



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Zittingsdocument

A7-0065/2011

18.3.2011

VERSLAG

over de prioriteiten en het ontwerp van een nieuw beleidskader van de EU voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen 2010/2209(INI).

Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid

Rapporteur: Eva-Britt Svensson

INHOUD

	Bladzijde
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	13
UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE	23

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de prioriteiten en het ontwerp van een nieuw beleidskader van de EU voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen 2010/2209(INI).

Het Europees Parlement,

- gezien de bepalingen van de juridische instrumenten van de VN op het gebied van mensenrechten en met name vrouwenrechten, zoals het VN-Handvest, de Universele Verklaring van de rechten van de mens, de internationale verdragen over burgerrechten en politieke rechten en over economische, sociale en culturele rechten, het VN-Verdrag inzake de afschaffing van mensenhandel en van de exploitatie van de prostitutie van anderen, het Verdrag over de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen (IVDV) en het facultatieve protocol hierbij, het Verdrag inzake de bescherming tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951, en het beginsel van non-refoulement,
- gezien andere VN-instrumenten inzake geweld tegen vrouwen, zoals de Verklaring van Wenen en het bijbehorende actieprogramma die tijdens de Wereldconferentie over de mensenrechten op 25 juni 1993 zijn aangenomen (A/CONF. 157/23) en de Verklaring over de uitbanning van geweld tegen vrouwen van 20 december 1993 (A/RES/48/104),
- gezien de resoluties van de Algemene Vergadering van de VN van 12 december 1997 over de preventie van misdaden en strafrechtelijke maatregelen om geweld tegen vrouwen uit te bannen (A/RES/52/86), van 18 december 2002 over de uitbanning van misdaden tegen vrouwen die worden gepleegd wegens schending van de eer (A/RES/57/179) en van 22 december 2003 over de uitbanning van huiselijk geweld tegen vrouwen (A/RES/58/147),
- gezien de verslagen van de speciale rapporteurs van de Hoge Commissaris van de mensenrechten van de VN over geweld tegen vrouwen; gezien algemene aanbeveling nr. 19 van het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen (11de Vergadering, 1992),
- gezien de verklaring en het actieprogramma van Peking die op 15 september 1995 tijdens de vierde wereldvrouwenconferentie werden aangenomen, en onder verwijzing naar zijn resoluties van 18 mei 2000 over de follow-up van het actieplatform van Beijing, van 10 maart 2005 over de follow-up van de vierde wereldvrouwenconferentie - Het actieplatform van Beijing (Beijing +10)¹ en van 25 februari 2010 over het Peking +15 - VN-actieprogramma voor gendergelijkheid,
- gelet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- gezien de resolutie van de Algemene Vergadering van de VN van 19 december 2006 over

¹ PB C 320 E van 15.12.2005, blz. 247.

opvoering van de inspanningen om alle vormen van geweld tegen vrouwen uit te bannen (A/RES/61/43), en de resoluties 1325 en 1820 over vrouwen, vrede en veiligheid van de VN-Veiligheidsraad,

- gezien de werkzaamheden van het ad-hoccomité voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CAHVIO) van de Raad van Europa, dat in december 2008 is opgericht met het oog op de voorbereiding van een verdrag van de Raad van Europa over dit onderwerp,
 - gezien de conclusies van de Raad EPSCO van 8 maart 2010 over geweld,
 - onder verwijzing naar zijn wetgevingsresolutie van 14 december 2010 over de ontwerprichtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het Europees beschermingsbevel¹,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 26 november 2009 over de uitbanning van geweld tegen vrouwen²,
 - onder verwijzing naar zijn schriftelijke verklaring van 21 april 2009 over de campagne "NEE tegen geweld tegen vrouwen",
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 24 maart 2009 over de strijd tegen genitale verminking van vrouwen in de EU³,
 - gezien de strategie van de Commissie voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2010-2015 die op 21 september 2010 werd gepresenteerd,
 - gelet op artikel 48 van het Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid (A7-0065/2011),
- A. overwegende dat gendergerelateerd geweld met geen enkele maatregel volledig uitgebannen zal worden, maar dat een combinatie van wettelijke, justitiële en handhavingsmaatregelen en maatregelen op het gebied van infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg en andere dienstverlening ervoor kan zorgen dat gendergerelateerd geweld en de gevolgen daarvan aanzienlijk zullen afnemen,
- B. overwegende dat er weliswaar geen internationaal erkende definitie van de term "geweld tegen vrouwen" bestaat maar dat de Verenigde Naties dit omschrijven als iedere daad van gendergerelateerd geweld, die resulteert in of die vermoedelijk resulteert in lichamelijke, seksuele of psychologische schade of leed voor vrouwen, inclusief dreigingen met dergelijke daden, dwang of willekeurige vrijheidsberoving, ongeacht het feit of dit plaatsvindt in het openbaar of in het privéleven⁴,

¹ Aangenomen teksten, P7_TA(2010)0470.

² PB C 233 E van 21.10.2010, blz.53.

³ PB C 117 E van 6.5.2010, blz. 52.

⁴ Artikel 1 van de Verklaring van de Verenigde Naties over de uitbanning van geweld tegen vrouwen van 20

- C. overwegende dat geweld een traumatische ervaring is voor iedere man of vrouw en ieder kind, maar dat gendergerelateerd geweld overwegend wordt gepleegd door mannen jegens vrouwen en meisjes, en de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen zowel weerspiegelt als verergerd, en de gezondheid, waardigheid, veiligheid en autonomie van de slachtoffers aantast,
- D. overwegende dat uit studies over gendergerelateerd geweld blijkt dat naar schatting een vijfde tot een vierde van alle vrouwen in Europa ten minste eenmaal in hun volwassen leven te maken heeft gehad met fysiek geweld en dat meer dan een tiende het slachtoffer is geweest van seksueel geweld; overwegende dat uit onderzoek eveneens is gebleken dat 26 % van de kinderen en jongeren naar eigen zeggen in de jeugd met fysiek geweld te maken heeft gehad,
- E. overwegende dat in de reclame en de pornografie vaak verschillende soorten gendergerelateerd geweld worden geschetst, waardoor geweld tegen vrouwen wordt gebagatelliseerd en strategieën voor de gelijkheid van mannen en vrouwen worden gedwarsboemd,
- F. overwegende dat geweld door mannen jegens vrouwen de plaats van vrouwen in de maatschappij beïnvloedt: hun gezondheid, hun toegang tot werk en onderwijs, hun integratie op sociaal en cultureel gebied, hun financiële onafhankelijkheid, hun deelname aan het openbare leven, de politiek en de besluitvorming en hun contacten met mannen,
- G. overwegende dat vrouwen in veel gevallen geen klacht indienen als zij te maken hebben gehad met gendergerelateerd geweld, en dat de redenen daarvoor complex en divers zijn, zoals psychologische, economische, sociale en culturele factoren, en dat zij soms ook geen vertrouwen hebben in de politie, het rechtsbestel en de maatschappelijke en gezondheidsdiensten,
- H. overwegende dat gendergerelateerd geweld, voornamelijk van mannen jegens vrouwen, overal in Europa en in de hele wereld een structureel en wijdverbreid probleem is en dat dit verschijnsel los staat van de leeftijd, opleiding, inkomen of maatschappelijke positie van de slachtoffers of de geweldplegers, en te maken heeft met een ongelijke machtsverdeling tussen mannen en vrouwen in onze samenleving,
- I. overwegende dat stress om economische redenen ertoe kan leiden dat misbruik vaker voorkomt en gewelddadiger en ernstiger is; overwegende dat uit onderzoek is gebleken dat geweld tegen vrouwen toeneemt als mannen te maken hebben met gedwongen verhuizing of bezitsverlies ten gevolge van de economische crisis,
- J. overwegende dat geweld tegen vrouwen een breed scala aan mensenrechtenschendingen omvat, zoals onder andere: seksueel misbruik, verkrachting, huiselijk geweld, aanranding en intimidatie, prostitutie, handel in vrouwen en meisjes, schending van de seksuele en reproductieve rechten van vrouwen, geweld tegen vrouwen op het werk, geweld tegen vrouwen in conflictsituaties, geweld tegen vrouwen in gevangenissen of zorginstellingen en diverse schadelijke traditionele praktijken; overwegende dat elk van deze vormen van

december 1993 (A/RES/48/104); punt 113 van het actieprogramma van Peking van de Verenigde Naties van 1995.

