



Vlaams
Parlement

stuk **2159** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 23 juli 2013 (2012-2013)

Ontwerp van decreet

houdende instemming met het verdrag
van de Raad van Europa
inzake het voorkomen en bestrijden van geweld
tegen vrouwen en huiselijk geweld en het aanhangsel,
opgemaakt in Istanboel op 11 mei 2011
en ondertekend in Straatsburg op 11 september 2012

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE BESPREKING

1. Achtergrond

Geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, is één van de meest ernstige vormen van gendergerelateerde mensenrechtenschendingen in Europa. Toch bleef dit probleem gedurende lange tijd een taboe in de samenleving. Ook huiselijk geweld tegen andere slachtoffers zoals kinderen, mannen en ouderen, is een verborgen probleem dat niet mag worden genegeerd.

Precieze cijfers zijn er niet, maar verscheidene lidstaten hebben, binnen de grenzen van hun mogelijkheden, onderzoek verricht naar geweld tegen vrouwen. Hoewel de onderzoeksmethodes vaak verschillen, blijkt dat een vijfde tot een kwart van alle vrouwen minstens eenmaal te lijden had onder fysiek geweld en dat minstens een tiende het slachtoffer werd van seksueel misbruik met gebruik van geweld. Als we rekening houden met alle vormen van geweld, met inbegrip van belaging (stalking), lopen die cijfers op tot 45%. Het grootste deel van de gewelddaden wordt gepleegd door mensen uit de onmiddellijke omgeving van het slachtoffer. Vaak zijn het partners of ex-partners. Een analyse van secundaire gegevens ondersteunt een voorzichtige schatting dat 12 tot 15% van alle vrouwen in een relatie het slachtoffer werden van huiselijk geweld. Nog meer vrouwen blijven ook na een relatiebreuk lijden onder fysiek en seksueel geweld.

Studies hebben ook het verband aangetoond tussen geweld tegen vrouwen en kindermisbruik. Ook het trauma dat kinderen oplopen door getuige te zijn van huiselijk geweld, kwam door deze studies duidelijk aan het licht. Voor andere vormen van huiselijk geweld – bijvoorbeeld tegen ouderen of mannen – ontbreken betrouwbare gegevens.

Geweld tegen vrouwen is ook een wereldwijd probleem. Het Comité inzake de uitroeiing van discriminatie tegen vrouwen (CEDAW) vroeg in zijn aanbeveling inzake geweld tegen vrouwen dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen zou worden erkend als een vorm van discriminatie. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) nam in 1993 een verklaring inzake het bannen van geweld tegen vrouwen aan die aan de basis lag van internationale actie. De verklaring van Peking in 1995 noemde het bannen van geweld tegen vrouwen een strategische doelstelling en in 2006 publiceerde de secretaris-generaal van de VN een studie waarin hij internationale beleidslijnen en goede voorbeelden aangaf.

2. De Raad van Europa en de bestrijding van geweld tegen vrouwen

Geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, vormt een inbreuk op de waarden waarop de Raad van Europa is gegrondvest.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de Raad van Europa, en meer bepaald de toenmalige Stuurgroep voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (thans Gender Equality Commission – GEC), een aantal initiatieven genomen om vrouwen te beschermen tegen alle vormen van geweld. In 1993 was de derde ministeriële conferentie inzake de gelijkheid tussen vrouwen en mannen gewijd aan strategieën voor de uitroeiing van geweld tegen vrouwen. Er kwam een actieplan tot stand dat het eerste globale beleidskader vormde voor de nationale overheden. De in 2002 aangenomen aanbeveling inzake de bescherming van vrouwen tegen geweld, betekende een mijlpaal in de geschiedenis in die zin dat voor het eerst in Europa een strategie werd vastgelegd voor het voorkomen van geweld tegen vrouwen en voor de bescherming van de slachtoffers ervan in alle lidstaten

van de Raad van Europa. Sindsdien dient die aanbeveling als referentie voor de lidstaten in hun strijd tegen vrouwengeweld. De toepassing van de aanbeveling wordt regelmatig geëvalueerd. Daaruit blijkt dat vooral op het vlak van wetgeving, onderzoek en vervolging al heel wat werd gerealiseerd, ook al blijven er nog tekortkomingen. Op het vlak van hulpdiensten voor slachtoffers is er weinig vooruitgang merkbaar.

De staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Raad van Europa beslisten in 2005 een grootschalige campagne te lanceren die werd gevoerd op intergouvernementeel, parlementair en lokaal niveau en werd opgevolgd door een taskforce. De lidstaten kregen het verzoek om aanzienlijke vooruitgang te boeken op vier gebieden: wettelijke en politieke maatregelen, steun aan en bescherming van slachtoffers, gegevensverzameling en het voeren van een proces van bewustwording. Door de unieke rol van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa had de campagne een sterke parlementaire dimensie. De nationale parlementen hebben in ruime mate bijgedragen tot een grotere bewustwording van het probleem. De Parlementaire Vergadering heeft zich trouwens steeds afgezet tegen alle vormen van geweld tegen vrouwen. Zij nam resoluties en aanbevelingen aan inzake verscheidene vormen van geweld zoals genitale verminking, huiselijk geweld, eermoorden, gedwongen huwelijken, verkrachtingsdrugs, vrouwenmoorden en verkrachting, met inbegrip van verkrachting binnen het huwelijk.

De campagne bracht de ware grootte van het probleem aan het licht en toonde ook goede voorbeelden en initiatieven in heel wat lidstaten. Uit een evaluatie van de nationale maatregelen bleek de noodzaak om een geharmoniseerde wettelijke norm vast te stellen en om relevante gegevens te verzamelen opdat alle slachtoffers hetzelfde niveau van bescherming en ondersteuning zouden krijgen. De hierboven genoemde taskforce stelde daarom voor om een verdrag op te stellen dat geweld tegen vrouwen diende te voorkomen en te bestrijden. De Parlementaire Vergadering steunde dit voorstel. Daarnaast hadden de Europese ministers van Justitie in 2006 gevraagd om de noodzaak te onderzoeken van een wettelijk instrument tegen partnergeweld.

3. Het ontstaan van het verdrag

Als antwoord op de aanbevelingen van de taskforce en op basis van de haalbaarheidsstudie over het opstellen van een verdrag ter bestrijding van partnergeweld, besliste het Comité van Ministers van de Raad van Europa een multidisciplinair comité te mandateren om wettelijk bindende normen op te stellen voor de bestrijding van zowel geweld tegen vrouwen als huiselijk geweld.

Het ad hoc Comité inzake de voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CAHVIO) kreeg de opdracht om één of meer wettelijk bindende instrumenten uit te werken die zowel betrekking hebben op het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld, met inbegrip van specifieke en andere vormen van geweld tegen vrouwen, als op de bescherming en ondersteuning van slachtoffers en de vervolging van de daders.

Nadat het CAHVIO in juni 2009 een tussentijds verslag had uitgebracht, kreeg het de opdracht om zijn werkzaamheden verder te zetten in overeenstemming met het in het verslag opgenomen werkprogramma en tijdschema. Het CAHVIO startte de onderhandelingen in december 2009. Na zes vergaderingen finaliseerde het CAHVIO in december 2010 de ontwerptekst en stuurde die naar het Comité van Ministers met het verzoek de Parlementaire Vergadering te bevragen. Op 11 maart 2011 bracht de Parlementaire Vergadering een positief advies uit.

Het verdrag werd opengesteld voor ondertekening in Istanboel op 11 mei 2011.

Tijdens de onderhandelingen lieten de leden van het CAHVIO zich leiden door mensenrechtenverdragen die werden opgesteld in het kader van de VN en (vooral) de Raad van Europa. Zij hielden ook rekening met talrijke aanbevelingen van de Parlementaire Vergadering en met verklaringen, actieplannen en resoluties van de staatshoofden en regeringsleiders of ministers van de lidstaten van de Raad van Europa.

4. Doel en inhoud van het verdrag

Het verdrag streeft naar de creatie van een Europa dat vrij is van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld. Het biedt – voor het eerst in Europa – wettelijk bindende normen om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen, de slachtoffers ervan te beschermen en de daders te bestraffen. Het zorgt voor de invulling van een belangrijk hiaat in de bescherming van de mensenrechten voor vrouwen, en moedigt de verdragspartijen aan om de bescherming uit te breiden tot alle vormen van huiselijk geweld.

De doelstellingen van het verdrag zijn:

- vrouwen beschermen tegen alle vormen van geweld en geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voorkomen, vervolgen en uitbannen;
- bijdragen tot het uitroeien van elke discriminatie tegen vrouwen, en de gelijkheid tussen mannen vrouwen bevorderen, mede door de eigen kracht van vrouwen te versterken;
- een kader uittekenen met beleidslijnen en maatregelen ter bescherming en ondersteuning van slachtoffers;
- internationale samenwerking bevorderen;
- steun bieden aan organisaties en wetshandhavende instanties teneinde samen te werken met het oog op een integrale aanpak van geweld.

