politieke overtuiging staat dat wanneer de asielaanvrager een vrouw is, "het overtreden van sekse-discriminerende sociale gebruiken, religieuze voorschriften of culturele normen voor vrouwen of het overtreden van strafbepalingen die in zichzelf in strijd zijn met de universele mensenrechten, worden opgevat als het uiten van een bepaalde politieke overtuiging, wanneer: (1) de aanvrager afkomstig is

uit een samenleving waar de vrouw een strikt gedefinieerde (veelal ondergeschikte) rol vervult én (2) de overheid deze man-vrouwverhouding stimuleert of in stand houdt (bijvoorbeeld door niet in te willen grijpen bij mensenrechtenschendingen door medeburgers)".

Ook bij subsidiaire bescherming worden genderspecifieke asielgronden aanvaard. Zo staat in de Vreemdelingencirculaire (artikel C2/2.11) dat de vrees voor genitale verminking of verplichte sterilisatie kan leiden tot subsidiaire bescherming, aangezien deze als 'onmenselijke of vernederende behandelingen' kunnen worden beschouwd die de vrouwen riskeren indien ze terugkeren naar het land van herkomst. Er wordt eveneens een tijdelijke verblijfsvergunning gegeven indien kan worden aangetoond dat de asielzoeker op basis van specifieke (minderheids-)kenmerken een reëel risico loopt om bij terugkeer naar het land van herkomst tegen artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dit wil zeggen op onmenselijke manier, te worden behandeld. Deze lijst met kenmerken is niet statisch, maar verandert op jaarbasis. Interessant is dat naast etnische minderheden ook bepaalde groepen vrouwen in overweging worden genomen: in 2008 werden 'alleenstaande vrouwen uit Afghanistan' als een kwetsbare minderheidsgroep beschouwd. Dat betekent dat alleenstaande Afghaanse vrouwen, ongeacht hun (irreguliere) verblijfsstatus niet naar Afghanistan konden worden teruggezonden.

Asielprocedure

In de IND-Werkinstructie nr. 148 uit 1997 (zie eerder) werd een aantal problemen aangekaart die vrouwen in de asielprocedure ondervinden en werden instructies gegeven aan de asielinstanties rond de benadering van vrouwelijke asielzoekers. Zo stelt artikel 3 dat "de vrouw op de mogelijkheid dient te worden gewezen om het nader gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijke contactambtenaar". Die bepaling werd nadien ook in de Vreemdelingencirculaire van 2000 opgenomen: "vrouwelijke asielzoekers worden gewezen op de mogelijkheid om – indien aanwezig – het nader gehoor te laten plaatsvinden door een vrouwelijke ambtenaar van de IND en met behulp van een vrouwelijke tolk".

Opvang van vrouwelijke asielzoekers

In bepaalde opvangcentra en gesloten asielcentra zijn er aparte voorzieningen voor vrouwen en mannen. Soms leven vrouwen in een afgesloten deel van het gebouw of zijn er aparte faciliteiten voor vrouwen en gezinnen. Dit is echter niet in alle centra het geval.

d. Tsjechië

Beoordeling van asielaanvragen

In 2006 werd de Tsjechische Asielwet (ASA) aangepast. Een van de opmerkelijkste veranderingen was de toevoeging van 'geslacht' als zesde asielgrond (naast de vijf internationale asielgronden uit de Conventie van Genève). Artikel 12b van de Asielwet leest sindsdien als volgt: "asiel zal worden toege-

kend aan een vreemdeling als het in de procedure voor de toekenning van internationale bescherming wordt vastgesteld dat de derdelander een gegronde vrees heeft voor vervolging op basis van ras, geslacht, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een sociale groep of politieke opinie (...)". Het is enigszins misleidend dat werd gekozen voor de term 'geslacht' in plaats van 'gender', maar er is eensgezindheid dat 'geslacht' breed moet worden geïnterpreteerd en dus ook op 'gender' slaat.

De toevoeging van 'geslacht' als zesde asielgrond was een verrassing. Verschillende aspecten speelden wellicht mee: (1) het actieve lobbywerk van Tsjechische ngo's rond dit thema, (2) de invoering van 'geslacht' als asielgrond zou een onderdeel zijn van een compromis tussen ngo's en het Ministerie van Binnenlandse Zaken rond de herziening van de asielwet in 2006, (3) er was een zeer restrictieve rechtspraak van het Administratief Hooggerechtshof rond gendergebonden vervolging, en (4) misschien werd de introductie van 'geslacht' als zesde asielgrond ook veroorzaakt door een foutieve interpretatie van de Europese Kwalificatierichtlijn. In artikel 10 daarvan staat dat "genderaspecten in overweging kunnen worden genomen". Mogelijk werd dit geïnterpreteerd alsof de lidstaten gendergebonden vervolging in hun nationale wetgeving moeten inschrijven.

Deze nieuwe asielgrond is echter nog maar zeer weinig toegepast of aangehaald in rechtszaken. Dat is te wijten aan het gebrek aan richtlijnen rond gendergebonden vervolging, aan de afwezigheid van precedenten in het Administratief Hooggerechtshof en aan de geringe expertise van de advocaten die de asielzoekers vertegenwoordigen in dit domein. Daaruit blijkt dat de invoering van 'gender' als reden voor vervolging niet noodzakelijk leidt tot gendergevoelige rechtspraak.

Ook met betrekking tot de asielgrond 'lidmaatschap van een sociale groep' was de rechtspraak tot voor kort zeer restrictief, aangezien specifieke groepen vervolgde vrouwen nooit werden aanvaard als zijnde een 'sociale groep'. In 2007 besliste het Administratief Hooggerechtshof echter in een uitspraak dat vrouwen die huiselijk geweld ondergaan een sociale groep zijn (14 juni 2007, N°9Azs49/2007). Deze eerste echt gendergevoelige interpretatie van 'sociale groep' verwerpt de oudere restrictieve rechtspraak en kan voortaan als precedent worden gebruikt. Dit is in feite een extra mogelijke reden waarom een afzonderlijke asielgrond 'geslacht' niet wordt benut, omdat nu de mogelijkheid bestaat om de vervolging van vrouwen onder de noemer 'sociale groep' te vatten.

Asielprocedure

De Tsjechische asielprocedure is weinig gendergevoelig. De enige gendergevoelige maatregel is dat "onder bijzondere omstandigheden of op expliciet verzoek van de asielaanvrager, het Ministerie van Binnenlandse Zaken zal verzekeren dat het interview zal worden geleid door een persoon van hetzelfde geslacht, en, indien mogelijk, dat de tolk van hetzelfde geslacht is" (ASA artikel 23/3). Deze regel

is echter niet bindend; bovendien zijn weinig asielzoekers op de hoogte van deze mogelijkheid. Wat de tolk betreft, zijn er niet altijd vrouwelijke vertalers beschikbaar (bijvoorbeeld voor minderheidsdialecten), waardoor er geen garantie is dat het verzoek van de asielzoeker kan worden ingewilligd.

Opvang van vrouwelijke asielzoekers

In de Tsjechische asielwet wordt gesteld dat in de opvangvoorzieningen bijzondere aandacht moet worden besteed aan asielzoekers met 'bijzondere noden'. Daaronder vallen onder meer zwangere vrouwen of vrouwen die slachtoffer werden van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld. Het hoofd van het centrum is ertoe gebonden rekening te houden met hun bijzondere behoeften.

Elk asielcentrum is onderverdeeld in 'standaard zones' en 'beschermde zones', die op verschillende wijze worden beheerd. Tussen de zones is er een zichtbare scheidingslijn, en de ingangen van de beschermde zones worden bewaakt. In de beschermde zones verblijven asielzoekers met bijzondere noden. Ook alleenstaande vrouwen worden hier ondergebracht, omwille van hun kwetsbaarheid en de mogelijke blootstelling aan misbruik. In de 'standaard zones' verblijven hoofdzakelijk alleenstaande mannen.

Ook in de gesloten asielcentra worden twee regimes gehanteerd. Er is de zone met het 'gewone' regime en die met het 'strikte' regime, waar agressieve asielzoekers (die bijvoorbeeld het huishoudelijke reglement herhaaldelijk overtraden) worden ondergebracht. In de gewone zone verblijven ook gezinnen. De gezinseenheid wordt verzekerd, tenzij een gezinslid om de hierboven vermelde reden naar de 'strikte zone' moet. Vrouwen worden in principe afzonderlijk ondergebracht. De enige uitzondering hierop is bij het bewaren van de gezinseenheid. In de praktijk is er ook de tendens om alleenstaande vrouwen of vrouwen met kinderen zo snel mogelijk vrij te laten.

e. Verenigd Koninkrijk

Beoordeling van asielaanvragen

In 2006 vaardigde het Home Office (Ministerie belast met immigratie, paspoorten, strijd tegen terrorisme, antidrugsbeleid en politie) de officiële richtlijn "Gender Issues in the Asylum Claim" uit. In de richtlijn wordt onder meer aangegeven op welke wijze gender relevant kan zijn in de asielprocedure: (1) als gender de reden is van de vervolging door bijvoorbeeld het niet naleven van kledingvoorschriften voor vrouwen, (2) als de vervolging op genderspecifieke wijze gebeurt in het geval van bijvoorbeeld verkrachting. Daarnaast wordt ook aangegeven welke vormen van genderdiscriminatie als 'vervolging' kunnen worden beschouwd. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan openbare plaatsen, geen toegang tot de arbeidsmarkt voor vrouwen, enzovoort.

In de richtlijn wordt uitgebreid aangegeven hoe asielaanvragen van vrouwen in verband staan met de klassieke asielgronden. Vrouwen worden vaak

vervolgd omwille van nationaliteit, politieke visie, ras, religie en sociale affiliaties van hun (mannelijke) familieleden of gemeenschap. Het is dus ook belangrijk om na te gaan welke kenmerken aan vrouwen worden toegekend en niet alleen welke ze bezitten. Bij de interpretatie van vervolging op basis van politieke opinie moet ook rekening worden gehouden met de genderrollen van vrouwen in de landen van herkomst: in veel landen kunnen vrouwen enkel aan "low level" politieke activiteiten deelnemen, zoals het verbergen van dissidenten, voedsel en medische hulp voorzien voor rebellen, enzovoort. Dat betekent echter niet dat deze activiteiten minder risico's inhouden, want vaak worden vrouwen disproportioneel gestraft door de staat omdat het 'ongepast' is als vrouw politiek actief te zijn. Ook 'vervolging op basis van religie' moet in de ruime zin worden geïnterpreteerd: het niet navolgen van gedragscodes of culturele normen kan door de vervolgende partij worden gezien als een bewijs dat vrouwen er onaanvaardbare religieuze ideeën op nahouden en kan leiden tot vervolging. Opnieuw is dus de overtuiging die wordt toegeschreven aan vrouwen de aanleiding tot vervolging. Het is dus niet noodzakelijk dat vrouwen die overtuiging daadwerkelijk aanhangen.

Het Home Office bevestigt ook dat vervolgde vrouwen in sommige gevallen als een sociale groep kunnen worden beschouwd. Een belangrijke rechtszaak rond deze kwestie is de Shah and Islam v SSHD (1999, 2 AC 629), waarin werd geoordeeld dat vrouwen in Pakistan een 'bepaalde sociale groep' waren, omdat er sprake was van een samenleving en een wettelijk systeem waarin vrouwen systematisch werden gediscrimineerd. In een andere zaak werd in hoger beroep de vluchtelingenstatus verleend aan een vrouw die bij terugkeer naar Sierra Leone waarschijnlijk genitale mutilatie zou ondergaan. Het Britse Hogerhuis oordeelde dat de vrouw lid was van de "Sierra-Leonese vrouwen die behoren tot etnische groepen waar genitale verminking wordt uitgevoerd" (SSHD v Fornah 2006, UKHL 46).

Verder wordt in de richtlijn benadrukt dat de asielbeslissing moet worden gebaseerd op objectieve informatie. Bij asielaanvragen van vrouwen betekent dit dat in de beslissing rekening moet worden gehouden met de rol, status en behandeling van vrouwen in de landen van herkomst.

Een heikel punt in de Britse rechtspraak is de gebrekkige erkenning van verkrachting en ander seksueel misbruik als mogelijke vormen van vervolging. In verschillende zaken werd besloten dat seksueel geweld door overheidsfunctionarissen geen politieke betekenis had en slechts seksuele bevrediging als doel had, hoewel dit vrij duidelijk niet het geval was. Door de recente implementatie van de Europese Kwalificatierichtlijn zou daarin verandering kunnen komen, doordat vervolging daarin expliciet wordt omschreven als 'fysieke of mentale gewelddaden, waaronder verkrachting en ander seksueel geweld'.

Asielprocedure

Net als in veel andere landen speelt het gehoor in de Britse asielprocedure een cruciale rol in de beoordeling van de asielaanvraag. Tal van doorlichtingen brachten echter aan het licht dat de kwaliteit van de asielinterviews ondermaats was. Onder meer Amnesty International (2004) betichtte de interviewers ervan de asielzoekers te intimideren en op ongepaste wijze om te gaan met asielzoekers met traumatische ervaringen (zoals foltering of verkrachting). In een dergelijke niet-vertrouwelijke context is het ontmoedigend voor vrouwelijke asielzoekers om gevoelige, gendergebonden asielmotieven naar voren te schuiven. Bovendien werden ook geen vrouwelijke tolken en interviewers voorzien en was er geen kinderopvang.

Als antwoord op bovenstaande kritieken besteedde het Home Office in zijn richtlijn "Gender Issues in the Asylum Claim" (2006) aandacht aan het genderaspect in het gehoor. Er worden echter vooral goede voornemens gemaakt; van de toekenning van echte rechten aan vrouwelijke asielzoekers is geen sprake. Zo wordt beloofd dat aan de vraag naar een interviewer of tolk van hetzelfde geslacht 'in de mate van het mogelijke' zal worden tegemoet gekomen. De interviewers worden ook opgeroepen 'zich ervan bewust te zijn' dat opgelopen trauma's kunnen leiden tot geheugenstoornis, concentratiemoeilijkheden, angstaanvallen en een ondermijnd zelfbeeld; wat op hun beurt de reacties van vrouwen kan verklaren. In de richtlijn wordt ook erkend dat de aanwezigheid van kinderen bij het gehoor geen goede zaak is, vooral niet bij gendergebonden asielaanvragen. Aan de asielzoekers wordt bijgevolg geadviseerd de kinderen niet mee te brengen, maar als ze toch meekomen, moeten ze wel bij de geïnterviewde asielzoeker blijven. Er wordt dus geen kinderopvang voorzien.

Opvang van vrouwelijke asielzoekers

In de Britse asielcentra zijn er aparte voorzieningen voor vrouwen, gezinnen en mannen. Er is ook een gesloten centrum (Yarl's Wood), waar enkel alleenstaande vrouwen en gezinnen terechtkunnen.

f. Zweden

Beoordeling van asielaanvragen

Door aanhoudende kritiek op de genderongevoelige rechtspraak werd in de nieuwe Zweedse Vreemdelingenwet van 2005 een gewijzigde vluchtelingendefinitie ingevoerd. Een vluchteling wordt daardoor een vreemdeling die "een gegronde vrees voor vervolging heeft op basis van ras, nationaliteit, religie of politieke opinie, of op grond van gender, seksuele oriëntatie of een ander lidmaatschap van een bepaalde sociale groep". De toevoeging van 'gender' zorgt ervoor dat asielzoekers met gendergebonden aanvragen die voordien hooguit subsidiaire bescherming zouden krijgen, nu ook rechtstreeks toegang krijgen tot de vluchtelingenstatus – in theorie althans. De nieuwe wet erkent immers zeer expliciet dat er bij vervolging op basis van 'gender' sprake is van lidmaatschap van een sociale groep.

De positieve impact van de toevoeging van 'gender' als asielgrond wordt echter getemperd door de blijvend restrictieve interpretatie van andere concepten in de Zweedse rechtspraak die van tel zijn in de beoordeling van de asielaanvraag, zoals de 'gegronde vrees', 'vervolging', de aanwezigheid van bescherming door de staat en het interne vluchtalternatief. Het gevolg hiervan is dat het hoogste beroepsorgaan voor vreemdelingenkwesties (Migrationsöverdomstolen, Hof van Beroep voor Migratie) nog in geen enkele zaak rond gendergebonden vervolging de vluchtelingenstatus heeft toegekend. In een zaak oordeelde het bijvoorbeeld dat seksuele gewelddaden door Ethiopische overheidsagenten louter 'individuele' acties waren. Bijgevolg had de vrouw (in theorie) bescherming kunnen vragen aan de overheid en kreeg zij geen vluchtelingenstatus (UM 61-06). In de praktijk was het echter onwaarschijnlijk dat de Ethiopische staat de vrouw bescherming zou bieden. In een andere zaak werd geoordeeld dat een Albanese vrouw met twee kinderen die haar gewelddadige partner ontvluchtte onvoldoende beroep had gedaan op het interne vluchtalternatief, zonder dat het Hof naging of dit vluchtalternatief werkelijk bestond (UM 1042-08). De kern van het probleem is dus in feite dat het Hof van Beroep voor Migratie zich in haar rechtspraak te sterk beroept op de wettelijke of theoretische mogelijkheid om in het ontvluchte land bescherming te zoeken of zich elders te vestigen, en te weinig op de reële mogelijkheden om dit te doen.

De Migratiecommissie (Migrationsverket, vergelijkbaar met het Belgische Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen) en de migratierechtbanken houden echter wel rekening met de Zweedse en UNHCR-genderrichtlijnen. Het gebrek aan initiatief of een voortrekkersrol door de hoogste beroepsinstantie, in combinatie met de lange traditie van een erg restrictieve rechtspraak, zorgen er desalniettemin voor dat ook vandaag nog vrouwen die gendergebonden vervolging ontvluchten het erg moeilijk hebben om internationale bescherming te verkrijgen in Zweden.

Asielprocedure

De Zweedse Migratiecommissie vaardigde reeds verschillende genderrichtlijnen uit (2001, 2006 en 2009) om een gendergevoelige beoordeling van asielaanvragen en -procedure te garanderen. Daarin wordt onder meer advies gegeven over hoe de asielambtenaren bij het gehoor op een gendergevoelige wijze kunnen interviewen, in welke setting het gehoor moet plaatsvinden en op welke inhoudelijke aspecten dient te worden gelet.

De implementatie van de genderrichtlijnen verloopt echter niet altijd optimaal. In de praktijk blijken veel asielzoekers niet te weten dat de mogelijkheid bestaat om het geslacht van de interviewer of tolk te kiezen. Als ze er een beroep op willen doen, wordt het verzoek niet altijd ingewilligd. Er schort ook wat aan de houding van de interviewers, die in hun vraagstelling te sterk uitgaan van de stereotiepe mannelijke vluchteling. Bovendien hebben ze onvoldoende kennis over gendergebonden geweld en houden ze te weinig rekening met de impact van traumatische ervaringen op het asielrelaas.

Die houding kan ertoe leiden dat vrouwelijke asielzoekers bepaalde feiten niet vermelden of verzwijgen. Indien ze die later toch vermelden, moeten ze een geldige reden hebben waarom ze die elementen niet van in het begin aanhaalden. In een zaak waarin een Turkse moeder vreesde voor een gedwongen huwelijk van een van haar dochters en voor vervolging omwille van het overschrijden van de heersende gendernormen, werd haar asielverzoek verworpen, omdat ze geen excuus zou hebben om die elementen pas in een latere fase van het dossier in te roepen (UM 218-06).

Opvang van vrouwelijke asielzoekers

Er is geen overkoepelend of centraal genderbeleid voor de asielcentra. Er zijn ook nog geen studies gebeurd rond de specifieke noden van vrouwen in asielcentra.

De open centra zijn niet aangepast aan het onderbrengen van misbruikte of bedreigde vrouwen en er is geen garantie dat het personeel getraind is in het onthaal van vrouwen die werden onderworpen aan of het risico lopen op gendergebonden geweld. In sommige gesloten centra is er wel een 'genderbeleid' en er zijn ook centra waar vrouwen in afgesloten zones verblijven, maar dit is afhankelijk van elk afzonderlijk centrum.

3.4. Aanbevelingen voor verder onderzoek

Op basis van de voorgaande bespreking, kan een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek rond gender en asiel in België worden geformuleerd.

(1) Een opmerkelijke vaststelling is de zeer lage vertegenwoordiging van vrouwen en gendergebonden dossiers in de positieve beslissingen voor subsidiaire bescherming. Dit zou op verschillende manieren kunnen worden verklaard. (a) In België bestaat de praktijk om, indien de gendergebonden vervolging vaststaat, de vluchtelingenstatus te geven – in tegenstelling tot andere landen, waar de subsidiaire beschermingsstatus in grote mate wordt gebruikt voor deze doeleinden. De meeste vrouwen die om die reden asiel zoeken, krijgen dus reeds bescherming via de vluchtelingenstatus. (b) Voor vrouwen wier asielaanvraag wordt afgewezen, wordt onvoldoende nagegaan of zij beroep kunnen doen op subsidiaire bescherming. In de toekenning van subsidiaire bescherming wordt mogelijk geen rekening gehouden met genderaspecten in de analyse van de onveiligheid die vrouwen kunnen ondervinden in de landen van herkomst. Wat alleszins vaststaat, is dat de gendercel van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) tot nog toe geen bijzondere aandacht heeft voor de rol van gender in subsidiaire bescherming. Een interessante bemerking in deze discussie is dat mannelijke slachtoffers

van mensenhandel, in tegenstelling tot vrouwen, wel relatief goed de weg lijken te vinden naar subsidiaire bescherming. (c) Subsidiaire bescherming staat nog in de kinderschoenen; mogelijk evolueert de toekenning naar een meer evenwichtige verdeling tussen mannen en vrouwen. Een onderzoek naar de toekenning van subsidiaire bescherming bij gendergebonden asieldossiers en asieldossiers van vrouwen zou meer helderheid kunnen scheppen over de juistheid van deze hypothesen.

(2) Om de gendergevoeligheid van de asielbeslissingen nog beter te kunnen beoordelen is een systematisch onderzoek naar de beslissingen in gendergebonden asieldossiers van zowel het CGVS als de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV) noodzakelijk. Een dergelijk onderzoek is echter enkel mogelijk indien het CGVS zijn beslissingen meer transparant maakt. Twee aanpassingen zijn daarvoor vereist. Het CGVS zou beslissingen altijd moeten motiveren en niet enkel bij een negatieve uitspraak. Enkel op die wijze kan onderzoeksmatig de impact van gender bij erkenning volwaardig worden onderzocht. Verder zouden de beslissingen en dossiers voor onderzoek beschikbaar moeten zijn, evenwel zonder de privacy van de asielzoekers te schenden (door bijvoorbeeld de namen en plaatsnamen in de dossiers te wijzigen).

(3) Een aspect dat op het rondetafelgesprek aan bod kwam, betreft de mogelijke genderimplicaties van de herschikking van bevoegdheden (tussen de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en het CGVS) en de hervorming van de procedures en instanties (zoals de omvorming van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen (VBV) naar de RVV) in 2006-2007. Een vergelijkend onderzoek naar de oude en nieuwe bepalingen in de Vreemdelingenwet met betrekking tot gender is om die reden aan te bevelen. Een aantal suggesties voor relevante aspecten hierin zijn: (a) In de oude Vreemdelingenwet had de VBV de bevoegdheid om verworpen asielaanvragen ten gronde te herbekijken. De RVV heeft echter geen onderzoeksbevoegdheid, waardoor alle relevante elementen reeds in de aanvraag moeten zijn verwerkt. Dit heeft mogelijk implicaties voor gendergebonden asieldossiers, waaraan vaak in een latere fase van de procedure nieuwe elementen worden toegevoegd. (b) In de nieuwe procedure is de rol van de advocaat ook belangrijker, wat betekent dat die bij gendergebonden dossiers een gedegen kennis moet hebben van deze complexe problematiek.

(4) Er is ook weinig bekend over de genderdimensie in de beslissingen van de DVZ. De oorzaak hiervan is dat de DVZ zijn statistieken niet systematisch opsplitst naar geslacht, waardoor het moeilijk is om een zicht te krijgen op de sekseratio en de rol die gender eventueel speelt. Tijdens het rondetafelgesprek werd

gesuggereerd dat gender onder meer bij de toepassing van de Dublin Conventie door de DVZ (dat wil zeggen het terugsturen van de asielzoekers naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielaanvraag, doorgaans die staat via dewelke ze de EU zijn binnengekomen) van belang kan zijn. In sommige lidstaten is er geen sprake van een gendergevoelig asielbeleid, waardoor gendergebonden asielaanvragen geen kans maken. De vraag rijst dan of het toepassen van de Dublin Conventie bij dit soort asielaanvragen wel verantwoord is. Meer algemeen en niet enkel beperkt tot asiel, is het noodzakelijk om een beter zicht te krijgen op de man-vrouwverhouding in beslissingen van de DVZ (onder meer over het Bevel grondgebied te verlaten (BGV), administratieve aanhoudingen, opsluitingen, repatriëringen, enzovoort).

(5) Voor de asielzoeker is de toegang tot informatie over de procedure en over zijn rechten daarin cruciaal. Dat blijkt in de praktijk in heel wat landen een knelpunt te zijn. In België werd in 2007 een informatiebrochure uitgegeven voor vrouwelijke asielzoekers, maar het is onduidelijk welke obstakels asielzoekers ondervinden in de toegang tot informatie rond de asielprocedure en hoe gendergebonden elementen daarin een rol spelen. De hogere analfabetismegraad bij vrouwelijke asielzoekers is alvast een relevant element. Ook hierover is verder onderzoek mogelijk.

(6) Recent heeft België zich onder Europese impuls (opnieuw) geëngageerd om deel te nemen aan de hervestiging ("resettlement") van vluchtelingen. In 2009 werden 47 Irakese vluchtelingen die in Jordanië en Syrië verbleven na een selectie aldaar hervestigd in België. België heeft er daarbij voor gekozen zijn hervestigingsprogramma te richten op een bijzondere doelgroep, namelijk "women at risk". De geselecteerde vluchtelingen zijn dan ook allen alleenstaande vrouwen, al dan niet met kinderen. In het huidige hervestigingsprogramma van België is er dus een overduidelijke genderdimensie in de selectieprocedure, die door het CGVS wordt uitgevoerd. Bovendien bereiken hervestigingsprogramma's ook die vluchtelingen die omwille van hun grote kwetsbaarheid geen middelen of mogelijkheid hebben naar België of andere ontvangende landen te reizen om daar asiel aan te vragen, in grote mate vrouwen en kinderen. Het kan nuttig zijn om de bestaande en voorbije hervestigingsprogramma's en de genderdimensie daarin (selectieprocedure, keuze van herkomstlanden, opvang, integratie van deze vluchtelingen, ...) in kaart te brengen met het oog op de mogelijke bestendiging of uitbreiding. Daarbij moet aandacht worden besteed aan het perspectief van de vrouwelijke vluchtelingen zelf en hun ervaringen met de hervestiging.

4. GENDER IN HET BELEID ROND GEZINSHERENIGING EN GEZINSVORMING

4.1. België

De regels voor gezinshereniging en gezinsvorming hangen in sterke mate samen met de nationaliteit van de gezinshereniger.[58] De wetgeving maakt daarbij een onderscheid tussen enerzijds Belgen en EU-burgers en anderzijds niet-EU-burgers. Voor beide categorieën is de wetgeving de laatste jaren vrij ingrijpend veranderd, terwijl die de twee decennia voordien nauwelijks was gewijzigd. Voor Belgen en EU-burgers trad op 1 juni 2008 een nieuwe verblijfsprocedure in werking door omzetting van Richtlijn 2004/38/EG. Voor niet-EU-burgers gebeurde dat op 1 juni 2007 door omzetting van Richtlijn 2003/86/EG. De hernieuwde Belgische wetgeving rond gezinshereniging is in feite zeer sterk beïnvloed door deze Europese richtlijnen.

Wanneer de gezinshereniging op initiatief van een asielzoeker gebeurt, is er een afzonderlijke procedure. Ook werknemers van landen waarmee België een bilateraal akkoord afsloot in het kader van de eerste grote naoorlogse migraties, vallen onder een andere regeling met soepelere voorwaarden. Concreet betekent dit dat het voor Marokkaanse, Turkse, Tunesische, Algerijnse en ex-Joegoslavische werknemers makkelijker is om familieleden uit de landen van herkomst naar België te laten komen. Ook de nationaliteit van het buitenlandse familielid zelf speelt een rol: voor niet-EU-burgers gelden andere regels dan voor EU-burgers, wier bewegingsvrijheid door het interne vrije verkeer van personen sterk wordt gewaarborgd.

