

**SMJERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI:
rodno uvjetovano proganjanje u kontekstu članka 1. stavka A. točke (2)
Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine
o statusu izbjeglica**

UNHCR izdaje ove Smjernice u skladu s ovlaštenjem sadržanim u *Statutu Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice*, u vezi s člankom 35. *Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine* i člankom II. *Protokola iz 1967. godine*. Ove Smjernice dopunjuju UNHCR-ov *Priručnik o postupcima i kriterijima za utvrđivanje statusa izbjeglica prema Konvenciji iz 1951. godine i Protokolu iz 1967. godine o statusu izbjeglica (ponovno izdan, Ženeva, siječanj 1992.)*. One nadalje zamjenjuju UNHCR-ov Dokument o stajalištu o rodno uvjetovanom proganjanju (Ženeva, siječanj 2000. godine) i rezultat su postupka Drugog dijela Globalnog savjetovanja o međunarodnoj zaštiti u kojem je ta tema ispitana na stručnom sastanku u San Remu u rujnu 2001. godine.

Cilj je ovih Smjernica pružiti pravno tumačenje vladama, pravnicima, donositeljima odluka i pravosuđu, kao i osoblju UNHCR-a koje provodi utvrđivanje izbjegličkog statusa na terenu.

**Rodno uvjetovano proganjanje u kontekstu članka 1. stavka A. točke (2)
Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine o statusu izbjeglica**

I. UVOD

1. „Rodno uvjetovano proganjanje” je pojam koji sam po sebi nema pravno značenje, već se upotrebljava kako bi se obuhvatilo niz različitih zahtjeva kod kojih je rod relevantan čimbenik u utvrđivanju izbjegličkog statusa. Ove su Smjernice posebno usmjerene na tumačenje definicije izbjeglice sadržane u članku 1. stavku A. točki (2) *Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine* (dalje u tekstu: „Konvencija iz 1951. g.” i/ili Konvencija”) iz rodne perspektive te predlažu određene postupovne prakse kako bi se osiguralo da se o podnositeljicama zahtjeva na odgovarajući način vodi računa u postupcima utvrđivanja izbjegličkog statusa i da se prizna niz zahtjeva za status izbjeglice koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja.
2. Uvriježeno je načelo da bi definiciju izbjeglice u cjelini trebalo tumačiti na način da se uzmu u obzir moguće rodne dimenzije, a kako bi se točno utvrdili zahtjevi za status izbjeglica. Taj je pristup poduprla Opća skupština UN-a, kao i Izvršni odbor Programa UNHCR-a.¹
3. Da bi se razumjela priroda rodno uvjetovanog proganjanja, bitno je definirati i razlikovati pojmove „rod” i „spol”. Rod se odnosi na odnos između žena i muškaraca koji se temelji na društveno ili kulturno stvorenim i definiranim identitetima, statusu, ulogama i odgovornostima koje su dodijeljene jednom ili drugom spolu, dok je spol biološka odrednica. Rod nije statičan ili urođen, nego s vremenom dobiva društveno i kulturno značenje. Zahtjeve za status izbjeglice koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja mogu podnijeti žene ili muškarci, iako ih zbog posebnih vrsta proganjanja češće podnose žene. U nekim slučajevima spol podnositelja može znatno utjecati na zahtjev, na što donositelj odluka mora obratiti pozornost. U drugim pak slučajevima zahtjev za status izbjeglice, tražiteljice azila neće imati nikakve veze s njezinim spolom. Zahtjeve za status izbjeglice koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja obično obuhvaćaju, iako nipošto nisu ograničeni na, seksualno nasilje, nasilje u obitelji, prisilno planiranje obitelji, genitalno sakaćenje žena, kažnjavanje zbog kršenja društvenih običaja i diskriminaciju homoseksualnih osoba.
4. Usvajanje rodno osjetljivog tumačenja Konvencije iz 1951. g. ne znači da sve žene automatski imaju pravo na status izbjeglice. Podnositelj/ica zahtjeva za status izbjeglice mora dokazati da ima osnovan strah od proganjanja zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja.

¹ U zaključku iz listopada 1999., br. 87 (n), Izvršni odbor „s uvažavanjem primjećuje posebne napore država da u politike, propise i prakse povezane s azilom uključe rodnu perspektivu; potiče države, UNHCR i druge zainteresirane aktere da promiču šire prihvaćanje i uključivanje u svoje kriterije zaštite ideje da proganjanje može biti rodno uvjetovano ili da se izvršava seksualnim nasiljem; dodatno potiče UNHCR i druge zainteresirane aktere da razvijaju, promiču i provode smjernice, kodekse ponašanja i programe edukacije o rodno specifičnim pitanjima izbjeglica kako bi se podržalo uključivanje rodne perspektive u sve sfere i povećala odgovornost za provedbu rodnih politika.” Vidjeti i zaključke Izvršnog odbora: br. 39, Žene izbjeglice i međunarodna zaštita, 1985.; br. 73, Zaštita izbjeglica i seksualno nasilje, 1993.; br. 77 (g), Opći zaključak o međunarodnoj zaštiti, 1995.; br. 79 (o), Opći zaključak o međunarodnoj zaštiti, 1996.; i br. 81 (t), Opći zaključak o međunarodnoj zaštiti, 1997.