misbruik diepe psychologische littekens kan achterlaten, de gezondheid van vrouwen en meisjes in het algemeen kan schaden, waaronder hun reproductieve en seksuele gezondheid, en in sommige gevallen tot de dood kan leiden,

- K. overwegende dat in sommige lidstaten geweld van mannen jegens vrouwen in de vorm van verkrachting niet als een strafbaar feit wordt beschouwd dat ambtshalve wordt vervolgd¹,
- L. overwegende dat er niet op stelselmatige wijze vergelijkbare gegevens over verschillende soorten geweld tegen vrouwen in de Europese Unie worden verzameld, zodat het moeilijk is de werkelijke omvang van het probleem vast te stellen en passende oplossingen te vinden; overwegende dat het verzamelen van betrouwbare gegevens uitermate problematisch is omdat vrouwen en mannen, als gevolg van angst of schaamte, huiverig zijn om hun ervaringen aan de betrokken instanties te melden,
- M. overwegende dat volgens reeds verrichte studies over lidstaten van de Raad van Europa de jaarlijkse kosten van geweld tegen vrouwen geraamd worden op circa 33 miljard euro²,
- N. overwegende dat vrouwen in de Europese Unie als gevolg van verschillende vormen van beleid en wetgeving in de lidstaten niet dezelfde bescherming genieten tegen geweld door mannen,
- O. overwegende dat de Europese Unie met het Verdrag van Lissabon grotere bevoegdheden heeft gekregen op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken, waaronder strafprocesrecht en materieel strafrecht, alsmede op het gebied van politie samenwerking,
- P. overwegende dat een beangstigend aantal vrouwen het slachtoffer is van gendergerelateerd geweld,
- Q. overwegende dat een andere vorm van geweld tegen of misbruik van vrouwen de intimidatie van moeders en zwangere vrouwen is, een vorm die vooral binnen het gezin, binnen het huwelijk en in de sociale en beroeps sfeer plaatsvindt, en waardoor vrouwen hun baan kunnen verliezen, hetzij door ontslag of op basis van vrijwilligheid, en ten gevolge waarvan zij soms gediscrimineerd worden of depressief kunnen raken,
- R. overwegende dat de Commissie in haar strategie voor gendergelijkheid 2010-2015 heeft benadrukt dat gendergerelateerd geweld een van de kernproblemen is die moeten worden aangepakt om werkelijke gendergelijkheid te bewerkstelligen,
- S. overwegende dat de Commissie heeft aangekondigd dat zij in 2011 een voorstel voor een strategie ter bestrijding van geweld tegen vrouwen zal indienen, maar dat in het werkprogramma 2011 van de Commissie niet expliciet naar deze strategie werd verwezen,

¹ Studie van de Commissie uit 2010, getiteld: "Haalbaarheidsstudie ter beoordeling van de mogelijkheden, kansen en behoeften om de nationale wetgeving inzake geweld tegen vrouwen, geweld tegen kinderen en geweld op grond van seksuele geaardheid te standaardiseren", blz. 53.

² "Bestrijding van geweld tegen vrouwen - Verkennende studie over de maatregelen en acties in de lidstaten van de Raad van Europa", Raad van Europa, 2006.

1. is ingenomen met de toezegging van de Commissie in haar actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm om in 2011-2012 een mededeling te presenteren over een strategie ter bestrijding van geweld tegen vrouwen, huiselijk geweld en vrouwelijke genitale verminking, gevolgd door een EU-actieplan¹;
2. stelt een nieuwe brede beleidsaanpak voor tegen gendergerelateerd geweld, met onder meer:
 - een strafrechtelijk instrument in de vorm van een richtlijn tegen gendergerelateerd geweld,
 - maatregelen in het kader van de zes punten inzake geweld tegen vrouwen (beleid, preventie, bescherming, vervolging, voorzieningen en partnerschap),
 - het verzoek aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat de daders overeenkomstig de zwaarte van het misdrijf worden gestraft,
 - een beroep op de lidstaten om te zorgen voor de opleiding van overheidspersoneel dat te maken kan krijgen met geweld tegen vrouwen, zoals het met rechtshandhaving, maatschappelijk werk, kinderopvang, gezondheidszorg en eerste hulp belast personeel, om dit soort gevallen op te sporen, vast te stellen en adequaat te behandelen, waarbij speciale aandacht wordt geschonken aan de behoeften en rechten van slachtoffers,
 - het vereiste voor de lidstaten om de nodige voortvarendheid te tonen en alle vormen van misdrijven in verband met gendergerelateerd geweld te registreren en onderzoeken met het oog op het instellen van strafvervolging,
 - plannen voor het opstellen van specifieke onderzoeksprocedures voor de politie en werkers in de gezondheidszorg, gericht op het veiligstellen van bewijsmateriaal in verband met gendergerelateerd geweld,
 - het tot stand brengen van partnerschappen met instituten voor hoger onderwijs met het oog op het aanbieden van trainingen over gendergerelateerd geweld voor beroepsbeoefenaren op dit gebied, met name rechters, politiefunctionarissen, gezondheidswerkers en onderwijskrachten en personen die zich bezighouden met slachtofferhulp,
 - beleidsvoorstellen gericht op het helpen van slachtoffers bij het weer opbouwen van hun leven, het aanpakken van de specifieke behoeften van verschillende groepen slachtoffers, zoals vrouwen die tot een minderheid behoren en het waarborgen van hun veiligheid en het herstellen van hun lichamelijke en geestelijke gezondheid, alsmede maatregelen ter bevordering van de uitwisseling van informatie en beste praktijken over de wijze waarop slachtoffers van geweld tegen vrouwen moeten worden benaderd,
 - integratie van specifieke identificatie- en diagnosemechanismen in de eerstehulpdiensten van ziekenhuizen en het netwerk voor eerstelijnszorg, om te zorgen voor een consistentere en efficiëntere systeem voor toegang en begeleiding voor dit soort slachtoffers,

¹ COM(2010)171 Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa - Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm, blz. 13