De regelgeving rond gezinshereniging maakt zelden een onderscheid op basis van het geslacht van de in België verblijvende gezinshereniger of het buitenlandse familielid. De afwezigheid van 'gender' of 'geslacht' in de wetteksten betekent echter niet dat de wetgeving geheel genderongevoelig is of dat alle bepalingen een identieke uitwerking hebben op mannen en vrouwen. Op bepaalde vlakken heeft de wetgeving een negatieve invloed op de positie van vrouwen of dwingt het vrouwen in een afhankelijkheidssituatie. Dat is in België voornamelijk het geval bij de gevolgen van het afhankelijke verblijfsstatuut dat het familielid krijgt

a. Gezinshereniging met een niet-EU-onderdaan

In artikel 10 van de Vreemdelingenwet zijn de basisregels voor gezinshereniging met een in België verblijvende niet-EU-onderdaan vastgelegd. De twee belangrijkste groepen die in aanmerking komen voor gezinshereniging met een niet-EU-burger zijn de partners en de kinderen. Wat de partners betreft, gaat het om personen waarmee de niet-EU-onderdaan is gehuwd of een geregistreerd partnerschap heeft afgesloten. De kinderen zijn alleenstaande minderjarige kinderen en alleenstaande meerderjarige gehandicapte kinderen. Voor ouders van niet-EU-onderdanen is gezinshereniging in principe geen optie. Er zijn echter twee uitzonderingen op die regel: ouders van minderjarige erkende vluchtelingen en (groot)ouders van Turkse werknemers, voor zover die ten laste zijn van de in België verblijvende Turk. De voorkeursbehandeling van Turkse werknemers is het gevolg van een bilateraal akkoord tussen België en Turkije uit de jaren 1960.

58 De gezinshereniger is de Belg of in België verblijvende EU-burger of niet-EU-burger wiens buitenlandse partner via gezinshereniging verblijfsrecht krijgt in België.

Een algemene vereiste is dat de familieleden naar België komen om samen te leven met de in België verblijvende niet-EU-onderdaan. Daarnaast worden bijkomende voorwaarden gesteld. De niet-EU-onderdaan moet in België beschikken over een ziekteverzekering en over 'voldoende huisvestiging'. Voor niet-EU-burgers die huwen of een samenlevingscontract afsluiten na aankomst in België, geldt een leeftijdsgrens van 21 jaar. Ook de buitenlandse partner moet in dat geval minstens 21 jaar zijn. Ouders die een gehandicapt kind willen laten overkomen of studenten die een familielid laten overkomen, moeten kunnen aantonen over 'voldoende bestaansmiddelen' te beschikken. Over het algemeen is er echter geen inkomensvereiste.[59]

Een van de meest drastische veranderingen op het vlak van gezinshereniging in de nieuwe Vreemdelingenwet is de optrekking van de controleperiode op gezinshereniging van 15 maanden naar drie jaar. De verblijfsvergunning op basis van gezinshereniging wordt toegekend voor een beperkte duur (drie jaar). Pas na afloop van deze periode krijgt het familielid de toelating tot verblijf voor onbeperkte duur. Tijdens de eerste drie jaar, te rekenen vanaf de datum van de aanvraag, is het familielid voor zijn verblijfsstatus bijgevolg volledig afhankelijk van de reeds in België verblijvende niet-EU-burger. Het verblijfsrecht dat het familielid op basis van gezinshereniging verwerft, vervalt indien de gezinsrelatie met de gezinshereniger verdwijnt of deze zelf zijn verblijfsrecht kwijtraakt. Concreet verdwijnt het verblijfsrecht van het familielid in volgende gevallen: als een einde wordt gesteld aan het verblijf van de vreemdeling die door het familielid werd vervoegd, als het familielid niet meer voldoet aan de aan zijn verblijf vereiste voorwaarden, als er tussen de vreemdeling en de partner geen werkelijk huwelijks- of gezinsleven meer is, als een van beide een duurzame relatie of huwelijk met een andere persoon is aangegaan, als er fraude, valse informatie en documenten werden gebruikt om het verblijfsrecht te verkrijgen of als er sprake is van een schijnhuwelijk, -partnerschap of -adoptie (artikel 11, §2; artikel 13). De Dienst Vreemdelingenzaken is bevoegd voor de opvolging van de gezinssituatie in die periode. Jaarlijks controleert de politie het verblijfadres en stelt ze een verslag op over de samenwoonst van beide partners, dat wordt doorgespeeld aan de DVZ. Indien blijkt dat het gezinslid niet meer aan de voorwaarden voldoet, kan de DVZ een einde maken aan het verblijfsrecht,[60] en stuurt de gemeente een bevel om het grondgebied te verlaten.

Het is duidelijk dat het familielid zich in die periode in een precaire juridische situatie bevindt. Dat is vooral het geval voor de afhankelijke echtgenoot of geregistreerde partner, omdat het verblijfsrecht feitelijk volledig wordt gekoppeld aan het huwelijk of partnerschap. Als het huwelijk of het wettelijke partnerschap binnen de drie jaar wordt beëindigd door echtscheiding of ontbinding van het wettelijke partnerschap, of er 'geen werkelijk huwelijks- of gezinsleven meer is', vervalt immers de verblijfsstatus en heeft de partner geen enkel recht meer om in België te verblijven. Het afhankelijke ver-

59 Hier kan binnenkort mogelijk verandering in komen. De regering Van Rompuy stelde in haar akkoord rond asiel en migratie voor om een inkomenseis van €930 in te voeren voor kandidaat-gezinsherenigers, plus een extra bedrag per familielid. (Deze inkomenseis is vooralsnog niet doorgevoerd, nvdr.)

60 Tijdens het derde (en laatste) jaar van het tijdelijke verblijfsrecht kan de DVZ enkel nog een einde maken aan het verblijf indien er elementen zijn die wijzen op een schijnsituatie of in geval van fraude.

blijfsrecht zorgt dus in feite voor een ongelijke machtsrelatie in het huwelijk of partnerschap, wat in het slechtste geval kan ontaarden in machtsmisbruik. De afhankelijke positie van de partner zorgt er in dat geval voor dat een situatie van misbruik in stand kan worden gehouden. Een concreet voorbeeld van een dergelijke vorm van misbruik die zo goed als alleen vrouwen treft, is intrafamiliaal geweld.[61] Gezien scheiding leidt tot het verlies van de verblijfsstatus, wordt de vrouw in feite ontmoedigd om iets te ondernemen. Bovendien heeft de echtgenoot een stok achter de deur waarmee hij de vrouw kan chanteren: het terugsturen van de vrouw naar het land van herkomst als gescheiden vrouw, een perspectief dat weinig aantrekkelijk is.

De Belgische wetgever is niet ongevoelig voor deze problematiek. Om die reden werd onder artikel 11, §2 de bepaling toegevoegd dat "de minister of zijn gemachtigde in het bijzonder rekening houdt met de situatie van personen die het slachtoffer zijn van geweld in de familie die het huishouden verlaten hebben en bescherming nodig hebben. In deze gevallen zal hij de betrokken persoon op de hoogte brengen van zijn beslissing om geen einde te stellen aan zijn verblijf."[62] Deze maatregel kent echter twee zwakke punten: enerzijds ontbreekt er een precieze omschrijving van wat 'geweld in de familie' precies inhoudt, anderzijds ligt de bevoegdheid om te beslissen over dit soort gevallen volledig in handen van de minister. Daardoor bestaat er onvoldoende waarborg dat slachtoffers daadwerkelijk en systematisch worden geholpen. Om die euvels te verhelpen, diende senator Sfia Bouarfa begin 2008 een wetsvoorstel in dat momenteel nog hangende is.[63] Het wetsvoorstel specificeert de inhoud van de notie 'geweld' uit artikel 11 door ze te koppelen aan enkele artikelen uit de Belgische strafwet (o.a. rond verkrachting, opzettelijke slagen en verwondingen), en ontneemt de minister zijn discretionaire beslissingsbevoegdheid.

Hoe dan ook bestrijdt artikel 11, §2 enkel de excessen van de afhankelijke positie van de vrouwelijke gezinsleden, maar verandert het niets aan de kern van het probleem. In feite bekrachtigt het afhankelijke verblijfsrecht het genderpatroon van de afhankelijke echtgenote. Die afhankelijkheid wordt versterkt doordat de vrouw ook vaak sociaal geïsoleerd is, ver weg van familie en het eigen sociale netwerk, en daarenboven ook dikwijls economisch afhankelijk is van de man die ze vervoegde. Ironisch genoeg bekrachtigt de Belgische wetgeving daarmee ook het ideaalbeeld dat vaak leeft in Belgische migrantengemeenschappen over vrouwen uit het land van herkomst: dat van de traditionele, aanhankelijke vrouw. Een ander knelpunt van artikel 11, §2 is de beperkte interpretatie van de notie 'geweld'. De huidige wetsbepaling richt zich de facto enkel op fysiek geweld, gezien het slachtoffer met een medisch attest moet kunnen aantonen dat er sprake was van fysiek geweld. Geweld in de familiale context kan zich echter op tal van domeinen manifesteren. Ook het verbod te werken of alleen buitenshuis te gaan, het afnemen van inkomsten, het verplichten om een hoofddoek te dragen, enzovoort zijn vormen van ge-

61 In de wetgeving wordt geregeld de notie 'huiselijk geweld' gebruikt. 'Intrafamiliaal geweld' is ruimer en omvat ook geweld buiten de gezinscontext, zoals door andere familieleden en komt daarmee beter tegemoet aan nieuwe familiegebonden vormen van geweld, zoals eerwraak. In dit rapport wordt, indien er keuzemogelijkheid is, de notie 'intrafamiliaal geweld' gehanteerd.

62 Deze bepaling is echter niet van kracht indien blijkt dat "de vreemdeling valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten heeft gebruikt, of fraude heeft gepleegd of onwettige middelen gebruikt (die van doorslaggevend belang zijn geweest voor de erkenning van het recht op verblijf), of het staat vast dat het huwelijk, het partnerschap of de adoptie uitsluitend werden afgesloten opdat de betrokken vreemdeling het Rijk zou kunnen binnenkomen of er verblijven (Art. 11, §1,°4)".

63 Wetsvoorstel ingediend door Sfia Bouarfa e.a. tot wijziging van artikel 11 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen teneinde de personen die bij gezinshereniging door hun partner fysiek worden mishandeld, te beschermen tegen uitzetting, *Parl. St.* Senaat 2007-2008, nr. 4-467/1. (Wegens de ontbinding van het parlement in mei 2010 verviel dit wetsvoorstel. Het werd opnieuw ingediend door Olga Zrihen in oktober 2010, *Parl. St.* Senaat 2010, nr. 5-246/1, nvdr.)

weld. In het Nationaal Actieplan ter bestrijding van partnergeweld (NAP) 2008-2009 wordt partnergeweld omschreven als "een geheel van gedragingen, handelingen en houdingen van één van de partners of ex-partners die erop gericht zijn de andere te controleren en te domineren. Het omvat fysieke, psychologische, seksuele en economische agressie, bedreigingen of geweldplegingen die zich herhalen of kunnen herhalen en die de integriteit van de ander en zelfs zijn socio-professionele integratie aantasten (...)" (p. 3).

Een andere wettelijke bepaling met betrekking tot gezinshereniging die de facto louter vrouwen betreft, ligt vervat in artikel 10, §1, 7. De wet luidt dat "het recht op gezinshereniging niet van toepassing is op de echtgenoot van een polygame vreemdeling, indien een andere echtgenoot van die persoon reeds in het Rijk verblijft, noch op de kinderen die in het kader van een polygaam huwelijk afstammen van een vreemdeling en een andere echtgenote dan deze die al in het Rijk verblijft". Het doel van de wet is vrouwen te beschermen, omdat polygamie indruist tegen de openbare orde en niet te verzoenen valt met de gelijkheid van mannen en vrouwen. Het Grondwettelijk Hof achtte deze wettelijke bepaling echter onevenredig en discriminerend voor kinderen uit een polygaam huwelijk en schrapte de volledige bepaling door middel van arrest 95/2008. Hierdoor werd dus niet alleen de discriminatie van deze kinderen geschrapt, maar ook het eerste deel van de bepaling die op de echtgenotes uit het polygaam huwelijk slaat en die door het Hof in feite wel als grondwettig werd geacht. Door deze onnauwkeurigheid ontstond dus een hiaat in de wet waarop de DVZ in een rondzendbrief ten onrechte meedeelde dat ook de echtgenotes uit een polygaam huwelijk zich op het recht op gezinshereniging konden beroepen. Na een verbetering van het arrest door het Hof, waardoor enkel de discriminerende uitsluiting van kinderen uit een polygaam huwelijk werd vernietigd, bevestigde de DVZ in de omzendbrief van 17 juni 2009 houdende bepaalde verduidelijkingen en wijzigings- en opheffingsbepalingen inzake de gezinshereniging dat "de gezinshereniging van een echtgenoot met een vreemdeling die toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf in België of gemachtigd is om er zich te vestigen niet mogelijk is indien een andere echtgenoot van die vreemdeling al in het Rijk verblijft". Dat neemt niet weg dat de echtgenote kan proberen op andere manieren verblijfsrecht te verkrijgen: "de tweede echtgenoot kan echter een aanvraag tot het bekomen van een verblijfsmachtiging op basis van het artikel 9 of 9bis van de wet, indienen, uitgaande van de omstandigheden en het hoger belang van het kind". Bij de beoordeling van die aanvragen zal de DVZ ook rekening moeten houden met het recht op gezinsleven dat door het EVRM wordt gewaarborgd.

b. Gezinshereniging met een Belg of een EU-burger

De gezinshereniging met Belgen of EU-burgers die in België verblijven komt in grote lijnen overeen met de gezinshereniging met niet-EU-burgers, maar over het algemeen zijn de voorwaarden soepeler

en de bepalingen iets gunstiger dan voor niet-EU-burgers.

Voor EU-burgers en Belgen komen niet twee maar drie soorten familieleden in aanmerking voor gezinshereniging: de partner, de eigen, gemeenschappelijke of de partners (klein-)kinderen en (groot-)ouders. Net zoals bij niet-EU-onderdanen vallen zowel echtgenoten als geregistreerde partners onder deze regeling. Voor de (klein-)kinderen geldt dat ze jonger dan 21 jaar dienen te zijn of nog ten laste moeten zijn van de Belg of EU-burger die in België verblijft. De (groot-)ouders moeten ook ten laste zijn.

Ook hier zijn er bijkomende voorwaarden. Bij huwelijken of samenlevingscontracten die worden gesloten nadat de EU-burger naar België kwam, geldt een leeftijdsgrens van 21 jaar.[64] De economisch niet-actieve EU-burger die een familielid laat overkomen en de Belg of zijn echtgenoot/partner die de gezinshereniging van zijn (groot-)ouders wenst, moeten beschikken over een ziekteverzekering en voldoende bestaansmiddelen. Voor gezinshereniging met een EU-student is er een aparte procedure.

Net zoals voor niet-EU-burgers is voor gezinshereniging met EU-burgers en Belgen de controleperiode opgelopen tot drie jaar, wat dezelfde problematische afhankelijkheidsrelatie met zich meebrengt (zie eerder). De omstandigheden waarin het volgende familielid het verblijfsrecht verliest, zijn ook nagenoeg dezelfde: de EU-burger verliest het verblijfsrecht, vertrekt uit België of overlijdt, het huwelijk of geregistreerd partnerschap wordt ontbonden, er is geen gemeenschappelijke vestiging meer of de familieleden van de EU-burger vormen een onredelijke belasting voor het Belgische sociale bijstandsstelsel (artikel 42 quater §1).

Bij gezinshereniging met EU-burgers en Belgen is echter veel beter vastgelegd onder welke omstandigheden van deze principes kan worden afgeweken en het familielid dus toch het verblijfsrecht behoudt. Hun buitenlandse partner of ander gezinslid geniet dus van een betere rechtsbescherming dan deze van niet-EU-burgers. Het meest belangwekkend in deze context zijn de uitzonderingen in het geval van scheiding of ontbinding van het geregistreerde partnerschap, die in artikel 42quater §4 worden opgesomd: (1) indien het koppel minstens drie jaren was gehuwd of samenwoonde, waarvan minstens één jaar in België; (2) indien de ex-partner van de EU-burger of Belg het hoederecht over de (in België verblijvende) kinderen heeft; (3) indien de ex-partner van de EU-burger of Belg omgangsrecht heeft met de minderjarige kinderen en de rechter heeft bepaald dat dit in België moet worden uitgeoefend en dit zolang het nodig is; en (4) als 'bijzonder schrijnende situaties' dit rechtvaardigen, bijvoorbeeld als het familielid tijdens het huwelijk of het geregistreerde partnerschap het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld. Wanneer het familielid voldoet aan één van deze vier voorwaarden en ook kan aantonen werk te hebben of over voldoende bestaansmiddelen te beschikken voor zichzelf en

64 Tenzij het koppel al een jaar samenwoonde voordat de EU-burger naar België kwam.

de familieleden en een ziektekostenverzekering te hebben, krijgt hij een persoonlijk verblijfsrecht. Deze voorwaarden zijn rechtstreeks overgenomen uit de Europese Richtlijn 2004/38/EG (zie verder).

Hoewel het geslacht van het familielid strikt genomen geen enkele rol speelt in de wetgeving, heeft het toch op verschillende manieren een invloed in de uitvoering van de bepalingen van artikel 42quater §4. In de eerste plaats, wat betreft voorwaarden (2) en (3), is het in België gebruikelijk om het hoederecht bij een scheiding aan de vrouw te geven. In die zin is het dus vrij waarschijnlijk dat indien een vrouwelijke buitenlandse partner scheidt van haar Belgische of Europese echtgenoot met wie ze minderjarige kinderen heeft, ze toch in België kan blijven. Ook bepaling (4) is weliswaar neutraal geformuleerd, maar betreft in de praktijk enkel vrouwen. Maar net zoals in artikel 11 §2 is het de minister die bevoegd is om te beoordelen wat deze 'schrijnende situaties' dan wel inhouden en of aan alle voorwaarden is voldaan. Tot slot, de algemene voorwaarde dat het familielid in kwestie 'economisch onafhankelijk' dient te zijn kan problematisch zijn voor vrouwen, gezien de afhankelijkheidstoestand ertoe kan hebben geleid dat de vrouw geen kans had om buitenshuis te werken.

c. Gezinsvorming

Wanneer een Belg, EU-burger of niet-EU-burger die in België verblijft in het huwelijk treedt met een buitenlandse persoon terwijl hij in België verblijft, spreken we over gezinsvorming.

Van zodra één van beide partners meer dan drie maanden in België verblijft, is het mogelijk de andere partner als huwelijksmigrant naar België te laten komen. Het recht om te huwen hangt niet vast aan de verblijfsrechtelijke status van de partner, wat betekent dat een Belg of wettig in België verblijvende vreemdeling in principe ook met een persoon zonder verblijfsdocumenten kan trouwen. Voor partners die (rechtstreeks) uit het buitenland komen volstaat het (indien ze visumplichtig zijn) ofwel het specifieke visum type C "met oog op het afsluiten van een huwelijk in België" aan te vragen, ofwel een toeristenvisum aan te vragen. Beide soorten visa laten de huwelijksmigranten toe om tot drie maanden ('kort verblijf') in België te verblijven; binnen die periode van legaal kort verblijf kunnen zij dan in het huwelijk treden.

Het Burgerlijk Wetboek legt een aantal wettelijke huwelijksvoorwaarden op; enkel indien deze zijn vervuld kan er sprake zijn van een geldig huwelijk. De minimumleeftijd om te trouwen is in principe 18 jaar, er moet toestemming zijn van de echtgenoten, er mag geen verwantschap zijn tussen de partners, en er is een verbod op bigamie.

Een gendergerelateerde problematiek bij migratiehuwelijken is deze van de gedwongen huwelijken. Een gedwongen huwelijk wordt aangegaan zonder de vrije toestemming van beide echtgenoten, of wanneer de toestemming van minstens een van de echtgenoten onder geweld of bedreiging werd gegeven. Hoewel ook mannen slachtoffer kunnen

zijn van gedwongen huwelijken, vormen vrouwen en meisjes de meerderheid van de slachtoffers. Gedwongen huwelijken zijn in die zin ernstige genderspecifieke mensenrechtenschendingen (Coene, 2005b). Sinds 25 april 2007 is het dwingen van iemand tot een huwelijk, door middel van geweld of bedreiging, strafbaar in België (artikel 391sexies Strafwetboek). België is daarmee slechts het tweede Europese land, na Noorwegen, dat gedwongen huwelijken als dusdanig strafbaar maakt. Voordien kon een gedwongen huwelijk op zich niet worden bestraft. De strafwetgeving voorzag enkel sancties voor de verboden gedragingen die in de context van dat huwelijk hadden plaatsgevonden (zoals fysiek of psychologisch geweld, verkrachting, bedreiging), of indien het gedwongen huwelijk tegelijk een schijnhuwelijk was.

Een tweede vorm van onwettige huwelijken zijn de schijnhuwelijken. Het schijnhuwelijk werd in 1999 in de Belgische wet opgenomen. In het kader van de strijd tegen schijnhuwelijken is er sindsdien een strenge preventieve controle door de ambtenaar van de burgerlijke stand, die de huwelijksvoltrekking kan weigeren. Reeds afgesloten huwelijken kunnen teniet worden gedaan indien er een vermoeden bestaat dat het om een schijnhuwelijk gaat. Er is sprake van een schijnhuwelijk indien er "uit een geheel van omstandigheden blijkt dat de intentie van minstens één van de echtgenoten kennelijk niet is gericht op het tot stand brengen van een duurzame levensgemeenschap, maar enkel op het bekomen van een verblijfsrechtelijk voordeel dat is verbonden aan de staat van gehuwde" (artikel 146bis Burgerlijk Wetboek). Opmerkelijk is ook de recente evolutie in de Belgische wetgeving om schijnhuwelijken niet enkel te verhinderen of teniet te doen, maar ook te 'criminaliseren' en te sanctioneren met een geld- en/of gevangenisstraf (Foblets & Vanheule, 2006). Met de wet van 12 januari 2006 werd een (poging tot) schijnhuwelijk immers strafbaar. Het gaat echter vooral om een symbolische wetgeving, aangezien in de praktijk nog geen strafrechtelijke veroordelingen zijn uitgesproken wegens schijnhuwelijken.

Wat volgens Ratia & Walter (2009) opvalt aan de Belgische beleidsaanpak van gedwongen huwelijken is dat deze automatisch in de context van migratiehuwelijken worden geplaatst, en ook meestal in één adem worden genoemd met schijnhuwelijken,[65] terwijl gedwongen huwelijken net zo goed kunnen plaatsvinden tussen partners met de Belgische nationaliteit. Die verstrengeling valt af te leiden uit de organisatie van de strijd tegen schijn- en gedwongen huwelijken op gemeenteniveau: in verschillende steden, waaronder Gent en Antwerpen, is er bijvoorbeeld een 'Cel Schijn- en Afgedwongen huwelijken' werkzaam. Het is daar reeds lang de praktijk om gedwongen huwelijken als een soort van schijnhuwelijk te behandelen (zie Beyens, 2005). Gedwongen huwelijken werden op zich pas in 2007 strafbaar.

Zowel bij gedwongen huwelijken als bij schijnhuwelijken ligt de klemtoon op preventie, dat wil zeggen

65 Een voorbeeld van hoe een gedwongen huwelijk tegelijk een schijnhuwelijk kan zijn, is wanneer een in België verblijvende vrouw door haar familie wordt gedwongen om met een neef uit het land van herkomst te huwen, om zo voor hem verblijfsrecht te bekomen. Dit soort combinaties is echter veeleer uitzondering dan de regel.

het verhinderen van dit soort huwelijken. De bevoegdheid daarvoor ligt bij de gemeentelijke ambtenaren van de burgerlijke stand. Alle huwelijksaanvragen waarbij één van de partijen niet over een (permanent) verblijfsstatuut beschikt worden doorgelicht (Beyens, 2005). De ambtenaar kan dan beslissen het huwelijk uit te stellen of niet toe te laten. Er is echter een aantal knelpunten rond de preventieve controle door de ambtenaren. De schijnhuwelijkcellen hebben een gedecentraliseerde werking zonder overkoepelende instantie, waardoor de aanpak van stad tot stad verschilt (Heyse e.a., 2007). Er is ook een gebrekkige reglementering van de procedure. Zo hebben de ambtenaren bij hun beslissingen een grote discretionaire bevoegdheid. In een omzendbrief werd weliswaar een lijst indicatoren vastgelegd die op een schijnhuwelijk kunnen wijzen,[66] maar in feite zijn er geen wettelijk vastgelegde criteria of een gestandaardiseerde procedure. Wat gedwongen huwelijken betreft, ontbreekt het helemaal aan richtlijnen die de overheidsfunctionarissen moeten helpen om dit soort huwelijken preventief te identificeren of op te sporen.

Volgens de Hart (2000) weegt genderstereotiepe beeldvorming door in de beslissingen van de ambtenaren. Haar onderzoek in Nederland bracht aan het licht dat Nederlandse vrouwen met een buitenlandse partner veel vaker dan Nederlandse mannen ervan worden verdacht een schijnhuwelijk te willen aangaan. Hoewel meerdere elementen hierin meespelen, stelt de Hart vast dat het clichébeeld van de 'onbezonnen, naïeve (blanke) vrouw' die er door haar buitenlandse partner 'wordt ingeluisd' om verblijfspapieren te krijgen, één van de oorzaken is. Er bestaat een mannelijk equivalent van dit beeld, dat de Hart als de 'goede lobbes' omschrijft. Dit is een laagopgeleide, meestal wat oudere blanke man die "niet nadenkt en zich door een exotische dame met haar seksuele listen tot een huwelijk laat verleiden". Soms werpt de man zich op als redder van zijn (meestal) jonge partner, die niet zelden uit het prostitutiemilieu komt. Toch werden Nederlandse vrouwen en hun buitenlandse partners vaker gecontroleerd, was er vaker 'daadwerkelijke twijfel' over hun relatie en kwam er vaker een negatieve eindbeslissing (de Hart, 2000). De problematisering van gemengde relaties gaat ook verder dan louter verdenking van schijnhuwelijk: volgens Spickard (1989) worden gemengde huwelijken nooit gezien als romantische liefdeshuwelijken, maar worden ze altijd geproblematiseerd, gemarginaliseerd en als in strijd met de openbare orde en zedelijkheid beschouwd (geciteerd in de Hart, 2000, p. 10).

Gelijkaardig onderzoek rond de beslissingen van ambtenaren in België is er niet, maar het is niet onredelijk te veronderstellen dat dit soort gegenderde beeldvorming ook meespeelt bij de Belgische ambtenaren. De beeldvorming wordt overigens ook gevoed door sommige van de voorgeschreven indicatoren voor een schijnhuwelijk, met name 'dat één van de partners werkzaam is/was in de prostitutie' (wat uiteraard voornamelijk op buitenlandse vrouwen slaat). Cijfers van de Cel Schijn- en Afgedwongen huwelijken in Antwerpen uit 2005 wijzen overi-

66 (1) Partijen verstaan elkaar niet, of kunnen enkel op een gebrekkige manier met elkaar communiceren, of doen beroep op een tolk; (2) partijen hebben elkaar vóór de huwelijkssluiting nooit eerder ontmoet; (3) een van de partijen woont duurzaam samen met iemand anders; (4) partijen kennen elkaars naam of nationaliteit niet; (5) een van de aanstaande echtgenoten weet niet waar de andere werkt; (6) manifest uiteenlopende verklaringen omtrent de omstandigheden van de ontmoeting; (7) een som geld wordt beloofd bij het aangaan van het huwelijk; (8) het uitoefenen van prostitutie door één van beiden; (9) het optreden van een tussenpersoon; (10) een groot leeftijdsverschil.

gens in dezelfde richting als het onderzoek van de Hart: er werden meer dossiers geopend voor Belgische vrouwen dan mannen (166 versus 136), en er werden opmerkelijk meer gemengde huwelijken met Belgische vrouwen geweigerd in vergelijking met deze met Belgische mannen (82 versus 32).

Een derde problematiek die meestal in de context van gezinsvorming plaatsvindt, is deze van de vrouwen met een buitenlandse of dubbele nationaliteit met verblijfrecht in België wier identiteitspapieren worden ontnomen door de familie tijdens een bezoek aan het land van herkomst. Op die manier wordt terugkeer naar België verhinderd. Enerzijds gaat het om meisjes en vrouwen die reeds lang in België wonen en vaak de dubbele nationaliteit hebben, die tijdens een kort bezoek aan het land van herkomst de papieren worden ontnomen (vaak als drukkingsmiddel voor een gedwongen of gearrangeerd huwelijk). Anderzijds gaat het om vrouwen die via gezinshereniging naar België kwamen, maar gedurende de eerste drie jaren tijdens een bezoek aan het land van herkomst worden achtergelaten.