II. SADRŽAJNA ANALIZA

A. POZADINA

5. Povijesno gledano, definicija izbjeglice tumačila se kroz okvir muških iskustava, što znači da su brojni zahtjevi žena i homoseksualnih osoba ostali nepriznati. Međutim, u prošlom desetljeću analiza i razumijevanje spola i roda u kontekstu izbjeglica znatno su napredovali u sudskoj i državnoj praksi te unutar akademske zajednice. Taj se je razvoj događaja usporedno odvijao pod utjecajem razvoja međunarodnog prava o ljudskim pravima i standarda ljudskih prava,² kao i povezanih područja međunarodnog prava, među ostalim sudske prakse međunarodnih kaznenih sudova za bivšu Jugoslaviju i Ruandu i Rimskog statuta Međunarodnoga kaznenog suda. U tom smislu, primjerice, treba napomenuti da se štetne prakse kojima se krši međunarodno pravo o ljudskim pravima i standardi ljudskih prava ne mogu opravdati povijesnim, tradicionalnim, vjerskim ili kulturnim razlozima.
6. Iako se u definiciji izbjeglica rod posebno ne spominje, široko je prihvaćeno da rod može odrediti ili utjecati na vrstu proganjanja ili pretrpljene nepravde i razloge za takvo postupanje. Stoga definicija izbjeglice, kad se pravilno tumači, obuhvaća zahtjeve koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja. S obzirom na to, nema potrebe dodavati dodatnu osnovu definiciji iz Konvencije iz 1951. g.³
7. Kad se kriterije iz definicije izbjeglice primjenjuje tijekom postupaka utvrđivanja izbjegličkog statusa, važno je toj procjeni pristupiti holistički te uzeti u obzir sve relevantne okolnosti predmeta. Važno je imati potpunu sliku osobnosti, podrijetla i osobnih iskustava tražitelja/ice azila, kao i analizu i najnovija saznanja o povijesno, geografski i kulturno specifičnim okolnostima u zemlji podrijetla. Generalizirati o ženama ili muškarcima nije korisno i pritom se mogu previdjeti ključne razlike koje mogu biti relevantne za određeni predmet.
8. Elementi definicije koji se spominju u nastavku teksta su ti koji zahtijevaju rodno osjetljivo tumačenje. Naravno, i drugi kriteriji (npr. nalaziti se izvan zemlje podrijetla) također su i dalje izravno relevantni za holističku procjenu svakog zahtjeva. U cijelom ovom dokumentu izraz „žene” upotrebljava se tako da uključuje i djevojčice.

B. OSNOVAN STRAH OD PROGANJANJA

9. Što predstavlja osnovan strah od proganjanja ovisit će o konkretnim okolnostima svakoga pojedinačnog predmeta. Iako podnositeljice i podnositelji mogu biti podvrgnuti istim oblicima nepravde, mogu se suočavati i s oblicima proganjanja specifičnima za njihov spol. Međunarodno pravo o ljudskim pravima i međunarodno kazneno pravo jasno

² Korisni tekstovi uključuju Opću deklaraciju o ljudskim pravima, 1948., Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966. Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966., Konvenciju o političkim pravima žena, 1953., Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, 1984., Konvenciju o pravima djeteta, 1989., i posebice Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, 1979., i Deklaraciju o uklanjanju nasilja nad ženama, 1993. Relevantni regionalni instrumenti uključuju Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, 1950., Američku konvenciju o ljudskim pravima, 1969., i Afričku povelju o ljudskim pravima i pravima naroda, 1981.

³ Vidjeti Sažete zaključke – rodno uvjetovano proganjanje, Globalna savjetovanja o međunarodnoj zaštiti, Okrugli stol stručnjaka u San Remu, 6. – 8. rujna 2001., br. 1 i 3 („Sažeti zaključci – rodno uvjetovano proganjanje”).

određuju djela, na primjer seksualno nasilje, kao njihove povrede i potvrđuju njihovu kvalifikaciju kao teška kršenja koja se smatraju proganjanjem.⁴ U tom smislu, međunarodno pravo može pomoći donositeljima odluka da utvrde je li određena radnja proganjanje. Nema sumnje da su silovanje i drugi oblici rodno uvjetovanog nasilja, kao što su nasilje povezano s mirazom, genitalno sakaćenje žena, nasilje u obitelji i trgovanje ljudima,⁵ djela koji uzrokuju snažnu bol i patnju - duševnu i tjelesnu - i koji se upotrebljavaju kao oblici proganjanja, neovisno o tome jesu li ih počinili državni ili privatni subjekti.