- een verzoek aan de lidstaten om in samenwerking met de desbetreffende ngo's beschermde huisvesting beschikbaar te stellen voor slachtoffers van gendergerelateerd geweld,
 - minimumvoorschriften met betrekking tot het aantal ondersteunende structuren voor slachtoffers dat per 10.000 inwoners beschikbaar moet zijn, in de vorm van centra met specifieke deskundigheid op het gebied van slachtofferhulp,
 - de invoering van een Europees handvest met een minimumniveau van ondersteunende dienstverlening voor slachtoffers van geweld tegen vrouwen, zoals: recht op rechtsbijstand, het verwezenlijken van beschermde huisvesting om te voldoen aan de behoefte van slachtoffers aan bescherming en tijdelijke opvang, gratis psychologische noodhulp van specialisten op een gedecentraliseerde en toegankelijke basis en financiële steun ter bevordering van de onafhankelijkheid van de slachtoffers zodat zij gemakkelijker naar het normale leven en het beroepsleven kunnen terugkeren,
 - minimumnormen om te waarborgen dat slachtoffers professionele ondersteuning krijgen in de vorm van advies door een juridisch beroepsbeoefenaar, ongeacht hun rol in de strafrechtelijke procedure,
 - mechanismen voor een eenvoudiger toegang tot gratis rechtsbijstand zodat de slachtoffers hun rechten in de gehele Unie kunnen doen gelden,
 - plannen voor het vaststellen van methodologische richtsnoeren, alsmede plannen voor een nieuwe inzet op het gebied van gegevensverzameling, gericht op het verkrijgen van vergelijkbare statistische gegevens over gendergerelateerd geweld, met inbegrip van genitale verminking van vrouwen, teneinde de omvang van het probleem vast te stellen en de basis te leggen voor een andere aanpak van het probleem,
 - de instelling, binnen de komende vijf jaar, van een Europees Jaar tegen geweld jegens vrouwen om de Europese burgers bewust te maken van het probleem,
 - het verzoek aan de Commissie en de lidstaten passende preventiemaatregelen te nemen, zoals bewustmakingscampagnes, zo nodig in samenwerking met ngo's,
 - het opnemen van maatregelen in salarisovereenkomsten en een betere coördinatie tussen werkgevers, vakbonden en ondernemingen en tussen hun respectieve bestuursinstanties, om slachtoffers relevante informatie te verstrekken over hun arbeidsrechten,
 - uitbreiding van het aantal rechtbanken dat specifiek met de behandeling van gendergerelateerd geweld wordt belast; meer middelen en opleidingsmateriaal over gendergerelateerd geweld voor rechters, openbare aanklagers en advocaten, alsmede verbeteringen van de gespecialiseerde afdelingen van rechtshandavingsinstanties door een uitbreiding van het personeel en een verbetering van hun opleiding en uitrusting;
3. dringt er bij de lidstaten op aan verkrachting van en seksueel geweld jegens vrouwen, met name binnen het huwelijk en informele intieme relaties en/of begaan door mannelijke verwanten, als strafbare feiten te erkennen als er tegen de wil van het slachtoffer is gehandeld, ervoor te zorgen dat deze delicten automatisch worden vervolgd, en bij geweld

tegen vrouwen elk beroep op culturele, traditionele of religieuze praktijken of tradities als verzachtende omstandigheid af te wijzen, dus ook bij zogeheten "eermisdrijven" en bij genitale verminking van vrouwen;

4. erkent dat geweld jegens vrouwen een van de ernstigste vormen van gendergerelateerde schending van mensenrechten is en dat daarnaast huiselijk geweld jegens andere slachtoffers, zoals kinderen, mannen of ouderen, een verborgen probleem vormt dat zeer veel gezinnen treft en dat dus niet mag worden genegeerd;
5. benadrukt dat blootstelling aan lichamelijk, seksueel of psychisch geweld en misbruik tussen ouders of andere familieleden ernstige gevolgen heeft voor kinderen;
6. verzoekt de lidstaten psychosociale hulp te ontwikkelen voor kinderen die getuige zijn geweest van welke vorm van geweld dan ook en deze hulp aan de leeftijd van de kinderen aan te passen en speciaal te richten op de verwerking van traumatische ervaringen door kinderen en daarbij in het oog te houden wat het beste is voor kinderen;
7. benadrukt dat vrouwen met een migrantenachtergrond, waaronder migrantenvrouwen zonder papieren, en vrouwelijke asielzoekers twee groepen vrouwen zijn die bijzonder kwetsbaar zijn voor gendergerelateerd geweld;
8. wijst op het belang van een adequate opleiding voor iedereen die werkt met vrouwen die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld, met name vertegenwoordigers van het rechtsbestel en de rechtshandhaving, en dan in het bijzonder de politie, rechters, maatschappelijk werkers en werknemers in de gezondheidszorg;
9. verzoekt de Europese Commissie met behulp van alle beschikbare deskundigheid jaarlijkse statistieken over gendergerelateerd geweld te ontwikkelen en ter beschikking te stellen, met inbegrip van cijfers over het aantal vrouwen dat jaarlijks door hun partner of ex-partner wordt vermoord, gebaseerd op gegevens van de lidstaten;
10. benadrukt dat onderzoek naar geweld jegens kinderen, jongeren en vrouwen, en meer in het algemeen naar gendergerelateerd en seksueel geweld, als een multidisciplinair onderzoeksterrein moet worden opgenomen in het toekomstige achtste kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling;
11. verzoekt de Commissie na te denken over de oprichting van een waarnemingscentrum voor geweld tegen vrouwen, gebaseerd op meldingen van rechtszaken waarin sprake was van geweld tegen vrouwen;
12. verzoekt de Commissie haar inspanningen om gendergerelateerd geweld te bestrijden voort te zetten door middel van communautaire programma's, met name het Daphne-programma dat reeds succesvol is gebleken in de bestrijding van geweld tegen vrouwen;
13. wijst erop dat het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) een representatieve groep vrouwen uit alle lidstaten zal ondervragen over hun ervaringen met geweld en wenst dat daarbij speciaal wordt onderzocht wat voor reacties vrouwen van de verschillende autoriteiten en ondersteunende diensten krijgen als zij melding doen van seksueel geweld;

14. dringt er bij de lidstaten op aan de omvang van gendergerelateerd geweld in hun nationale statistieken goed zichtbaar te maken en maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat er gegevens over gendergerelateerd geweld worden verzameld, onder meer over het geslacht van de slachtoffers, het geslacht van de daders, de relatie tussen dader en slachtoffer, leeftijd, plaats van het delict en aard van de verwondingen;
15. verzoekt de Commissie een studie voor te leggen over de financiële gevolgen van geweld tegen vrouwen, gebaseerd op onderzoeksmethoden waarmee de financiële gevolgen van deze vorm van geweld voor de gezondheidsdiensten, sociale-zekerheidsstelsels en de arbeidsmarkt beoordeeld kunnen worden;
16. verzoekt het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het Instituut voor gendergelijkheid onderzoek te doen naar de hardnekkigheid van geweld in relaties van teenagers en naar de gevolgen daarvan voor hun welzijn;
17. merkt op dat stalking, waarvan 87 % van alle slachtoffers vrouw is, psychologische trauma's en ernstige emotionele stress veroorzaakt en derhalve moet worden beschouwd als een vorm van geweld tegen vrouwen waartegen in alle lidstaten een juridisch kader moet worden gecreëerd;
18. stelt vast dat traditionele schadelijke praktijken zoals genitale verminking van vrouwen (FMG) en zogeheten "eerwraak" zeer contextgebonden vormen van geweld tegen vrouwen zijn en dringt er derhalve bij de Commissie op aan specifieke aandacht te schenken aan traditionele schadelijke praktijken in een strategie ter bestrijding van geweld tegen vrouwen;
19. erkent het ernstige probleem van prostitutie in de Europese Unie, met inbegrip van kinderprostitutie, en verzoekt om nader onderzoek naar het verband tussen het wettelijk kader en de vorm en omvang van prostitutie in de verschillende lidstaten; vestigt de aandacht op de zorgwekkende stijging van de mensenhandel naar en in de EU, waarbij het vooral gaat om vrouwen en kinderen, en dringt er bij de lidstaten op aan krachtig op te treden ter bestrijding van deze illegale praktijk;
20. verzoekt de lidstaten het ernstige probleem van het draagmoederschap te erkennen dat in feite een uitbuiting van het vrouwelijk lichaam en haar voortplantingsorganen is;
21. benadrukt dat vrouwen en kinderen ten prooi vallen aan dezelfde vormen van uitbuiting en dat beide als product op de internationale reproductieve markt kunnen worden beschouwd en dat nieuwe manieren om voor nageslacht te zorgen, zoals draagmoederschap, leiden tot een stijging van de handel in vrouwen en kinderen en grensoverschrijdende illegale adoptie;
22. merkt op dat is vastgesteld dat huiselijk geweld een zeer belangrijke oorzaak vormt voor miskramen of doodgeboren kinderen, alsmede voor het overlijden van moeders tijdens de bevalling, en verzoekt de Commissie meer aandacht te schenken aan geweld tegen zwangere vrouwen, omdat daders van dergelijk geweld immers meer dan één persoon schade berokkenen;
23. wijst erop dat het maatschappelijk middenveld, en met name ngo's, vrouwenorganisaties en andere publieke instanties en particuliere vrijwilligersorganisaties die zich met