De aanpak van deze problematiek verschilt naargelang de vrouw de Belgische nationaliteit heeft of niet. Wanneer het gaat om een vrouw met dubbele nationaliteit (bijvoorbeeld Belgisch-Marokkaans) kan zij zich wenden tot de Belgische ambassade, die een visum zal geven als de autoriteiten van het land van herkomst zich er niet tegen verzetten. Wanneer de vrouw niet de Belgische nationaliteit heeft, zijn het de autoriteiten van het land van herkomst die beslissen of de vrouw naar België kan terugkeren. Voor vrouwen met enkel de buitenlandse nationaliteit is het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat bevoegd is voor de Belgische consulaten in het buitenland, bereid om daar waar het kan en er ook geen kans bestaat op diplomatieke incidenten, in te grijpen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, geciteerd in NVR, 2002, p. 21-23). Er is ook de mogelijkheid om wanneer de autoriteiten in het land van herkomst zouden weigeren een paspoort af te leveren, een 'laissez-passer' te geven vanuit de Belgische overheid, na controle van een aantal gegevens (Ibid.). Omwille van de soevereiniteit van elk land om visa af te leveren blijft dit alles echter een diplomatieke evenwichtsoefening. Foblets beveelt dan ook aan om meer aandacht aan preventie te schenken ter bestrijding van dit fenomeen (Foblets, geciteerd in NVR, 2002). Sensibilisering is noodzakelijk om vrouwen en meisjes bewust te maken van de problematiek. Dit kan hen waakzamer maken en hen er toe aanzetten om voorzorgsmaatregelen te nemen (bijvoorbeeld door het nemen van een kopie van de identiteitsbewijzen of door het afleggen van een verklaring bij de gemeentediensten waarin ze de duur van de vakantie in het land van herkomst vastleggen). Om allochtone meisjes en jongens te sensibiliseren over hun rechten en huwelijksperspectieven werd in 2009 voor de tweede maal de brochure "Vakantietijd: huwelijkstijd?" (KBS, 2009) verspreid via scholen en eerstelijnsorganisaties. Daarin wordt onder meer stilgestaan bij de hiervoor beschreven problematiek, geeft men praktische tips hoe achterlating kan worden voorkomen en

welke stappen men kan ondernemen in het geval men toch in die situatie terechtkomt.

Terwijl veel migratiehuwelijken tot stand komen via sociale of familienetwerken of door spontane ontmoeting van de partners, spelen ook huwelijksbureaus een rol in het samenbrengen van de partners. De hoofdactiviteit van een huwelijksbureau is huwelijksbemiddeling, dat wil zeggen "elke activiteit waarbij tegen vergoeding ontmoetingen tussen personen worden geregeld die rechtstreeks of onrechtstreeks tot een huwelijk of tot een vaste relatie moeten leiden". In België wordt de exploitatie van deze commerciële bureaus geregeld en gecontroleerd via de wet van 9 maart 1993 (B.S. 24 april 1993). De wet heeft drie doelstellingen: (1) de sector saneren en transparanter maken door verplichte registratie, (2) de consumenten beschermen tegen bepaalde onkiese methoden, en (3) de strijd aanbinden met praktijken die afbreuk doen aan de menselijke waardigheid. De wet voorziet echter geen kwaliteitscontrole van de aangeboden diensten. Wel is het zo dat "hij die reclame maakt of doet maken voor voorstellen tot het organiseren van ontmoetingen, of een dergelijk voorstel doet onder een vorm die afbreuk doet aan de menselijke waardigheid, inzonderheid door een onterend beeld te geven van de man of de vrouw" een straf riskeert (artikel 12). Met deze bepaling beoogde de wetgever vooral reclame of verkooptechnieken, waarbij vrouwen, vaak afkomstig uit economisch zwakkere of derdewereldlanden, als koopwaar worden aangeboden door onaanvaardbare methodes van verkoop per catalogus (de Ruyver e.a., 1999). Terwijl in de motivering van de wet geen referentie wordt gemaakt aan 'gender' is het duidelijk dat in de advertenties van deze bureaus volop gebruik wordt gemaakt van genderstereotiepe en seksistische omschrijvingen. De aangeboden vrouwen worden steevast met adjectieven als 'sensueel', 'gehoorzaam', 'huiselijk' of 'traditioneel' omschreven en vaak worden de vrouwen op basis van seksueel getinte foto's gepresenteerd en geselecteerd (Vartti, 2003; Giabiconi). De klanten worden ook op het hart gedrukt dat deze vrouwen 'anders' zijn dan de Belgische; men hoeft dus niet bang te zijn dat ze teveel op hun strepen zullen staan. Dit soort verkooptechnieken blijken echter onvoldoende om tot een veroordeling omwille van de 'afbreuk aan de menselijke waardigheid' te leiden. In de praktijk geeft de overtreding van artikel 12 slechts zelden aanleiding tot een straf: uit een evaluatie van de wet bleek namelijk dat de via controles vastgestelde overtredingen van de huwelijksbureaus voornamelijk betrekking hadden op formele tekortkomingen, zoals de afwezigheid van door de wet verplicht gestelde contractuele bepalingen (Belgische Senaat, vragen en antwoorden nr. 134, 04/11/99 door dhr. Maertens).

4.2. Europa

De Europese Unie speelt een actieve rol in het gezinsherenigingsbeleid. Met betrekking tot onderdanen van de EU, waaronder ook Belgen, is Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidsta-

ten voor de burgers van de Unie en hun familieleden van toepassing. Het recht op gezinshereniging van niet-EU-onderdanen, ook wel 'derdelanders' ("third country nationals") genoemd, wordt vastgelegd in Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (de 'Gezinsherenigingsrichtlijn'). De lidstaten zijn er toe gebonden deze richtlijnen in nationaal recht om te zetten, wat in België gebeurde door respectievelijk de wet van 15 september 2006 (gezinshereniging door niet-EU-burgers) en de wet van 25 april 2007 (gezinshereniging door EU-burgers).

a. Gezinshereniging met een niet-EU-onderdaan

De algemene teneur in Richtlijn 2003/86/EG is dat gezinshereniging een recht is (versus een gunst) voor de niet-EU-onderdaan. Dit betekent dat de lidstaten de plicht hebben het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren. Het recht op gezinshereniging moet ook worden toegepast "zonder onderscheid op grond van ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid" (Overweging (5)). Er moet echter wel aan bepaalde criteria en materiële voorwaarden worden voldaan. De richtlijn bakent deze criteria en voorwaarden af; de lidstaten zijn vrij om minder strenge voorwaarden te hanteren.

Bij enkele bepalingen in de Gezinsherenigingsrichtlijn had de wetgever duidelijk de bescherming van vrouwen of vrouwelijke migranten in het achterhoofd. Artikel 4, lid 4 verbiedt gezinshereniging bij polygame huwelijken, indien de gezinshereniger reeds met een echtgenoot samenwoont op het grondgebied van die lidstaat.[67] De motivatie van deze beslissing is dat "het noodzakelijk is bij de uitoefening van het recht op gezinshereniging dat de door de lidstaten erkende waarden en beginselen worden geëerbiedigd, zulks met name met betrekking tot de rechten van de vrouwen en kinderen, op grond waarvan het gerechtvaardigd is dat beperkingen kunnen worden opgelegd ten aanzien van verzoeken tot gezinshereniging van polygame gezinnen" (Overweging (11)). De toekenning van verblijfsrecht aan de tweede echtgenoot op basis van gezinshereniging zou dus in strijd zijn met het verbod op polygamie in de lidstaten.

Er wordt ook bijzondere aandacht aan jonge huwelijksmigranten gegeven: "met het oog op een betere integratie en teneinde gedwongen huwelijken te voorkomen, kunnen de lidstaten eisen dat de gezinshereniger en zijn echtgenote een minimumleeftijd hebben, en ten hoogste de leeftijd van 21 jaar hebben; alvorens de echtgenote zich bij hem kan voegen" (artikel 4, lid 5, Gezinsherenigingsrichtlijn).[68]

Artikel 15, lid 1, bepaalt dat de partner en meerderjarige kinderen uiterlijk na vijf jaar verblijf recht hebben op een autonome verblijfstitel. Het afhankelijke verblijfsstatuut wordt dus geconsolideerd op Europees niveau, en dit voor een maximale periode

67 Wat de kinderen van de tweede echtgenoot betreft, wordt hun recht op hereniging niet uitgesloten, maar kan het wel 'worden beperkt'.

68 De Nederlandstalige geconsolideerde vertaling van deze bepaling laat overigens sterk te wensen over. Er wordt over "de gezinshereniger en zijn echtgenote" gesproken, terwijl in alle andere talen in deze bepaling een neutralere term gebruikt wordt ("the spouse", "le conjoint") en/of zowel het mannelijke als het vrouwelijke voornaamwoord ("his/her spouse"). Het eenmalig gebruik van de vrouwelijke vorm 'echtgenote' in de Nederlandstalige versie is verwarrend; het zou immers de misvatting kunnen creëren dat wanneer 'echtgenoot' wordt geschreven, het enkel over mannen gaat. Het suggereert ook dat het gevaar voor gedwongen huwelijken of gebrekkige integratie louter aanwezig is voor vrouwelijke huwelijksmigranten en nooit voor mannelijke huwelijksmigranten. Daarnaast is ook de bepaling "ten hoogste de leeftijd van 21 jaar" erg verwarrend geformuleerd, het gaat immers om de hoogst toegelaten minimumleeftijd.

van vijf jaar. Wanneer de gezinshereniger geen werkelijk huwelijks- of gezinsleven (meer) onderhoudt met het gezinslid of de gezinsleden, of wanneer die een huwelijk of duurzame relatie is aangegaan met iemand anders, kunnen de lidstaten de verblijfstitel van een gezinslid intrekken (artikel 16, lid 1, b&c). De wetgever was er zich weliswaar van bewust dat er uitzonderlijke omstandigheden bestaan waarin het onwenselijk of onmenselijk zou zijn om dit te doen. Artikel 15, lid 3 bepaalt dat in het geval van "weduwnaar- of weduwschap, echtscheiding, scheiding, of van overlijden" of "buitengewoon moeilijke omstandigheden", de lidstaten bepalingen moeten voorzien om te waarborgen dat een autonome verblijfstitel kan worden verleend. Er wordt dus niet expliciet verwezen naar situaties van misbruik die kunnen voortvloeien uit de afhankelijkheidsrelatie tussen de partners.

Binnen de Europese instellingen zijn erg kritische stemmen te horen in verband met de gendergevoeligheid van de Gezinsherenigingsrichtlijn. In de resolutie "Women's immigration: the role and place of immigrant women in the European Union (2006/2010 (INI))" neemt het Europees Parlement onder meer de afhankelijke verblijfsstatus en de gevolgen hiervan voor vrouwen op de korrel: "vrouwelijke migranten ondergaan vaak ernstige discriminatie door hun afhankelijkheid van hun echtgenoots legale status, op basis van Richtlijn 2003/86/EG (niet-autonome status, beperkte toegang tot de arbeidsmarkt, onzekere verblijfstatus in het geval van weduwschap, scheiding) en omwille van de mentaliteit, negatieve stereotypes en praktijken uit hun landen van herkomst die ook in de gastlanden aanwezig zijn". Vrouwelijke migranten worden, zo stelt het Europees Parlement, vaker blootgesteld aan misbruik wat onder meer is te wijten aan hun financiële en wettelijke afhankelijkheidspositie. Het Europees Parlement is dan ook van mening dat de lidstaten, wanneer ze aanvragen voor een autonome status in overweging nemen, bijzondere aandacht moeten hebben voor de situatie van vrouwelijke migranten die het slachtoffer zijn van 'fysiek of psychologisch geweld, zoals gedwongen of gearrangeerde huwelijken', en alle noodzakelijke administratieve maatregelen moeten treffen om deze vrouwen te beschermen.

Ook de Raad van Europa veroordeelt de problematische afhankelijkheidspositie waarin vrouwelijke migranten door het gezinsherenigingsbeleid worden geduwd: in Resolutie 1478 (2006) roept de Parlementaire vergadering de lidstaten op "om te verzekeren dat de fundamentele rechten van immigrantenvrouwen worden beschermd door, onder andere, immigrantenvrouwen die onder de gezinsherenigingsregeling aankomen, een wettelijke status toe te kennen die onafhankelijk is van hun echtgenoot, indien mogelijk binnen een jaar na hun aankomst" (artikel 7.1.1). Ze benadrukt ook dat voor vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld de toekenning van een wettelijke status en verblijfsvergunning, onafhankelijk van hun echtgenoot (bij gezinshereniging) of werkgever (bij arbeidsmigratie), dient te worden vergemakkelijkt (artikel 7.4). Het

achterhouden van verblijfs- of identiteitsdocumenten van deze vrouwen door de echtgenoot moet ook strafbaar worden gesteld (artikel 7.1.2).

Volgens het Europees Parlement schort er ook wat aan de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn: "Richtlijn 2003/86/EG is nog niet door alle lidstaten naar behoren ten uitvoer gelegd, waardoor het nog steeds heel goed mogelijk is vrouwelijke immigranten te discrimineren" (2006/2010 (INI), artikel 6).

Een ander element van de Gezinsherenigingsrichtlijn dat mogelijk een negatief effect heeft op vrouwen, zijn de materiële voorwaarden die aan de gezinshereniger worden gesteld. Het gaat om drie voorwaarden: hij dient te beschikken over 'normale' huisvesting, over een ziektekostenverzekering voor zichzelf en de gezinsleden, en over 'stabiele en regelmatige inkomsten' die volstaan om het gezin te onderhouden (artikel 7). Hoe hoog deze stabiele, regelmatige inkomsten zijn, kunnen de lidstaten zelf invullen. In de praktijk blijkt dat een inkomensvereiste discriminerend kan zijn voor vrouwen (WODC & INDIAC, 2009). Dit heeft onder meer te maken met de segregatie op de arbeidsmarkt op basis van gender en afkomst. De meeste vrouwelijke migranten werken in een zeer beperkt segment van de arbeidsmarkt, dat net wordt gekenmerkt door flexibiliteit, lage lonen en deeltijds werk. De kans dat vrouwen niet kunnen voldoen aan het vereiste inkomen is dus groter dan bij mannelijke gezinsherenigers.

b. Gezinshereniging met een EU-burger

Wanneer een EU-burger die in een lidstaat verblijft gezinshereniging aanvraagt met een Europees of niet-Europees familielid, valt hij onder Richtlijn 2004/38/EG. Deze richtlijn vervangt eerdere verordeningen en richtlijnen die het vrije verkeer van personen in de EU regelen. Om het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten te waarborgen dat alle burgers van de EU hebben, dient dit recht, althans de wetgever, "ook aan familieleden, ongeacht hun nationaliteit, te worden verleend".

Net zoals voor de familie van niet-EU-burgers, is er ook voor familieleden van EU-burgers een periode van afhankelijk verblijfsrecht. Indien de gezinshereniger een EU-burger is, is er echter een veel sterkere rechtsbescherming aanwezig. Als bijvoorbeeld de EU-burger in kwestie overlijdt, mogen zijn familieleden toch in het gastland blijven, op voorwaarde dat ze daar al minstens één jaar verbleven (artikel 12, lid 2). Als de EU-burger kinderen heeft, zorgt zijn overlijden of vertrek uit de lidstaat niet voor een opheffing van het verblijfsrecht voor zijn kinderen en de voogd, die bij overlijden logischerwijze de achterblijvende partner zal zijn.

Wanneer het familielid zelf de nationaliteit van een lidstaat bezit, heeft scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of geregistreerd partnerschap zelfs geen enkele invloed op hun verblijfsrecht (artikel 13, lid 1). Zij moeten slechts voldoen aan één van de basisvoorwaarden voor het recht op

vrij verkeer in de EU (artikel 7, lid 1) om een zelfstandig verblijfsstatuut te bekomen: (1) werknemer of zelfstandige zijn, (2) over voldoende bestaansmiddelen beschikken, (3) studeren in het gastland en een ziektekostenverzekering hebben, en (4) familielid zijn van een burger van de EU. Voor Europese gezinshereniging (dus EU-burgers met EU-burgers) stelt zich de problematiek van de afhankelijke verblijfsvergunning in veel mindere mate.

Ook de rechtspositie van familieleden die geen EU-nationaliteit hebben, wordt vrij sterk beschermd in het geval van scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of geregistreerd partnerschap. In vier gevallen is er geen verlies van het verblijfsrecht: (1) als het huwelijk minstens drie jaar duurde, waarvan één in het gastland; (2) als de partner/echtgenoot het hoederecht heeft; (3) indien 'bijzonder schrijnende situaties' het rechtvaardigen, bijvoorbeeld wanneer het familielid het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld; (4) indien de ouder omgangsrecht heeft met het kind en de rechter heeft bepaald dat dit in het gastland moet worden uitgeoefend (artikel 13, lid 2). Opnieuw is het echter vereist dat het familielid werknemer/zelfstandige is of op zijn minst over 'toereikende bestaansmiddelen' en een ziektekostenverzekering beschikt, of lid is van een in het gastland gevormde familie van een persoon die aan deze voorwaarden voldoet. Deze feitelijke inkomensvereiste voor het familielid is een opmerkelijke constante in de Europese regelgeving rond gezinshereniging. Zolang het gezin samenwoont wordt de gezinshereniger verondersteld in het levensonderhoud te voorzien van de echtgenoot/partner, maar als er binnen de periode van afhankelijk verblijfsrecht van de echtgenoot/partner een scheiding komt, moet die laatste toch ineens in eigen onderhoud voorzien, wat door de gecreëerde afhankelijkheidsrelatie geen evidentie is.

c. Gezinsvorming

Hoewel het recht om te huwen en een gezin te stichten op Europees niveau is verankerd,[69] ligt met betrekking tot gezinsvorming de klemtoon toch vooral op het bestrijden van misbruik. In 1997 werd de strijd tegen schijnhuwelijken ook op Europees niveau ingezet. De Resolutie van de Raad van 4 december 1997 betreffende maatregelen ter bestrijding van schijnhuwelijken (97/C 382/01) somt onder meer indicatoren op die op een schijnhuwelijk kunnen wijzen. In tegenstelling tot de Belgische wetgeving, wordt 'werkzaamheid in de prostitutie' niet opgenomen, en is de Europese lijst dus meer genderneutraal. In de Gezinsherenigingsrichtlijn werden ook enkele clausules over schijnhuwelijken opgenomen. Zo kunnen lidstaten het verzoek tot toegang of verblijf met het oog op gezinshereniging weigeren of de verblijfstitel van de gezinsleden intrekken of weigeren indien "het huwelijk, het partnerschap of de adoptie uitsluitend tot stand is gebracht om voor de betrokken persoon toegang tot of verblijf in een lidstaat te verkrijgen" (artikel 16, §2, b). Lidstaten mogen ook specifieke controles verrichten wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat er sprake is van fraude of een schijnhuwelijk, -partnerschap of -adoptie (artikel 16, §4). Ook in de Richtlijn over het

69 Zie bijvoorbeeld het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000/C 364/01) artikel 7 (eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven) en artikel 9 (recht te huwen en recht een gezin te stichten).

recht op vrij verkeer van EU-burgers en hun familieleden worden schijnhuwelijken vermeld, zij het veel minder uitgebreid en in voorzichtigere bepalingen. Interessant is dat in het oorspronkelijke voorstel in het geval van een scheiding de partners minstens vijf jaar getrouwd dienen te zijn vooraleer onafhankelijk verblijfsrecht wordt toegekend aan de afhankelijke (niet-EU-)partner, "om schijnhuwelijken tegen te gaan" (de Hart, 2006). De vrees voor schijnhuwelijken – een al bij al vrij marginaal fenomeen – werd dus aangehaald als legitimatie voor een zeer lang afhankelijk verblijfsrecht voor alle familieleden. In de definitieve versie werd deze bepaling echter weggelaten en vervangen door de vereiste van drie jaar huwelijk, waarvan één jaar in het gastland, om na scheiding onafhankelijk verblijfsrecht te kunnen krijgen.

In Resolutie 2006/2010(INI), artikel 33 veroordeelt het Europees Parlement gedwongen huwelijken en "verzoekt ze de lidstaten in hun eigen wetgeving maatregelen op te nemen om wie ook onder hun burgers die een gedwongen huwelijk wil aangaan of helpt te organiseren, te vervolgen, ook als het gaat om gedwongen huwelijken die buiten hun grondgebied worden gesloten". De Raad van Europa gaf eerder al een gelijkaardige aanbeveling. In Aanbeveling (2002)5 van het Ministercommittee aan de Lidstaten betreffende de bescherming van vrouwen tegen geweld worden gedwongen huwelijken beschouwd als een vorm van gendergebonden geweld (op dezelfde lijn als genitale verminking, aanranding en incest) die door de lidstaten moet worden bestreden door "gedwongen huwelijken, die zonder de instemming van de betrokken personen gebeurt, te verbieden" (artikel 84).

4.3. Andere Europese lidstaten

Het onderstaande overzicht is gebaseerd op informatie die via een bevraging van zes experts in migratierecht en -beleid (in Frankrijk, Griekenland, Nederland, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) is verkregen.

Er bestaan in de meeste landen wettelijke bepalingen die moeten verhinderen dat vrouwelijke migranten die in het kader van gezinshereniging of een migratiehuwelijk met intrafamiliaal geweld worden geconfronteerd of die scheiden in een uitzichtloze situatie terechtkomen.

Artikel L.311-9 van de *Franse* Vreemdelingenwet (CESEDA) bepaalt dat de administratie die bevoegd is voor het verlenen van een verblijfstitel, de verblijfstitel niet mag intrekken indien de huwelijksgemeenschap eindigt door intrafamiliaal geweld. Deze wettelijke maatregel beschermt dus vrouwen die in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Frankrijk kwamen en in de eerste jaren van hun huwelijk in een situatie van geweld of misbruik verkeerden. De wettelijke bescherming vertaalt zich echter niet altijd in de praktijk, aangezien veel vrouwen in deze situatie toch geen verblijfstitel krijgen. Het *Nederlandse* gezinsherenigingsbeleid bepaalt dat onder 'bijzondere omstandigheden' (zoals intrafamiliaal geweld) de afhankelijke verblijfstitel kan

worden omgezet in een onafhankelijke verblijfstitel. In dat geval is het dus mogelijk om een onafhankelijke verblijfstitel te krijgen, hoewel de relatie of het huwelijk binnen de eerste drie jaar werd beëindigd. Om hierop aanspraak te kunnen maken, moest tot voor kort het intrafamiliaal geweld kunnen worden aangetoond door een formele aangifte bij de politie en een medisch certificaat van een dokter. De minister van Justitie erkende in 2007 echter dat die vereiste documenten vaak moeilijk te verkrijgen zijn voor vrouwen in die situatie. Voortaan volstaat het dat de politie op de hoogte is van het geweld en kunnen ook verklaringen van andere hulpinstanties als bewijs worden gebruikt. In *Griekenland* bestaat er een soortgelijke regeling. Wanneer een vrouwelijke migrant door een scheiding haar verblijfsvergunning dreigt te verliezen, bestaat de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden toch een onafhankelijke verblijfsvergunning te krijgen (Wet 3386/2005). De eerste voorwaarde is dat het huwelijk minstens drie jaar stand moet hebben gehouden, waarvan minstens 1 jaar in Griekenland. Daarnaast moet er sprake zijn van 'bijzonder harde omstandigheden', zoals intrafamiliaal geweld. Indien de vrouw erin slaagt dit aan te tonen krijgt ze een verblijfsvergunning van één jaar die als dusdanig niet kan worden verlengd. Na dit jaar moet ze op basis van een ander verblijfsmotief (bijvoorbeeld arbeid) een nieuwe verblijfsvergunning aanvragen (en aan alle voorwaarden daartoe voldoen). In het *Verenigd Koninkrijk* verliest de buitenlandse partner in principe het recht op verblijf wanneer het huwelijk in de eerste twee jaren wordt beëindigd of de gezinshereniger sterft. Ook hier werd een uitzonderingsclausule voorzien in de Immigratiewet (Immigration Rules, artikel 289A): indien de in het kader van gezinshereniging naar het VK geïmmigreerde partner kan aantonen dat het huwelijk of het partnerschap omwille van intrafamiliaal geweld werd beëindigd, kan hij aanspraak maken op een verblijfsvergunning van onbepaalde duur. Een heikel punt is wel dat deze regeling niet kan worden ingeroepen na de periode van afhankelijke verblijfsduur van twee jaar, maar vóór de verblijfsvergunning van onbeperkte duur werd aangevraagd. Deze formele vereiste betekent dat van deze vrouwen wordt verwacht dat ze in alle omstandigheden de wettelijke termijnen voor hun aanvraag in de gaten houden, wat uiteraard niet strookt met de realiteit.

In *Tsjechië* is er een geheel verschillende discussie omdat het systeem van afhankelijk verblijfsrecht bij gezinshereniging pas vrij recent werd geïntroduceerd. In het kader van de strijd tegen schijnhuwelijken werd de verblijfswet in 2007 op dit punt gewijzigd. Daardoor kunnen niet-Europese echtgenote(s)(n) van Tsjechische onderdanen pas na twee jaar een permanente verblijfsvergunning aanvragen, terwijl ze dat voordien meteen konden doen. Ingeval het huwelijk in die periode wordt beëindigd, verliezen ze hun verblijfsrechten. Bovendien hebben de buitenlandse partners, zolang ze geen permanente verblijfsvergunning hebben, nauwelijks sociale rechten. In tegenstelling tot de andere bevraagde lidstaten en België, zijn er geen uitzonderingsclausules voorzien, wat betekent dat bij scheiding

de buitenlandse partner automatisch het verblijfsrecht verliest. Dit stoot op hevige kritiek bij plaatselijke ngo's. Zij stellen dat de wetswijziging voor een hoge mate van afhankelijkheid zorgt en ook meer ernstige problemen zoals intrafamiliaal geweld in de hand werkt. Bij gemengde huwelijken zijn het vooral de buitenlandse vrouwen die de negatieve effecten van de wet zullen voelen. De partnerkeuze bij gemengde huwelijken is dusdanig dat Tsjechische mannen meestal voor vrouwen uit Oekraïne en Vietnam kiezen, terwijl Tsjechische vrouwen voornamelijk mannen uit Slowakije, Duitsland en Groot-Brittannië huwen. Door die partnerkeuze zijn het voornamelijk vrouwen van buiten de EU die met de wet zullen worden geconfronteerd. EU-burgers vallen immers onder de Europese regelgeving rond het vrij verkeer van personen.

Ook in *Zweden* moet de buitenlandse partner in principe terugkeren naar het land van herkomst als de relatie of het huwelijk gedurende de periode van afhankelijk verblijfsrecht wordt verbroken. Er zijn enkele uitzonderingen hierop, met name als kan worden aangetoond dat er geweld werd gebruikt tegen de buitenlandse vrouw of haar kinderen of zij een bijzonder band hebben met Zweden. In de rechtspraktijk worden deze bepalingen echter zeer restrictief geïnterpreteerd en zijn de bewijslasten zeer zwaar. Volgens Zweedse ngo's blijven veel vrouwelijke migranten in een gewelddadige relatie leven, uit angst om te worden gedeporteerd of, als ze een aanvraag doen, een negatieve beslissing te krijgen.

Wat de situatie in Zweden wel verschillend maakt, is dat de buitenlandse partner in sommige gevallen direct een onafhankelijk verblijfsrecht krijgt. Daartoe maakt de Zweedse wetgever een onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming. In de Zweedse vreemdelingenwet wordt bepaald dat een vreemdeling een principieel recht heeft op een verblijfsvergunning als hij is getrouwd met of samenwonende partner is van een persoon met een permanent verblijf in Zweden. De overheid heeft bij gezinshereniging dus in principe niet het recht om de ernst van de relatie in twijfel te trekken of het huwelijk te onderzoeken. De verblijfsvergunning kan enkel worden geweigerd indien er tijdens de aanvraag aanwijzingen zijn dat het om een schijnhuwelijk of een kindhuwelijk gaat of dat de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt. De bewijslast hiervoor ligt bij de Migratiecommissie. Als de aanvraag tot gezinshereniging wordt aanvaard, krijgt de buitenlandse partner in principe een tijdelijke (afhankelijke) verblijfsvergunning. Indien het koppel reeds langer dan twee jaar was getrouwd of samenwoonde, krijgt de buitenlandse partner meteen een permanente (onafhankelijke) verblijfsvergunning. Een relatie die reeds haar stabiliteit heeft bewezen, wordt feitelijk verondersteld dat in de toekomst te blijven waardoor de 'proefperiode' van twee jaar overbodig wordt. Deze regeling is uniek in Europa en kan als een "best practice" worden bestempeld omdat het de buitenlandse partner meteen van een permanente, onafhankelijke verblijfsstatus voorziet. De ongezonde afhankelijkheidsrelatie die wordt gecreëerd bij tijdelijk verblijfsrecht is voor

deze koppels dus afwezig. Bij koppels die in het land van herkomst nog geen twee jaar samenleefden, wordt voor een periode van twee jaar of minder een (hernieuwbare) tijdelijke verblijfsvergunning gegeven. Na twee jaar wordt deze omgezet in een permanente verblijfstitel, tenzij de relatie is beëindigd. Ook bij gezinsvorming is het uitgangspunt dat de buitenlandse partner het recht heeft in Zweden te komen wonen (in tegenstelling tot in onder meer het Verenigd Koninkrijk). Een bijkomende vereiste is wel dat de ernst van de relatie moet worden beoordeeld, onder meer door na te gaan hoe goed het koppel elkaar kent, hoe lang ze reeds een koppel vormen, of ze een gemeenschappelijke taal hebben en of ze kinderen hebben of verwachten. Daarbij moet rekening worden gehouden met traditionele, cultureel bepaalde huwelijkspraktijken (zoals gearrangeerde huwelijken). Er zijn echter geen maatregelen rond de detectie van schijn- of gedwongen huwelijken (en het onderscheid tussen gearrangeerde en gedwongen huwelijken) of bescherming van eventuele betrokken slachtoffers (doorgaans vrouwen) die represailles vrezen.