10. Procjena da neki zakon sam po sebi predstavlja proganjanje pokazala se bitnom za odlučivanje o određenim zahtjevima za status izbjeglice koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja. To je osobito tako s obzirom na činjenicu da relevantni zakoni mogu proizaći iz tradicionalnih ili kulturnih normi i praksi koje nisu nužno u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava. Međutim, kao i u svim slučajevima, podnositelj/ica zahtjeva ipak mora dokazati da ima osnovan strah od proganjanja koje proizlazi iz tog zakona. To ne bi bio slučaj, primjerice, kad zakon koji predstavlja proganjanje i dalje postoji, ali se više ne provodi.
11. Država može zabraniti neku praksu koja predstavlja proganjanje (npr. genitalno sakaćenje žena), ali je ipak i dalje odobrava ili tolerira ili ju ne može učinkovito zaustaviti. U takvim bi slučajevima ta praksa i dalje predstavljala proganjanje. Stoga činjenica da je neki zakon donesen kako bi se zabranile ili osudile određene prakse koje predstavljaju proganjanje sama po sebi neće biti dovoljna da se utvrdi da zahtjev pojedinca za status izbjeglice nije valjan.
12. Kad je sankcija ili kazna za nepoštovanje ili kršenje neke politike ili zakona nerazmjerno stroga i ima rodnu dimenziju, to predstavlja proganjanje.⁶ Čak i ako je zakon opće primjenjiv, okolnosti kažnjavanja ili postupanja ne mogu biti toliko ozbiljne da su nerazmjerne svrsi zakona. Strogo kažnjavanje žena koje kršenjem nekog zakona prekrše društvene običaje u društvu smatra se proganjanjem.
13. Čak i kad zakoni ili politike imaju opravdane ciljeve, metode provedbe koje dovode do posljedica bitno štetnih za te osobe predstavljaju proganjanje. Primjerice, široko je prihvaćeno da planiranje obitelji predstavlja odgovarajući odgovor na populacijske pritiske. Međutim, provedba takvih politika, primjenom prisilnih pobačaja i sterilizacije, dovela bi do povrede temeljnih ljudskih prava. Takve prakse, unatoč tomu što se možda provode u kontekstu nekoga legitimnog zakona, prepoznate su kao teška kršenja i smatraju se proganjanjem.

Diskriminacija koja predstavlja proganjanje

14. Iako se općenito smatra da „sama“ diskriminacija ne mora sama po sebi predstavljati proganjanje, obrazac diskriminacije ili nepovoljnog postupanja može, kad je kumulativan, predstavljati proganjanje i zahtijevati međunarodnu zaštitu. Primjerice, bila bi riječ o proganjanju ako bi mjere diskriminacije dovele do posljedica bitno štetnih za dotičnu osobu, kao što je ozbiljno ograničenje prava na zaradu za život, prava na prakticiranje vjere ili pristupa dostupnim obrazovnim ustanovama.⁷

⁴ Vidjeti Priručnik UNHCR-a, stavak 51.

⁵ Vidjeti stavak 18. u nastavku.

⁶ Osobe koje bježe od kaznenog progona ili kazne za kazneno djelo prema običajnom pravu obično nisu izbjeglice, međutim razlika može biti nejasna, osobito u okolnostima pretjerane kazne za kršenje nekoga legitimnog zakona. Vidjeti Priručnik UNHCR-a, stavke 56. i 57.

⁷ Vidjeti Priručnik UNHCR-a, stavak 54.

15. Za zahtjeve za status izbjeglice koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja važna je i analiza oblika diskriminacije koju provodi država kad ne osigurava zaštitu pojedinaca od određenih vrsta nepravde. Ako država, kao pitanje politike ili prakse, ne dodjeljuje određena prava ili zaštitu od njihovih teških kršenja, tada bi diskriminacija u osiguranju zaštite, koja rezultira ozbiljnom nepravdom počinjenom nekažnjeno, mogla predstavljati proganjanje. U tom bi se kontekstu, primjerice, mogli analizirati određeni slučajevi nasilja u obitelji ili zlostavljanja zbog seksualne orijentacije.

Proganjanje zbog seksualne orijentacije

16. Zahtjevi za status izbjeglice koji se temelje na različitoj seksualnoj orijentaciji sadržavaju rodni element. Seksualnost ili seksualne navike podnositelja/ice zahtjeva mogu biti relevantne naspram zahtjeva za status izbjeglice kad je podnositelj/ica podvrgnut radnjama koje predstavljaju proganjanje (među ostalim diskriminacijskim radnjama) zbog svoje seksualnosti ili seksualnih navika. U brojnim takvim slučajevima podnositelj/ica je odbio/la pridržavati se društveno ili kulturno određenih uloga ili očekivanja ponašanja koja se pripisuju njegovu/njzinu spolu. Najčešći zahtjevi uključuju homoseksualne osobe, transseksualne osobe ili transvestite, koji se suočavaju s iznimnom netrpeljivošću javnosti, nasiljem, zlostavljanjem ili ozbiljnom ili kumulativnom diskriminacijom.
17. Kad je u određenom društvu homoseksualnost nezakonita, nametanje strogih kaznenih sankcija za homoseksualno ponašanje može predstavljati proganjanje, baš kao i za odbijanje žena u određenim društvima da nose veo. Čak i kad homoseksualni postupci nisu kriminalizirani, podnositelj/ica bi i dalje mogao/la podnijeti valjan zahtjev ako država odobrava ili tolerira diskriminacijske prakse ili nepravde počinjene protiv podnositelja ili ako država ne može djelotvorno zaštititi podnositelja od takve nepravde.