hulpverlening aan slachtoffers van geweld bezighouden een zeer belangrijke taak verrichten, vooral omdat zij vrouwelijke slachtoffers van geweld bijstaan die hun cocon van zwijgen willen verbreken, en door de lidstaten gesteund moeten worden;

24. dringt nogmaals aan op de noodzaak om niet alleen met de slachtoffers maar ook met de daders samen te werken, om laatstgenoemden bewuster te maken en bij te dragen aan een verandering van de stereotypen en vastgeroeste sociale overtuigingen die ervoor zorgen dat de omstandigheden die dit soort geweld voortbrengen en de acceptatie daarvan in stand blijven;
25. verzoekt de lidstaten beschermde huisvesting voor vrouwen beschikbaar te stellen om vrouwen en kinderen te ondersteunen om hun leven te leven zoals zij dat willen, zonder geweld en armoede, waarbij deze huisvesting tevens gespecialiseerde diensten kan aanbieden, alsmede medische voorzieningen, rechtshulp, psychosociaal en therapeutisch advies, rechtsbijstand tijdens gerechtelijke procedures, steun aan kinderen die het slachtoffer zijn geworden van geweld, enzovoort;
26. benadrukt dat de lidstaten passende middelen moeten uittrekken voor de voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen, onder meer door de structuurfondsen aan te spreken;
27. onderstreept hoe belangrijk het is dat de lidstaten en de regionale en lokale autoriteiten, via instrumenten als het ESF of het Progress-programma, maatregelen nemen om de terugkeer op de arbeidsmarkt van vrouwen die het slachtoffer zijn geweest van gendergerelateerd geweld te vergemakkelijken;
28. verzoekt de EU en de lidstaten een juridisch kader te creëren waarin migrantenvrouwen recht hebben op een eigen paspoort en een verblijfsvergunning en waarin men voor het ontvreemden van een dergelijk document strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld;
29. herhaalt zijn standpunt dat de Europese Unie binnen het nieuwe juridische kader dat door het Verdrag van Lissabon is gecreëerd, toe moet treden tot het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (IVDV) en tot het facultatieve protocol daarbij¹;
30. verzoekt de Commissie en de lidstaten geweld tegen vrouwen en de gendergerelateerde dimensie van schendingen van de mensenrechten internationaal aan te pakken, met name in het kader van reeds bestaande bilaterale associatie- en internationale handelsovereenkomsten of in het kader van gelijksoortige overeenkomsten waarover nog wordt onderhandeld;
31. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

¹ P6_TA(2010)0037, paragraaf 12.

TOELICHTING

1. Achtergrond

Geweld tegen vrouwen is een internationaal en ook Europees probleem¹. Ondanks het feit dat geweld tegen vrouwen al vele decennia onderwerp van discussie is, is de internationale gemeenschap er nog niet in geslaagd aan deze uiterst destructieve vorm van criminaliteit een einde te maken. Het is verontrustend te moeten vaststellen dat wij er nog steeds niet in slagen vrouwen tegen geweld te beschermen. Het gaat om een gecompliceerd probleem, dat niet alleen betrekking heeft op de bescherming van de integriteit van individuele slachtoffers, maar ook op de bescherming van belangrijke gezamenlijke maatschappelijke belangen, zoals vrijheid en democratie. De Europese Unie moet daarom haar verantwoordelijkheid dragen en de wetgeving invoeren die noodzakelijk is om een einde te maken aan het geweld.

Uw rapporteur heeft in dit strategisch verslag een aantal maatregelen opgenomen die strikt noodzakelijk zijn om vrouwen in Europa een acceptabel leven te kunnen garanderen.

Het Europees Parlement heeft eerder een resolutie aangenomen over geweld tegen vrouwen². In dit kader heeft het Parlement gewezen op de noodzaak een omvattend rechtsinstrument in te voeren om alle vormen van geweld tegen vrouwen te bestrijden. Het Parlement heeft daarbij tevens benadrukt dat het mogelijk is gendergerelateerd geweld uit te bannen. Daartoe zijn inspanningen op de lange termijn op een aantal verschillende gebieden noodzakelijk. Er zullen vele verschillende soorten maatregelen moeten worden getroffen op politiek, sociaal en juridisch gebied.

De Commissie heeft met het oog hierop al een aantal belangrijke beslissingen genomen, in het bijzonder het nieuwe actieplan inzake gendergelijkheid (2010-2015), waarin wordt benadrukt dat gendergerelateerd geweld een van de kernproblemen is die moeten worden aangepakt om werkelijke gendergelijkheid te bewerkstelligen³. De Commissie heeft tevens aangekondigd in 2011 een voorstel te zullen indienen voor een strategisch plan inzake de bestrijding van gendergerelateerd geweld.

Onderhavig verslag is een initiatiefverslag van het Europees Parlement.

1.1 Internationale wettelijke basis

Gendergerelateerd geweld houdt een schending in van fundamentele vrijheden en rechten, zoals het recht op veiligheid en menselijke waardigheid. Het probleem staat daarom in de internationale belangstelling. Tijdens de vierde wereldvrouwenconferentie van de VN die in 1995 in Peking werd gehouden, werd een actieprogramma aangenomen waarin de aandacht werd gevestigd op geweld tegen vrouwen⁴. In dit actieprogramma wordt vastgelegd dat de

¹ Ten minste 20% van de vrouwen in Europa heeft te maken gehad met geweld binnen persoonlijke relaties; Geweld binnen de relatie is een van de meest voorkomende doodsoorzaken bij vrouwen.

² P7_TA (2009) 0098, over de uitbanning van geweld tegen vrouwen.

³ COM(2010) Strategie voor de gelijkheid van mannen en vrouwen 2010-2015, blz. 4.

⁴ Vierde wereldvrouwenconferentie van de VN, Peking 1995.

voorkoming en uitbanning van geweld tegen vrouwen een belangrijke strategische doelstelling van de internationale gemeenschap is en wordt van de regeringen van de verschillende staten verlangd dat zij wetgeving ter bestrijding van geweld invoeren en handhaven. Alle lidstaten van de Europese Unie hebben het actieprogramma van de VN ondertekend. Het in Peking opgestelde actieprogramma is sindsdien door de Algemene Vergadering bekrachtigd in de vorm van een aantal herzieningen¹. De Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties, ECOSOC, zal tijdens zijn vergadering in 2013 bijzondere prioriteit toekennen aan het uitbannen van geweld tegen vrouwen en meisjes².

Het IVDV (Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen) is een van de belangrijkste documenten van de VN inzake vrouwenrechten. Dit verdrag verlangt van de lidstaten dat zij de vrijheden en rechten van vrouwen op een aantal gebieden garanderen. Op een aantal van deze gebieden bestaat een samenhang met het probleem van geweld tegen vrouwen, bijvoorbeeld het recht om zelf een levenspartner te kiezen³. Het is belangrijk te benadrukken dat de EU het IVDV ook dient te ondertekenen.