In zowat alle landen is er een tendens tot verstrenging van het gezinsherenigings- en vormingsbeleid. In het kader hiervan worden steeds meer voorwaarden opgelegd aan kandidaat-gezinsherenigers en hun buitenlandse partners. Soms hebben die een ongelijke impact op mannen en vrouwen. In *Frankrijk* werd in 2007 een verplichte "évaluation de l'intégration républicaine" ingevoerd. Kandidaten voor gezinshereniging met een Franse onderdaan moeten in hun land van herkomst een proef afleggen waarin ze aantonen de Franse taal en de republikeinse waarden voldoende te kennen. Alle vreemdelingen die zijn toegelaten in het kader van gezinshereniging moeten ook een inburgeringscontract tekenen ("contrat d'acceuil et d'intégration"). Het is onduidelijk of deze maatregelen een ongelijk effect hebben op mannelijke en vrouwelijke kandidaten, aangezien ze nog maar pas zijn ingevoerd. De doelstelling ervan is voornamelijk om buitenlandse partners beter te integreren in de Franse samenleving en niet om bepaalde groepen uit te sluiten. In *Nederland* moet de gezinshereniger (dus de in Nederland verblijvende partner) sinds 2004 120% van het minimuminkomen verdienen om in aanmerking te komen. Uit kwantitatief onderzoek bleek dat het optrekken van de inkomenseis vooral vrouwelijke kandidaat-gezinsherenigers bemoeilijkt om een buitenlandse partner naar Nederland te halen. Vooral voor jonge autochtone Nederlandse vrouwen en niet-Europese vrouwen, blijkt dat de lat hoog ligt. Vooral voor de autochtone vrouwen is dit een opmerkelijke vaststelling, omdat hun opleidingsniveau niet lager is dan dat van de mannen. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat vrouwen vaker deeltijds werken (WODC & INDIAC, 2009). De inkomensvereiste voor gezinsherenigers is dus een voorbeeld van een erg 'genderongevoelige' beleidsmaatregel. In het *Verenigd Koninkrijk* is de regelgeving rond gezinshereniging niet erg stabiel. De voorwaarden waaraan beide partners moeten voldoen veranderen gemiddeld om de twee tot drie jaar. Of een buitenlandse partner wordt toegelaten

in het kader van gezinshereniging, hangt in grote mate af van de interpretatie van deze regels door de bevoegde ambtenaren. Er is ook geen recht op verblijf in de wet verankerd voor de echtgeno(o)t(e) van een Brits onderdaan.

Een problematiek die in *Nederland* in de kijker staat, is deze van de buitenlandse echtgenotes met een afhankelijke verblijfsstatus die tegen hun wil door hun man met een Nederlandse verblijfstitel of nationaliteit worden achtergelaten in het land van herkomst. De Nederlandse wet voorziet dat deze vrouwen een visum kunnen krijgen om naar Nederland te reizen. Als er "klemmende redenen van humanitaire aard" zijn, zoals de aanwezigheid van kinderen met de Nederlandse nationaliteit, kunnen deze vrouwen ook een Nederlandse verblijfstitel krijgen. Interessant is dat de wet "de maatschappelijke positie van vrouwen in hun land van herkomst" als één van de mogelijke "klemmende redenen van humanitaire aard" beschouwt. Een andere familiegerelateerde problematiek die hoofdzakelijk vrouwen treft, betreft eergerelateerd geweld. Wanneer er sprake is van een dreiging van eergerelateerd geweld in Nederland én in het land van herkomst, dan kan de vrouw in aanmerking komen voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Om vrouwelijke migranten en andere betrokken partijen beter te informeren, gaf de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in 2009 een meertalige brochure uit waarin de (verblijfs-) rechten van buitenlandse vrouwen in situaties van intrafamiliaal geweld, eergerelateerd geweld, achterlating en mensenhandel worden omschreven. Om de drempel voor aangifte van deze problematieken te verlagen, trad in 2006 de IND-Werkinstructie (nr. 2006/17) rond de rol van contactpersonen aangaande gendergerelateerde zaken in voege. Deze contactpersonen moeten binnen de IND fungeren als eerste aanspreekpunt rond de voornoemde gezinsproblematieken, die voornamelijk vrouwen met een afhankelijk verblijfsstatuut, maar ook vrouwen met een ander verblijfsstatuut, kunnen treffen: (1) zaken van vrouwen en hun eventuele kinderen, die tegen hun wil en zonder identiteits- en/of geldige verblijfsdocumenten in het land van herkomst zijn achtergelaten, (2) zaken waarin huiselijk geweld een rol speelt in samenhang met de verblijfstitel, en (3) reguliere zaken waarin eergerelateerd geweld een rol speelt. In deze dossiers mogen enkel de "contactpersonen gendergerelateerde zaken" van de IND beslissen. De contactpersonen kunnen in het belang van de vreemdeling beslissen om zaken naar zich toe te trekken en versneld af te handelen. Om de twee maanden komen ze ook samen voor het bespreken van (beleids-)problemen en het formuleren van oplossingen. Daarnaast dienen ze kennis te verspreiden rond deze gendergerelateerde zaken (o.a. registratie van afgelopen zaken, landeninformatie). In feite treden zij dus op als een soort van 'genderexperten' in de drie hiervoor genoemde domeinen.

In *Zweden* kan een migratiehuwelijk ook worden tegengehouden indien er aanwijzingen zijn dat de Zweedse of de in Zweden verblijvende man een strafblad heeft – met een veroordeling voor huise-

lijk geweld of geweld tegen vrouwen – of dat er een vermoeden is dat de buitenlandse partner of haar kinderen zullen worden onderworpen aan geweld als hen een verblijfsvergunning wordt gegeven. In die gevallen wordt geen verblijfsvergunning gegeven om de vrouw te beschermen. Deze maatregel kwam er toen bleek dat er Zweedse mannen waren die systematisch buitenlandse vrouwen naar Zweden haalden om hen uit te buiten en te misbruiken.

4.4. Aanbevelingen voor verder onderzoek

Inzake de genderaspecten in gezinsvorming en -hereniging in België stellen we volgende aanbevelingen voor verder onderzoek voor.

(1) In de Belgische en de Europese regelgeving wordt met betrekking tot het afhankelijke verblijfsrecht waarbij de gezinshereniger geen EU-burger is geen onderscheid gemaakt tussen jonggehuwden of koppels die al jaren getrouwd zijn: elke buitenlandse partner wordt onderworpen aan de afhankelijke verblijfsduur van drie jaar. In het kader hiervan, kan onderzoek worden gedaan naar "best practices" in andere landen die wel de mogelijkheid voorzien om in bepaalde gevallen meteen een onafhankelijk verblijfsrecht te verwerven. Zweden, bijvoorbeeld, kent meteen een onafhankelijk verblijfsrecht toe aan de buitenlandse partner als het koppel reeds twee jaar was getrouwd.

(2) Zoals hiervoor beschreven, wordt in de Belgische en Europese regelgeving vrijwel exclusief gefocust op fysiek geweld binnen het huwelijk. In de realiteit kunnen ook andere vormen van geweld en misbruik voorkomen in de context van een migratiehuwelijk of gezinshereniging, zoals een verbod te werken of alleen buitenshuis te gaan, het afnemen van inkomsten, het verplichten een hoofddoek te dragen, enzovoort. Het is onduidelijk in welke mate verschillende vormen van geweld en misleiding voorkomen in migratiehuwelijken en welke risicofactoren meespelen. Niet enkel de partner, maar ook de schoonfamilie kan een belangrijke actor zijn. In eventueel verder onderzoek moeten zowel mannelijke als vrouwelijke huwelijksmigranten aan bod komen, omdat de afhankelijke verblijfsstatus ongetwijfeld ook negatieve (weliswaar genderspecifieke) gevolgen heeft voor mannen (bijvoorbeeld financiele uitbuiting door de schoonfamilie).

(3) Uit Nederlands onderzoek van de Hart (2000, 2003, 2006) blijkt dat genderstereotiepe aannames een niet te onderschatten rol spelen in de beoordeling van schijnhuwelijken door ambtenaren. Zoals hiervoor aangegeven, zijn er aanwijzingen dat ook in België autochtone vrouwen veel vaker worden verdacht van een schijnhuwelijk dan autochtone mannen. Het verdient dat ook aanbeveling om de besluitvorming van de ambtenaren met betrekking tot schijnhuwelijken onder de loep te nemen, met bijzondere aandacht voor gegenderde beeldvorming.

(4) Met betrekking tot gedwongen huwelijken, is de begripsverwarring met schijnhuwelijken misschien deels te wijten aan onvoldoende kennis over het fenomeen. Onderzoek naar de oorzaken en omstandigheden waarin gedwongen huwelijken plaatsvinden zou dit kunnen verhelpen. In het kader van dergelijk onderzoek kunnen, op basis van kennis over de risicofactoren, ook preventie- en detectie-instrumenten worden ontworpen.

(5) Een relevante, maar complexe materie in het kader van gezinshereniging en -vorming die hiervoor niet aan bod kwam, is het genderaspect in het familierecht van de landen van herkomst. Wanneer er een geschil optreedt in het kader van een huwelijk, (echt)scheiding, adoptie of het bepalen van afstamming waarbij één van de betrokken partijen niet-Belg is, bepaalt het internationaal privaatrecht welk land bevoegd is en welk recht toepassing zal vinden.[70] In het geval het land van herkomst bevoegd is, kan dit ernstige implicaties hebben voor de betrokken vrouwen, omdat in heel wat landen van herkomst vrouwen en mannen een ongelijke positie hebben in het familierecht. Een onderzoek naar het genderaspect in het familierecht van de landen van herkomst, met focus op de rechtsregels die het meest relevant zijn voor de migranten in België (bijvoorbeeld rond echtscheiding[71] en hoederecht) zou meer inzicht geven in de draagwijdte hiervan.

70 Over het internationaal (privaatrecht terzake het) familierecht verscheen onlangs een toegankelijke brochure, opgebouwd rond vijftig vaakgestelde vragen: "Familie zonder grenzen. 50 vragen over het internationaal familiaal recht" (CGKR, 2009).

71 De publicatie "Echtscheiding bij personen van Turkse en Marokkaanse herkomst" van Suzana Koelet (2009) licht voor deze twee migratiegemeenschappen toe wat de juridische context is voor echtscheiding. Daarin wordt duidelijk dat de wetgeving en de kijk op echtscheidingen in Marokko en Turkije sterk gegenderd is.

5. GENDER IN HET ARBEIDSMIGRATIEBELEID

5.1. België

Om te beoordelen of het Belgische arbeidsmigratiebeleid gendergevoelig is, moet in feite naar verschillende elementen worden gekeken. In haar eerste "Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies" (2009) identificeert de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) enkele dimensies die daarbij van belang zijn. Gendergevoeligheid impliceert dat vrouwen een evenredige toegang hebben tot de reguliere arbeidsmigratiekanalen en de arbeidsmarkt en dit op het niveau van hun kwalificaties en competenties. Daarnaast moeten de toegelaten arbeidsmigranten beroep kunnen doen op elementaire rechten, zoals het recht op familieleven, niet-discriminerende en fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en zelfontplooiing. Dus zowel in het 'toelatingsbeleid' als het 'post-toelatingsbeleid' moet gender in rekening worden gebracht (OVSE, 2009).

In de context van dit onderzoek zal echter enkel naar de eerste dimensie worden gekeken (het toelatingsbeleid), en dit om drie redenen. Ten eerste valt het beleid rond de participatie van migranten op de arbeidsmarkt grotendeels onder de bevoegdheid van de gemeenschappen (o.a. beroepsopleidingen) en gewesten (o.a. tewerkstellingsprogramma's en de toepassing van de normen inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten), terwijl dit onderzoek is gericht op het federale asiel- en migratiebeleid. Ten tweede leunt het post-toelatingsbeleid ook veel dichter aan bij het thema 'integratie' dan bij 'migratie', aangezien het draait om de evenredige arbeidsmarktparticipatie van de vreemdelingen of Belgen van vreemde afkomst. Ten derde kadert het ook veeleer in een breder non-discriminatie-, diversiteits- of gelijkekansenbeleid waarin nieuwe migranten slechts één van de vele doelgroepen zijn. Het is niet de opzet van dit onderzoek om daarop in te gaan.

De mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie naar België worden op een aantal manieren sterk ingeperkt.[72] Vreemdelingen kunnen in principe slechts in België komen werken als arbeidsmigrant indien een arbeidsmarktonderzoek heeft uitgewezen dat er binnen een redelijke termijn geen geschikte arbeidskracht zal worden gevonden op de Belgische (of Europese) arbeidsmarkt. Een aantal beroepscategorieën is wettelijk vrijgesteld van dit arbeidsmarktonderzoek: hooggeschoold personeel, leidinggevend personeel, langdurig ingezetenen met tweede verblijf in België, gespecialiseerde technici, navorsers, gasthoogleraren, au-pairjongeren, stagairs en beroepssporters. Daarnaast is er per regio (Vlaanderen, Brussel, Wallonië en de Duitstalige regio) een lijst met 'knelpuntberoepen'. Voor nieuwe EU-onderdanen die in die categorieën vallen, geldt er een vereenvoudigde procedure. In de praktijk betekent dit dat het gros van de knelpuntenberoepen wordt ingevuld door Roemenen en Bulgaren.

Wat de landen van herkomst betreft, is wettelijk bepaald dat "de arbeidsvergunning alleen wordt toegekend voor die werknemers die onderdaan zijn van de landen waarmede België door internationale overeenkomsten of akkoorden inzake de tewerkstelling van werknemers verbonden is".[73] Concreet gaat het hier over de EU/EER-landen, Zwitserland, Algerije, Marokko, Tunesië, Turkije, Kroatië, Slovenië, Macedonië en Bosnië-Herzegovina. In individuele gevallen kan de bevoegde minister ook werknemers uit andere landen een arbeidskaart bezorgen, wat in de praktijk ook gebeurt. De beperking qua

72 Voor een meer gedetailleerde en volledige beschrijving van de voorwaarden en procedures rond arbeidsmigratie, zie www.vmc.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=636#voorwaarden.

73 Artikel 10 van het Koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (B.S. 26 juni 1999).

landen van herkomst geldt ook niet als het gaat om de beroepscategorieën die zijn vrijgesteld van een arbeidsmarktonderzoek. Wanneer naar de afkomst wordt gekeken van de arbeidsmigranten, valt het op dat de meerderheid van arbeidsmigranten (78%) in 2008 uit Europa (inclusief Turkije) komt, waarvan de overgrote meerderheid uit Polen, Roemenië en Bulgarije. De migranten die niet-Europees zijn, komen in hoofdzaak uit India, Japan en de Verenigde Staten.[74] Die vaststelling geldt overigens nog sterker voor vrouwen (83% uit Europa) dan voor mannen (76% uit Europa), omdat minder dan 15% van de Indische en slechts 8% van de Japanse arbeidsmigranten vrouwen zijn. Belgische arbeidsmigratie is dus in hoofdzaak een Europese kwestie, zeker voor vrouwen.

In de regel dient de werkgever de aanvraag in voor een arbeidsvergunning. De arbeidsvergunning is in principe geldig voor één welbepaalde functie bij één welbepaalde werkgever. Indien de aanvraag positief wordt beoordeeld, wordt een arbeidskaart B afgeleverd aan de buitenlandse werknemer. Zodra de arbeidskaart B is afgeleverd, kan ook een verblijfsvergunning worden aangevraagd.

Een opmerkelijke vaststelling is dat er disproportioneel weinig vrouwelijke arbeidsmigranten een arbeidskaart B krijgen. Het aandeel van de vrouwelijke arbeidsmigranten in België in de periode 2000-2008 schommelt tussen 23,9% en 33,2%.[75] Bij uitsplitsing naar gewest komt een iets complexere realiteit aan het licht: in het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en de Duitstalige regio wordt de algemene vaststelling bevestigd dat minder dan een derde van de arbeidsmigranten vrouwen zijn (respectievelijk 29,5%, 28,4% en 21,8%), maar in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krijgen daarentegen meer vrouwen dan mannen een arbeidskaart B (54,5%).[76] Dat vrouwelijke overwicht in Brussel is vooral te danken aan het groot aantal arbeidskaarten B dat aan Oost-Europese vrouwelijke arbeidsmigranten (Poolse, Roemeense en Bulgaarse) wordt gegeven.

Het is niet eenvoudig een verklaring te geven voor het relatief lage aantal vrouwelijke arbeidsmigranten in het algemeen en de afwijkende Brusselse situatie in het bijzonder. Terwijl het moeilijk hard te maken is dat het beleid arbeidsmigratie van mannen zou aanmoedigen ten koste van arbeidsmigratie van vrouwen (CGKR, 2007), zijn er elementen die er op wijzen dat het algemeen lage aandeel vrouwen bij arbeidsmigratie ook geen toeval is.

Ten eerste heeft het lagere aandeel vrouwen ongetwijfeld te maken met de sectoren waarin vrouwen en mannen werken en de beleidskeuze om voor bepaalde beroepen de toegangsprocedure te versoepelen. Illustratief zijn de per gewest opgestelde knelpuntberoepenlijsten die worden gedomineerd door beroepen en sectoren waarin voornamelijk mannen werken (land- en tuinbouwsector, bouwsector, informatica, enzovoort). Het is dus niet verwonderlijk dat meer mannen dan vrouwen via dit systeem een arbeidskaart B ontvangen. De Brusselse situatie vormt hierop een uitzondering. Een

74 FOD WASO (2008). Arbeidskaarten A en B volgens geslacht en nationaliteit van 2000 tot 2008.

75 FOD WASO (2008). Arbeidskaarten A en B volgens geslacht en nationaliteit van 2000 tot 2008.

76 FOD WASO (2008). Arbeidskaarten A en B naar gewest, geslacht en nationaliteit in 2008.

recent onderzoek naar medische migratie (Geets, 2008) geeft de vermoedelijke verklaring voor het hoge aantal vrouwelijke arbeidsmigranten in Brussel. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nam de gezondheidssector in 2006 maar liefst 301 van de 406 nieuw afgeleverde en hernieuwde arbeidskaarten B voor zijn rekening. Voor deze sector is het aandeel vrouwen dat een arbeidskaart B aanvraagt zeer hoog (74% in 2006). In de andere gewesten is deze trend van medische migratie daarentegen geheel afwezig (Vlaanderen) of veel minder uitgesproken (Wallonië), hoewel 'verpleegkundige' wel een knelpuntberoep is.

Ten tweede valt het lage aantal vrouwen in de toekenning van arbeidskaarten B ook te verklaren door het ontbreken van een functionerend wettelijk kader voor buitenlands huishoudelijk personeel, voornamelijk bestaande uit vrouwen. Hoewel de vraag naar huishoudelijke hulp steeds toeneemt door de groeiende dualisering van de samenleving, de huidige arbeidsorganisatie gekenmerkt door een toename van tweeverdieners met kinderen, en de vergrijzing (KBS, 2005), wordt huishoudelijk werk nergens als knelpuntberoep erkend. Daardoor is het nagenoeg onmogelijk voor buitenlands huishoudelijk personeel om een arbeidskaart B te krijgen.[77] De Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten (OR.C.A) stelt dat het feit dat de schoonmaaksector niet is opgenomen in de lijst knelpuntberoepen, de toegang voor vrouwen erg moeilijk maakt (Forum Asiel en Migraties, 2008). Omgekeerd vormt de huishouden schoonmaaksector doorgaans de enige sector waarin vrouwen zonder papieren werk vinden. Er is dus een duidelijk verband tussen het non-beleid rond huishoudelijk werk en clandestiene arbeid: door het grote aanbod aan (vrouwelijke) clandestiene migranten in de huishoudelijke sector vervalt de economische noodzaak om legale arbeidsmigratiekanalen open te stellen voor buitenlandse huishoudelijke hulp. De Koning Boudewijnstichting (2005, p. 8) doet een gelijkaardige vaststelling: "hoewel het Belgische juridisch arsenaal wel degelijk voorziet in een wettelijk kader voor deze arbeidsrealiteit, kan men toch vaststellen dat deze categorie van werklieden haar activiteiten vaak zonder arbeidsovereenkomst en zonder sociale zekerheid uitvoert. Deze vaststelling is des te pijnlijker omdat vaak illegaal op het Belgisch grondgebied verblijvende migranten deze huisarbeid op zich nemen en dat zij nu net geen verblijfsvergunning en ook geen arbeidsvergunning krijgen omdat men ervan uitgaat dat er geen tekort bestaat aan arbeidskrachten, hetgeen de aanwerving van vreemde arbeidskrachten zou rechtvaardigen."

Het feit dat vrouwen zonder papieren voornamelijk zijn tewerkgesteld als huishoudelijke werksters, heeft ook gevolgen voor hun toegang tot regularisatieprocedures. Een belangrijk element in de regularisatieronde die liep van 15 september tot 15 december 2009 is de zogenaamde "duurzame lokale verankering in België". Indien de vreemdeling zonder verblijfsvergunning sinds 31 maart 2007 een ononderbroken verblijf in België had en die een kopie van een arbeidscontract bij een be-

77 Dit geldt niet voor het diplomatieke huispersoneel, dat onder een bijzondere regeling valt.

paalde werkgever voorlegde – hetzij van bepaalde duur van minstens één jaar, hetzij van onbepaalde duur, dat minimaal voorziet in een inkomen equivalent aan het minimumloon – kwam hij in aanmerking voor regularisatie op basis van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet.[78] Voor clandestiene huishoudelijke werksters zijn die voorwaarden moeilijk te vervullen. Veel huishoudsters werken zonder arbeidsovereenkomst voor particulieren of onder het minimumloon. Bovendien werken ze vaak deeltijds en voor verschillende werkgevers tegelijk, wat de vereiste om 'een inkomen equivalent aan het minimumloon' te evenaren erg moeilijk maakt. Het deeltijdse, versnipperde werk is overigens eigen aan de sector, want ook in de (legale) professionele schoonmaaksector werken de meeste werknemers zonder voltijdse contracten. Maar het grootste obstakel is dat de vreemdeling een arbeidskaart B moet aanvragen bij de gewesten. Zoals hierboven aangegeven, wordt die enkel uitgereikt aan bepaalde wettelijk vastgelegde beroepsgroepen (zoals hoogopgeleiden) en zijn er daarnaast de 'knelpuntberoepen'. Indien daarover geen verdere instructies komen, kunnen de gewesten dus naar eigen believen enkel arbeidskaarten B uitreiken aan regularisatieaanvragers binnen die beroepsgroepen en vallen huishoudelijke werksters dus per definitie uit de boot.[79] Het Forum voor Asiel en Migraties pleitte er al eerder voor om de maatregel voor verblijf via de arbeidsmarkt niet te beperkten tot knelpuntenberoepen, "omdat de sectoren waar werknemers zonder papieren werk kunnen vinden niet altijd overeen komen met de lijsten van knelpuntberoepen. Zo zijn noch de schoonmaak noch de sector van het huispersoneel op deze lijsten terug te vinden, dus zeker voor vrouwen is een vrije toegang erg belangrijk" (Forum Asiel en Migraties, 2008).

Het is duidelijk dat er een verband is tussen de beperkte mogelijkheden voor legale vrouwelijke arbeidsmigratie en het voorkomen van illegale migratie. Dat is misschien nog het meest frappant bij het 'oudste beroep'. Prostitutie bevindt zich in België in een schemerzone: het is op zich niet strafbaar (enkel de uitbating ervan) maar het wordt ook niet erkend als beroep. Legale arbeidsmigratie als prostituee is onmogelijk. Vermeulen stelt voor om prostitutie als 'knelpuntberoep' te erkennen. Door het openstellen van een legaal migratiekanaal voor buitenlandse prostituees, in combinatie met andere maatregelen zoals een opheffing van het bordeelverbod voor bonafide uitbaters en het invoeren van kwaliteitslabels, zou de politie zich voornamelijk op de mensenhandelaars kunnen concentreren. Maar hij is er zich ook van bewust dat "zo'n beleid een legalisering van de prostitutie veronderstelt en dat momenteel politiek totaal onmogelijk is" (Gert Vermeulen, geïnterviewd door John De Wit, 13 maart 2008). Los van de vraag naar de mogelijk positieve invloed van legalisering, moet als kritische kanttekening worden opgemerkt dat Vermeulen van de controversiële assumptie vertrekt dat prostitutie een volwaardig beroep vormt en dat een dergelijk beleid als effect kan hebben dat het buitenlandse vrouwen aanzet om als prostituee te migreren.

78 Instructie van minister Melchior Wathelet (19 juli 2009) met betrekking tot de toepassing van het oude artikel 9,3 en het artikel 9bis van de Vreemdelingenwet.

79 In eerdere voorstellen voor de laatste regularisatieronde (15 september 2009-15 december 2009) was het de bedoeling om enkel op clandestiene arbeidsmigranten met een knelpuntberoep te focussen.

Een derde mogelijke verklaring voor het lage aandeel vrouwelijke arbeidsmigranten is de inkomensvereiste die wordt gesteld aan hoogopgeleide en leidinggevende arbeidsmigranten. In België is er een loonkloof tussen mannen en vrouwen,[80] waardoor een inkomensvereiste voor hoogopgeleide migratie een discriminerend effect kan ressorteren voor vrouwen. Het effect hiervan op arbeidsmigratie naar België valt moeilijk in te schatten, maar is vermoedelijk vrij beperkt, aangezien de inkomensvereisten voor hooggeschoolden en leidinggevenden in België zeker niet uitzonderlijk hoog liggen in vergelijking met andere Europese landen zoals Nederland of het Verenigd Koninkrijk.

5.2. Europa

Arbeidsmigratie krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht op het Europese beleidsniveau. Er heerst de idee dat Europese samenwerking nodig is om voornamelijk hoogopgeleide arbeidsmigranten van buiten Europa aan te trekken en de concurrentie met andere bestemmingen (in hoofdzaak de Verenigde Staten) in deze "battle for brains" aan te gaan. Daarnaast is het openen van kanalen voor legale arbeidsmigratie ook een strategie om illegale migratie naar Europa in te dijken.

In januari 2005 publiceerde de Europese Commissie een Groenboek rond arbeidsmigratie, waarin ze de voornaamste uitdagingen en discussiepunten rond een gezamenlijk Europees arbeidsmigratiebeleid op een rijtje zette (COM(2004)811 final). Het doel hiervan was om de discussie rond legale migratie aan te zwengelen door een aantal kernvragen naar voren te schuiven. Na een consultatieronde kwam ze tot het besluit dat "er algemene steun bestaat voor een gemeenschappelijk EU-beleid voor economische immigratie, maar dat de meningen over de te volgen aanpak en de te verwachten resultaten uiteen lopen". Op basis van de suggesties die daarbij werden gedaan, ontwikkelde de Europese Commissie haar beleidsplan rond legale migratie, waarin de geplande wetgevende initiatieven werden toegelicht (SEC(2005)1680). Omdat de Europese Commissie zich bewust is van de terughoudendheid van de lidstaten voor een te sterke regulering en van de uiteenlopende arbeidsmarktbehoeften, wil ze "niet-bureaucratische en flexibele instrumenten aanreiken waarmee enerzijds alle arbeidsimmigranten eerlijk en met inachtneming van hun rechten worden bejegend, en anderzijds aantrekkelijke voorwaarden worden geschapen voor bepaalde categorieën immigranten die de EU nodig heeft". Daarmee zwakt de Europese Commissie eerdere ambitieuze voorstellen af. De instrumenten zullen enkel de toelatingsvoorwaarden en -procedures voor bepaalde categorieën arbeidsmigranten en de rechten van werkende niet-EU onderdanen vastleggen. Meer specifiek gaat het over vier groepen arbeidsmigranten: seizoensarbeiders, hooggeschoolde arbeidskrachten, bezoldigde stagiairs en gedetacheerde personen. Wat de gendergevoeligheid betreft, neemt de Europese Commissie zich voor om "bij de uitwerking van deze initiatieven het genderaspect goed in het oog te houden om de meest kwetsbare groepen te beschermen". Dat is

80 Zie: *De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België – Jaarrapport 2009* van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

echter geen referentie aan een meer genderevenwichtig toelatingsbeleid, maar wel aan allerlei migratiegerelateerde kwesties zoals integratie, illegale immigratie, mensensmokkel en illegale tewerkstelling. Die houding is symptomatisch voor het Europese beleid rond arbeidsmigratie: er is wel het besef dat gender een rol speelt in deze problematieken, maar in het uitwerken van een Europees legaal migratiebeleid wordt geen aandacht meer geschonken aan gender. De diagnose is dus gendergevoelig, maar de voorgestelde remedie niet.