Trgovanje ljudima u svrhu prisilne prostitucije ili seksualnog iskorištavanja kao oblik proganjanja⁸

18. Neke žene ili maloljetnici žrtve trgovanja ljudima imaju valjane zahtjeve za status izbjeglice prema Konvenciji iz 1951. g. Prisilno ili prijevorno vrbovanje žena ili maloljetnika u svrhu prisilne prostitucije ili seksualnog iskorištavanja oblik je rodno uvjetovanog nasilja ili zlostavljanja koje čak može rezultirati smrću. Može se smatrati oblikom mučenja i okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja. Može i nametati ozbiljna ograničenja slobodi kretanja žena, uzrokovana otmicom, zatvaranjem i/ili oduzimanjem putovnica ili drugih osobnih isprava. Osim toga, žene i maloljetnici koji su preživjeli trgovanje ljudima mogu se suočavati s ozbiljnim posljedicama nakon bijega i/ili povratka (u zemlju podrijetla), kao što su osveta ili odmazda lanaca trgovine ljudima ili pojedinaca, stvarna mogućnost da ponovno budu žrtve trgovanja ljudima, ozbiljna izopćenost iz zajednice ili obitelji ili ozbiljna diskriminacija. U pojedinačnim slučajevima, činjenica da je osoba žrtva trgovanja ljudima u svrhu prisilne prostitucije ili seksualnog

⁸ U svrhu ovih Smjernica „trgovanje ljudima” definira se u skladu s člankom 3. Protokola Ujedinjenih naroda za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje krijumčarenja ljudi, posebice žena i djece, kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta, 2000. Člankom 3. stavkom 1. predviđeno je da krijumčarenje osoba znači „vrbovanje, prijevoz, transfer, pružanje utočišta i prihvata osoba, s pomoću prijetnje ili uporabe sile ili drugih oblika prinude, otmice, prijevare, zlorabe ovlasti ili položaja bespomoćnosti ili davanje ili primanje plaćanja ili sredstava da bi se postigla privola osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom, u svrhu izrabljivanja. Izrabljivanje će minimalno uključiti iskorištavanje prostitucije drugih ili drugih oblika seksualnog iskorištavanja, prisilni rad ili usluge, ropstvo ili odnose slične ropstvu, podčinjavanje ili odstranjivanje organa.”

iskorištavanja stoga može biti osnova za zahtjev za status izbjeglice kad država ne može ili nije voljna osigurati zaštitu od takve nepravde ili prijetnje nepravdom.⁹

Počinitelji proganjanja

19. U definiciji izbjeglice postoji prostor za priznavanje i državnih i nedržavnih počinitelja proganjanja. Iako će proganjanje najčešće počiniti vlasti neke zemlje, djela ozbiljne diskriminacije ili druge povrede koje počinu lokalno stanovništvo ili pojedinci također se mogu smatrati proganjanjem ako vlasti takva djela svjesno toleriraju ili ako odbijaju ili ne mogu ponuditi djelotvornu zaštitu.¹⁰

C. UZROČNO-POSLJEDIČNA VEZA („zbog“)

20. Osnovani strah od proganjanja mora biti povezan s jednom ili više osnova iz Konvencije. Odnosno, taj strah mora biti „zbog“ rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja. Osnova iz Konvencije mora biti relevantan čimbenik, iako se ne mora dokazati da je jedini ili glavni uzrok. U mnogim jurisdikcijama uzročno-posljedična veza („zbog“) mora se izrijeком utvrditi (npr. u nekim državama *putem običajnog prava*), dok se u drugim državama uzročno-posljedična veza ne smatra zasebnim pitanjem za analizu, već je obuhvaćena holističkom analizom definicije izbjeglice. U mnogim zahtjevima koji uzimaju u obzir proganjanje temeljem roda, vrlo često teško pitanje za donositelja odluke nije odlučivanje o primjenjivoj osnovi koliko o uzročno-posljedičnoj vezi: da je razlog za opravdani strah od proganjanja upravo ta osnova. Pripisivanje osnove iz Konvencije podnositelju/ci zahtjeva od strane državnog ili nedržavnog počinitelja dovoljna je za utvrđivanje potrebne uzročno-posljedične veze.
21. U slučajevima kad postoji opasnost od proganjanja od nedržavnog počinitelja (npr. supruga, partnera ili drugoga nedržavnog počinitelja) iz razloga koji su povezani s jednom od osnova iz Konvencije, uzročno-posljedična veza utvrđuje se bez obzira na to je li izostanak državne zaštite povezan s Konvencijom. Alternativno, uzročno-posljedična veza također se utvrđuje kad opasnost od proganjanja od nekoga nedržavnog počinitelja nije povezana s nekom osnovom iz Konvencije, ali je neka od osnova iz Konvencije razlog za nemogućnost ili nevoljnost države da pruži zaštitu.¹¹

D. OSNOVE IZ KONVENCIJE

22. Osiguravanje rodno osjetljivog tumačenja svake od osnova iz Konvencije važno je za utvrđivanje ispunjava li određeni podnositelj/ica zahtjeva kriterije iz definicije izbjeglice. U mnogim slučajevima podnositelji/ice zahtjeva možda se suočavaju s proganjanjem zbog neke osnove iz Konvencije koja im se pripisuje. U mnogim društvima često se smatra, primjerice, da su politička stajališta žena, njihova rasa, nacionalnost, vjera ili društvena pripadnost usklađeni s onima njezine rodbine, suradnika ili zajednice.
23. Važno je imati na umu da se kod mnogih zahtjeva koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja, strah od proganjanja može temeljiti na jednoj ili više osnova iz Konvencije. Primjerice, zahtjev za status izbjeglice koji se temelji na kršenju društvenih ili vjerskih normi može se analizirati u smislu vjere, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini. Podnositelj zahtjeva nije dužan točno odrediti razlog zbog kojeg ima opravdan strah od proganjanja.

⁹Trgovanje ljudima u druge svrhe također može predstavljati proganjanje u konkretnom predmetu, ovisno o okolnostima.