Overeenkomstig het beginsel dat staten "voldoende zorgvuldigheid" aan de dag moeten leggen, moeten staten nu actief ingrijpen als er sprake is van misbruik door de ene burger van de andere. Deze verplichting heeft zowel betrekking op het voorkomen van misdrijven als op ingrijpen bij onrechtvaardig handelen. Dit uitgangspunt wordt bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Opuz tegen Turkije, waarin het Hof in zijn motivering het standpunt inneemt dat geweld tegen vrouwen een vorm van discriminatie is die in strijd is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens⁴. Andere internationale juridische instrumenten zijn ook van belang⁵.

De laatste jaren heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens duidelijk gesteld dat de wetgeving van de afzonderlijke landen daadwerkelijk het recht van individuen op zelfbeschikking op het gebied van seksualiteit dient te beschermen. Het Hof benadrukte daarbij dat alle seksuele handelingen gericht tegen iemand zonder dat de desbetreffende persoon daarmee instemt, onderworpen moeten zijn aan wetgeving⁶.

De Raad van Europa heeft eveneens een aantal belangrijke initiatieven ontplooid om vrouwen tegen geweld te beschermen. Momenteel werkt de Raad aan een nieuw verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld⁷.

1.2 Wettelijke basis

Gelijkheid van mannen en vrouwen is een grondbeginsel van de EU. De eerbiediging van de

¹ Evaluatie na vijf jaar van de uitvoering van de Verklaring van Peking en het bijbehorende Actieprogramma, 2000. Evaluatie na tien jaar, 2005; Evaluatie na 15 jaar, 2010; Resolutie 63/155 van de VN; "het vergroten van de inspanningen om alle vormen van geweld tegen vrouwen uit te bannen", verslag van de secretaris-generaal van de VN.

² Resolutie 2009/15 van de VN ECOSOC.

³ CEDAW art. 16.

⁴ Zaak Opuz tegen Turkije (2009).

⁵ VN-Verdrag tegen foltering, artikel 1, en het Verdrag inzake de slachtoffers van misdrijven, met name addendum artikel 1, waarin de term "slachtoffer" wordt gedefinieerd.

⁶ M.C. tegen Bulgarije (nr. 39272/98).

⁷ Raad van Europa doc 12013 (2009); CAHVIO (2010) 17, derde ontwerpverdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

mensenrechten is een essentiële waarde in het EU-Verdrag. Daarnaast bepaalt het Handvest van de grondrechten van de EU dat de Europese samenleving gekenmerkt dient te worden door gelijkheid van mannen en vrouwen¹.

Het Verdrag van Lissabon verschafte de wettelijke basis voor de EU om gemeenschappelijke bepalingen op het gebied van het strafrecht in te voeren. De Unie had reeds eerder de bevoegdheid om op gebieden die vallen onder de harmonisatiedoelstelling de bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht onderling af te stemmen². De Unie kan ook minimumvoorschriften invoeren inzake de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze inbreuken. Deze bevoegdheid bestaat ook indien er een bijzondere noodzaak bestaat om deze inbreuken op een gemeenschappelijke basis te bestrijden³. De tekst van het verdrag verwijst in het bijzonder naar mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen.

Op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie kunnen het Parlement en de Raad gemeenschappelijke minimumvoorschriften vastleggen. Deze minimumvoorschriften mogen onder andere betrekking hebben op de rechten van slachtoffers van misdrijven⁴.

De Raad van de Europese Unie heeft op het beleidsterrein van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het Programma van Stockholm aangenomen⁵. In het Programma van Stockholm is vastgelegd dat de Commissie en de lidstaten strafrechtelijke bepalingen of andere ondersteunende maatregelen aannemen ter bescherming van de slachtoffers van misdrijven⁶.

Eerder dit jaar is een voorstel voor een richtlijn inzake een Europees beschermingsbevel ingediend⁷. Deze richtlijn beoogt te regelen dat de bescherming die een persoon geniet tegen schending van zijn integriteit door een andere persoon wordt voortgezet als hij zich binnen Europa verplaatst. Het Europees beschermingsbevel zal een belangrijk instrument zijn in het streven naar de bescherming van vrouwen die vluchten voor geweld en vervolging.

2. Gendergerelateerd geweld

2.1 Wat is gendergerelateerd geweld?

Geweld tegen vrouwen heeft zowel een historische als een structurele achtergrond en heeft zowel betrekking op individuele vrouwen als op vrouwen als groep⁸. Volgens de VN wordt

¹ Artikel 2 EU-Verdrag; Artikel 23 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie inzake gelijkheid van mannen en vrouwen.

² Artikel 83, lid 2, van het VWEU. Hof van Justitie (2005), Zaak C.176/03, Commissie tegen Raad, Jurisprudentie I- 7879.

³ Artikel 83, lid 1, van het VWEU.

⁴ Artikel 82, lid 2, onder c, VWEU.

⁵ Programma van Stockholm 17024/09, aangenomen door de Europese Raad tijdens diens bijeenkomst op 10 en 11 december 2009.

⁶ Programma van Stockholm 17024/09, aangenomen door de Europese Raad tijdens diens bijeenkomst op 10 en 11 december 2009, en met name paragraaf 2.3.4.

⁷ Het Europees beschermingsbevel, 2010/C69/02.

⁸ VN, Peking (1995), actieprogramma, par. 118: "Geweld tegen vrouwen is een uiting van de historisch ongelijke

onder geweld tegen vrouwen verstaan "iedere daad van gendergerelateerd geweld, die resulteert in of die vermoedelijk resulteert in lichamelijke, seksuele of psychologische schade of leed voor vrouwen, inclusief dreigingen met dergelijke daden, dwang of willekeurige vrijheidsberoving, ongeacht het feit of dit plaatsvindt in het openbaar of in het privéleven"¹, Het probleemgebied gendergerelateerd geweld heeft derhalve niet uitsluitend betrekking op het begrip geweld zoals dat in het strafrecht wordt gehanteerd, maar strekt zich tevens uit tot andere vormen van criminaliteit tegen vrouwen louter en alleen vanwege het feit dat zij vrouw zijn². Het is een vorm van misbruik die bijdraagt aan de onderdrukking van vrouwen als individu en als groep. Geweld tegen vrouwen is daarnaast vaak van seksuele aard.

Gendergerelateerd geweld kan bijvoorbeeld bestaan uit geweld binnen relaties, seksueel misbruik, mensenhandel, gedwongen huwelijken, genitale verminking en andere vormen van schending van de integriteit van met name vrouwen en meisjes. Andere schendingen van de vrijheid en rechten van vrouwen en meisjes kunnen eveneens een enorme invloed hebben op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van vrouwen. Dat is met name het geval bij schending van de reproductieve rechten van vrouwen³. Het is van wezenlijk belang dat alle maatregelen op dit gebied genomen worden met inzicht in de problematiek als geheel.