Tot nog toe is nog voor geen enkele van deze vier bovengenoemde groepen een richtlijn van toepassing. Voor hooggeschoolde migranten werd op 25 mei 2009 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan van kracht, maar die moet nog worden omgezet in nationaal recht. Hiermee wil de EU een "Blue Card"-systeem invoeren naar analogie van de "Green Cards" in de Verenigde Staten. Hoogopgeleide werknemers van buiten de EU kunnen onder gunstige omstandigheden in een lidstaat komen werken als ze een arbeidscontract hebben met een loon dat minstens anderhalf keer hoger ligt dan het gemiddelde loon in de desbetreffende lidstaat.[81] Richtlijn 2009/50/EG schenkt geen enkele aandacht aan de rol van gender in arbeidsmigratie of het probleem dat een inkomensvereiste stelt aan vrouwelijke arbeidsmigranten.

De laatste jaren groeide ook het besef dat een efficiënt migratiebeleid moet worden ondersteund door een goed integratiebeleid, en dat toegang tot arbeid een cruciaal onderdeel is van succesvolle integratie. Onder het Franse voorzitterschap werd in 2008 door de Europese Raad een "Europees Pact voor Immigratie en Asiel" goedgekeurd. Dit politieke statement zette de prioriteiten van het Europese asiel- en migratiebeleid op een rijtje. Een van deze prioriteiten was om legale migratie in overeenstemming met de belangen van de lidstaten te organiseren en ook integratie aan te moedigen. De beleidsvoorstellen bevatten echter geen enkele indicatie dat gender daarin een belangrijke rol speelt of dat de beleidsaanpak een mogelijk verschillende uitwerking heeft op mannen en vrouwen. De enige verwijzing naar 'gender' is de bepaling dat "de gelijkheid van vrouwen en mannen één van de fundamentele Europese waarden is, die het beleid dient te eerbiedigen".

In de andere Europese instellingen daarentegen, is er wel aandacht voor de specifieke problemen van migrantenvrouwen op de arbeidsmarkt. Het "Gemeenschappelijke immigratiebeleid voor Europa", het overkoepelende beleidsplan rond migratie voor de EU dat de Europese Commissie in 2008 lanceerde, beklemtoont dat "vrouwelijke migranten van buiten de EU het extra moeilijk hebben op de arbeidsmarkt". Daarom moeten de EU en de lidstaten "meer investeren in maatregelen om werkloze en economisch niet-actieve derdelanders die al legaal in de EU-lidstaten verblijven, aan werk te helpen,

81 Lidstaten kunnen, indien ze dat wensen, de inkomensvereiste hoger leggen.

bijvoorbeeld door verpleegkundigen en andere gezondheidswerkers op te leiden. Deze maatregelen moeten in het bijzonder op vrouwen zijn gericht". Verder adviseert men "maatregelen te ontwikkelen die een reëel alternatief bieden voor illegale tewerkstelling of legaal werk stimuleren". Om migranten beter te integreren moet "het beleid alle arbeidskrachten in de EU mogelijkheden bieden om op de maatschappelijke ladder te stijgen, sociale grondrechten te eerbiedigen, goede arbeidsvoorwaarden te scheppen en sociale cohesie te creëren. Daarbij moet de nodige aandacht worden gegeven aan de arbeidsparticipatie van immigrantenvrouwen."

Als antwoord op het beleidsplan van de Europese Commissie nam het Europees Parlement een resolutie (22/04/2009, P6 TA(2009)0257) aan waarin ze, met betrekking tot vrouwelijke migranten op de arbeidsmarkt, nog een ander aspect aankaart, namelijk de gebrekkige erkenning van diploma's en competenties. Dit leidt ertoe dat veel migranten, voornamelijk vrouwen, eindigen in betrekkingen voor dewelke ze overgekwalificeerd zijn (artikel 21). Het Europees Parlement roept de lidstaten ook op om een inspanning te leveren op het vlak van informatieverspreiding, teneinde vrouwelijke migranten bewust te maken van hun rechten en (taal-)opleidingsmogelijkheden en om hun toegang tot de arbeidsmarkt te verbeteren (artikel 42). Dat aspect werd ook al in eerdere resoluties aangehaald (zie bijvoorbeeld P5 TA(2004)0028, artikel 21). Meer algemeen beklemtoont ze dat de lidstaten in hun integratiebeleid op gepaste wijze de genderdimensie en de specifieke situatie van vrouwelijke migranten in rekening moeten brengen (artikel 40) en dat "de fundamentele rechten van vrouwelijke migranten moeten worden gerespecteerd, of ze nu een legale status hebben of niet".

De Routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2006-2010, het Europese beleidsdocument bij uitstek rond gendergelijkheid, beschouwt de achtergestelde positie van vrouwelijke migranten op de arbeidsmarkt als een prioritair probleem. Met name de meervoudige discriminatie die vrouwelijke migranten ondervinden, als vrouw en migrant, dient te worden bestreden. De Europese Commissie stelt immers vast dat "kansarme groepen vrouwen vaak slechter af zijn dan de mannen. De situatie van immigrantenvrouwen en vrouwen die tot etnische minderheden behoren, is symptomatisch. Zij worden vaak dubbel gediscrimineerd. Daarom moet gendergelijkheid in het immigratie- en integratiebeleid worden bevorderd teneinde de rechten en de burgerparticipatie van vrouwen te waarborgen, hun arbeidspotentieel ten volle te benutten en hun toegang tot onderwijs en levenslange educatie te leren verbeteren."

De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa zit op dezelfde golflengte door te stellen dat vrouwelijke migranten meervoudige discriminatie ondervinden op de arbeidsmarkt, als vrouw en als migrant. Resolutie 1478 (2006) over de integratie van vrouwelijke immigranten in Europa stelt dat "de toegang van immigrantenvrouwen tot tewerkstelling moet worden bevorderd, positieve maatregelen

moeten worden getroffen om de dubbele discriminatie te bevechten die immigrantenvrouwen op de arbeidsmarkt ondergaan en gunstige omstandigheden moeten worden gecreëerd voor hen om toe te treden tot de arbeidsmarkt en om hun professionele en private leven in evenwicht te houden (in het bijzonder door toegankelijke kinderzorgfaciliteiten te voorzien, die rekening houden met de diversiteit en verschillende talen van kinderen en ouders)" (artikel 7.9). Interessant is ook dat de combinatie arbeid-privéleven, de zogenaamde "work-life balance", van deze vrouwen wordt besproken. Dit is een gendervraagstuk bij uitstek, dat in het migratiebeleid van de EU nauwelijks aan bod komt. Daarnaast vindt de Raad van Europa eveneens dat genderstereotypering van vrouwelijke migranten als 'slachtoffers van restrictieve religieuze of culturele tradities' of als passieve, onderworpen vrouwen dient te worden bestreden via de media en via educatieve inspanningen (artikel 7.11-7.12). In de resolutie komen ook de intrafamiliale genderverhoudingen aan bod: bij de echtgenoten van de vrouwelijke migranten moet het bewustzijn over de gelijkheid van mannen en vrouwen worden aangewakkerd, onder meer door hen op hun verantwoordelijkheid in de zorg voor de kinderen te wijzen. De sensibilisering rond gendergelijkheid dient dus te worden geïntegreerd in integratieprogramma's.

5.3. Andere Europese lidstaten

Het onderstaande overzicht is gebaseerd op informatie die via een bevraging van zes experts in migratierecht en -beleid (in Frankrijk, Griekenland, Nederland, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) is verkregen.

Zowat alle landen werpen zich in de "battle for brains". Ook landen die tot voor kort weinig immigratie kenden, trachten door gunstige bepalingen (hoog-)geschoolde migranten aan te trekken. Het idee dat economische migratie moet worden 'gemanaged', lijkt dus in heel Europa doorgedrongen. De meeste Europese landen leveren echter geen bijzondere inspanningen om daarbij rekening te houden met de verschillende positie van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. In alle bevraagde landen blijkt er ook een kloof tussen het aantal toegelaten mannelijke en vrouwelijke arbeidsmigranten.

In 2008 werkte het *Nederlandse* Kabinet plannen uit voor een efficiënter en eenvoudiger arbeidsmigratiebeleid (tegen 2011), met als doel meer hoogopgeleide migranten aan te trekken. Ook werd beslist om een 'sponsor systeem' in te voeren, met andere woorden de Nederlandse werkgever een grotere verantwoordelijkheid toe te kennen voor de opvolging van de migrant. In het *Verenigd Koninkrijk* is er sinds 2008 een nieuwe aanpak van arbeidsmigratie, gemodelleerd naar het Australische voorbeeld. Centraal staat het puntensysteem. Voor opgeleide migranten, waaronder ook kennismigranten, zijn er twee regimes. Onder "Tier 1" vallen hoogopgeleide migranten (dokters, ingenieurs, ...), die zonder werkaanbod of voorafgaand arbeidsmarktonderzoek in het Verenigd Koninkrijk kunnen komen werken. Onder "Tier 2" vallen

andere opgeleide arbeiders of bedienden, die een vaststaand werkaanbod moeten hebben met een minimum netto-uurloon van £8,80. Het is onder dit tweede, strengere regime dat verzorgend personeel en verpleegsters meestal immigreren, en bijgevolg vallen vrouwen, door de gendersegregatie op de arbeidsmarkt, voornamelijk onder de meer strenge arbeidsmigratieregimes. Naast "Tier 1" en "Tier 2" zijn er nog drie andere procedures voor laagopgeleide beroepen, seizoensarbeid en studenten. Typische 'vrouwenberoepen' zoals huishoudelijk werk of schoonmaak zijn nergens vertegenwoordigd. Dat heeft te maken met de beleidskeuze van het Verenigd Koninkrijk om tekorten aan laaggeschoolde arbeiders of bedienden in te vullen met arbeidsmigranten uit de nieuwe Europese lidstaten (voornamelijk Roemenië en Bulgarije) die momenteel nog geen gebruik kunnen maken van het interne vrije verkeer van personen. *Tsjechië* lanceerde in 2003 het pilootproject "Selection of Qualified Foreign Workers" om opgeleide migranten aan te trekken. Wie in aanmerking komt kan 'punten' verzamelen op basis van arbeid, werkervaring, leeftijd, opleiding en gezinstoestand. Het hebben van een gezin geeft extra punten, wat leidt tot een versnelde permanente verblijfsvergunning en gezinshereniging. Ongeveer 40% van de deelnemers aan het project zijn vrouwen. De pogingen van Tsjechië om hooggeschoolde migranten aan te trekken staan echter nog in de kinderschoenen; het project was tot nog toe ook geen groot succes. In *Griekenland* vormen de taal en de moeilijke sociale integratie als niet-Griek een aanzienlijke barrière voor het aantrekken van hooggeschoolden. Griekenland probeert dit op te vangen door gratis Griekse taallessen aan te bieden. Een extra probleem voor niet-Europese hooggeschoolden is de erkenning van buitenlandse diploma's, aangezien Griekenland niet deelneemt aan de internationale Conventie van de Raad van Europa daaromtrent.

De oververtegenwoordiging van vrouwelijke migranten in de lagere segmenten van de arbeidsmarkt is niet louter te wijten aan hun slechte startpositie in de landen van herkomst. De selectiecriteria voor arbeidsmigratie kunnen er immers toe bijdragen dat vrouwen minder toegang hebben tot het statuut van 'kennismigrant' of 'hooggeschoolde migrant'. In het *Verenigd Koninkrijk* kunnen kandidaat-arbeidsmigranten 'punten' verwerven op basis van verschillende criteria. Voor hooggeschoolde migranten ("Tier 1") spelen opleiding (tot 50 punten), werkervaring in het VK (5 punten), de hoogte van het inkomen (45 punten) en leeftijd (tot 20 punten; hoe jonger, hoe meer punten) mee. Daarnaast zijn er nog enkele algemene vereisten, zoals het slagen in een Engelse taaltest. Op bepaalde punten rijzen in dit "points-based system" echter specifieke barrières voor vrouwelijke kandidaten, die bij een evaluatie van dit systeem door onder meer de Women's National Commission (WNC) naar voren werden geschoven. Omdat vrouwen met kinderen vaak een deel van hun tijd besteden aan zwangerschapsverlof en kinderzorg, bouwden zij dikwijls een minder hoog inkomen op dan mannen. Om die indirecte discriminatie weg te werken, hoeft voor vrouwen die kort voor hun arbeidsvergunningsaanvraag zwangerschaps- of

adoptieverlof namen, het inkomen niet te zijn gebaseerd op de laatste 12 maanden. De WNC wijst er ook op dat er in het puntensysteem een grote waarde wordt gehecht aan vaardigheden die vooral mannen bezitten, terwijl er geen waardering is voor meer 'vrouwelijke' sociale en zorgvaardigheden. Ook het leeftijdscriterium (hoe jonger, hoe beter) ressorteert een mogelijk negatief effect voor vrouwen met kinderen, omdat hun carrière pas later op gang komt door initieel tijd te spenderen aan kinderzorg. Het Britse beleid komt echter niet tegemoet aan deze laatste twee bezorgdheden. In "Tier 2", het arbeidsregime voor geschoolde arbeiders en bedienden, is het hebben van een vaststaand werkaanbod een vereiste. Hoe hoger het (voorziene) loon hiervoor, hoe meer punten de migrant verdient. Dat is indirect discriminerend, aangezien de loonkloof tussen mannen en vrouwen bijna 20% bedraagt. Bovendien werken vrouwen veel vaker deeltijds omwille van gezinszorg (42%, tegenover 9% mannen in 2005), waardoor ze meer moeite hebben de vereiste punten bij elkaar te sprokkelen. Net als België maakt het Verenigd Koninkrijk ook gebruik van een knelpuntberoepenlijst ("shortage occupation list"). Voor beroepen die op die lijst staan, kan een werkgever een arbeidsmigrant aanwerven zonder eerst een advertentie uit te schrijven. De arbeidsmigrant – al dan niet met een knelpuntenberoep – moet een vaststaand werkaanbod in het VK hebben. Op de lijst, die zeer regelmatig wordt aangepast, figureren ook enkele 'vrouwenberoepen' in de zorgsector, zoals verpleegsters, vroedvrouwen en gediplomeerde ouderenverzorgsters, maar geen laaggeschoolde functies zoals huishoudelijke werksters. In *Zweden* wordt arbeidsmigratie gereguleerd op basis van de individuele vraag van een werkgever naar een buitenlandse werknemer. De voornaamste vereiste voor de arbeidsmigrant is dat hij over een vaststaand werkaanbod beschikt van een werkgever of klant in Zweden. Er is dus geen arbeidsmarktonderzoek door de overheid. De werkgever is er wel toe gebonden de job gedurende tien dagen in Zweden en de EU te adverteren. Daarnaast moeten de arbeidsvoorwaarden en lonen ook voldoen aan de Zweedse normen. Door deze aanpak komen in principe alle beroepen in aanmerking voor een arbeidsvergunning, dus ook laaggeschoolde 'vrouwenberoepen', zoals huishoudelijk werk of kinderverzorging, zolang aan de algemene voorwaarden wordt voldaan. Er zijn evenmin quota voorzien. Daarnaast is de mogelijkheid tot arbeidsmigratie naar Zweden ook niet beperkt tot bepaalde landen van herkomst, wat in België wel het geval is. In *Nederland* zijn er drie arbeidsmigratiekanalen: als 'hoogopgeleide migrant', als 'arbeidsmigrant' of als 'wetenschappelijk onderzoeker'. Voor elke categorie is er een inkomensvereiste: hoogopgeleide migranten moeten bruto minimaal € 49.087 (of € 35.997 als ze jonger zijn dan 30 jaar) verdienen; voor arbeidsmigranten en onderzoekers moet het loon hoger zijn dan de sociale uitkering in Nederland. Gezien de salarisverschillen tussen mannen en vrouwen in Nederland (en tussen 'mannen'- en 'vrouwen'-sectoren) heeft dit criterium mogelijk een verschillende uitwerking voor mannen en vrouwen. Vrouwen ondervinden met name meer moeite om aan dit criterium te voldoen dan mannen, ondanks hetzelfde

kennis- en/of functieniveau (E-Quality, 2007). In *Griekenland* is de arbeidsvergunning van arbeidsmigranten sinds 2005 niet meer gebonden aan één bepaalde werkgever. Dat zorgt ervoor dat de arbeidsmigrant, binnen de periode van zijn vergunning, voor verschillende werkgevers tegelijk kan werken of kan wisselen van werkgever. Dat is een goede zaak voor huishoudelijke werksters, omdat het hen toelaat om deeltijds voor meerdere werkgevers te werken.

Wat de migratie van huishoudelijke werksters betreft, is er in de meeste landen geen bijzondere regeling. In *Nederland* vallen zij onder het gewone arbeidsmigratieregime. Dat impliceert echter dat zij enkel worden toegelaten als er geen 'prioriteitsgenietend aanbod' van huishoudelijke werksters op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt is. In de praktijk leidt dit er echter toe dat vrijwel geen vergunningen voor deze vorm van tewerkstelling worden gegeven (E-Quality, 2007). Nederlandse gezinnen die toch buitenlandse huishoudelijke hulp willen, doen daarom vaak een beroep op de au-pairregeling, hoewel in het statuut van au pairs wettelijk gezien 'culturele uitwisseling' centraal staat en huishoudelijke arbeid of kinderzorg bijkomstig is. Werknemers die een huishoudelijke hulp zonder arbeidsvergunning aanwerven, betalen een boete van € 4.000. In het *Verenigd Koninkrijk* is wel een afzonderlijke regeling voorzien die buitenlandse werknemers toelaat om hun huishoudelijk personeel over te brengen naar het Verenigd Koninkrijk. De voorwaarden zijn erg strikt, al heeft de huishoudelijke werkster in tegenstelling tot vroeger nu wel de vrijheid om te veranderen van werkgever, teneinde de kans op uitbuiting of misbruik te verminderen. De macht van de werkgever blijft echter zeer groot, wat migranten in dit statuut blijvend kwetsbaar maakt. Daardoor is er op beleidsvlak ook een tendens om het beleid rond huishoudelijke werksters te koppelen aan het antimensenhandelbeleid. Ook in *Frankrijk* leunt het beleid tegenover irregulier huishoudelijk werk aan bij het beleid rond mensenhandel, omdat er ook meestal sprake is van (of mogelijkheid tot) uitbuiting. In *Tsjechië* werken veel vrouwelijke migranten als huishoudelijk werkster. Meestal worden zij tewerkgesteld door gespecialiseerde bedrijven die hen als goedkope arbeidskrachten inzetten. In *Griekenland* is een aanzienlijk aantal vrouwelijke migranten werkzaam als kinder- of bejaardenverzorgster of als huishoudelijke hulp. Dat valt te verklaren door de toenemende participatie van Griekse vrouwen aan het hoger onderwijs en de tertiaire sector, waardoor huishoudelijke en zorgtaken sinds de jaren 1980 steeds meer door vrouwelijke migranten worden overgenomen. Niettegenstaande het grote belang van hun huishoudelijk werk, zijn deze vrouwelijke migranten compleet onzichtbaar in de statistieken en bestaat er geen beleidsmatige regulering van de sector. De vrouwen in kwestie verblijven vaak zonder papieren in Griekenland en genieten doorgaans geen gepaste opleiding. Als (inwonende) huishoudelijk werkster of verzorgster verdienen ze wel aanzienlijk meer dan het minimumloon en worden ze ook vaak als een lid van de Griekse familie behandeld, waardoor ze dit beroep boven schoonmaakwerk verkiezen. De stabiliteit van hun inkomen heeft

ook een "empowermenteffect" op de vrouwen. Hun echtgenoten werken meestal in seizoensgebonden sectoren (toerisme, bouwsector) en hebben slechts een fluctuerend inkomen.

Een sector waarin veel vrouwelijke arbeidsmigranten worden tewerkgesteld is de zorg- en medische sector. In de jaren 1990 had het *Verenigd Koninkrijk* een zeer actieve rekruteringspolitiek om arbeidstekorten in deze sectoren op te vullen. Vanaf het einde van de jaren 1990 nam de internationale aanwerving van verpleegsters en dokters weer af, omdat de voornaamste tekorten intussen bleken opgevuld. Momenteel tekent zich zelfs een tegengestelde tendens af, waardoor het weer moeilijker wordt voor buitenlandse verpleegsters en dokters om in het Verenigd Koninkrijk te komen werken. Hoewel er ook in *Frankrijk* een tekort is aan medisch en zorgpersoneel, nam Frankrijk geen politieke initiatieven om dit tekort via gerichte arbeidsmigratie in te vullen. Omwille van het sterke corporatisme in de medische sector is het ook weinig waarschijnlijk dat er daar een beleid van rekrutering zou komen. In *Tsjechië* is er echter geen tekort aan zorg- of medisch personeel. Er worden bijgevolg geen bijzondere maatregelen getroffen om medisch of zorgpersoneel aan te trekken en er is zeker geen sprake van grootschalige vrouwelijke migratie in dit domein. In *Griekenland* is het aantal dokters per aantal inwoners bij de hoogste in Europa; van een tekort lijkt dus geen sprake. Bovendien mogen staatsziekenhuizen enkel Griekse of EU-onderdanen tewerkstellen; niet-Europees medisch personeel is dus per definitie geen optie. Ook uit de EU zelf is er praktisch geen medische migratie naar Griekenland, omwille van de weinig aantrekkelijke lonen, de taalbarrière en de gebrekkige erkenning van buitenlandse diploma's in Griekenland. Omwille van die redenen is het weinig waarschijnlijk dat indien de vraag naar medisch en zorgpersoneel zou toenemen, dit een "pull factor" zou worden voor medische migratie.

5.4. Aanbevelingen voor verder onderzoek

Volgende aanbevelingen voor verder onderzoek naar gender en arbeidsmigratie in België kunnen worden geformuleerd:

(1) Er is in België in het algemeen een tekort aan onderzoek naar huishoudelijke arbeid door vrouwelijke migranten. Het is niet gekend wat de precieze omvang is van het fenomeen en welk segment van de huishoudelijke en zorgsector hierdoor wordt bediend. Het is ook onduidelijk welke verblijfsrechtelijke status deze vrouwen genieten: in welke mate wordt deze arbeid verricht door vrouwen zonder papieren, asielzoeksters, vluchtelingen, huwelijksmigranten, migranten in het kader van gezinshereniging? Dit onderzoek mag niet enkel op het 'aanbod' aan zorg focussen, maar moet evenzeer aandacht hebben voor de 'vraagzijde': wie heeft nood aan zorg en waarom wordt voor irreguliere zorg gekozen? Het is noodzakelijk om hierbij het verband in kaart te brengen tussen de aanwezigheid van (irreguliere) vrouwelijke migranten in de infor-

mele zorgsector en de aanwezigheid, kwaliteit en toegankelijkheid van (formele) collectieve zorgvoorzieningen (zoals kindercrèches en bejaardentehuizen). De afweging tussen het reguliere en irreguliere zorgcircuit is voor particulieren met nood aan kinder-, ouderen- of huishoudelijke zorg immers reëel. Een historisch en comparatief perspectief is bij dit onderzoek een must, aangezien de stijgende vraag naar zorg te verklaren valt door demografische veranderingen die in de meeste Europese landen aanwezig zijn. Daarnaast moet ook de rol van de vrouwenemancipatie in België en Europa in rekening worden gebracht, omdat het in toenemende mate buitenshuis werken van autochtone vrouwen er toe leidt dat gezinnen meer en meer een beroep doen op een buitenlandse vrouwelijke betaalde kracht voor de kinderzorg en het huishouden.

(2) Ook dienen de kansen van vrouwelijke clandestiene arbeidsmigranten op regularisatie te worden geëvalueerd. Zoals aangetoond, hebben vrouwelijke migranten die irregulier werk uitoefenen (meestal in de huishoudelijke sector) het soms moeilijk om te voldoen aan de criteria voor regularisatie (zoals de inkomensvereiste of een arbeidscontract, aangezien zij vaak deeltijds en voor verschillende werkgevers hebben gewerkt). Het dient te worden onderzocht of in de laatste regularisatieronde (15 september tot 15 december 2009), alsook in de regularisatie op basis van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet daadwerkelijk proportioneel minder vrouwen dan mannen werden geregulariseerd. De experten tijdens het rondetafelgesprek schoven de Italiaanse aanpak van regularisatie naar voren als "best practice". In Italië zijn naar schatting minstens 600.000 "domestic workers" aan de slag, waarvan de grote meerderheid niet-Europese vrouwen. Om de clandestiene, vaak uitbuitende tewerkstelling in die sector terug te drijven zijn enerzijds inspanningen geleverd op sectoraal niveau door middel van een collectieve arbeidsovereenkomst tussen vakbonden en werknemers rond huishoudelijke arbeid, waarin het huishoudelijk personeel vrijwel identieke rechten krijgt als werknemers in andere sectoren (Rinolfi, 2007) en anderzijds door in de laatste regularisatieronde (september 2009) speciale toegangskanalen te voorzien voor deze categorie van arbeiders. We bevelen dan ook aan om te onderzoeken of het Italiaanse systeem (of delen ervan) ook in België kan worden geïmplementeerd.

(3) Er is eveneens weinig gekend over de gezinssituatie van arbeidsmigranten, en in het bijzonder deze van vrouwelijke arbeidsmigranten. Er wordt te weinig stilgestaan bij het feit dat sommigen onder hen in het land van herkomst een gezin hebben. Deze vrouwen moeten bijgevolg een evenwicht zoeken tussen hun verantwoordelijkheid voor de gezinszorg en het gezinsinkomen.

6. GENDER IN DE AANPAK VAN MENSENHANDEL

Het meest evidente genderaspect van mensenhandel is dat de overgrote meerderheid van de slachtoffers vrouwen zijn en de overgrote meerderheid van de rekruteurs en trafikanten mannen.[82] Oorzaken voor die gegenderde realiteit zijn de vervrouwelijking van armoede, de discriminatie van vrouwen en een gebrek aan kansen in onderwijs en beroepsleven voor vrouwen in de landen van herkomst. De vraag rijst hoe het beleid in de ontvangende landen met die realiteit omgaat, zonder zich te verliezen in genderstereotypen.

6.1. België

a. Definitie van mensenhandel

Mensenhandel werd traditioneel geassocieerd met vrouwen- en kinderhandel, met het oog op seksuele uitbuiting. Een gendergevoelige aanpak van mensenhandel impliceert echter dat de gendersterotiepe beeldvorming rond mensenhandel, waardoor bepaalde slachtoffers – met name mannelijke of niet-seksueel uitgebuite – uit het vizier blijven, wordt doorbroken. Een opmerkelijke, recente evolutie in die zin is de wettelijke verbreding van de inhoud van het concept 'mensenhandel'. De voormalige wet mensenhandel en kinderpornografie van 13 april 1995 focuste nog exclusief op seksuele uitbuiting. Intussen groeide de consensus dat de traditionele beleids- en praktijkfocus op mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting van vrouwen is achterhaald (IRCP, 2006). In overeenstemming hiermee, vult de nieuwe wet mensenhandel van 10 augustus 2005 het begrip mensenhandel ruim in, zijnde werving, vervoer, overbrenging, huisvestiging of opvang van een persoon, met seksuele exploitatie, gedwongen bedelarij, arbeid in mensonwaardige omstandigheden, organenhandel of gedwongen criminaliteit als oogmerk (Strafwetboek, artikel 433quinquies). Daardoor kan een aantal problematieken, die voordien vrij onzichtbaar bleven of met andere middelen werden bestreden, nu als mensenhandel worden gecategoriseerd en aangepakt. Terwijl in de slachtofferdossiers seksuele uitbuiting nog steeds de meest voorkomende vorm van misbruik is (in totaal 55,4%), wint economische uitbuiting aan belang (25,1%).[83] Het rapport "Mensenhandel in beeld. Een eerste kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de Belgische slachtofferdata" (Vermeulen, Van den Herrewegen & Van Puyenbroeck, 2007) verklaart deze verschuiving qua soort meldingen deels door het veranderde overheidsbeleid. Enerzijds is er de toenemende aandacht voor niet-seksuele vormen van uitbuiting, anderzijds is er een steeds repressiever lokaal beleid tegenover prostitutie, waardoor die verschuift naar onzichtbare oorden (internet, bars, privé), wat de bereikbaarheid van de slachtoffers bemoeilijkt. Een tweede verklaring voor de toename van niet-seksueel uitgebuite slachtoffers betreft de vaststelling dat de andere vormen van uitbuiting steeds vaker voorkomen. Zo zijn er sterke aanwijzingen dat bijvoorbeeld de handel met het oog op uitbuiting van arbeid of diensten, of kinderhandel met het oog op illegale adoptie in omvang toenemen (IRCP, 2006). Het beleid staat dus voor de moeilijke opdracht om die 'nieuwe' vormen van mensenhandel aan te pakken, zonder de 'oude' uit het oog te verliezen of te onderschatten. Een aanzienlijk deel van de mensenhandel houdt immers nog steeds verband met uitbuiting voor seksuele doeleinden. Het in-

82 De stelling dat de meeste daders mannen zijn, klopt voor België, maar daarom nog niet voor de landen van herkomst. In België is georganiseerde criminaliteit vooral een mannenzaak (Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, 2005), maar in Oost-Europa en Centraal-Azië zijn meer vrouwen dan mannen actief betrokken (als dader) bij mensenhandel. Niet zelden zijn deze vrouwen voormalige slachtoffers (De Morgen, 12/02/09).