¹⁰ Vidjeti *Priručnik UNHCR-a*, stavak 65.

¹¹ Vidjeti Sažete zaključke – rodno uvjetovano proganjanje, br. 6.

Rasa

24. U svrhu definicije izbjeglice, rasa se definira tako da uključuje sve vrste etničkih skupina koje se u uobičajenoj upotrebi nazivaju „rase”.¹² Proganjanje zbog rase može se manifestirati na različite načine protiv muškaraca i žena. Primjerice, progonitelj može odlučiti uništiti etnički identitet i/ili blagostanje rasne skupine ubijanjem, sakaćenjem ili zatvaranjem muškaraca, dok bi se žene moglo smatrati širiteljicama etničkog ili rasnog identiteta pa ih se proganja na drukčiji način, primjerice, seksualnim nasiljem ili kontrolom reprodukcije.

Vjera

25. U određenim državama, vjera dodjeljuje ženama i muškarcima određene uloge ili pravila ponašanja. Kad žena ne ispunjava svoju dodijeljenu ulogu ili se odbija pridržavati pravila i posljedično biva kažnjena, može osjećati opravdan strah da će biti progonjena zbog vjere. Nepoštovanje tih pravila može se doživjeti kao dokaz da žena ima neprihvatljiva vjerska mišljenja bez obzira na to u što zapravo vjeruje. Žena se može suočavati s nepravdom zbog određenih vjerskih uvjerenja ili praksi, ili onih koji joj se pripisuju, među ostalim jer odbija imati određena uvjerenja, prakticirati propisanu vjeru ili prilagoditi svoje ponašanje u skladu s učenjima propisane vjere.

26. Postoji određeno preklapanje između osnova vjere i političkog mišljenja u zahtjevima koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja, osobito u području pripisanoga političkog mišljenja. Dok vjerska načela od žene zahtijevaju određene vrste ponašanja, suprotno ponašanje može se doživjeti kao dokaz neprihvatljivoga političkog mišljenja. Primjerice, u određenim društvima uloga koja se pripisuje ženama može se pripisati zahtjevima države ili službene vjere. Vlasti ili drugi počinitelji proganjanja činjenicu da se žena ne prilagođava toj ulozi mogu doživjeti na način da ona ne prakticira ili nema određena vjerska uvjerenja. Istodobno bi se neprilagođivanje toj ulozi moglo protumačiti tako da žena ima neprihvatljivo političko mišljenje koje ugrožava temeljnu strukturu iz koje proizlazi određena politička moć. To osobito vrijedi u društvima u kojima postoji vrlo mala razlika između vjerskih i državnih institucija, zakona i doktrina.

Nacionalnost

27. Nacionalnost se ne treba tumačiti samo kao „državljanstvo”. Ona se odnosi i na pripadnost etničkoj ili jezičnoj skupini i povremeno se može preklapati s izrazom „rasa”.¹³ Iako proganjanje na temelju nacionalnosti (kao kod rase) nije specifično za žene ili muškarce, u mnogim slučajevima priroda proganjanja poprima oblik specifičan za određeni rod, najčešće oblik seksualnog nasilja nad ženama i djevojčicama.

Pripadnost određenoj društvenoj skupini¹⁴

28. Zahtjevi za status izbjeglice koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja se često analiziraju unutar parametara te osnove, zbog čega je od presudne važnosti pravilno razumjeti taj pojam. Međutim, u nekim se slučajevima zbog naglaska na osnovi društvene skupine zanemaruju ostale primjenjive osnove, kao što su vjera ili političko mišljenje.

¹² Vidjeti *Priručnik UNHCR-a*, stavak 68.

¹³ Vidjeti *Priručnik UNHCR-a*, stavak 74.

¹⁴ Za više informacija vidjeti UNHCR-ove *Smjernice o međunarodnoj zaštiti: „pripadnost određenoj skupini” u kontekstu članka 1. stavka A. točke (2) Konvencije iz 1951. i/ili njezina Protokola iz 1967. o statusu izbjeglica (HCR/GIP/02/02, 7. svibnja 2002.)*.

Stoga tumačenje te osnove ne može biti takvo da ostale četiri osnove iz Konvencije postanu suvišne.

29. Prema tome, *određena društvena skupina je skupina osoba koje dijele neku zajedničku značajku osim opasnosti od proganjanja ili koje društvo doživljava kao skupinu. Često je riječ o značajci koja je urođena, nepromjenjiva ili koja je inače ključna za identitet, svijest ili ostvarivanje ljudskih prava.*
30. Iz toga proizlazi da spol može ispravno biti obuhvaćen opsegom kategorije društvene skupine, a pritom su žene jasan primjer društvene podskupine koju definiraju urođene i nepromjenjive značajke i s njima se često postupa drukčije nego s muškarcima.¹⁵ Njihove značajke također ih određuju kao skupinu u društvu, zbog čega su u nekim zemljama podvrgnute različitom postupanju i standardima.¹⁶ Jednako tako, ta bi definicija obuhvatila homoseksualne osobe, transseksualne osobe ili transvestite.
31. Katkad se veličina skupine upotrebljava kao temelj za odbijanje priznavanja „žena“ općenito kao posebne društvene skupine. Taj argument nije činjenično ni razumno utemeljen jer druge osnove nisu vezane pitanjem veličine. Jednako tako ne bi trebao postojati zahtjev da je određena društvena skupina kohezivna ili da se njezini pripadnici dobrovoljno udružuju¹⁷ ili da je svaki član skupine izložen opasnosti od proganjanja.¹⁸ Dobro je prihvaćeno da bi trebalo biti moguće identificirati skupinu neovisno o proganjanju, međutim diskriminacija ili proganjanje mogu biti relevantan čimbenik pri utvrđivanju vidljivosti skupine u određenom kontekstu.¹⁹