2.2 Gendergerelateerd geweld als sociaal probleem

Gendergerelateerd geweld veroorzaakt ernstige schade aan de lichamelijke en geestelijke gezondheid van personen. Voor de maatschappij betekent dit een zware last in de vorm van sociale problemen en zwaardere financiële lasten voor de rechtsstelsels en de gezondheidszorg. Er wordt geschat dat de kosten van gendergerelateerd geweld voor de maatschappij (in de vorm van extra kosten voor de gezondheidszorg, rechtsstelsels en sociale dienstverlening) in de gehele EU 2 miljoen euro per uur bedragen⁴. Gendergerelateerd geweld vormt ook een ernstig probleem op het gebied van de democratie. Als vrouwen slachtoffer zijn van geweld beperkt dat hun mogelijkheden voor participatie aan het sociale leven en aan de arbeidsmarkt. Geweld schaadt niet alleen individuele vrouwen, maar ook hun gezin. Indien er sprake is van geweld biedt het gezinsleven niet langer veiligheid. Kinderen die te maken krijgen met huiselijk geweld zijn daarvan de indirecte slachtoffers. Volgens Eurobarometer 244 is 87% van de ondervraagden van mening dat de EU zich moet inzetten voor de bestrijding van geweld in persoonlijke relaties.

3. De noodzaak van wettelijke bescherming

3.1 Geweld in persoonlijke relaties

Het is van wezenlijk belang dat de integriteit van vrouwen bij wet volledig en consequent wordt beschermd. Geweld binnen persoonlijke relaties is geen privéaangelegenheid en kan evenmin worden beschouwd als een probleem dat beide partijen in onderling overleg wel kunnen oplossen.

machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen, die tot mannelijke dominantie en discriminatie van vrouwen door mannen hebben geleid en de ontwikkelingskansen van vrouwen hebben beknot".

¹ VN, Peking (1995), actieprogramma, par. 113.

² Algemene aanbeveling van het IVDV-comité nr. 19.

³ P7_TA-PROV(2010)0037 over het Peking +15 - VN-actieprogramma voor gendergelijkheid, par. 9-10.

⁴ Psytel (2006) Daphne-project over de kosten van huiselijk geweld in Europa.

De vervolging van geweld in persoonlijke relaties moet binnen justitiële apparaten prioriteit krijgen.

Het is van het grootste belang dat bij het invoeren van wetgeving op EU-niveau rekening wordt gehouden met de kwetsbare positie die vrouwen en kinderen bij huiselijk geweld innemen. Geweld houdt vaak in dat deze vrouwen worden gecontroleerd en geïsoleerd. Doordat zij voortdurend bedreigd en lastiggevallen worden, verliezen zij hun zelfvertrouwen en gaan zij zichzelf als waardeloos beschouwen. Vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld vinden het vaak moeilijk zelf aangifte te doen. Zij vinden het vaak zelfs al moeilijk hulp te zoeken. Vaak worden zij door de dader, familieleden of anderen onder druk gezet om geen klacht in te dienen. Het kan ook zijn dat zij een sterke emotionele band hebben met degene die de gewelddadigheden pleegt, en om die reden extreem vatbaar zijn voor destructieve manipulatie. Het is niet ongebruikelijk dat vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld in financiële moeilijkheden geraken, de voogdij over hun kinderen verliezen of dakloos worden.

3.2 Bijzonder kwetsbare groepen

Voor bepaalde bijzonder kwetsbare groepen kan de kwetsbaarheid ten gevolge van geweld in persoonlijke relaties nog schrijnender zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval bij vrouwen van een andere etnische achtergrond of vrouwen "zonder status". Ook voor ouderen en mensen met een geestelijke of lichamelijke beperking is het aanzienlijk moeilijker zichzelf en hun belangen te beschermen. Voor deze groepen zijn de moeilijkheden die gepaard gaan met het ontsnappen aan een destructieve levenssituatie vaak nog veel tastbaarder. Dat geldt met name voor vrouwen die in een instelling verblijven.

Homoseksuelen, biseksuelen of transseksuelen kunnen te kampen hebben met een maatschappelijk stigma op grond waarvan zij geweld niet melden.

Ook voor vrouwen die een verslaving hebben of dakloos zijn kan het bijzonder moeilijk zijn de eigen integriteit te beschermen.

3.3 Seksueel misbruik

De Europese juridische traditie is gegrondvest op het beginsel dat ieder individu een persoonlijk recht op vrijheid van handelen heeft. Het spreekt daarom voor zich dat ook bij de verschillende vormen van seksueel contact sprake moet zijn van instemming door de betrokkenen. Dit belangrijke rechtsbeginsel moet, ongeacht de aard van de relatie tussen de betrokken partijen, onverkort van toepassing zijn. Het huwelijk en andere familierechtelijke betrekkingen mogen geen vrije zone vormen waarbinnen de lichamen van vrouwen en kinderen vrijelijk beschikbaar zijn voor seks. Ook de werkplek moet een omgeving zijn waarin vrouwen het gevoel hebben dat hun integriteit niet zal worden geschonden en waar zij vrij zijn van ongepaste druk.

Seksueel geweld heeft op vrouwen een buitengewoon destructieve uitwerking. Seksueel geweld kan gezien worden als onderdeel van een machtsstructuur die vrouwen het recht op seksuele integriteit en persoonlijke keuzevrijheid ontzegt. Hoe vrouwen seksueel geweld ervaren wordt mede beïnvloed door het feit dat dit geweld plaatsvindt in een samenleving

waarbinnen genderaspecten een rol spelen. Lichamelijk seksueel geweld heeft daarom voor het slachtoffer enorme consequenties¹. Het is een vorm van geweld die voor het slachtoffer bijzonder vernederend is.

De Commissie heeft een voorstel ingediend voor een richtlijn inzake seksueel misbruik van kinderen, op grond van de nieuwe bepalingen van het Verdrag van Lissabon².

3.4 Genitale verminking bij vrouwen en gedwongen huwelijken

Gendergerelateerd misbruik komt daarnaast voor in de vorm van andere schendingen van de vrijheid van vrouwen. Een gebied waarop de lichamelijke en geestelijke integriteit van vrouwen absoluut wettelijk beschermd moet worden is genitale verminking. Culturele overwegingen bieden geen legitimatie voor handelingen waarmee ernstige schade aan de gezondheid van vrouwen wordt toegebracht. Het strafbaar stellen van genitale verminking vormt een zeer belangrijk onderdeel van de bescherming van jonge mensen³. Genitale verminking is een zeer ernstige vorm van lichamelijk geweld, waartegen het Europees Parlement zich in het bijzonder heeft uitgesproken⁴. Dergelijke ingrepen zijn van een zodanige aard dat zij geacht worden buiten het recht op zelfbeschikking door instemming te vallen. Bij vrouwen die in een sociale omgeving wonen waarin een sterke culturele druk wordt uitgeoefend, is namelijk niet daadwerkelijk sprake van instemming met een dergelijke ingreep. Het is om die reden van het grootste belang dat alle vrouwen tegen genitale verminking worden beschermd.

Een andere vorm van gendergerelateerd geweld die een ernstige bedreiging vormt voor het recht van elke persoon op vrijheid en zelfbeschikking is het verschijnsel gedwongen huwelijken. Het is belangrijk jonge vrouwen tegen dergelijke gedwongen relaties te beschermen⁵. In dit verband wordt vaak gesproken over eengerelateerd geweld.

3.5 Mensenhandel en prostitutie

Mensenhandel, voornamelijk voor seksuele doeleinden, is een enorm probleem in Europa. Het is een gewelddadige en ontorende activiteit waarbij personen die tot prostitutie worden gedwongen genadeloos worden uitgebuit. Mensenhandel treft veelal jonge mensen, wier leven daardoor wordt verwoest, en floreert vanwege de kloven die in Europa door economische ongelijkheid en sociale problemen zijn ontstaan. De EU heeft deze vorm van grensoverschrijdende criminaliteit reeds als prioritair gebied aangemerkt. Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake mensenhandel is momenteel bij het Parlement en de Raad in behandeling⁶.

¹ K. Berglund "Gender and harm", Scandinavian Studies in Law, blz. 12-27.