Het verdrag – dat zowel geldt in vreedstijd als tijdens gewapende conflicten – is van toepassing op alle vormen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, dat vrouwen buitensporig zwaar treft. De verdragspartijen worden aangemoedigd het verdrag toe te passen op alle slachtoffers van huiselijk geweld. Bij de uitvoering van de verdragsbepalingen moeten zij speciale aandacht schenken aan vrouwen die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld.

5. Het beleid in Vlaanderen en België

De Vlaamse Regering kondigde in het regeerakkoord 2009-2014 initiatieven aan die antwoorden moeten bieden op intrafamiliaal geweld en geweld tegen kinderen. De Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (cgg) en de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) beschikken over heel wat hulpvormen om het geweld tussen partners aan te pakken. De CAW werden versterkt om een centrale rol te spelen in de aanpak van partnergeweld en vormen het aanspreekpunt voor burgers, welzijns- en gezondheidswerkers, politie en justitie. Wat bereik van de doelgroep en methodische aanpak betreft, werd al heel wat verwezenlijkt. De samenwerking met andere hulpverleningsdiensten en met politie en justitie is noodzakelijk om een geïntegreerd aanbod te verzekeren en te versterken.

Ook de Centra voor Integrale Gezinszorg (CIG) spelen een belangrijke rol bij de aanpak van intrafamiliaal geweld. Zij beschikken over ambulante en residentiële begeleidingsmogelijkheden voor het ganse gezin en ontwikkelden de module ‘diagnose van het gezinsfunctioneren’. In hun hulpverlening staan ouder- en kindbegeleiding en training van ouderschapsvaardigheden centraal.

Daarnaast zijn er in Vlaanderen diverse projecten operationeel betreffende de ketengerichte aanpak van intrafamiliaal geweld. In het Project CO3 (‘Cliënt gerichte organisatie met drie partners’) in Antwerpen werken drie partijen samen in de strijd tegen partner-

geweld: politie-gerecht, hulpverlening-justitiehuis en stad-openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn-provincie. De denktank Intrafamiliaal Geweld (IFG) in Limburg wil de onderlinge samenwerking tussen politie, justitie en hulpverlening en hun wijze van optreden effectiever en efficiënter maken.

In 2011 ondersteunde de Vlaamse Gemeenschap de vereniging zonder winstoogmerk (vzw) INTACT (het juridisch steunpunt voor zowel (potentiële) slachtoffers van als professionelen die in aanraking komen met de problematiek van vrouwelijke genitale vermindering of andere schadelijke traditionele praktijken zoals gedwongen huwelijken en geweld gerelateerd aan eerkwesties) voor de affichecampagne ‘verbod op genitale verminkingen’, de ontwikkeling van een Nederlandstalige flyer om de organisatie bekend te maken in Vlaanderen en voor het drukken van de brochure ‘het beroepsgeheim en de vrouwelijke genitale verminkingen’. Diensten kunnen ook gebruik maken van een vormingsaanbod met betrekking tot de problematiek van genitale verminking. Kind & Gezin maakte al gebruik van dit aanbod voor haar verpleegkundigen.

Sinds 12 maart 2012 is het meldpunt ‘misbruik, geweld en kindermishandeling’ (centraal meldpunt 1712) operationeel. Het meldpunt dient duidelijk gepositioneerd te worden ten opzichte van het aanbod van de Vertrouwenscentra Kindermishandeling en dat van de CAW. Het meldpunt is een plek waar iedereen met alle vragen met betrekking tot misbruik, geweld of andere misdrijven terecht kan, zowel slachtoffers als andere personen die zijn betrokken bij de problematiek van gendergerelateerd geweld. Het meldpunt beluistert de vraag, doet aan vraagverheldering, geeft essentiële informatie en/of verwijst door naar het meest aangewezen hulp- of dienstverlenend aanbod. Vanuit het meldpunt wordt onmiddellijk en naadloos doorverwezen naar de geschikte en meest nabije hulpverlening. Het meldpunt integreert de bestaande meldpunten, aanspreekpunten en onthaalwerkingen van de Vertrouwenscentra Kindermishandeling (VK) en de CAW. Deze organisaties beschikken over heel wat expertise op het vlak van partnergeweld, slachtofferhulp en oudermishandeling. Een informatie- en sensibiliseringscampagne begeleidt de opstart van het meldpunt. In eerste instantie ligt de focus van die campagne op de problematiek van de kindermishandeling, maar in de toekomst zullen andere thematieken aan bod komen zoals ouderenmishandeling, partnergeweld en eengerelateerd geweld. Ook zal het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, in samenwerking met de CAW en de VK, een basistraining uitwerken voor de hulpverleners die worden ingeschakeld in het meldpunt. Na de samenwerking wordt ook een vervolgaanbod uitgewerkt.