83 De overige 20,5% was slachtoffer van (zware) mensensmokkel, dat wil zeggen illegale grensoverschrijding met een winstoogmerk.

strument dat het opsporings- en vervolgingsbeleid coördineert, vormt de Ministeriële Richtlijn inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel (Col 01/07). In overeenstemming met de nieuwe mensenhandelwet komen hierin ook nieuwere vormen van mensenhandel aan bod, zoals illegale adoptie, gedwongen bedelarij en organenhandel. Het moet gezegd dat niet iedereen even gelukkig is met de uitbreiding van de mensenhandeldefinitie. Vermeulen, Van den Herrewegen en Van Puyenbroeck (2007) vrezen dat de strijd tegen mensenhandel zal worden misbruikt om andere ongewenste praktijken zoals bedelarij of illegale tewerkstelling te bestrijden en dat een te brede definitie het statuut uitholt.

Een andere belangwekkende verandering in de nieuwe mensenhandelwet betreft de vaststelling dat exploitatie op zich voldoende is om als mensenhandel te worden beschouwd; de perceptie of toestemming van het slachtoffer speelt geen rol. Het is dus niet van belang of de uitgebuite persoon zichzelf als slachtoffer ziet en de uitbuiting al dan niet tegen zijn wil gebeurt. Dwang is dus geen noodzakelijk element meer, enkel bij gedwongen criminaliteit ('de persoon tegen zijn wil een misdaad of wanbedrijf doen plegen') moet er dwang worden vastgesteld.[84] Dat betekent niet dat het element 'dwang' helemaal wordt uitgeschakeld, want bij economische uitbuiting wordt 'dwang' in de rechtspraktijk door sommige magistraten als doorslaggevend element beschouwd om te kunnen spreken over 'arbeid in strijd met de menselijke waardigheid' (CGKR, 2007). Bovendien is dwang ook een verzwarend element. Het impliceert echter wel dat de discussie over 'gedwongen' versus 'vrijwillige' prostitutie is achterhaald (voor het beleid althans), omdat niet het element 'dwang' maar wel de vaststelling van 'uitbuiting' centraal staat in de definitie van mensenhandel. Dus of de prostituees zich bewust waren of niet van het soort werk dat ze in België kwamen verrichten, is wettelijk gezien van geen belang, wel of de omstandigheden waarin ze dit werk uitoefenen als 'seksuele uitbuiting' kunnen worden geclassificeerd. Dat het beeld van de 'gedwongen prostitutiemigratie' hoe dan ook achterhaald is, blijkt uit slachtofferdata: slechts bij 8,6% van de slachtoffers was bij de migratie zelf sprake van dwang of ontvoering. De meeste slachtoffers migreerden vrijwillig, meestal om werk te vinden. Een deel (27,2%) wist ook dat ze in de prostitutiesector zouden terechtkomen (Vermeulen, Van den Herrewegen & Van Puyenbroeck, 2007). Deze gegevens nuanceren dus de mate van dwang en ontkrachten het stereotiepe slachtofferbeeld.

Logischerwijze kunnen we ons dan afvragen wat 'uitbuiting' is. Seksuele uitbuiting komt volgens de wet in twee vormen voor: prostitutie en kinderpornografie. Het Centrum voor de Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding bekritiseert deze enge definitie van seksuele uitbuiting, omdat daardoor slachtoffers van andere vormen van seksuele uitbuiting uit de boot vallen, zoals seksuele slavernij buiten het kader van prostitutie (bijvoorbeeld in een gedwongen huwelijk of als au pair) of bedrieglijke

84 Niet iedereen is het daarmee eens: op 29 januari 2009 werd door Nahima Lanjri e.a. een voorstel van resolutie ingediend (Voorstel van resolutie over de strijd tegen de mensenhandel) om 'dwang' in de mensenhandelwet te introduceren, *Parl. St.* Senaat 2008-2009 nr. 4-1155/1.

adoptie (CGKR, 2007). Voor uitbuitende arbeid geldt dat ze 'in strijd met de menselijke waardigheid' moet zijn, een criterium dat in de rechtspraktijk niet op uniforme wijze wordt ingevuld. Voor sommige magistraten is het element dwang doorslaggevend, voor anderen is er sprake van mensenhandel indien het loon lager is dan het wettelijke minimum (CGKR, 2007).

b. Strijd tegen mensenhandel

Het Belgische beleid tegenover de slachtoffers van mensenhandel is gebaseerd op een compromis tussen twee doelstellingen: enerzijds de slachtoffers beschermen, anderzijds mensenhandel bestrijden. Omdat slachtoffers een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de strijd tegen mensenhandel en om misbruiken te voorkomen, werden beide doelstellingen aan elkaar gekoppeld. Daardoor is de bescherming van het slachtoffer afhankelijk van de medewerking aan de procedure tegen de mensenhandelaars. Concreet moeten de slachtoffers drie voorwaarden vervullen om te genieten van het beschermingssysteem: (1) de contacten met de vermoedelijke daders verbreken, (2) zich verplicht laten begeleiden door een gespecialiseerd en erkend onthaalcentrum voor slachtoffers van mensenhandel, en (3) samenwerken met de gerechtelijke overheden via het afleggen van verklaringen of het indienen van een klacht tegen de daders. Indien het slachtoffer zich aan deze voorwaarden houdt, kan hij eerst een tijdelijke en later eventueel een definitieve verblijfsvergunning krijgen. Gezien dit een aantrekkelijk perspectief is, zou men kunnen verwachten dat dit systeem vruchten afwerpt. Het rapport "Mensenhandel in beeld. Een eerste kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de Belgische slachtofferdata" (Vermeulen, Van den Herrewegen & Van Puyenbroeck, 2007) schetst echter een zeer ontnuchterend beeld. Eerst en vooral leggen veel vermoedelijke slachtoffers geen verklaring af en stappen ze niet in de procedure uit angst voor represailles van de trafikanten. Deze weigering om een verklaring af te leggen wordt beschouwd als een teken dat het niet om mensenhandel of -smokkel gaat, waardoor geen begeleiding of opvolging wordt opgestart. Ten tweede wordt maar liefst driekwart van de opgestarte dossiers voortijdig afgebroken. De meest voorkomende reden daarvoor is de verdwijning van het slachtoffer uit het opvangcentrum of de al dan niet vrijwillige terugkeer naar het milieu. Vooral bij slachtoffers van seksuele uitbuiting is de uitval zeer groot omdat zij meestal snel terugkeren naar het milieu. Een deel van de verklaring hiervoor bestaat erin dat slachtoffers zichzelf vaak niet als slachtoffer percipiëren (zie eerder). Ten derde ligt het aandeel slachtoffers dat door de procedure te doorlopen een onbeperkte verblijfstitel verwerft erg laag, namelijk nog geen achtste van alle slachtofferdossiers. Dit is opmerkelijk omdat het verkrijgen van een verblijfstitel vaak de enige of toch de meest doorslaggevende reden is voor de slachtoffers om in begeleiding te stappen en hun medewerking te verlenen aan de autoriteiten.[85]

Aan slachtoffers wier dossier niet voortijdig wordt afgebroken, worden – naast de bijzondere verblijfs-

85 Daarenboven speelt ook een ethisch argument mee in de koppeling van bescherming aan medewerking. Sommigen vinden dat er, vanuit humanitair oogpunt, automatisch bescherming en een (tijdelijke) verblijfstitel zou moeten worden gegeven indien het slachtofferschap vaststaat.

titel voor slachtoffers van mensenhandel – ook geregeld andere verblijfsstatuten toegekend. Zo wordt een deel geregulariseerd via de bijzondere procedure voorzien in artikel 9bis (voormalig 9, derde lid) van de Vreemdelingenwet en een ander deel krijgt een verblijfstitel van onbepaalde duur via de officieuze STOP-procedure.[86] Deze twee procedures doen het aantal slachtoffers dat een verblijfstitel krijgt bijna verdubbelen (Vermeulen, Van den Herrewegen & Van Puyenbroeck, 2007). Tot slot leren sommige slachtoffers een partner kennen en doen zij vervolgens een beroep op het gezinsherenigingsstatuut. Sommige slachtoffers (vooral mannen) stromen ook door naar subsidiaire bescherming.[87]

In tegenstelling tot sommige andere landen,[88] speelt de persoonlijke situatie van het slachtoffer – bijvoorbeeld vrees voor represailles of stigmatisering bij terugkeer naar het land van herkomst – niet mee in de toekenning van de verblijfstitel voor slachtoffers van mensenhandel. Nochtans is in het bijzonder voor vrouwelijke slachtoffers de sociale en economische reïntegratie in het land van herkomst bij terugkeer erg moeilijk. Hun kwetsbare positie kan er bovendien toe leiden dat zij opnieuw betrokken raken bij mensenhandel als slachtoffer, maar soms ook als dader.[89] Het probleem van reïntegratie kan worden verholpen door specifieke integratieprogramma's te ontwikkelen, een aanpak die in het Verenigd Koninkrijk geldt.

Een ander moeilijk punt vormt de identificatie van de slachtoffers. Hoewel er een eenvormige regelgeving bestaat, krijgen niet alle slachtoffers dezelfde behandeling (CGKR, 2007). Dat probleem stelt zich vooral bij economisch uitgebuite migranten, die vaak veeleer als 'clandestiene arbeidsmigranten' of 'zwartwerkers' dan als slachtoffers van mensenhandel worden beschouwd. Het gevolg is dat deze vaak niet worden doorverwezen naar de opvangcentra, worden opgesloten in gesloten centra of zelfs worden gerepatrieerd. Op dit punt lijken mannelijke slachtoffers vaker dan vrouwen de dupe te zijn, aangezien zij hoofdzakelijk als werkkracht worden uitgebuit. Dat stemt ook overeen met het genderstereotiepe beeld van het slachtoffer van mensenhandel: de actoren en diensten op het terrein ondervinden moeilijkheden om mannelijke illegale migranten als hulpbehoevend slachtoffer te beschouwen, wat bij vrouwen veel minder het geval is.

In tegenstelling tot de dossierbehandeling van asielzoekers, wordt bij behandeling van de slachtofferdossiers van mensenhandel geen bijzonder genderbeleid gevoerd. Nochtans komen er bij slachtoffers van mensenhandel, en dan vooral deze die seksueel uitgebuit zijn, gelijkaardige moeilijkheden voor als bij gendergebonden vervolging. Er zijn bijvoorbeeld geen maatregelen die bepalen dat seksueel mishandelde of getraumatiseerde vrouwen het geslacht van de ondervragende agenten kunnen kiezen. In de praktijk blijken vrouwen van bepaalde nationaliteiten (Chinese, Vietnamese) nochtans erg gesloten zijn tegenover mannelijke agenten (CGKR, 2009b). Meestal verhoren de politiediensten de slachtoffers onmiddellijk na identificatie, hoewel er

86 De STOP-procedure voorziet een verblijfstitel van permanente duur wanneer het slachtoffer reeds minstens twee jaar in de mensenhandelprocedure zit en ook kan aantonen geïntegreerd te zijn. Het gaat om een officieuze procedure, die wel algemene bijval geniet van de belangrijkste actoren. Op 13 januari 2009 diende Philippe Mahoux een wetsvoorstel in om deze praktijk in de wet te verankeren (Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 61/5 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde de strijd tegen mensenhandel op te voeren, *Parl. St.* Senaat 2008-2009 nr. 4-1113/1). (Wegens de ontbinding van het parlement in mei 2010 verviel dit wetsvoorstel. Het werd opnieuw ingediend door Philippe Mahoux e.a. in oktober 2010, *Parl. St.* Senaat 2010, nr. 5-245/1, nvdr.)

87 Opmerking van Koen Dewulf tijdens het rondetafelgesprek "De genderdimensie in het asiel- en migratiebeleid" op 16 november 2009.

88 Bij de Nederlandse B9-titel voor slachtoffers van mensenhandel is dat wel het geval (zie verder).

89 De paper "Re/integration of trafficked persons: how can our work be more effective" (2008) van de Koning Boudewijnstichting geeft een overzicht van mogelijke beperkingen en belemmeringen voor duurzame re/integratie die vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel ondervinden bij hun terugkeer.

volgens de wet een reflectieperiode van 45 dagen is voorzien (CGKR, 2007).

c. Preventiebeleid

Aangezien België geen herkomstland maar een transit- en bestemmingsland is voor mensenhandel, ligt de focus veeleer op de bestrijding van mensenhandel dan op preventie. Desalniettemin werden reeds preventieve acties ondernomen, meestal in het kader van ontwikkelingssamenwerking in onder meer West-Afrika, Georgië, het gebied van de Grote Meren (Rwanda, Burundi, Oeganda en de Democratische Republiek Congo) en Marokko. De projecten zijn meestal sensibiliserend van aard, sommige geven aandacht aan ongelijke man-vrouwverhoudingen (CGKR, 2007).

6.2. Europa

a. Definitie van mensenhandel

Aanvankelijk richtte de EU zich zo goed als uitsluitend op vrouwen- en kinderhandel met seksuele exploitatie als oogmerk (zie bijvoorbeeld de eerste mededeling van de Europese Commissie ter preventie en bestrijding van vrouwenhandel voor seksuele exploitatie uit 1996). De term 'vrouwenhandel' werd dan ook couranter gebruikt dan 'mensenhandel'. Sindsdien evolueerde het concept naar een bredere invulling. Het Kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel geeft een inclusieve definitie van mensenhandel en neemt zowel seksuele exploitatie (waaronder prostitutie van anderen, pornografie) als uitbuiting van arbeid of diensten door middel van dwang, verplichting, slavernij of met dienstarbeid te vergelijken praktijken op.[90] Opmerkelijk is dat, in tegenstelling tot België, dwang hier wel een onderdeel vormt van de definitie.

b. Strijd tegen mensenhandel

Ook in het Europese beleid worden de twee doelstellingen van de strijd tegen mensenhandel, met name het fenomeen bestrijden en de slachtoffers beschermen, aan elkaar gekoppeld. De krijtlijnen van deze gecombineerde aanpak worden opgenomen in Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie. Zoals de titel van de Richtlijn aangeeft, wordt het verkrijgen van een (beperkte) verblijfstitel gekoppeld aan medewerking van het slachtoffer. Deze bijzondere verblijfstitel moet als dusdanig "een voldoende prikkel zijn om samen te werken met de bevoegde autoriteiten" en "om misbruik te voorkomen, zijn er bepaalde voorwaarden aan verbonden" (Overweging 9). Artikel 8 somt de drie voorwaarden op: (a) het is voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig het verblijf van de persoon in kwestie op zijn grondgebied te verlengen, (b) de betrokkene heeft duidelijk blijk gegeven van zijn bereidheid tot medewerking, en (c) deze heeft alle banden met de daders verbroken. Deze voorwaarden in overweging nemende, is het vrij duidelijk dat de rechten van de slachtoffers ondergeschikt zijn aan de gerechtelijke

90 Zie artikel 1: werving, vervoer, overbrenging, huisvesting en daaropvolgende opneming van een persoon, met inbegrip van wisseling of overdracht van de controle over deze persoon, wanneer: a) gebruik wordt gemaakt van dwang, geweld of bedreiging, met inbegrip van ontvoering, of b) gebruik wordt gemaakt van misleiding of fraude, of c) er sprake is van misbruik van machtspositie of van een situatie van kwetsbaarheid, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere keuze heeft dan zich te laten misbruiken, of d) geld of voordelen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een ander persoon, teneinde de arbeid of de diensten van deze persoon uit te buiten, met inbegrip van ten minste gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken, of de prostitutie van anderen te exploiteren, of met het oog op andere vormen van seksuele exploitatie, met inbegrip van pornografie.

vervolging van de mensenhandelaars. Uit de eerste voorwaarde valt immers af te leiden dat enkel indien het slachtoffer van nut is voor de gerechtelijke procedure hij een verblijfstitel krijgt. In die zin zijn de slachtoffers slechts een instrument in de strijd tegen mensenhandel en lijkt hun bescherming niet prioritair. De European Women's Lobby is niet te spreken over deze koppeling van bescherming door de verblijfstitel aan medewerking met de autoriteiten en vindt dan ook dat "slachtoffers van mensenhandel een verblijfsvergunning moeten krijgen in het land van bestemming. Het recht hierop mag niet afhankelijk zijn van de bereidheid om als getuige op te treden in de procedure" (EWL, 2004).

In Richtlijn 2004/81/EG, de voornaamste Europese regelgeving rond bescherming van slachtoffers van mensenhandel, wordt in feite geen bijzondere aandacht besteed aan 'gender' of aan de specifieke problemen van vrouwelijke of mannelijke slachtoffers van mensenhandel. Dat is niet erg verwonderlijk omdat in het algemeen het slachtofferperspectief nauwelijks aanwezig is in de Europese regelgeving rond mensenhandel.

Binnen het kader van de strijd tegen geweld op vrouwen en kinderen, bestaat er wel een Europees actieprogramma DAPHNE III dat zich ook richt op vrouwelijke of minderjarige slachtoffers van mensenhandel.[91] Eén van de algemene doelstellingen van dit programma is "bij te dragen aan de strijd tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting" (artikel 2), door "preventieve maatregelen te nemen en door ondersteuning en bescherming te bieden aan slachtoffers en risicogroepen" (artikel 3). Het actieprogramma is vooral gericht op het versterken van ngo's en netwerken in dit domein, de bewustmaking van het publiek (onder meer via campagnes, educatieve projecten) en het opzetten van transnationale projecten. Het legt dus geen wettelijke verplichtingen op aan de lidstaten met betrekking tot hun beleid tegenover slachtoffers van mensenhandel.

Men is er zich van bewust dat een van de knelpunten bij mensenhandel de identificatie van de slachtoffers vormt en dat de bevoegde actoren op het terrein niet altijd gendergevoelig te werk gaan. De Europese Raad stelt daarom voor om speciale opleidingen te voorzien, gericht op de detectie van slachtoffers, waarin de mensenrechtenbenadering en gendergelijkheid centraal staan en ook elementen zoals gendergevoeligheid en interculturele vaardigheden worden meegegeven (2003/C 137/01). De Raad van Europa heeft een soortgelijke bepaling in haar mensenhandelverdrag opgenomen en dringt er eveneens bij de lidstaten op aan om personen op te leiden opdat de systematische identificatie van slachtoffers "waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van vrouwen en kinderen die slachtoffer zijn" mogelijk wordt (16.V.2005, artikel 10). De Europese Commissie evalueerde in 2008 de uitvoering van de Europese antimensenhandelstrategie en stelde eveneens voor om de nationale mechanismen om slachtoffers van mensenhandel op te sporen en naar diensten door te verwijzen te versterken, "waarbij aandacht wordt besteed aan de

91 In werking gesteld door Beslissing 779/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007, die voor de periode 2007-2013 een specifiek programma in werking stelt ter preventie en bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen en ter bescherming van risicogroepen (Daphne III programma).

gendergelijkheid en een aanpak wordt gevolgd met de mensenrechten als richtsnoer"(COM(2008)657).[92]

In tegenstelling tot de Europese Unie, benadert de Raad van Europa mensenhandel veeleer vanuit het mensenrechtenperspectief en heeft daarbij ook aandacht voor gender. In 2005 werd het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel uitgewerkt. In het algemeen ligt de nadruk in dit verdrag sterk op de rechten van de slachtoffers. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de bepaling rond de verblijfstitel voor mensenhandelslachtoffers: "Iedere partij geeft aan slachtoffers een verlengbare verblijfstitel af, in een van de volgende twee gevallen of in beide gevallen: (a) de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf noodzakelijk is wegens hun persoonlijke situatie; (b) de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking met de bevoegde autoriteiten in het kader van een onderzoek of strafprocedure" (artikel 14). Dat de 'persoonlijke situatie' voldoende reden is om een verblijfstitel toe te kennen, wijst op een meer 'humanitaire' ingesteldheid; het slachtofferperspectief wordt niet uit het oog verloren. Er wordt ook veelvuldig gerefereerd aan de gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Preambule, artikel 1, artikel 6). Er wordt bovendien een volledig artikel aan gewijd: artikel 17 stelt dat iedere partij ernaar moet streven, bij de toepassing van de in hoofdstuk III bedoelde maatregelen (ter bescherming en bevordering van de rechten van slachtoffers), de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen en bij de ontwikkeling, tenuitvoerlegging en beoordeling van deze maatregelen gender mainstreaming toe te passen. De Parlementaire vergadering van de Raad van Europa formuleerde eveneens een reeks aanbevelingen rond mensenhandel waarvan er verschillende (louter) over vrouwen gaan, zoals Aanbeveling 1325 (1997) inzake vrouwenhandel en gedwongen prostitutie in de lidstaten van de Raad van Europa, Aanbeveling 1450 (2000) inzake geweld tegen vrouwen in Europa, Aanbeveling 1545 (2002) inzake de campagne ter bestrijding van vrouwenhandel, Aanbeveling 1610 (2003) inzake migratie als gevolg van vrouwenhandel en prostitutie, Aanbeveling 1611 (2003) inzake orgaanhandel in Europa, en Aanbeveling 1663 (2004) inzake huisslavernij: dienstbaarheid, au pairs en postorderbruiden. Het Comité van Ministers formuleerde enkele soortgelijke aanbevelingen aan de lidstaten van de Raad van Europa: Aanbeveling R (2000) 11 ter bestrijding van de mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, en Aanbeveling R (2002) 5 in verband met de bescherming van vrouwen tegen geweld.

c. Preventiebeleid

Interessant vanuit genderperspectief is de Europese visie rond de preventie van mensenhandel. De Verklaring van Brussel van de Europese Raad van 8 mei 2003 (2003/C 137/01), waarin de Europese Raad een statement maakt over de preventie en strijd tegen mensenhandel, beschouwt genderongelijkheid als een van de belangrijkste oorzaken van mensenhandel. De Raad stelt dan ook dat "de strijd tegen gendergebonden geweld en patriarchale structuren, die een vruchtbare voedingsbodem

92 Werkdocument van de Europese Commissie. Evaluatie van en toezicht op de uitvoering van het EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel COM (2008)657, Brussel 17/10/2008.

zijn voor mensenhandel, een wezenlijk onderdeel zou moeten uitmaken van een Europese antimensenhandelstrategie". Ook genderdiscriminatie en de zwakke juridische en sociale positie en participatie van vrouwen dienen te worden aangepakt en in de strijd tegen armoede moet bijzondere aandacht uitgaan naar meisjes en vrouwen. De Raad heeft dus – althans wat de oorzaken van mensenhandel betreft – een erg holistische visie op de strijd tegen mensenhandel en erkent ook de fundamentele rol die gendergelijkheid hierin speelt.[93] Wat dit punt betreft komt de Raad dus tegemoet aan de verzuchting van de European Women's Lobby (2004) om genderongelijkheid in rekening te brengen in het preventiebeleid. Ook de Europese Commissie is van mening dat het bevorderen van gendergelijkheid een belangrijke preventiemaatregel op lange termijn vormt tegen mensenhandel en oordeelt dat de lidstaten daaraan nog te weinig aandacht besteden (COM(2008)657).

Een element dat zelden aan bod komt in EU-beleidsdocumenten betreft de gegenderde 'vraag' die exploitatie in de hand werkt. Met betrekking tot mensenhandel voor seksuele exploitatie stelt de European Women's Lobby (2004) nochtans dat "de mannelijke vraag in West-Europa voor het kopen van vrouwelijke lichamen, en in het bijzonder een 'variëteit van lichamen', een absolute bepalende factor is in de handel in vrouwen en kinderen". Mensenhandel wordt dus niet enkel veroorzaakt door malafide criminelen of bepaalde omstandigheden in de landen van herkomst, maar ook doordat er in de ontvangende landen een 'markt' voor bestaat. In die zin zou een goed antimensenhandelbeleid de confrontatie met de 'consumenten'[94] van de geëxploiteerde slachtoffers niet uit de weg mogen gaan. Deze piste wordt tot nog toe niet bewandeld. In tegenstelling tot de EU, staat de Raad van Europa wel stil bij dit aspect en somt ze in haar mensenhandelverdrag (2005) enkele preventieve maatregelen op ter ontmoediging van deze vraag (artikel 6). Een mentaliteitswijziging rond gendergelijkheid is daarin cruciaal en dient te worden bekomen door onder meer algemene voorlichtingscampagnes en educatieve programma's toegespitst op kinderen, waarin het "onaanvaardbare karakter van discriminatie op grond van geslacht en de nefaste gevolgen ervan, het belang van gelijkheid van vrouwen en mannen en de waardigheid en integriteit van eenieder" worden aangeleerd.

6.3. Andere Europese lidstaten

Het onderstaande overzicht is gebaseerd op informatie die via een vragenlijst aan zes experts in migratierecht en -beleid (in Frankrijk, Griekenland, Nederland, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) is verkregen.

In alle landen staat de strijd tegen mensenhandel hoog op de politieke agenda. Hoewel alle landen niet-seksuele vormen van uitbuiting erkennen in hun wetgeving, ligt de focus in de praktijk toch eenzijdig op uitbuitende prostitutie. De aanpak hiervan is divers, wat te verklaren valt door de uiteenlopende benadering van prostitutie in Europa. Op het vlak

93 Deze verklaring van de Raad is echter "soft law": het is geen harde regelgeving (zoals de richtlijnen), maar een beleidsaanbeveling, en het legt als dusdanig geen dwingende verplichting op aan de lidstaten.

94 Zoals de (potentiële) prostitutieklanten, de (potentiële) werkgevers, enzovoort.

van de bescherming van de slachtoffers zorgde de Europese richtlijn 2004/81/EG voor enige harmonisatie.

Wat de situatie in *Nederland* specifiek maakt, is dat prostitutie-arbeid en ook de uitbating van bordelen legaal is. Echter, de Nederlandse Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) bepaalt dat "een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden" (artikel 3). Het is dus onmogelijk om als migrant een tewerkstellingsvergunning in deze sector te krijgen, wat in schril contrast staat met het hoge aantal vrouwen uit Midden- en Oost-Europa dat als prostituee werkt. Buitenlandse vrouwen kunnen dus niet genieten van de door de wetgever beoogde voordelen van de opheffing van het bordeelverbod, een probleem dat door de Kamer en door de Regering wordt erkend. Het Kabinet kondigde dan ook reeds aan om een oplossing te zoeken voor mogelijke legalisering van prostitutiemigratie buiten de WAV om (Kraus, 2004). Legale prostitutiemigratie leent zich immers minder voor uitbuiting en criminele vormen van exploitatie. In *Griekenland* bestaat er een vergelijkbare situatie als in Nederland: prostitutie en de organisatie ervan zijn niet strafbaar, voor zover ze aan de wettelijke voorwaarden voldoen (Wet 2734/1999). Een situatie waarbij in Griekenland de legale migratie van prostituees als officieel beleid werd bediscussieerd, betrof de Olympische Spelen van 2004 in Athene. Het gemeentebestuur van Athene wou de prostitutiewet aanpassen om kortetermijnverblijfsvergunningen aan buitenlandse prostituees toe te kennen. Zo zou gemakkelijker tegemoet kunnen worden gekomen aan de verhoogde vraag naar seksuele diensten tijdens de Spelen. Er rees grote kritiek op dit controversiële voorstel, dat duidelijk was geïnspireerd door de maatregel in Sydney in 2000 om aan duizenden vrouwen uit Zuidoost-Azië, Europa en Noord- en Zuid-Amerika verblijfsvergunningen van korte duur af te leveren. De voornaamste vrees in Griekenland was dat de georganiseerde misdaad zou profiteren van de versoepeling en dat de maatregel mensenhandel in de hand zou werken. Het voorstel werd bijgevolg niet uitgevoerd. In *Zweden* is het kopen of organiseren van seksuele diensten strafbaar, maar worden prostituees zelf niet bestraft. Het beleid beschouwt prostitutie als een soort 'vrouwspecifiek geweld', en niet als een soort 'arbeid', zoals in Nederland en Griekenland het geval is. De problematiek van buitenlandse prostituees wordt bijgevolg enkel besproken in de context van mensenhandel. *Tsjechië* beschouwt buitenlandse prostituees vandaag vaker dan vroeger als slachtoffers van mensenhandel, waarschijnlijk onder invloed van de Europese Richtlijn rond mensenhandel (2004/81/EG). In het Verenigd Koninkrijk mogen slachtoffers van mensenhandel in principe ook niet meer worden veroordeeld voor overtreding van de asiel- en migratiewet omwille van hun onwettige status. Een toegenomen bewustmaking, richtlijnen en training van het personeel dient ervoor te zorgen dat dit niet meer gebeurt.