Političko mišljenje

32. Prema toj osnovi podnositelj/ica zahtjeva mora pokazati da ima opravdan strah od proganjanja zbog određenih političkih mišljenja (koja se obično razlikuju od mišljenja vlade ili dijelova društva) ili zato što se njemu/njoj takva mišljenja pripisuju. Političko se mišljenje treba tumačiti u širem smislu na način da uključuje svako mišljenje o bilo kojem pitanju koje uključuje mehanizam države, vlade, društva ili politike. To može uključivati mišljenje o rodnom ulogama. To bi također uključivalo i nekonformističko ponašanje koje progonitelj/ica navodi da podnositelju/ici pripíše neko političko mišljenje. U tom smislu ne postoji svojstveno politička ili nepolitička aktivnost, već bi prirodu te aktivnosti trebao odrediti kontekst predmeta. Međutim, zahtjev koji se temelji na političkom mišljenju podrazumijeva da podnositelj/ica zahtjeva ima ili se pretpostavlja da ima mišljenja koja vlasti ili društvo ne toleriraju, a koja su kritična prema njihovoj politici, tradiciji ili metodama. Podrazumijeva i da su vlasti ili odgovarajući dijelovi društva doznali ili bi mogli doznati za takva mišljenja ili da ih pripisuju podnositelju/ici zahtjeva. Nije uvijek nužno da je osoba izrazila takvo mišljenje ili da je već pretrpjela neki oblik diskriminacije ili proganjanja. U takvim bi se slučajevima test opravdanog straha temeljio na procjeni posljedica s kojima bi se podnositelj/ica zahtjeva s određenim dispozicijama morao/la suočiti ako bi se vratio/la.

¹⁵ Vidjeti Sažete zaključke – rodno uvjetovano proganjanje, br. 5.

¹⁶ Vidjeti i zaključke Izvršnog odbora br. 39, Žene izbjeglice i međunarodna zaštita, 1985.: „Države ... mogu slobodno usvojiti tumačenje da se tražiteljice azila koje su suočene s grubim ili nečovječnim postupanjem jer su prekršile društvene običaje društva u kojem žive mogu smatrati 'određenom društvenom skupinom' u smislu članka 1. stavka A. točke (2) iz Konvencije Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica iz 1951.”

¹⁷ Vidjeti Sažete zaključke – pripadnost određenoj društvenoj skupini, Globalna savjetovanja o međunarodnoj zaštiti, Okrugli stol stručnjaka u San Remu, 6. – 8. rujna 2001., br. 4 („Sažeti zaključci – pripadnost određenoj društvenoj skupini”).

¹⁸ Vidjeti Sažete zaključke – pripadnost određenoj društvenoj skupini, *ibid.*, br. 7.

¹⁹ Vidjeti Sažete zaključke – pripadnost određenoj društvenoj skupini, *ibid.*, br. 6.

33. Slika političke izbjeglice kao osobe koja bježi od proganjanja zbog izravnog sudjelovanja u političkom djelovanju ne odgovara uvijek stvarnosti iskustava žena u nekim društvima. Vjerojatno će se žene manje od muškaraca uključiti u istaknute političke aktivnosti, a češće su uključene u političke aktivnosti „niže razine“ koje odražavaju dominantne rodne uloge. Primjerice, žena može raditi na njezi bolesnih pobunjeničkih vojnika, na vrbovanju simpatizera ili na izradi i širenju letaka. Ženama se također često pripisuju politička mišljenja njihove obitelji ili muških srodnika te su izložene proganjanju zbog aktivnosti njezinih srodnika. Iako se to može analizirati u kontekstu pripisanoga političkog mišljenja, može se analizirati i kao proganjanje zbog njezine pripadnosti određenoj društvenoj skupini, što je njezina „obitelj“. Te je čimbenike potrebno uzeti u obzir kod zahtjeva koju uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja.
34. Jednako je važno kod zahtjeva koju uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja prepoznati da žena možda ne želi sudjelovati u određenim aktivnostima, kao što je pružanje obroka vladinim vojnicima, što progonitelj(i) može protumačiti kao suprotno političko mišljenje.

III. POSTUPOVNA PITANJA²⁰

35. Osobe koje podnose zahtjeve za status izbjeglice koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja, a osobito one koje su preživjele mučenje ili traumu, trebaju poticajno okruženje u kojem mogu biti sigurne u tajnost svojeg zahtjeva. Neki podnositelji/ce zahtjeva, zbog srama koji osjećaju zbog onoga što im se dogodilo ili zbog traume, možda neće htjeti podijeliti stvarni opseg proganjanja koje su pretrpjeli ili od kojeg strahuju. Možda se i dalje boje osoba na vlasti ili odbacivanja i/ili odmazde od strane svoje obitelji i/ili zajednice.²¹
36. U tom kontekstu, da bi se osiguralo da se zahtjevi za status izbjeglice koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju proganjanja, osobito zahtjevi žena, pravilno razmotre u postupku utvrđivanja izbjegličkog statusa, na umu treba imati sljedeće mjere:
- i. Razgovor s tražiteljicama azila trebao bi se obaviti odvojeno, bez prisutnosti muških članova obitelji, kako bi im se pružila prilika da iznesu svoje argumente. Trebalo bi im objasniti da one samostalno mogu imati valjan zahtjev.