De vzw INTACT zal ook een bijdrage leveren aan het handboek ‘familiaal geweld’ van het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk. Dit handboek reikt concrete handvaten aan rond de manier waarop hulpverleners kunnen omgaan met (vermoedelijke) situaties van partnergeweld en dit zowel in het onthaal als in de begeleiding, in een ambulante en residentiële context. Ook de methodiekmap ‘Kinderen en partnergeweld: wat nu?’ biedt een visie, een theoretisch kader en werkmateriaal waarmee de CAW aan de slag kunnen gaan. Via de jaarverslagen van de CAW worden de verschillende vormingsengagementen ter zake geïnventariseerd.

Op 23 oktober 2012 organiseert het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk de trefdag ‘geweld en misbruik’ waarop onder meer partnergeweld en eengerelateerd geweld aan bod komen.

Sinds 2001 heeft België actieplannen tegen geweld opgesteld. Het plan 2001-2003 had betrekking op geweld tegen vrouwen waarbij werd ingegaan op partnergeweld, seksueel geweld, geweld op het werk en de strijd tegen mensenhandel. In 2006 werden ook de gemeenschappen en de gewesten betrokken bij het opstellen van de actieplannen en sinds 2008 is er regelmatig overleg tussen de bevoegde ministers van de federale en de gefedereerde regeringen.

Het Nationaal Actieplan 2010-2014 dat op 23 november 2010 werd goedgekeurd en waarin ook Vlaanderen partner is, legt de nadruk op enerzijds partnergeweld en anderzijds andere vormen van intrafamiliaal geweld, zoals gedwongen huwelijken, eerge-relateerd geweld en genitale verminking bij vrouwen. De bevoegde ministers riepen op tot een algemene mobilisatie in de strijd tegen geweld tegen vrouwen. Het nationaal actieplan schept een kader waarbinnen de maatregelen van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten een plaats krijgen. Het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen coördineert dit plan. Het volgende nationaal actieplan ter bestrijding van partnergeweld en andere vormen van intrafamiliaal geweld zal waarschijnlijk gedurende de periode 2014-2018 lopen en bovendien een apart luik bevatten over seksueel geweld.

België heeft al een deel van de verdragsbepalingen opgenomen in zijn strafrechtelijk beleid. Zo werd bij de wet van 23 februari 2012 artikel 458bis van het Strafwetboek uitgebreid voor misdrijven van huiselijk geweld. Dokters en vertrouwenspersonen zullen in de toekomst niet zijn gebonden door hun beroepsgeheim wanneer zij indicaties hebben van huiselijk geweld en vrezen voor de veiligheid van de betrokkene. Partnergeweld is in België nochtans pas bij de wet van 24 november 1997 als misdrijf erkend. Sinds 6 februari 1998 vormt een partnerrelatie een verzwarende omstandigheid in het geval van opzettelijke slagen en verwondingen.

Tot slot speelt ook het Vlaams Parlement een belangrijke rol. Het parlement stemt immers in met internationale en regionale mensenrechtenverdragen en neemt regelgeving aan die hiermee in overeenstemming is. Ook heeft het een belangrijke toezichthoudende taak.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Het verdrag telt 81 artikelen, verdeeld over 12 hoofdstukken.

In de preambule veroordelen de verdragspartijen alle vormen van geweld tegen vrouwen alsook huiselijk geweld. Zij beklemtonen het verband tussen het bereiken van gendergelijkheid en de uitroeiing van geweld tegen vrouwen en erkennen dat geweld tegen vrouwen een blijk is van historisch gegroeide ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen die hebben geleid tot de overheersing en discriminatie van vrouwen door mannen en de volledige ontplooiing van vrouwen in de weg hebben gestaan. De partijen benadrukken dat geweld een beletsel vormt voor de uitoefening van de fundamentele mensenrechten van vrouwen, meer bepaald hun recht op leven, veiligheid, vrijheid, waardigheid en fysieke en emotionele integriteit. Geweld heeft daarnaast ook negatieve gevolgen voor de maatschappij in haar geheel.