In de meeste landen staat er een specifieke bepaling in de wet die mensenhandel verbiedt. In het *Verenigd Koninkrijk* werd 'mensenhandel voor prostitutie' als misdrijf geïntroduceerd in de Nationaliteit-, Immigratie- en Asielwet van 2002. Daarin werd echter een sterke klemtoon gelegd op de onwettige verblijfsstatus van het slachtoffer. Bovendien zorgde de wettelijke bepaling voor een begripsverwarring tussen prostitutie, mensenhandel en illegale migratie. Daarom werd de bepaling rond mensenhandel in 2003 uit de wet gehaald en vervangen door de "Sexual Offence Act", die de aandacht naar de overtreding door de mensenhandelaar verplaatst. Ook *Nederland* erkent mensenhandel als ernstig misdrijf. Het Kabinet kondigde recent ook aan de maximum gevangenisstraf ervoor te willen optrekken van zes jaar naar acht of 12 jaar (bij verzwarende omstandigheden). In 2003 schreef ook *Frankrijk* mensenhandel als misdrijf in de wet in.

Met betrekking tot de wettelijke invulling van het concept 'mensenhandel', focuste het *Verenigd Koninkrijk* tot voor kort op mensenhandel voor seksuele uitbuiting. Na de dood van 23 Chinese kokkelvissers zonder verblijfsvergunning in Morecome Bay (2004), kwam er een wettelijke erkenning van andere vormen van uitbuiting, met name slavernij en gedwongen arbeid, waarbij bedreiging of misleiding of de kwetsbare positie van de migrant werden gebruikt om hem te dwingen tot het verlenen van diensten. Het nationale actieplan tegen mensenhandel ("Action Plan on Tackling Human Trafficking", 2007) erkent ook dat meer inspanningen moeten worden geleverd om tegemoet te komen aan slachtoffers van andere vormen van mensenhandel. Daartoe dient er onder meer verder onderzoek te worden verricht. Volgens het plan moet bijzondere aandacht daarin naar huishoudelijk personeel gaan en dient een betere bescherming voor hen die als huishoudelijke hulp (samen met hun werkgever) het land binnenkomen te worden overwogen. Er wordt dus een duidelijk verband gelegd tussen mensenhandel en uitbuiting van huishoudelijk personeel. In *Nederland* is mensenhandel als "elke vorm van exploitatie van gedwongen (seksuele) dienstverlening en het profiteren van die omstandigheden" strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Daaronder vallen vrouwenhandel en gedwongen prostitutie, maar ook de uitbuiting van personen in andere sectoren, zoals horeca, tuinbouw, huishoudelijk werk of fabriekswerk. Justitie beschouwt ook zogenaamde "loverboys" als mensenhandelaars. Zowel mannen als vrouwen kunnen slachtoffer zijn van mensenhandel. In de Zevende Rapportage van de Nederlandse Rapporteur Mensenhandel (2009) staat echter dat de erkenning van slachtofferschap in de sectoren buiten de seksindustrie nog geen gemeengoed is en de gerelateerde rechten in de praktijk veel minder vanzelfsprekend worden geacht dan in geval van seksuele uitbuiting. Juridisch is de positie van alle slachtoffers wel gelijk, maar in de praktijk leeft (net als in België) bij sommige actoren de perceptie dat uitbuiting in de overige sectoren minder erg is dan in de prostitutie. In de *Franse* strafwet omvat mensenhandel alle mogelijke vormen van exploitatie. Er bestaat ook

al langer een aparte wet die arbeid en onderdak in mensonwaardige omstandigheden bestraft (Code pénal artikel 225-13 tot 225-16). In de praktijk leidt dit niet altijd tot een afdoende bescherming voor slachtoffers. In 2005 veroordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens Frankrijk in de zaak "Siliadin contre France" (73316/01, 26/07/2005), omdat het onvoldoende bescherming had geboden aan een minderjarig meisje dat als huishoudelijke slavin werd vastgehouden. De *Tsjechische* strafwet vult mensenhandel eveneens ruim in. Het omvat (1) (gedwongen) seksuele gemeenschap, seksuele mishandeling of exploitatie, (2) slavernij, dienstbaarheid, en (3) gedwongen arbeid of andere vormen van exploitatie. Op het terrein is de strijd tegen mensenhandel wel uitsluitend gericht tegen seksuele uitbuiting. In *Griekenland* ligt de klemtoon in het politieke debat rond mensenhandel geheel op (vrouwelijke) prostitutie en seksueel geweld, waardoor andere vormen van exploitatie van vrouwen en mannen (bijvoorbeeld in de arbeidssfeer) verborgen blijven (Ge.M.IC., 2007-2013).

In de meeste landen genieten slachtoffers van mensenhandel bijzondere bescherming tijdens de gerechtelijke procedure en is de bescherming ook afhankelijk van samenwerking met het gerecht. Er wordt meestal een reflectieperiode voorzien, wat in overeenstemming is met de Europese reglementering. In die tijd kunnen de slachtoffers beslissen al dan niet mee te werken aan het gerechtelijke onderzoek naar de daders. Om slachtoffers van mensenhandel te beschermen, spitsten in het *Verenigd Koninkrijk* verschillende hulpverleningsprojecten zich toe op vrouwen die voor seksuele exploitatie naar het land zijn gehaald (Poppy project (sinds 2003), TARA project (sinds 2004, Schotland)). Voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt in een reflectie- en herstelperiode voorzien tijdens dewelke ze in een veilige omgeving worden ondergebracht en psychologische ondersteuning en toegang tot adviesverleners genieten. In het nationale actieplan bestaat ook de intentie om van een louter ondersteunend systeem naar een mensenrechtenstrategie te evolueren. Met betrekking tot de bescherming en ondersteuning van slachtoffers bevat het actieplan ook drie prioritaire actiedomeinen: (1) het verbeteren van de identificatie en doorverwijzing van slachtoffers, (2) de bestaande ondersteuning verbeteren en de rechten voor slachtoffers uitbreiden, en (3) de reïntegratie van slachtoffers in hun land van herkomst. In *Zweden* krijgen mensenhandelslachtoffers eveneens een reflectieperiode van dertig dagen. Als ze besluiten mee te werken aan het onderzoek, ontvangen ze een tijdelijke verblijfsvergunning, toegang tot gezondheidszorg en financiële hulp. Vrouwen die bedreiging van de daders ondervinden, kunnen terecht in een vluchthuis voor vrouwen. In *Tsjechië* is er – voor de zeer ernstige gevallen van mensenhandel – een getuigenbeschermingsprogramma; slachtoffers kunnen ook anoniem getuigen. In *Frankrijk* is, net als in België, de bescherming afhankelijk van het indienen van een klacht tegen de mensenhandelaars. Voordat de slachtoffers dit doen, genieten ze geen echte bescherming. Om te beslissen of ze dit doen, bestaat

er een reflectieperiode van dertig dagen. Na het indienen van de klacht, kunnen de slachtoffers onder bepaalde voorwaarden een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen, van minimaal zes maanden, en hernieuwbaar gedurende de gerechtelijke procedure. Daartoe dient het slachtoffer alle banden met het milieu te hebben verbroken. Deze slachtoffers genieten ook toegang tot medische zorg, onderdak en een kleine maandelijkse financiële toelage. Indien er sprake is van bedreiging, kan politiebescherming worden ingeroepen gedurende de gerechtelijke procedure. Een knelpunt vormt de detectie van slachtoffers van mensenhandel: het gebeurt regelmatig dat zij aan de grens worden tegengehouden als 'illegalen' en als dusdanig in transitzones voor asielzoekers worden opgesloten. In die omstandigheden is het onmogelijk om de ware toedracht te vertellen omtrent hun komst naar Frankrijk en dienen zij vaak een stereotiepe asielaanvraag in. In *Griekenland* bezitten vermoedelijke slachtoffer eveneens dertig dagen de tijd om te beslissen al dan niet mee te werken aan het gerechtelijke onderzoek naar de daders. In die periode kunnen ze ook niet worden uitgewezen, tenzij ze opnieuw contact opnemen met de daders. Er wordt een tijdelijke verblijfsvergunning (voor 12 maanden) gegeven als het slachtoffer aan minstens één van de volgende voorwaarden voldoet: (1) het slachtoffer is bereid om mee te werken aan de strijd tegen mensenhandel, (2) hij heeft alle contacten met de mensenhandelaars verbroken, of (3) zijn verblijf is van belang voor de gerechtelijke procedure. De tijdelijke verblijfsvergunning kan na 12 maanden worden verlengd en geeft ook toegang tot de arbeidsmarkt, professionele opleidingen en andere diensten. In het algemeen is de procedure om bescherming en de bijkomende voordelen te krijgen echter lang en moeilijk, waardoor ze haar doel soms voorbijschiet. Bovendien stelt zich hetzelfde probleem van detectie als in Frankrijk: veel personen, voornamelijk vrouwen, die in aanmerking zouden komen voor een slachtofferstatuut worden automatisch gedeporteerd, zonder enige informatie over hun rechten te hebben gekregen.

De Europese richtlijn rond verblijfstitels voor slachtoffers van mensenhandel (2004/81/EG) is niet van toepassing in het *Verenigd Koninkrijk*. Er bestaat in het Verenigd Koninkrijk ook geen bijzondere verblijfstitel van lange duur voor slachtoffers van mensenhandel. In zijn nationaal actieplan tegen mensenhandel wordt gesteld dat het een grote misopvatting is dat alle slachtoffers ook in het Verenigd Koninkrijk willen blijven, want in realiteit willen de meesten naar hun land van herkomst terug. Om die reden richten de acties zich voornamelijk op de reintegratie van de slachtoffers in hun land van herkomst. Enkel indien het slachtoffer kan bijdragen tot de gerechtelijke procedure, wordt een tijdelijke verblijfvergunning aangeboden. Slachtoffers die toch willen blijven, kunnen dit proberen door het indienen van een asielaanvraag. In een opmerkelijke uitspraak in 2008 (Case of SB (Moldova CG) 2008 UKAIT 00002) werd aan een slachtoffer van mensenhandel een vluchtelingstatus toegekend omwille van haar vrees voor represailles van haar mensenhandelaar in het land van herkomst. Ze werd erkend als lid

van de sociale groep 'voormalig seksueel uitgebuite mensenhandelslachtoffers in Moldova'. Deze uitspraak kan een belangrijk precedent vormen voor andere slachtoffers die eveneens represailles vrezen bij terugkeer. In *Zweden* is er een soortgelijke regeling. Enkel als het voor de Zweedse autoriteiten interessant is dat de slachtoffers blijven, kunnen zij aanspraak maken op een tijdelijke verblijfsvergunning die vervalt eens het proces ten einde loopt. De enige uitweg voor slachtoffers die niet willen terugkeren, is een asielaanvraag. Veel slachtoffers van mensenhandel zijn echter niet geïnformeerd over deze optie. In *Nederland* bestaat wel de mogelijkheid voor slachtoffers van mensenhandel om een voortgezette verblijfsvergunning te krijgen, volgend op het zogenaamde 'B9-schema'. In drie gevallen wordt een voortgezette verblijfsvergunning toegekend: (1) als de getuigenis van het slachtoffer leidde tot een criminele veroordeling van de daders, (2) als de gerechtszaak tegen de daders nog loopt en het slachtoffer al gedurende drie jaar een tijdelijke B9-verblijfsvergunning heeft, of (3) als er bijzondere individuele omstandigheden zijn, zoals het risico op represailles of geringe mogelijkheid op sociale reintegratie in het land van herkomst. De aanwezigheid van deze derde bepaling geeft dus, althans in theorie, de ruimte om vrouwen te beschermen die stigmatisering of sociale uitsluiting vrezen. In de praktijk blijkt de bepaling vrij restrictief te worden geïnterpreteerd (Wijers, 2004). In 2008 werden 200 verblijfsvergunningen toegekend aan slachtoffers die het B9-schema doorliepen. In *Frankrijk* voorziet de wet dat slachtoffers van mensenhandel een verblijfsvergunning van tien jaar ontvangen als de mensenhandelaars effectief worden veroordeeld. In *Tsjechië* kunnen zowel slachtoffers van mensenhandel als van mensensmokkel aanspraak maken op een verblijfsvergunning van lange termijn.

Gezien de bevraagde Europese lidstaten voornamelijk transit- en eindbestemmingen zijn voor mensenhandel, wordt in het beleid relatief weinig aandacht besteed aan preventie. Een uitzondering vormt het *Zweedse* "Actieplan tegen prostitutie en mensenhandel voor seksuele doeleinden" (2008). Dit stelt initiatieven voor om Zweedse jongeren en kwetsbare groepen bewust te maken van de problematiek. Maar daarnaast worden acties eveneens gericht op de klanten van seksuele diensten. Daardoor wordt niet alleen het aanbod maar ook de vraag aangepakt.

6.4. Aanbevelingen voor verder onderzoek

Volgende aanbevelingen voor verder onderzoek in België met betrekking tot de problematiek van slachtoffers van mensenhandel kunnen worden geformuleerd.

(1) Een deel van de verklaring voor de grote uitval van slachtoffers is dat de slachtoffers van mensenhandel zichzelf niet percipiëren als 'slachtoffer'. Hoewel zij zich volgens de wettelijke bepalingen in een situatie van uitbuiting bevinden, herkennen zij zich niet als slachtoffer en stappen zij niet in de beschermingsprocedure. Dat is het geval bij slachtoffers van alle

soorten uitbuiting. Bij slachtoffers van economische uitbuiting speelt het feit mee dat zij – ondanks het feit dat ze beneden de Belgische minimumnormen werken qua loon en arbeidsomstandigheden – toch nog altijd een veelvoud verdienen van hun inkomsten in het land van herkomst. 'Uitbuiting' wordt daardoor een relatief gegeven. Antropologisch onderzoek naar de perceptie van slachtoffers van mensenhandel van hun situatie en de discrepantie tussen hun perceptie en de Belgische wettelijke invulling van uitbuiting zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een betere sensibilisering van de (mogelijke) slachtoffers over wat uitbuiting in België betekent, wat op zijn beurt de uitval uit de beschermingsprocedure zou kunnen reduceren.

(2) Een element waarmee beleidshalve rekening dient te worden gehouden, vormt de vrees van slachtoffers van mensenhandel voor represailles van de daders. Die vrees kan – naast de hiervoor aangehaalde afwijkende perceptie – een belangrijke reden zijn om geen medewerking te verlenen aan het gerechtelijke onderzoek. Het gaat hierbij niet enkel om bedreiging van het slachtoffer zelf, maar ook van familieleden in het land van herkomst. Heel wat vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel hebben kinderen die in het land van herkomst wonen. Bedreiging van het gezin in het land van herkomst is een efficiënt drukkingsmiddel dat de mensenhandelaars gebruiken om vrouwelijke slachtoffers te ontmoedigen aangifte te doen. Een beter inzicht in de grensoverschrijdende mechanismen die mensenhandelaars gebruiken om slachtoffers te controleren en te chanteren, met aandacht voor het genderaspect, zou een belangrijke meerwaarde kunnen betekenen voor de bescherming van slachtoffers en hun familieleden.

(3) Net zoals bij vrouwelijke arbeidsmigratie, zou er ook onderzoek moeten komen dat de "pull factoren" ofwel de 'vraagzijde' voor bepaalde vormen van mensenhandel in kaart brengt. Anders gezegd, wie wint er bij de uitbuiting, wie maakt al dan niet bewust gebruik van de slachtoffers? In het bijzonder bij seksuele uitbuiting mag de verantwoordelijkheid van de klanten en uitbaters niet worden onderschat. Het is immers hun vraag naar goedkope en exotische vrouwen die de mensenhandel mee in stand houdt.

→ inhoudstafel

3. Besluit

Als één ding vaststaat, dan is het wel dat in alle migratiecategorieën – of het nu gaat om asielmigratie, gezinshereniging, gezinsvorming, arbeidsmigratie of mensenhandel – het beleid op tal van punten een verschillend effect heeft op mannen en op vrouwen. Dat is deels te verklaren door de gegenderde natuur van migratie zelf, die in de literatuurstudie uitvoerig werd geïllustreerd. Maar daarnaast valt de gedifferentieerde uitwerking van wetgeving of beleidsmaatregelen ook toe te schrijven aan bepaalde genderstereotiepe assumpties of gebrek aan aandacht voor het vrouwelijke of mannelijke perspectief in het beleid.

Om de gendergevoeligheid van het Belgische asiel- en migratiebeleid te evalueren, zijn per migratiecategorie de 'genderknelpunten' in het beleid geïdentificeerd en is vervolgens onderzocht in welke mate er maatregelen of wetgeving aanwezig zijn die de ongelijkheden tussen mannelijke en vrouwelijke migranten wegwerken.

Het resultaat vormt een erg divers en genuanceerd beeld. Daardoor is het in feite onmogelijk om algemene uitspraken te formuleren over 'de' gendergevoeligheid van 'het' asiel- en migratiebeleid. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende onderdelen van het asiel- en migratiebeleid (volgens migratiecategorie) wordt snel duidelijk dat deze beleidsdomeinen door uiteenlopende interne logica's worden gedreven, gaande van vooral humanitaire (asielmigratie, gezinshereniging) tot utilitaristische (arbeidsmigratie) of veiligheidsoverwegingen (mensenhandel). Gezien deze verschillende drijfveren, is het ook niet verbazingwekkend dat de aandacht voor genderverschillen sterk verschilt van domein tot domein binnen het asiel- en migratiebeleid.

Het gebied binnen het Belgische asiel- en migratiebeleid waarin het genderbewustzijn het verst is doorgedrongen, zowel op vlak van literatuur als beleid zelf, vormt ongetwijfeld het asielbeleid. Hoewel van gender mainstreaming geen sprake is en er geen overkoepelende (federale) genderrichtlijnen bestaan rond asiel, zijn er voldoende aanwijzingen dat gestaag een evolutie naar een meer gendergevoelige benadering van asiel plaatsvindt. Dat blijkt onder meer uit de in dat opzicht gunstige evoluties in de rechtspraak, de interpretatie van de asielgronden met betrekking tot gendergebonden asielaanvragen, de verankering van een genderwerking in het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, het wegnemen van specifieke barrières voor vrouwelijke asielzoekers in de procedure en de invoering van enkele gendergerelateerde bepalingen in de Vreemdelingenwet. Daarentegen, doordat een meer overkoepelende aanpak ontbreekt, bestaan er ook heel wat hiaten, zoals het gebrek aan een genderaanpak in de open en gesloten opvangcentra. Op Europees niveau vallen de uiteenlopende standpunten van de instellingen op: de Europese

richtlijnen van de Raad rond opvang, asielprocedure en erkenning van de vluchtelingenstatus scoren vrij zwak qua gendergevoeligheid, terwijl het Europees Parlement zich reeds lang als voorvechter van een meer gendergevoelig asielbeleid opstelt.

Het Belgische beleid rond gezinshereniging – en eveneens het Europese, waarvan de minimale normen naar Belgisch recht werden omgezet – heeft in veel mindere mate aandacht voor gender. Door het opleggen van voorwaarden aan de gezinsherenigers en door het afhankelijke verblijfsrecht, heeft het beleid daarentegen een potentieel negatieve invloed op de genderverhoudingen binnen het gezin en op de positie van vrouwen. Er zijn wel remedierende maatregelen om de ergste wantoestanden, zoals intrafamiliaal geweld, te vermijden. Echter, die bestrijden enkel de excessen van het afhankelijke verblijfsrecht (er moet al sprake zijn van een 'schrijnende situatie') en omschrijven ook slechts in vage termen onder welke omstandigheden een buitenlands gezinslid, ondanks het verbreken van de relatie, toch een onafhankelijke verblijfstitel krijgt. In het algemeen wordt weinig rekening gehouden met de mogelijke gevolgen van het beleid op de buitenlandse partners en hun gezinssituatie.

Wat legale arbeidsmigratie naar België betreft, is het opvallend dat hoofdzakelijk mannen beroep doen op dit migratiekanaal. Het arbeidsmigratiebeleid levert echter geen bijzondere inspanningen om de oorzaken van dit onevenwicht aan te pakken. Het is nog afwachten welke rol Europese regelgeving op dit vlak zal gaan spelen. Momenteel staat een Europees beleid rond arbeidsmigratie nog in de kinderschoenen. De richtlijnen die op dit ogenblik op tafel liggen, zoals deze rond hooggeschoolde migratie, geven alvast geen blijk van een gendergevoelige aanpak van arbeidsmigratie.

Hoewel seksueel uitgebuite vrouwen de meerderheid van de slachtoffers van mensenhandel vormen, blijkt de uitbuiting van mannen en niet-seksuele uitbuiting aan belang te winnen. De Belgische wetgeving rond mensenhandel volgt die trend en stapt bijgevolg af van een eenzijdig, genderstereotiep slachtofferbeeld. In de praktijk verloopt de identificatie van niet-seksueel uitgebuite vrouwen en uitgebuite mannen echter moeizaam omdat zij vaak niet als slachtoffer, maar als 'illegaal' of 'zwartwerker' worden (h)erkend. De strikte voorwaarden van de beschermingsprocedure (onder meer samenwerking met het gerecht) leiden ook tot een grote uitval uit de procedure bij de wel geïdentificeerde slachtoffers van mensenhandel. Genderspecifieke motieven (zoals de vrees voor represailles tegen het gezin in het land van herkomst) kunnen daarbij een rol spelen.

Het belang van meer aandacht voor gender, als organiserend principe in de samenleving en cruciaal aspect in migratie, loopt als een rode draad doorheen dit onderzoek. De resultaten tonen de noodzaak aan van een uitgesproken genderperspectief in toekomstig onderzoek rond migratie. Daarenboven staat het vast dat gendergevoeligheid een *conditio sine qua non* is om tot een doeltreffend en rechtvaardig asiel- en migratiebeleid te komen, gericht op mannen én vrouwen.

4. Bibliografie

1. BELGIË

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (2009). Verslag van de contactvergadering van 13 januari 2009. www.cbar-bchv.be/pdf/PVcontactjanuari2009N.pdf (geraadpleegd op 19/08/2009)

Belgische Senaat, Subcommissie "Mensenhandel en prostitutie" (2000). De mensenhandel en de prostitutie in België. Belgische Senaat, zitting 1999-2000, 12/07/2000.

Berghmans, E. (Amnesty International Vlaanderen) (2006). Vrouwen komen er moeilijk in: de vrouw in de Belgische asielprocedure. In: Uitgelezen, 12(1), pp. 2-5.

Beyens, F. (2005). De strijd tegen schijn- en afgedwongen huwelijken. De werking van de cel schijn- en afgedwongen huwelijken Antwerpen, 2000-2004. In: F. Caestecker (red.), Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid? Leuven: Acco, pp. 69-75.

Beys, M. (2008). Praktische vragen rond de wet betreffende de opvang van asielzoekers. In: Vluchtschrift (Caritas International), 2008 (jan.-jun.), pp. 4-27.

Caestecker, F. (2005). De lappendeken van de huwelijksmigratie, beschouwingen bij de voorgenomen beleidsheroriëntering. In: F. Caestecker (red.), Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid? Leuven: Acco, pp. 85-97.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2007). Mensenhandel en -smokkel. Jaarverslag 2007. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2008a). Migratie. Jaarverslag 2008. www.diversiteit.be (geraadpleegd op 28/06/2009)

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2008b). Before & After. De sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in uitvoering van de wet van 22 december 1999. www.diversiteit.be (geraadpleegd op 29/07/2009)

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2009a). Familie zonder grenzen. 50 vragen over het internationaal familiaal recht. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2009b). Mensenhandel en –smokkel bestrijden met mensen en middelen. Jaarverslag 2008.
www.diversiteit.be (geraadpleegd op 25/11/2009)

Coene, G. (2005a). Eindrapport. De realisatie van een studie met het oog op het bepalen van actielijnen inzake gender en migratie in het kader van de projecten van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen. Gent: Centrum voor Interculturele communicatie en Interactie & Centrum voor Genderstudies, Universiteit Gent, in opdracht van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

Coene, G. (2005b). Als schijn bedriegt? Culturele, juridische en politieke normativiteit inzake huwelijksmigratie. In: F. Caestecker (red.), Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid? Leuven: Acco, pp. 61-68.

Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (2007). Asiel voor vrouwen.
www.cgvs.be/nl/binaries/Asiel%20voor%20vrouwen_tcm127-17194.pdf (geraadpleegd op 30/09/2009)

Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, Gregoir, G., Audate, V. & de Biourge, H. (2008). Asiel voor vrouwen in België. In: Vrouwenraad, 2008 (3), pp. 33-39.

Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (2008). Jaarverslag 2008.
www.cgvs.be (geraadpleegd op 15/08/2009)

Commissariaat-generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen (2009). Fact sheet 1: Het gehoor van de asielzoeker, de kern van de asielprocedure.
www.cgvs.be/nl/binaries/Fact%20Sheet%201%20%20Het%20gehoor%20van%20de%20asielzoeker%20-%20de%20kern%20van%20de%20asielprocedure_tcm127-40141.pdf
(geraadpleegd op 19/08/2009)

Coordination et initiatives pour et avec les réfugiés et étrangers (Ciré) (2006). Centres fermés pour étrangers: état de lieux.
www.cire.irisnet.be/ressources/rapports/etat-des-lieux-centres-fermes.pdf
(geraadpleegd op 07/09/2009)

De Meyer, E. & Blommaert, J. (2004). Op weg naar een gendersensitief asielbeleid in België? Scriptie voorgelegd ter verkrijging van de graad van Licentiaat in de Afrikaanse Talen en Culturen. Gent: Faculteit Letteren en Wijsbegeerte.

de Ruyver, B., Van Eeckhoutte, W., Van Impe K., De Somere, P. & Delcour, M. (1999). Mensenhandel doorgelicht. De Filipijnen als casestudy. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Deschamps, L. (2005). De internationalisering van de 'Vlaamse' huwelijksmarkt, een oriënterende schets. In: F. Caestecker (red.), Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid? Leuven: Acco, pp. 37-46.

Descheemaeker, L., Heyse, P., Wets, J., Timmerman, C. & Clycq, N. (2009). Partnerkeuze en huwelijkssluiting van allochtone mannen. Brussel: Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

De Schryver, M. (2008). WISH you could stay: Holebi's vragen asiel. In: Zizo, 15 (sept.-okt.), pp. 29-32.

De Wit, J. (2008). "Prostitutie is een knelpuntberoep". Interview met Gert Vermeulen.
www.animobrussel.eu/ftp%20files/Prostitutie%20Interview%20John%20De%20Wit.doc
(geraadpleegd op 14/10/2009)

Fedasil, Juridische Dienst (2004). De opvang van asielzoekers in België: praktijk en wetgeving. Vergelijkende juridische studie ten aanzien van de richtlijn van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de Lidstaten.
www.fedasil.be/ (geraadpleegd op 09/09/2009)

Federale ombudsman (2009). Onderzoek naar de werking van de open centra beheerd en erkend door Fedasil.
www.mediateurfederal.be/nl/bibliotheek/verslagen/onderzoeksverslagen
(geraadpleegd op 09/09/2009)

Foblets, M. & Vanheule, D. (2006). Marriages of convenience in Belgium: the punitive approach gains grounds in migration law. In: European Journal of Migration and Law, 2008 (8), pp. 263-280.
Forum Asiel en Migraties (2008a). Open brief aan de Eerste Minister. Betreft: de plaats van vrouwelijke werkneemsters zonder papieren in de geplande maatregel voor verblijf via de arbeidsmarkt. Brussel, 26/09/2008.