²⁰ Ovom dijelu pridonijele su vrijedne smjernice koje su dale razne države i drugi akteri, uključujući sljedeće smjernice: *Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women* (Razmatranja za službenike za azil koji odlučuju o zahtjevima žena za azil) (Služba za imigraciju i naturalizaciju, Sjedinjene Američke Države, 26. svibnja 1995.); *Refugee and Humanitarian Visa Applicants: Guidelines on Gender Issues for Decision Makers* (Podnositelji zahtjeva za izbjeglički status i humanitarnu vizu: smjernice o rodnim pitanjima za voditelje postupaka) (Ministarstvo za imigraciju i humanitarna pitanja, Australija, srpanj 1996.) (dalje u tekstu: „australske Smjernice o rodnim pitanjima za voditelje postupaka“); *Guideline 4 on Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution: Update* (Smjernica 4 o podnositeljicama zahtjeva za izbjeglički status koje se boje rodno uvjetovanog proganjanja: dopuna) (Odbor za imigraciju i izbjeglice, Kanada, 13. studenoga 1996.); *Position on Asylum Seeking and Refugee Women* (Stav o tražiteljicama azila i ženama izbjeglicama) (Europsko vijeće za izbjeglice i prognanike, prosinac 1997.) (dalje u tekstu: „Stav ECRE-a o tražiteljicama azila i ženama izbjeglicama“); *Gender Guidelines for the Determination of Asylum Claims in the UK* (Rodne smjernice za odlučivanje o zahtjevima za azil u Ujedinjena Kraljevina) (Refugee Women’s Legal Group, srpanj 1998.) (dalje u tekstu: „Rodne smjernice organizacije Refugee Women’s Group“); *Gender Guidelines for Asylum Determination* (Rodne smjernice za odlučivanje o zahtjevu za azil) (National Consortium on Refugee Affairs, Južnoafrička Republika, 1999.); *Asylum Gender Guidelines* (Rodne smjernice za azil) (Imigracijsko žalbeno tijelo, Ujedinjena Kraljevina, studeni 2000.); i *Gender-Based Persecution: Guidelines for the investigation and evaluation of the needs of women for protection* (Rodno uvjetovano proganjanje: smjernice za istragu i procjenu potreba žena za zaštitom) (Odbor za migracije, Jedinica za pravne postupke, Švedska, 28. ožujka 2001.).

²¹ Vidjeti i *Seksualno nasilje nad izbjeglicama: smjernice o sprečavanju i odgovoru* (UNHCR, Ženeva, 1995.) i *Sprečavanje i odgovor na seksualno i rodno uvjetovano nasilje u situacijama izbjeglištva* (Izvešće o međuagencijskim konferencijskim zbornicima o stečenim iskustvima, 27. – 29. ožujka 2001., Ženeva).

- ii. Bitno je da žene dobiju informacije o postupku utvrđivanja statusa, pristupu tom postupku, kao i pravni savjet, na način i na jeziku koji razumiju.
- iii. Podnositelje zahtjeva trebalo bi obavijestiti o mogućnosti izbora voditelja postupka i prevoditelja istog spola kao i oni²², a koje automatski treba osigurati za podnositeljice zahtjeva. Voditelji postupka i prevoditelji također bi trebali biti svjesni i reagirati na bilo koju kulturnu ili vjersku osjetljivost ili osobne čimbenike, kao što su dob i stupanj obrazovanja.
- iv. Otvoreno i umirujuće okruženje često je ključno za uspostavljanje povjerenja između voditelja postupka i podnositelja/ica zahtjeva i trebalo bi pridonijeti potpunom otkrivanju katkad osjetljivih i osobnih informacija. Prostorija za razgovor trebala bi biti uređena tako da potiče raspravu, promiče povjerljivost i umanjuje svaku mogućnost pretpostavljene neravnoteže moći.
- v. Voditelj/ica postupka treba odvojiti vrijeme da sebe i prevoditelja/icu predstavi podnositelju/ici zahtjeva, jasno objasni uloge svake osobe i točnu svrhu razgovora.²³ Podnositelja/icu zahtjeva trebalo bi uvjeriti da će se s njegovim/njenim zahtjevom postupati strogo povjerljivo i da se podaci koje podnositelj/ica zahtjeva navede neće otkriti članovima njegove/njezine obitelji. Važno je da voditelj/ica postupka objasni da on/a nije savjetnik/ca za traume.
- vi. Voditelj postupka bi trebao tijekom razgovora ostati neutralan, suosjećajan i objektivan i izbjegavati govor tijela ili geste koji bi se mogli doživjeti kao zastrašujući ili kulturno neosjetljivi ili neprikladni. Voditelj postupka bi trebao podnositelju/podnositeljici zahtjeva omogućiti da iznese svoj zahtjev uz što je manje moguće prekidanja.
- vii. „Otvorena“ i konkretna pitanja, koja mogu pridonijeti otkrivanju rodni problema relevantnih za zahtjev za status izbjeglice, trebala bi biti uključena u sve razgovore u postupku azila. Primjerice, žene koje su sudjelovale u neizravnim političkim aktivnostima ili kojima se pripisuje političko mišljenje često u razgovorima ne navode relevantne informacije zbog orijentiranosti ispitivanja prema muškarcima. Isto tako, podnositeljice zahtjeva pitanja o „mučenju“ možda neće povezati s vrstama nepravde od koje strahuju (kao što su silovanje, seksualno zlostavljanje, genitalno sakaćenje žena, „ubojstva zbog časti“, prisilni brak itd.).
- viii. Osobito za žrtve seksualnog nasilja ili drugih oblika traume mogu biti potrebni naknadni razgovori kako bi se uspostavilo povjerenje i kako bi se prikupile sve potrebne informacije. U tom bi smislu osobe koje vode intervju trebale reagirati na traumu i osjećaje podnositelja/podnositeljice zahtjeva i prekinuti razgovor kad podnositelj/ica zahtjeva postaje emocionalno uznemiren/a.
- ix. Kad je predviđeno da bi određeni predmet mogao dovesti do zahtjeva za status izbjeglice koji uzima u obzir rodnu dimenziju proganjanja, potrebna je odgovarajuća priprema, koja će također omogućiti da se razvije odnos povjerenja s podnositeljem/podnositeljicom zahtjeva, a i omogućit će ispitivaču da postavi prava pitanja i riješi sve probleme koji se mogu pojaviti tijekom razgovora.
- x. Trebalo bi prikupiti informacije o zemlji podrijetla koje su relevantne za zahtjeve žena, kao što su položaj žena pred zakonom, politička prava,