Hoofdstuk I – Doelstellingen, begripsomschrijvingen, gelijkheid en non-discriminatie, algemene verplichtingen

Artikel 1 schetst de doelstellingen van het verdrag die al worden besproken in punt I.4. Zij betreffen het verband tussen de strijd tegen geweld en de uitbanning van discriminatie, de bescherming van en de hulp aan slachtoffers, internationale samenwerking en de ondersteuning van en bijstand aan organisaties en wetshandhavende instanties.

Teneinde de doeltreffende uitvoering van de verdragsbepalingen door de partijen te waarborgen, wordt een specifiek toezichtsmechanisme ingesteld. Die bepaling moet de betrokkenheid van de partijen verzekeren en de doeltreffendheid van het verdrag op lange termijn garanderen.

Artikel 2 bepaalt dat het verdrag van toepassing is op alle vormen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld. De verdragspartijen willen benadrukken dat vooral vrouwen slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Het staat de partijen vrij om het

toepassingsgebied uit te breiden tot andere slachtoffers zoals mannen en kinderen, maar er moet in de het beleid bijzondere aandacht blijven voor gendergerelateerd geweld. Het verdrag houdt niet op van toepassing te zijn tijdens gewapende conflicten of periodes van bezetting.

Artikel 3 geeft een aantal begripsomschrijvingen. De definitie van ‘geweld tegen vrouwen’ maakt duidelijk dat geweld tegen vrouwen moet worden beschouwd als een schending van de mensenrechten en een vorm van discriminatie. De opstellers van het verdrag hebben ook ‘economische schade’ opgenomen in de definitie wegens het mogelijke verband met psychologisch geweld.

Onder ‘huiselijk geweld’ wordt verstaan: alle vormen van fysiek, seksueel, psychologisch of economisch geweld dat plaatsvindt binnen het gezin of in de huiselijke sfeer. Huiselijk geweld houdt voornamelijk twee vormen van geweld in: partnergeweld en geweld tussen generaties. Het is een genderneutrale definitie die betrekking heeft op slachtoffers en daders van beide geslachten. De term ‘huiselijk’ is ruim opgevat. Het is geen vereiste dat slachtoffer en dader onder hetzelfde dak wonen.

Omdat het verdrag de verplichting oplegt om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden met het oog op het bereiken van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, vond men het belangrijk om ook ‘gender’ te definiëren. Gender is de sociale constructie van ‘mannelijkheid’ en ‘vrouwelijkheid’. Het is een maatschappelijk ordeningsprincipe dat veranderlijk is in tijd en ruimte. De term geeft aan dat er maatschappelijk bepaalde rolpatronen, gedragingen, activiteiten en eigenschappen zijn die een maatschappij passend acht voor vrouwen en mannen. Onderzoek heeft aangetoond dat deze stereotyperende rolpatronen ongewenste en schadelijke praktijken meebrengen en bijdragen tot het aanvaardbaar maken van geweld tegen vrouwen.

De term ‘gendergerelateerd geweld tegen vrouwen’ verschilt van andere vormen van geweld in die zin dat het geslacht van het slachtoffer het voornaamste motief is voor de gewelddaad. Deze vorm van geweld is diep geworteld in sociale en culture structuren, en normen en waarden die de samenleving bepalen, en gaat vaak gepaard met een cultuur van ontkenning en stilzwijgen.

Het verdrag bevat een groot aantal verwijzingen naar slachtoffers. Het woord ‘slachtoffer’ verwijst zowel naar slachtoffers van geweld tegen vrouwen (enkel vrouwen en meisjes) als van huiselijk geweld (ook mannen en kinderen). De term ‘vrouwen’ is niet beperkt tot volwassenen, maar bevat ook meisjes die jonger zijn dan achttien jaar.