² COM(2010)0094, voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ.

³ VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, artikel 24, lid 3.

⁴ P6_TA (2009) 0161 over de strijd tegen genitale verminking van vrouwen in de EU; 'Harmful traditional practices', Daphne booklets 2008.

⁵ Artikel 17, lid 2, IVDV.

⁶ COM(2010)95 voorstel voor een richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ.

4. Strafrechtelijke bepalingen en andere maatregelen

4.1 Strafvervolgning

Er bestaan sterke argumenten voor het strafbaar stellen van alle vormen van gendergerelateerd geweld. De belangen van slachtoffers van criminaliteit moeten beschermd worden door de definitieve beslissing of tot vervolging wordt overgegaan bij het rechtsstelsel (dus bij de politie of het openbaar ministerie) neer te leggen. Evenals bij geweld binnen persoonlijke relaties ligt er vaak een enorme druk op vrouwen om hun klacht in te trekken. Deze schendingen zijn echter van dien aard, dat vervolging van de dader in het belang van de samenleving is.

4.2 Juridische bijstand

In een juridische procedure vertegenwoordigt de aanklager de belangen van de klager. Slachtoffers van misdrijven hebben echter zelf ook vaak behoefte aan juridische bijstand¹. Als slachtoffers van een strafbaar feit toegang krijgen tot juridisch advies, kunnen hun belangen veel efficiënter worden behartigd². Slachtoffers van een strafbaar feit dienen daarom juridisch advies te krijgen in de vorm van een persoonlijke juridisch adviseur, zelfs indien zij slechts getuige zijn. Een juridische procedure verloopt veel gemakkelijker als er rondom hoorzittingen en dergelijke voor de vrouw in kwestie een veiliger situatie wordt gecreëerd. Op deze manier wordt er bovendien voor gezorgd dat er aan de slachtoffers geen irrelevante vragen worden gesteld en dat hun visie op de gebeurtenissen tijdens de procedure op de juiste wijze naar voren wordt gebracht. Net zoals de verdachte toegang heeft tot rechtsbijstand, heeft het slachtoffer van het strafbare feit behoefte aan iemand om hem te assisteren³. Dat kan een kwestie zijn van hulp bij de beantwoording van belangrijke vragen of het op de hoogte gehouden worden van het verloop van de procedure.

4.3 Meer kennis bij de autoriteiten

Invoering of goedkeuring van strafrechtelijke bepalingen voor de bescherming van vrouwen alleen is echter onvoldoende: ook de doeltreffendheid van de strafvervolgning moet worden vergroot⁴. Het is belangrijk dat deze vorm van geweld in een vroeg stadium wordt herkend. Daartoe moeten instellingen voor sociale dienstverlening en andere instellingen proactief en preventief te werk gaan. Bij veel van de geregistreerde gevallen van geweld tegen vrouwen wordt door de onderzoekende autoriteit in een vroeg stadium van vervolging afgezien. De kennis over de aan gendergerelateerd geweld ten grondslag liggende mechanismen moet binnen het wettelijk systeem, de gezondheidszorg, de politie en de sociale dienstverlening worden vergroot.

¹ In Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad wordt bepaald dat de lidstaten waarborgen dat slachtoffers toegang hebben tot advies (artikel 6 en artikel 4, letter f, onder iii); Overeenkomstig het verslag van de Commissie SEC(2009)476 doen de lidstaten dat in onvoldoende mate.

² Overeenkomstig Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad hebben slachtoffers recht op rechtsbijstand indien zij als partij bij de procedure betrokken zijn (artikel 6 en artikel 4, letter f, onder ii); Overeenkomstig het verslag van de Commissie SEC(2009)476 voldoen de meeste lidstaten aan deze bepaling.

³ Resolutie van de Raad 2009/C 295/01, maatregel C.

⁴ Programma van Stockholm 17024/09, aangenomen door de Europese Raad tijdens diens bijeenkomst op 10 en 11 december 2009; Kaderbesluit van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, 2001/220/JBZ, overweging 6, 8, 10 en 11.

Ook rechtbanken moeten meer inzicht krijgen in de gevolgen van seksuele misdrijven voor vrouwen en hoe in juridische procedures verder misbruik van het slachtoffer kan worden voorkomen. Als slachtoffers van strafbare feiten tijdens juridische procedures de steun krijgen die zij nodig hebben, zal dat het werk van de rechtbanken ook vergemakkelijken.

4.4 Doeltreffend strafrechtelijk onderzoek

Een belangrijk gebied waarop in het kader van het Programma van Stockholm inzet vereist is, is de aanvullende scholing van politieautoriteiten in Europa. De politie is de eerste wetshandhavinginstantie waarmee vrouwen in contact komen als zij slachtoffer zijn geworden van geweld. Er zou een handleiding opgesteld kunnen worden met daarin nuttige vragen aangaande de problemen die zich voordoen bij herhaald geweld en die als basis kan dienen voor het onderzoek door politieautoriteiten. In gevallen waarin wordt vermoed dat er sprake is van huiselijk geweld, moet onderzocht worden in hoeverre er eerder sprake is geweest van geweld.

Bij een vermoeden van seksueel geweld is het belangrijk dat de slachtoffers worden onderzocht door medisch personeel dat ervoor kan zorgen dat eventueel bewijsmateriaal voor de strafrechtelijke procedure wordt veiliggesteld. De ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de ontwikkeling en het gebruik van speciale handleidingen voor het veiligstellen van bewijsmateriaal zijn positief¹. Met behulp van speciale instructies kan bewijsmateriaal op een consequente manier worden veiliggesteld. Dat resulteert in een grotere rechtszekerheid bij het politieonderzoek en tijdens de strafrechtelijke procedure, zowel voor de dader als voor het slachtoffer². Door middel van goed uitgewerkte procedures voor het verloop van het onderzoek en de ondervraging van slachtoffers, kan slachtoffers onnodige stress bespaard blijven.

4.5 Blijf-van-mijn-lijfhuizen voor de slachtoffers van strafbare feiten

De activiteiten van niet-commerciële blijf-van-mijn-lijfhuizen voor vrouwelijke slachtoffers van geweld zijn weliswaar zeer doeltreffend gebleken in de ondersteuning van kwetsbare vrouwen, maar zijn onvoldoende. De verantwoordelijkheid kan dan ook niet eenvoudigweg bij vrijwilligersorganisaties worden gelegd. De lidstaten moeten initiatieven ontplooien om het netwerk van opvangvoorzieningen zodanig uit te breiden dat daarmee aan de meest elementaire behoeften kan worden voldaan. Een doelstelling zou kunnen zijn het opzetten van ten minste één opvangvoorziening per duizend inwoners. Bij het opzetten van dergelijke blijf-van-mijn-lijfhuizen voor de slachtoffers van strafbare feiten is het van het grootste belang personeel aan te stellen dat kennis en ervaring heeft op het gebied van geweld tegen vrouwen³. Deze vorm van hulp aan de slachtoffers van strafbare feiten zou ook beschermd wonen moeten omvatten, alsmede juridische en psychologische ondersteuning. Personeel van deze opvanghuizen zou tijdens de politieverhoren en gerechtelijke procedures ook

¹ Een voorbeeld hiervan is de handleiding voor het nemen van monsters en het veiligstellen van bewijsmateriaal bij seksuele vergrijpen, die door het Nationaal Centrum voor de bescherming van vrouwen van de Universiteit van Uppsala in Zweden is ontwikkeld.

² Het Programma van Stockholm 17024/09, aangenomen door de Europese Raad tijdens diens bijeenkomst op 10 en 11 december 2009, stelt ook maatregelen voor om de rechtszekerheid voor verdachten in strafzaken te vergroten.