²² Vidjeti i zaključke Izvršnog odbora br. 64, Žene izbjeglice i međunarodna zaštita, 1990. stavak (a) točka (iii): Osigurati, prema potrebi, kvalificirane voditeljice razgovora u postupcima utvrđivanja statusa izbjeglice i osigurati odgovarajući pristup tražiteljica azila takvim postupcima, čak i kad su u pratnji muških članova obitelji.

²³ *ibid.*, stavak 3.19.

socijalna i ekonomska prava, kulturni i društveni običaji zemlje i posljedice nepoštovanja običaja, raširenost takvih štetnih tradicionalnih praksi, učestalost i oblici prijavljenog nasilja nad ženama, zaštita koja im je dostupna, sve sankcije koje se izriču osobama koje počinje nasilje i opasnosti s kojima bi se žena mogla suočiti nakon povratka u zemlju podrijetla nakon podnošenja zahtjeva za izbjeglički status.

- xi. Vrsta i razina emocija koje je žena pokazala dok je prepričavala svoja iskustva ne bi trebale utjecati na njezinu vjerodostojnost. Voditelji postupaka i donositelji odluka trebali bi razumjeti da kulturne razlike i trauma imaju važnu i složenu ulogu u određivanju ponašanja. U nekim slučajevima može biti prikladno tražiti objektivne psihološke ili medicinske dokaze. Nepotrebno je utvrđivati točne pojedinosti samog čina silovanja ili seksualnog napada, ali mogu biti potrebne informacije o događajima prije i nakon čina, povezanim okolnostima i pojedinostima (kao što su upotreba oružja, riječi ili izrazi koje su izgovorili počinitelji, vrsta napada, gdje se dogodio i kako, pojedinosti o počiniteljima (npr. vojnici, civili) itd.) kao i o motivaciji počinitelja. U nekim okolnostima trebalo bi imati na umu da žena možda nije svjesna razloga zašto je zlostavljana.
- xii. Prema potrebi trebali bi biti dostupni mehanizmi za upućivanje na psihosocijalno savjetovanje i druge usluge potpore. Najbolja prakse je da prije i nakon razgovora podnositelju/ici zahtjeva budu dostupni psihosocijalni savjetnici.

Pitanja dokaza

37. Nije potreban dokaz u formi dokumenta da bi vlasti priznale zahtjev za izbjeglički status, međutim informacije o praksama u zemlji podrijetla mogu ići u prilog određenim argumentima. Važno je prepoznati da u odnosu na zahtjeve za status izbjeglice koji uzimaju u obzir rodnu dimenziju progonjanja uobičajene vrste dokaza koje se upotrebljavaju kod drugih zahtjeva za izbjeglički status možda neće biti lako dostupne. Statistički podaci ili izvješća o učestalosti seksualnog nasilja možda neće biti dostupni zbog nedovoljnog prijavljivanja slučajeva ili neprovođenja kaznenog progona. Mogu pomoći alternativni oblici informacija, kao što su svjedočanstva drugih žena u sličnoj situaciji u pisanim izvješćima ili usmenim svjedočanstvima, nevladinih ili međunarodnih organizacija ili druga neovisna istraživanja.

IV. METODE PROVEDBE

38. Ovisno o njihovim pravnim tradicijama, države primjenjuju dva opća pristupa da bi osigurale rodno osjetljivu primjenu prava izbjeglica, a posebice definiciju izbjeglice. Neke su države uključile smjernice za pravno tumačenje i/ili postupovna jamstva u samo zakonodavstvo, dok su druge države pak za to razvile političke i pravne smjernice za donositelje odluka. UNHCR potiče države koje to još nisu učinile da osiguraju rodno osjetljivu primjenu prava izbjeglica i postupke te je spreman pružiti pomoć državama u tom pogledu.