Artikel 4 besteedt aandacht aan grondrechten, gelijkheid en non-discriminatie. Iedereen heeft het recht om vrij van geweld te leven. De stellers achten het belangrijk te benadrukken dat dit recht vooral geldt voor vrouwen die de voornaamste slachtoffers zijn van gendergerelateerd geweld. Maatregelen om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden moeten de gelijkheid tussen vrouwen en mannen bevorderen omdat die gelijkheid in de toekomst geweld zal voorkomen. De partijen moeten het gelijkheidsbeginsel inschrijven in hun nationale wetgeving, toezien op de praktische toepassing ervan, vruwendiscriminatie verbieden en discriminerende wetten afschaffen. De uitvoering van de verdragsbepalingen wordt gewaarborgd zonder enige vorm van discriminatie. Bijzondere maatregelen ter voorkoming van en bescherming van vrouwen tegen gendergerelateerd geweld worden niet als discriminatoir beschouwd.

Artikel 5 stelt dat de verdragspartijen niet mogen worden betrokken bij gewelddaden tegen vrouwen, en dat zij de nodige zorgvuldigheid in acht moeten nemen bij het voorkomen, onderzoeken, bestraffen en herstellen van die daden. ‘Herstellen’ kan verschillende

vormen van herstel aannemen zoals schadeloosstelling, compensatie, rehabilitatie, genoegdoening en verzekering van niet-herhaling.

Artikel 6 legt de partijen de verplichting op om een genderperspectief te hanteren, niet alleen bij het nemen van maatregelen ter uitvoering van het verdrag, maar ook bij het evalueren van hun impact. Dit betekent dat de partijen de genderimpact moeten onderzoeken tijdens de planningsfase van die maatregelen, maar ook dat zij tijdens de evaluatie moeten nagaan of de maatregelen het verschil maken op gendergebied. De partijen worden ook opgeroepen om een beleid te voeren dat is gericht op gelijkheid tussen vrouwen en mannen en op het versterken van de eigen kracht van vrouwen.

Hoofdstuk II – Integraal beleid en gegevens verzamelen

Zoals andere verdragen gesloten in het kader van de Raad van Europa, is ook dit verdrag gericht op voorkoming, bescherming en vervolging (in het Engels de '3 P structure of Prevention, Protection and Prosecution'). Vermits een doeltreffend antwoord op alle vormen van geweld meer middelen vereist, wordt in dit geval een vierde 'P' (Policies) toegevoegd.

Artikel 7 verplicht de partijen om maatregelen te nemen voor de aanneming en uitvoering van een nationaal beleid dat alle vormen van geweld op een afdoende manier voorkomt en bestrijdt. Die maatregelen moeten de rechten van het slachtoffer centraal plaatsen en betrekking hebben op alle betrokken actoren.

Artikel 8 moet verzekeren dat er voldoende financiële middelen en menskracht zijn voor het uitvoeren van activiteiten door zowel de overheid als door niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en het maatschappelijke middenveld.

Artikel 9 beklemtoont de belangrijke bijdrage van ngo's en het maatschappelijke middenveld. De partijen moeten de werkzaamheden van die organisaties erkennen, stimuleren en ondersteunen.

Artikel 10 legt de partijen op om één of meer officiële organen aan te wijzen die worden belast met de coördinatie, de implementatie, de monitoring en de toetsing van het beleid en de genomen maatregelen. Dit kan gebeuren door nieuwe organen aan te stellen of bestaande instanties met die taken te belasten. De organen moeten ervoor zorgen dat de genomen maatregelen uniform zijn en leiden tot een geconcentreerde inspanning van alle agentschappen en overheidsdiensten. De partijen zien erop toe dat de organen informatie ontvangen over de genomen maatregelen, en dat zij de mogelijkheid hebben om rechtstreeks contact te hebben met de organen van de andere partijen.

Artikel 11 verplicht de partijen om statistische gegevens te verzamelen en mee te delen en onderzoek te ondersteunen. Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld vereist het voeren van een beleid op basis van informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid van genomen maatregelen. Onderzoek kan bijdragen tot het vinden van oplossingen voor het probleem van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De partijen moeten ook hun inwoners regelmatig bevragen om op die manier informatie te verkrijgen over de invloed, de aard en de gevolgen van alle vormen van geweld. Die gegevens kunnen ook een inzicht geven in de ervaringen van slachtoffers, de redenen waarom zij gewelddaden niet hebben aangegeven, de diensten die zij ontvingen en hun houding ten aanzien van geweld. De informatie moet beschikbaar zijn voor het publiek.

Hoofdstuk III – Preventie

Preventie vereist een verregaande gedragswijziging van het grote publiek, het overwinnen van stereotiepe opvattingen over de genderproblematiek en een grotere bewustwording.

Lokale en regionale overheden kunnen een grote rol spelen in het toepassen van deze preventieve maatregelen door hen aan te passen aan specifieke omstandigheden.