³ Kaderbesluit van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, 2001/220/JBZ, artikel 13.

ondersteuning kunnen bieden¹.

4.6 Alarmnummer

Een mogelijke praktische maatregel zou de invoering van een noodnummer voor gendergerelateerd geweld in de lidstaten kunnen zijn. Vrouwen die te maken hebben met geweld kunnen dan dat nummer bellen voor acute hulpverlening. De medewerkers van een dergelijk noodnummer moeten geschoold worden in het herkennen van gendergerelateerd geweld en het bieden van ondersteuning aan de slachtoffers daarvan. Zij moeten ook duidelijke procedurele instructies krijgen met betrekking tot de vragen die zij moeten stellen als zij het vermoeden hebben dat er inderdaad sprake is van gendergerelateerd geweld. De lidstaten moeten zorgen voor gemakkelijk toegankelijke informatie, met name op internet, over de ondersteuning en hulp die vanuit de samenleving en vanuit vrijwilligersorganisaties of andere organisaties aan kwetsbare vrouwen geboden wordt.

4.7 Maatregelen ten behoeve van jongeren

Het sociale leven van jongeren speelt zich vaak grotendeels buitenshuis af. Zij verkeren vaak in grote sociale groepen en bevinden zich regelmatig in situaties waarin alcohol wordt gebruikt. Deze factoren leiden ertoe dat jongeren zowel daders als slachtoffers van geweld kunnen worden. Vooral jonge vrouwen hebben daarbij een grote kans te maken te krijgen met seksueel geweld. Het is belangrijk schoolgaande kinderen en jongeren voor te lichten over de ernst van seksueel geweld. Jongeren moeten in een vroeg stadium leren elkaars integriteit te respecteren en zich bewust te worden welk gedrag, met name als dat gericht is tegen meisjes, destructief of vernederend is. Als doelgerichte, op meisjes gerichte maatregel kunnen bijvoorbeeld cursussen in zelfverdediging worden gegeven die erop zijn toegespitst verschillende technieken te leren om zich tegen geweld te kunnen verdedigen. Het is echter even belangrijk om het zelfvertrouwen en gevoel van eigenwaarde van meisjes te versterken door hun de kennis en moed te geven zichzelf en hun integriteit te verdedigen². Daarnaast zijn er speciale voorlichtingscampagnes nodig om te voorkomen dat jongeren het slachtoffer worden van mensenhandel of eengerelateerde misdrijven.

4.8 De daders

Gendergerelateerd geweld is in eerste instantie een materie die onder het strafrecht valt. De samenleving dient op gendergerelateerd geweld derhalve te reageren met een bestraffing die in verhouding staat tot de ernst van het misdrijf. Bij de vaststelling van prioriteiten met betrekking tot de toewijzing van maatschappelijke middelen is het belangrijk uit te gaan van het standpunt van het slachtoffer, aangezien slachtoffers op dit moment de grootste behoefte hebben aan beschermende maatregelen. Dat staat er echter niet aan in de weg om tevens middelen te besteden aan individuele daders door hun bijvoorbeeld gesprekstherapie aan te bieden of andere therapieën waarmee zij gewelddadig gedrag kunnen afdleren. Een dergelijke alternatieve behandeling van mannen die schuldig zijn aan een ernstig vergrijp tegen een vrouw, mag echter nooit in de plaats komen van strafoplegging op grond van het strafrecht.

¹ Kaderbesluit van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, 2001/220/JBZ, artikel 13, lid 2, sub c.

² 'Achievements Against the Grain: Self-defence training for Women and Girls in Europe', verslag in het kader van het Daphne-project.

Gesprekstherapie of andere gelijksoortige vormen van behandeling kunnen alleen een aanvulling zijn op andere vormen van bestraffing, zoals gevangenisstraf.

Geweld is in belangrijke mate het gevolg van ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen en is een uiting van een relatie tussen dader en slachtoffer die gekenmerkt wordt door dominantie versus ondergeschiktheid. Om die reden kan er geen sprake zijn van gesprekstherapie waaraan zowel het slachtoffer als de dader deelnemen. De aard van het misdrijf is immers van dien aard dat de beide partijen nooit gelijke en gelijkwaardige onderhandelingspartijen kunnen worden.

Risicobeoordelingen moeten, met name in die gevallen waarin het geweld binnen een persoonlijke relatie niet door het slachtoffer zelf is gemeld, door de politie worden uitgevoerd, en niet door sociale dienstverleningsinstellingen. Dergelijke risicobeoordelingen moeten gericht zijn op de gevaarskenmerken van de dader, en niet op de kwetsbaarheid van het slachtoffer. De beslissende factor bij een dergelijke beoordeling dient te zijn in hoeverre de dader de neiging heeft in crimineel gedrag terug te vallen.

5. Kennis en informatie

5.1 Statistieken

Het Europees Parlement heeft reeds de aandacht gevestigd op de noodzaak de omvang van misdrijven die het gevolg zijn van huiselijk geweld, zoals moord, te registreren. Met een systematische gegevensverzameling wordt het mogelijk te beslissen welke maatregelen binnen het strafrechtelijk beleid voorrang dienen te krijgen om gendergerelateerd geweld te voorkomen en uiteindelijk uit te bannen. Momenteel bevatten de officiële statistieken van de lidstaten tekortkomingen. Wat nu nodig is, is gezamenlijke vergaring van relevante en vergelijkbare gegevens uit de verschillende lidstaten. Hierbij is een belangrijke taak weggelegd voor het onlangs opgerichte Europees Instituut voor gendergelijkheid.

In Spanje is een systeem opgezet waarbij informatie wordt verzameld die binnen het juridisch systeem in het kader van gerechtelijk onderzoek en juridische procedures naar voren komt¹. Vastgelegd worden relevante gegevens met betrekking tot de misdrijven en de betrokken partijen, zoals het geslacht van de partijen, hun etniciteit, de plaats van het misdrijf, wapengebruik, enz. Ook als partijen eerder met de autoriteiten in aanraking zijn gekomen kan dat worden vastgelegd als relevante informatie.

5.2 Onderzoek

Er is behoefte aan meer kennis over de omvang van gendergerelateerd geweld in Europa. Het is daarom enorm belangrijk dat onderzoek naar geweld wordt gesteund. Met name het zogeheten Daphne-project heeft in dit verband een grote bijdrage geleverd.

6. Conclusie

Uw rapporteur is van mening dat het stilzwijgen rondom deze ernstige strafbare feiten moet worden doorbroken. Een grotere kennis van gendergerelateerd geweld kan bijdragen aan een

¹ www.observatorioviolencia.org.

groter bewustzijn van het publiek over dit probleem. De lidstaten dienen nationale actieplannen op te stellen ter bestrijding van gendergerelateerd geweld.

UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

Datum indiening	15.3.2011
Uitslag eindstemming	+: 27 -: 0 0: 2
Bij de eindstemming aanwezige leden	Regina Bastos, Edit Bauer, Andrea Češková, Marije Cornelissen, Silvia Costa, Tadeusz Cymański, Edite Estrela, Ilda Figueiredo, Zita Gurmai, Lívia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Constance Le Grip, Astrid Lulling, Barbara Matera, Elisabeth Morin-Chartier, Siiri Oviir, Antonyia Parvanova, Raúl Romeva i Rueda, Nicole Sinclaire, Joanna Katarzyna Skrzydlewska, Eva-Britt Svensson, Britta Thomsen, Marina Yannakoudakis, Anna Záborská
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Vilija Blinkevičiūtė, Jill Evans, Norica Nicolai, Joanna Senyszyn