Forum Asiel en Migraties (2008b). Een verblijfsvergunning via de arbeidsmarkt voor clandestiene werknemers. Een standpunt en voorstel vanuit het Forum Asiel en Migraties 13/2/2008.
www.orcasite.be/userfiles/file/verblijf_via_de_arbeidsmarkt_lobbytekst_20080212.pdf
(geraadpleegd op 12/10/2009)

Geets, J., Pauwels, F., Wets, J., Lambrechts M. & Timmermans, C. (2006). Nieuwe migranten en de arbeidsmarkt. Leuven, Antwerpen: HIVA & Oases.

Geets, J., Wets, J. & Timmerman, C. (2008). EVC/EVK-praktijken, diplomagelijkwaardigheid & diplomaverwerving voor (vrouwelijke) nieuwe migranten: een accent op élk talent!? Brussel: Vlaams Interuniversitaire Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering.

Geets, J. (2008) Medisch en verpleegkundig personeel met buitenlands diploma en/of herkomst in België: een kwantitatieve en kwalitatieve verkenning. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.

Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (2005). Georganiseerde criminaliteit in België 2003-2004.
Jaarrapport 2005.

Heyse, P., Pauwels, F., Wets, J., Timmerman, C. & Perrin, N. (2007). Liefde kent geen grenzen. Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost Europa en Zuid Oost Azië. Rapport in opdracht van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor rascismebestrijding, gefinancierd door de POD Federaal wetenschapsbeleid.

Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (2009). De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België – Jaarrapport 2009. Brussel: Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

IRCP (Institute for International Research on Criminal Policy Ghent University) o.l.v. Vermeulen, G. (2006). Mensenhandelbeleid in België. Status questionis, evaluatie en toekomstopties. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Koelet, S. (2009). Echtscheiding bij personen van Turkse of Marokkaanse herkomst. Deel 1: Literatuurstudie. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid en Universiteit Hasselt.

Koning Boudewijnstichting (2003). Internationaal huispersoneel: een exploratief-kwalitatief onderzoek (januari 2003). Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Koning Boudewijnstichting (2005). Buitenlands huispersoneel: normen herbevestigen, slachtoffers beschermen. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Koning Boudewijnstichting (2006). Het mensenhandelbeleid in België. Status questionis, evolutie en toekomstopties. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Koning Boudewijnstichting & NEXUS Institute (2008). Re/integration of trafficked persons: how can our work be more effective. Issues paper #1: Trafficking victims re/integration programme in Southeast Europe. www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/3)_Publications/PUB_1850_issue1.pdf (geraadpleegd op 24/11/2009)

Koning Boudewijnstichting (2009). Vakantietijd: Huwelijkstijd? www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=229066&LangType=2067 (geraadpleegd op 19/11/2009)

Kormoss, S. (2002). De genderspecifieke dimensie inzake asiel: beknopte analyse van het internationaal en Belgisch juridisch kader. In: Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht, Rechtsleer, 2002 (1), pp. 5-23.

Krzeslo, E. & Hamzaoui, M. (2006). Valstrikken en hinderpalen bij de tewerkstelling van vrouwelijke nieuwkomers. Onderzoek bij een groep vrowen afkomstig van verschillende landen. Een praktijkevaluatie. Université Libre de Bruxelles & Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Lejeune, L. (2000a). Het begrip sociale groep. In: Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht, 2000a (1), pp. 27-33.

Lejeune, L. (2000b). De vervolgende partij. In: Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht, 2000b (1), pp. 69-74.

Loobuyck, P. (2005). De sociale dynamiek van huwelijksmigratie bij etnische minderheden in West-Europa. In: F. Caestecker (red.), Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid? Leuven: Acco, pp. 23-35.

Martiniello, M., Rea, A., Timmerman, C., Wets, J., Clycq, N., Geets, J., Herman, B., Jacobs, D., Marcelle, H., Pauwels, F., Rosenfeld, M. & Triest, F. (2009). Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique / Nieuwe migraties en nieuwe migranten in België (NOMIBE). Gent: Academia Press.

Meer vrouwen dan mannen betrokken bij mensenhandel (2009). De Morgen, 12/02/2009.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie werkgelegenheid, afdeling tewerkstelling, cel migratie (2004). Jaarrapport 2004. Tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse Gewest.

Moninga-Gbogbu, J. (2002). L'intégration des femmes migrantes au marché de l'emploi en Belgique. Brussel: Le Monde Selon les Femmes.

Nationaal Actieplan inzake de strijd tegen het partnergeweld 2008-2009.
http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/NAP%202008-2009_tcm336-40131.pdf (geraadpleegd 20/11/2009)

Nederlandstalige Vrouwenraad (NVR), ad hoc werkgroep 'Vrouwelijke vluchtelingen' (1997). De asielprocedure vanuit genderperspectief. Richtlijnen en aanbevelingen voor de behandeling van de vrouwelijke asielzoeker. Brussel: Nederlandstalige Vrouwenraad.

Nederlandstalige Vrouwenraad (NVR) (2002). Gezinshereniging: welke prijs betaalt de vrouw? Verslag van het colloquium van 14 maart 2002. Brussel: Nederlandstalige Vrouwenraad.

OR.C.A. (Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten), Craenen, S. (2008). Clandestiene schoonmaaksters en huishoudsters in België. Vrouwenraad, 2008 (3), pp. 18-23.

Ouali, N. (2003). Mondialisation et migration féminines internationales: l'esclavage au coeur de la modernité. In: M. Hersent & C. Zaidman (red.), Genre, travail et migrations en Europe. Collection des Cahiers du CEDREF Série "Colloques et travaux". Paris: CEDREF, pp. 101-113.

Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen (2002). Advies 57 van 13 september 2002 van de raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen betreffende "vrouwen en het asielrecht".

Ratia, E. & Walter, A. (2009). Internationale verkenning gedwongen huwelijken. Een onderzoek naar wettelijke maatregelen, beleid en publieke debatten in België, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. www.justitie.nl/images/D%20Vijfde%20voortgangsrapportage%20Programma%20Eergerelateerd%20Geweld_15436_tcm34-201448.pdf (geraadpleegd op 23/09/2009)

Tas, E. (2008). Kismet, Belgique/Turquie: regards croisés sur mariages et migrations. Paris: L'Harmattan.

Timmerman, C., Van der Heyden, K., Ben Abdeljelil, Y. & Geets, J. (2000). Turkse nieuwkomers in Vlaanderen. Antwerpen: OASeS & UFSIA.

Timmerman, C. & Van der Heyden, K. (2005). Turkish and Moroccan newcomers in Flanders. In: H. De Smet, Unexpected approaches to the global society (2005) Antwerpen: Garant, pp. 87-104.

Timmerman, C. (2006). Gender dynamics in the context of Turkisch marriage migration: the situation in Belgium. In: Turkisch Studies, 7(1), pp.125-143.

Timmerman, C. (2009), Marriage at the intersection between tradition and globalization Turkish marriage migration beween Emirdag and Belgium from 1989 to present. In: History of the family, 2009, pp.232-244.

VAKA-Hand in Hand (2004). Vrouwen en migratie.
www.vaka-handinhand.org/ns/images/stories/PDF/hih_vrouwen_en_migratie_002.pdf
(geraadpleegd op 27/08/2009)

Vangeel, E. (2005). Vrouwelijke asielzoekers in de Belgische opvang: Privacy is onbetaalbaar. In: MO, 2005 (aug.-sept.), pp. 20-22.

Van Roemburg, B. & Spee, S. (2004). Gender mainstreaming: kritische analyse van gender mainstreaming als theoretisch concept en als beleidsinstrument. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid Universiteit Antwerpen – Limburgs Universitair centrum.

Vermeulen, G., Van den Herrewegen, E., Van Puyenbroeck, L. (2007). Mensenhandel in beeld. Een eerste kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de Belgische slachtofferdata. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Vertommen, S., Martens, A. & Ouali, N. (2006). Topography of the Belgian Labour market. Employment: gender, age and origin. Katholieke Universiteit Leuven, Université Libre de Bruxelles.

Vie Féminine (2007). Propositions pour tenirs compte des femmes dans la politique d'asile et d'immigration. www.viefeminine.be/spip.php?article141 (geraadpleegd op 26/08/2009)

Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2008). Eén jaar subsidiaire bescherming in België. Een evaluatie door vluchtelingenwerk Vlaanderen.
www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/Rapport_subs_bescherming.pdf
(geraadpleegd op 07/09/2009)

Vrijens, B. (2005). Ontsporingen in de strijd tegen schijnhuwelijken: verhoogde waakzaamheid is geboden. In: F. Caestecker (red.), Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid? Leuven: Acco, pp. 77-82.

Yalçin, H., Lodewyckx, I., Marynissen, R., Van Coudenberg, R., Timmerman, C. (2006). Verliefd, verloofd... gemigreerd. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid, Consortium Universiteit Antwerpen en Universiteit Hasselt.

2. EUROPA

Asylum Aid, The rights of women seeking asylum. A Charter.
www.asylumaid.org.uk/pages/charter_of_rights_of_women_seeking_asylum.html
(geraadpleegd op 20/06/2009)

Berkowitz, N. (2006). Gender and EU Asylum Law. In: S. Peers & N. Rogers (red.) (2006) EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Brocard, L., Lamine, H. & Gueguen, M. (2007). Droit d'asile ou victimisation? In: Plein droit, 75, 12-07.

Catarino, C. & Morokvasic, M. (2005). Femmes, genre, migration et mobilités. In: Revue Européenne des migrations internationales, 21(1), pp. 7-27.

Clarence, E. (2003). Ignored and isolated: women and asylum policy in the United Kingdom. In: J. Freedman (red.), Gender and Insecurity. Migrant women in Europe. Aldershot: Ashgate. pp. 19-33.

de Hart, B. (2000). De goede lobbes en de onbezonnen vrouw. Gemengde relaties en het schijnhuwelijk. In: Migrantenstudies, 2000 (4), pp. 246-259.

de Hart, B. (2003). Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht. In: Nemesis, 2003 (3), pp. 54-62.

de Hart, B. (2006). Introduction: the marriage of convenience in European Immigration Law. In: European Journal of Migration and Law, 2006 (8), pp. 251-262.

de Hart, B. (2009). Love thy neigbour: family reunification and the rights of insiders. In: European Journal of Migration and Law, 11, pp. 235-252.

Directorate General of Human Rights (2005). Forced migration in Council of Europe states. A comparative study of legislation and policy initiatives. Straatsburg: Raad van Europa.

Echarte Fuentes-Kieffer, R. (2004). Migration aus Liebe. Interkulturelle Paare zwischen strukturellen Zwängen und individuellen Konzepten am Beispiel lateinamerikanischer "love migrants" in der Sweiz. MSC Thesis, Department of Geography, Universiteit Bern.

ELENA (European Legal Network on Asylum) & ECRE (European Council on Refugees and Exiles) (2005). The application of the safe country of origin concept in Europe. An overview.
www.ecre.org/files/elenasco.pdf (geraadpleegd op 24/07/2009)

E-Quality (2007). Arbeidsmigratie, gender en gezin.
www.equality.be (geraadpleegd op 09/07/2009)

European Women's Lobby/ Lobby Europeen des Femmes (2004). Integrating a Gender perspective into the EU Immigration Policy.
www.womenlobby.org/site/1abstract.asp?DocID=301&v1ID=&RevID=&namePage=&pageParent=&DocID_sousmenu (geraadpleegd op 06/10/2009)

European Women's Lobby, Refugee Women's Resource & Project at Asylum Aid (2007). Asylum is not gender neutral. Protecting women seeking asylum.
www.womenlobby.org/SiteResources/data/MediaArchive/Publications/migrant-final_en.pdf
(geraadpleegd op 10/06/2009)

Europees Parlement (1984). Resolutie over de toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, aangenomen op 13/04/1984 en gepubliceerd in het Publicatieblad van de EG op 14/5/1984, nr. C 127/137.

Europese Commissie, Directoraat-Generaal voor Onderzoek (2004). Gender relationships in Europe at the turn of the millennium: Women as subjects in migration and marriage. GRINE, final report.
http://74.125.77.132/search?q=cache:wVpJiP59ecAJ:ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/citizens/docs/kina21249ens1_grine.pdf+gender+relationships+in+europe+at+the+trun+of+the+millennium&cd=4&hl=nl&ct=clnk (geraadpleegd op 24/08/2009)

Freedman, J. (2003). Selling sex: trafficking, prostitution and sex work amongst migrant women in Europe. In: J. Freedman (red.), Gender and Insecurity. Migrant women in Europe. Aldershot: Ashgate, pp. 119-138.

Freedman, J. (red.) (2003b). Gender and Insecurity. Migrant womenin Europe. Aldershot: Ashgate.

Ge.M.IC, Gender, Migration and intercultural interaction in South-East Europe (2007-2013). Kambouri, H. & Hatzopoulos, P., Policy Analysis Report (WP3) Greece.
www.gemic.eu (geraadpleegd op 03/11/2009)

Giabiconi, D. "Filles de l'Est': Construction d'une féminité racisée".
http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/03/18/81/PDF/est.pdf (geraadpleegd op 20/11/2009)

Kofman, E. (1999). Female 'Birds of Passage' later: gender and immigration in the European Union. In: International Migration Review, 33 (2), pp. 269-299.

Kofman, E., Phizacklea, A., Raghuram, P. & Sales, R. (2000). Gender and international migration in Europe. Londen & New York: Routledge.

Kofman, E. (2003). Genre et migration internationale: critique du réductionisme théoretique. In: M. Hersent & C. Zaidman (red.), Genre, travail et migrations en Europe. Collection des Cahiers du CEDREF Série "Colloques et travaux". Paris: CEDREF, pp. 81-97.

Kofman, E. (2004). Gendered migrations, livelihoods and entitlements in European Welfare Regimes. Niet-gepubliceerde achtergrondpaper. Genève: UNRISD.

Kofman, E. & Kraler, A. (2006). Civic Stratification, Gender and Family migration Policies in Europe. Paper presented at Conference European dynamics of citizenship. Public policies and migrant activities. IMISCOE.

Kohlman, C. (2003a). Er is een land waar vrouwen kunnen werken. De positie van domestic workers in Nederland. In: C. Kohlman, S. Kraus & I. Orobio de Castro, Vrouwen in het migratiebeleid. Den Haag: E-QUALITY, pp. 37-47.

Kohlman, C. (2003b). Leven in niemandsland. De positie van vrouwen en meiden in de asielopvang. In: C. Kohlman, S. Kraus & I. Orobio de Castro, Vrouwen in het migratiebeleid. Den Haag: E-QUALITY, pp. 75-92.

Kraus, S. (2003a). Migrantenvrouwen en vrouwelijke migranten. Beeldvorming en werkelijkheid in het migratiebeleid. In: C. Kohlman, S. Kraus & I. Orobio de Castro, Vrouwen in het migratiebeleid. Den Haag: E-QUALITY, pp. 5-12.

Kraus, S. (2003b). Ze hebben u thuis harder nodig, mevrouw! Een emotionele of zakelijke benadering van vrouwelijke arbeidsmigratie? In: C. Kohlman, S. Kraus & I. Orobio de Castro, Vrouwen in het migratiebeleid. Den Haag: E-QUALITY, pp. 13-24.

Kraus, S. (2003c). Verboden en dus vogelvrij. Prostitutie-migratie. In: C. Kohlman, S. Kraus & I. Orobio de Castro, Vrouwen in het migratiebeleid. Den Haag: E-QUALITY, pp. 49-58.

Kraus, S. (2004). Vrouwelijke arbeidsmigratie uit de nieuwe EU-lidstaten. Brief aan de (plaatsvervangend) leden van de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1 april 2004. www.e-quality.nl/e-quality/pagina.asp?pagkey=42385 (geraadpleegd op 30/10/2009)

Lesselier, C. (2003). Femmes migrantes en France: le genre et la loi. In: M. Hersent & C. Zaidman (red.), Genre, travail et migrations en Europe. Collection des Cahiers du CEDREF Série "Colloques et travaux". Paris: CEDREF, pp. 45-59.

Mascini, P. & van Bochove, M. (2009). Gender stereotyping in the Dutch asylum procedure: "independent" men versus "dependent" women. In: International Migration Review, 43 (1), pp. 112-133.

Morokvasic, M. (1991). Fortress Europe and migrant women. In: Feminist Review, 39 (winter), pp. 69-84.

Morokvasic, M. (2004). Settled in Mobility. Engendering post-wall migration in Europe. In: Feminist Review, 2007, N°77, pp. 7-25.

Morokvasic, M. & Catarino, C. (2008). Women, gender, transnational migrations and mobility. State of the art, France. Working Paper No. 4. Femipol, UPX, 6th Framework of the European Commission.

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) (2009). Guide on gender-sensitive labour migration policies. www.osce.org/publications/eea/2009/05/37689_1289_en.pdf (geraadpleegd op 13/10/2009)

Orobio de Castro, I. (2003). Hoeksteen des aanstoots? Marokkaanse en Turkse huwelijksmigratie. In: Kohlman, C., Kraus, S. & Orobio de Castro, I., Vrouwen in het migratiebeleid. Den Haag: E-QUALITY, pp. 59-73.

Riaño, Y. (2003). Migration of Skilled Latin American Women to Switzerland and Their Struggle for Social Integration. In: Yamada Mutsuo (red.), Latin American Emigration: Interregional Comparison among North America, Europe and Japan. JCAS Symposium Series 19. Osaka: Japan Centre for Area Studies, National Museum of Ethnology. pp. 313-343.

Riaño, Y. (2005). Women on the move to Europe. A review of the literature on gender and migration. In: M.G. da Marroni & G. Salgado (red.) Latin American diaspora: migration in a globalized world. Autonomous University of puebla (Mexico) and Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (Japan), pp. 207-239.

Rinolfi, V. (2007). New national collective agreement for domestic workers. EIROnline www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/02/articles/it0702079i.htm (geraadpleegd op 23/11/2009)

Rødland, A. W. (2009). Human trafficking. Demands for better protection. In: NIKK magasin. Nordic Gender Institute, 2009 (1), pp. 42-44.

Schrover, M. (2008). Verschillen die verschil maken. In: Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis, 5 (1), pp. 3-22.

Schrover, M., Van Der Leun, J., Lucassen, L. & Quispel, C. (2008a). Illegal migration: how gender makes a difference. In: IMISCOE Policy Brief, 2008 (10).

Schwenken, H. (2005). The challenges of framing women migrants' rights in the European Union. In: Revue Européenne des migrations internationales, 21(1), pp. 177-194.

Stalford, H., Currie, S. & Velluti, S. (red.) (2009). Gender and Migration in 21st Century Europe. Farnham & Burlington: Ashgate.

Strasser, E. Kraler, A., Bonjour, S. & Bilger, V. (2009). Doing family. Responses to the constructions of 'the migrant family' across Europe. In: The History of the Family, 14(2), pp. 165-176.

Terlouw, A. (1997). Asielverzoeken van vrouwen. In: Nemesis, 1997 (1), pp. 18-26.

Trappenburg, M. (2002). Importhuwelijken en overheidsbeleid. In: Nederlands tijdschrift voor rechtsfilosofie en rechtstheorie, XXXI(3), pp. 267-281.

Vartti, R. (2003). Equal Partners Online? German Matchmaking Web Sites and Trafficking in Women. In: M. Morokvasic & U. Erel (red.), Crossing Borders and Shifting Boundaries. Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, pp. 177-206.

Verpaalen, K. (2001). Vrouwelijke asielzoekers in beeld. Gender als uitgangspunt in het asielbeleid. In: Raffia, 2001 (5), pp. 7-9.

Verschuur, C. & Reysoo, F. (red.) (2005). Genre, nouvelle division internationale du travail et migrations. Cahier Genre et Developpement, n° 5. Genève: IUED, EFI.

Verweij-Jonker Instituut/WODC, Goderie, M., Spierings, F., ter Woerds, S. (2002). Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie na de opheffing van het bordeelverbod. Utrecht/Den Haag: Ministerie van Justitie.

Wijers, M. (2004). Documentanalyse B9-regeling Mensenhandel. Verweij-Jonker Instituut.
www.verwey-jonker.nl/doc/jeugd/D7333412_def.pdf (geraadpleegd op 30/10/2009)

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Immigratie- en naturalisatiedienst IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) (2009). Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomensenleeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland. Cahier 2009-4.
www.wodc.nl (geraadpleegd op 19/11/2009)

Zwaan, K. (2005). UNHCR and the European Asylum Law. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

3. INTERNATIONAAL

Adamec, C. & Pierce, W (2000). The encyclopedia of Adoption: Gender Preference.
http://encyclopedia.adoption.com (geraadpleegd op 26/08/2009)

Anderson, B. (2000). Doing the dirty work? The global politics of domestic work. Londen & New York: Zed Books.

Anker, D. & Lufkin, P.T. (2003). Gender and the symbiosis between refugee law and human rights law. In: Migration Information Source.

Asian Development Bank (2001). Women in Bangladesh: Country Briefing Paper. Manila: Asian Development Bank.

Asis, M.M.B. (2005). International migration and prospects for gender equality. In: United Nations Population Meeting (UNFPA), International migration and the Millennium Development Goals. Selected Papers of the UNFPA expert group meeting. Marrakech, 11-12 May 2005, pp. 113-123.

Boyd, M. & Grieco, E. (2003). Women and migration: incorporating gender into international migration theory. Migration Policy Institute. In: Migration Information Source, 01/03/2003.

Benhabib, S. & Resnik, J. (red.) (2009). Migrations and mobilities. Citizenship, borders and gender. New York & Londen: New York University Press.

Carling, J. (2005). Gender dimensions of international migration. Global migration prespectives No.35. Genève: Global Commission on International Migration (GCIM).

Castles, S. & Miller, M.J. (2009). The age of migration. International population movements in the international world. Basingstoke: Palgrave Macmillian.

Centre for Educational Research and Innovation (2004). Internationalisation and trade in higher education: opportunities and challenges. OECD Publishing.

Chinkin, C. (2001). Gender mainstreaming in legal and constitutional affairs. A reference for governments and other stakeholders. Gender management system series. Londen: Commonwealth Secretariat.

Crawley, H. (2001). Refugees and gender: law and process. Bristol: Jordan Publishing.

Curran, S.R. & Rivero-Fuentes, E. (2003). Engendering migrant networks: the case of Mexican migration. In: Demography, 40(2), pp. 289-307.

Curran, S.R., Shafer, S., Donato, K.M. & Garip, F. (2006). Mapping gender and migration in sociological scholarschip: is it segregation or integration? In: International Migration Review, 40(1), pp. 199-223.

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 1948.
www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/60UDHR/bookletfr.pdf (geraadpleegd op 08/07/2009)

Department of Economic and Social Affairs (DESA, UN) (2006). 2004 World survey on the role of women in development. Women and international migration. New York: United Nations.

Donato, K.M., Gabaccia, D., Holdaway J., Manalansan M. & Pessar, P.R. (2006). A Glass Half Full? Gender in migration studies. In: International Migration Review, 40(1), pp. 3-26.

El-Bushra, J. (2000). Gender and forced migration: editorial. In: Forced Migration Review 9, themanummer "Gender and displacement", pp. 4-7.

Enloe, C. (1990). Bananas, beaches and bases – Making feminist sense of international politics. Los Angeles: University of California Press.

Fernandez-Kelly, M.P. (1974). Mexican border industrialization, female labor force participation and migration. In: J. Nash & M.P Fernandez-Kelly, Women, men and the international division of labor. Albany: State University of New York Press.

Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) (2006). Etat de la population mondiale 2006: Vers l'espoir. Les femmes et la migration internationale.

Gordon, L.W. (2005). Trends in the gender ratio of immigrants to the United States. New York: Centre for Migration Studies.

Gururaja, S. (2000). Gender dimensions of displacement. In: Forced Migration Review 9, themanummer "Gender and displacement", pp. 4-7.

Hashim, I.M. (2005). Independent child migration in Ghana: a research report. Brighton: Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex.

Hochschild, A. (2000). Global care chains and emotional surplus value. In: A. Giddens & W. Hutton (red.), On the edge: globalization and the new millennium. London: Sage Publications, pp. 130-146.

Holmaat, R. (2004). Naar ander recht en beleid. De betekenis van artikel 5a VN-vrouwenverdrag voor het uitbannen van structurele genderdiscriminatie. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid.
www.recht.nl/doc/kstszw0400566.pdf (geraadpleegd op 29/06/2009)

Hondagneu-Sotelo, P. (1994). Gendered transitions: Mexican experiences of immigration. Berkeley: University of California Press.

Hondagneu-Sotelo, P. & Cranford, C. (1999). Gender and migration. In: J.S. Chafetz (red.), Handbook of the sociology of gender. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp. 105-126.

Indra, D.M. (1999). Engendering forced migration: theory and practice. Refugee and forced migration studies Vol. 5. New York: Berghahn Books.

Inlender, T. (2009). Status quo or sixth ground? Adjudicating gender asylum claims. In: S. Benhabib & J. Resnik (red.), Migrations and mobilities. Citizenship, borders and gender. New York/Londen: New York University Press, pp. 356-379.

Jolly, S. & Reeves, H. (2005). Gender and Migration. Overview report. Institute of development studies – BRIDGE.

Knocke, W. (1991). Women immigrants – What is the problem? In: Economic and Industrial Democracy, 12, pp. 469-486.

Kempadoo, K. (red.) (2005). Trafficking and prostitution reconsidered. Boulder (USA): Paradigm Publishers.

Kumin, J. (2001). Gender: Persecution in the spotlight. In: Refugees Magazine, 123, 2/07/01, pp. 12-13.

Lindstrom, D.P. (1997). The impact of temporary US migration on fertility of female migrants: the case of temporary migration in a rural Mexican township. Working Paper Series. Providence: Population Studies and Training Center, Brown University.

Lutz, H. (2001). Ketens van zorg. De nieuwe dienstmeisjes in de mondiale migratie. In: Tijdschrift voor Genderstudies, 2001 (3), pp. 20-34.

Macklin, A. (1998). Cross-border shopping for ideas: a critical review of the United States, Canadian and Australian approaches to gender-related asylum claims. In: Georgetown Immigration Law Journal, 13 (herfst), p. 25.

Mahler, S.J. & Pessar, P.R. (2006). Gender matters: etnographers bring gender from the periphery toward the core of migration studies. In: International Migration Review, 40(1), pp. 27-63.

Menjívar, C. (2000). Fragmented ties: Salvadorean immigrant networks in America. Berkeley: University of California Press.

Pickering, S. (2002). Gender persecution: a response to the UNHCR Guidelines. Wellington: IARJL Conference 2002: Stemming the Tide or Keeping the Balance: The Role of the Judiciary.

Piper, N. (2005). Gender and migration. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commision on International Migration. Geneva: Global Commission on International Migration (GCIM).

Piper, N. (2006). Gendering the politics of migration. New York: Center for Migration Studies.

Piper, N. (red.) (2008). New perspectives on gender and migration. Livelihood, rights and entitlements. New York: Routledge.

Schrover, M., Van Der Leun, J., Lucassen L. & Quispel, C. (2008b). Illegal migration and gender in a global and historical perspective. IMISCOE Research, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Spijkerboer, T. (1994). Women and refugee status. Beyond the public/private distincition. Een onderzoek in opdracht van de Emancipatieraad. Adv. Nr. IV/05/94. Den Haag: Emacipatieraad.

Theuermann, G. (2005). Trafficking in human beings and the millennium development goal no.3, promoting gender equality and the empowerment of women. In: United Nations Population Meeting (UNFPA), International migration and the Millennium Development Goals. Selected Papers of the UNFPA expert group meeting. Marrakech, 11-12 May 2005, pp. 125-136.

Torres, A.B. (2002). FMO thematic guide: gender and forced migration. Forced Migration Online. www.forcedmigration.org/ (geraadpleegd op 3/07/2009)

United Nations Population Fund (UNFPA) (2006). State of the world population 2006. A passage to hope. Women and international migration.

United Nations Refugee Agency (UNHCR) (1998) Towards a gender-sensitive asylum policy in Europe. Conference Report. Brussel, 11-12/06/1998.

United Nations Refugee Agency (UNHCR) (2002). Guidelines on international protection: Gender-related Persecution within the context of article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Proctocol relating to the status of Refugees.

United Nations Refugee Agency (UNHCR) (2002). Guidelines on international protection: "Membership of a particular social group" within the context of Articla 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the status of Refugees.

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948. www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/dut.pdf (geraadpleegd op 08/07/2009)

Van Eyck, K. (2004). Women and international migration in the health sector. Ferney-Voltaire Cedex (France): Public Services International.

Verenigde Naties (United Nations) (2009). International Migration 2009.
www.un.org/esa/population/publications/2009Migration_Chart/ittmig_wallchart09.pdf
(geraadpleegd op 18/11/2009)

Ward, J. (2002). If not now, when? Addressing gender-based violence in refugee; internally displaced, and post-conflict settings. A global overview. New York: The Reproductive Health for Refugees Consortium, The Women's Commission for Refugee Women and Children and the International Rescue Committee.



Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen

.be