Artikel 12 bevat een aantal algemene verplichtingen die de basis vormen voor meer specifieke verplichtingen die zijn opgenomen in de volgende artikelen. De stellers waren ervan overtuigd dat het gedrag van vrouwen en mannen vaak wordt beïnvloed door vooroordelen, stereotiepe opvattingen, gewoontes en tradities. Daarom moeten de partijen maatregelen nemen om een wijziging in mentaliteit en houding te bevorderen. De partijen moeten maatregelen nemen om alle vormen van geweld te voorkomen, waarbij zij rekening houden met de specifieke behoeften van kwetsbare personen. Het is belangrijk dat alle leden van de maatschappij en mannen en jongens in het bijzonder, worden gestimuleerd om actief bij te dragen tot het voorkomen van geweld tegen vrouwen. Cultuur, gewoonte, religie, traditie of de zogenaamde ‘eer’ mogen niet worden gebruikt om gewelddaden te rechtvaardigen. De partijen moeten ervoor zorgen dat hun wetgeving geen mogelijkheid tot interpretatie laat. Zij moeten ook maatregelen nemen om de zeggenschap van vrouwen te bevorderen in alle geledingen van de maatschappij.

Artikel 13 wil het publiek informeren over de verschillende vormen van geweld door het voeren van bewustwordingscampagnes of -programma's. Deze activiteiten omvatten ook de verspreiding van informatie over gendergelijkheid, niet-stereotiepe genderrollen en vreedzame oplossingen van relationele conflicten. De partijen werken daarbij samen met nationale mensenrechteninstellingen, organisaties die zich inzetten voor de gelijkheid van man en vrouw en ngo's, meer bepaald vrouwenorganisaties, maar zij moeten die niet oprichten als zij niet bestaan. De verplichting inzake informatieverstoring omvat ook concrete informatie over preventieve maatregelen.

Artikel 14 belicht de belangrijke rol die de onderwijsinstellingen spelen hoewel de bevordering van gendergelijkheid, wederzijds respect in relaties en afkeer van geweld in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ouders is. De verdragspartijen moeten passend lesmateriaal ter beschikking stellen dat is aangepast aan het ontwikkelingsniveau van de leerlingen. Zij moeten de grondbeginselen ook bevorderen bij informele onderwijsvoorzieningen alsook bij faciliteiten voor sport, cultuur en recreatie en in de media.

Artikel 15 voorziet trainingen voor beroepskrachten die te maken hebben met slachtoffers of daders van gewelddaden. Die training zorgt niet alleen voor de bewustwording bij die beroepskrachten, maar draagt ook bij tot hun houding tegenover slachtoffers. Bovendien wordt de aard en de kwaliteit van de steun verbeterd. De partijen kunnen zelf beslissen hoe zij die training organiseren en opvolgen waarbij duidelijke afspraken moeten worden gemaakt. De training moet ook een gecoördineerde samenwerking tussen de verschillende instanties omvatten zodat de doorverwijzing adequaat kan verlopen.

Artikel 16 gaat over preventieve interventie en behandelingsprogramma's die daders moeten helpen om hun gedrag te wijzigen zodat zij geen gewelddaden meer plegen. De verdragspartijen nemen wetgevende of andere maatregelen om programma's op te zetten of te ondersteunen, ook voor plegers van zedenmisdrijven. De programma's moeten zijn gestoeld op goede voorbeelden en resultaten van onderzoeken. De partijen zien erop toe dat de veiligheid, ondersteuning en mensenrechten van de slachtoffers de eerste prioriteit zijn. De programma's moeten worden opgezet in samenwerking met in slachtofferhulp gespecialiseerde instanties.

Artikel 17 heeft betrekking op de participatie van de private sector en de media. De partijen moedigen de private sector, de informatie- en communicatietechnologiesector en de media aan om deel te nemen aan het formuleren en uitvoeren van het beleid en het vaststellen van richtlijnen en normen voor zelfregulering. Deze actoren worden aangemoedigd om ethische gedragscodes op te stellen opdat de media op een correcte manier zouden

berichten over geweld tegen vrouwen. Alle maatregelen moeten worden genomen met inachtneming van de fundamentele rechten inzake vrijheid van meningsuiting, persvrijheid en artistieke vrijheid. De partijen ontwikkelen en bevorderen de vaardigheden onder kinderen, ouders en opvoeders in de omgang met informatie en communicatie met een vernederende seksuele of gewelddadige inhoud.

Hoofdstuk IV – Bescherming en ondersteuning

Waar het uiteindelijke doel van het verdrag erin bestaat alle vormen van geweld te voorkomen, moeten de slachtoffers worden beschermd tegen verdere gewelddaden en steun en hulp krijgen om de gevolgen van dat geweld te boven te komen en hun leven weer op te bouwen. Het hoofdstuk voorziet de oprichting van een aantal diensten.

Artikel 18 verplicht de verdragspartijen wetgevende en andere maatregelen te nemen ter bescherming van slachtoffers van geweld. Er moeten mechanismen komen voor een effectieve samenwerking tussen alle relevante staatsorganen. De term ‘mechanisme’ verwijst naar formele en informele structuren, maar vereist niet de oprichting van een officiële instelling. De maatregelen moeten zijn gebaseerd op een gendergerelateerd begrip van geweld en op een integrale aanpak ervan. Zij moeten voorkomen dat slachtoffers daders worden, de zeggenschap en economische zelfstandigheid van vrouwelijke slachtoffers bevorderen, ruimte laten voor bescherming en ondersteuning op dezelfde plaats en zijn toegespitst op de specifieke behoeften van kwetsbare personen. De dienstverlening mag niet afhankelijk zijn van de bereidheid van het slachtoffer om aangifte te doen of te getuigen tegen een dader. Tot slot biedt dit artikel consulaire bijstand in het buitenland.

Artikel 19 legt de nadruk op het feit dat slachtoffers informatie moeten ontvangen over hulpdiensten en wettelijke maatregelen.

Artikel 20 regelt de algemene ondersteuning van slachtoffers. De partijen moeten verzekeren dat slachtoffers toegang krijgen tot diensten die hun herstel vergemakkelijken, dat zij voldoende hulp krijgen en dat hun noden worden onderzocht. Gezondheidsdiensten en diensten voor maatschappelijke hulpverlening die vaak als eersten met slachtoffers in contact komen, moeten over de nodige middelen beschikken, en hun personeelsleden moeten voldoende zijn opgeleid.

Artikel 21 waarborgt slachtoffers informatie over en toegang tot klachtenmechanismen. De partijen mogen in geen geval de toegang verhinderen indien de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Slachtoffers moeten informatie en raad krijgen bij het indienen van een klacht.

Artikel 22 voorziet gespecialiseerde hulpverlening aan vrouwelijke slachtoffers en hun kinderen. Die hulpverlening kan verscheidene vormen aannemen.

Artikel 23 verplicht de partijen om voldoende aangepaste en gemakkelijk toegankelijke opvangplaatsen te creëren. De veiligheidssituatie van elk slachtoffer moet worden onderzocht en op basis daarvan moet een individueel veiligheidsplan worden opgesteld. Samenwerking met politiediensten is onontbeerlijk.

Artikel 24 bevat de verplichting om telefonische hulplijnen op te zetten die permanent en gratis bereikbaar moeten zijn. Die hulplijnen met een voldoende bekend telefoonnummer, vormen de hoeksteen voor het verlenen van steun en het geven van advies.

Artikel 25 betreft de ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld die nood hebben aan medische zorg en traumaverwerking, naast psychologische hulp en therapievormen. De partijen moeten gemakkelijk bereikbare crisiscentra opzetten.

Artikel 26 regelt de bescherming en ondersteuning van kinderen die getuige zijn geweest van geweld. De partijen moeten rekening houden met de rechten en behoeften van jeugdige getuigen. De genomen maatregelen moeten psychosociale hulp omvatten die is aangepast aan de leeftijd van het kind en het belang van het kind steeds vooropstellen.

Artikel 27 stelt dat de verdragspartijen getuigen van geweld moeten aansporen om melding te maken van hun vaststellingen of vermoedens. Personen uit de naaste omgeving van een slachtoffer kunnen immers een belangrijke rol spelen in het doorbreken van het stilzwijgen. De partijen moeten de bevoegde overheden aanduiden aan wie vermoedens kunnen worden gerapporteerd.

Artikel 28 regelt de melding door beroepsbeoefenaars. De partijen moeten waarborgen dat de regels inzake vertrouwelijkheid geen belemmering vormen om vermoedens te melden aan de bevoegde overheden of organisaties. Beroepsbeoefenaars hebben geen meldingsplicht, maar het verdragsartikel biedt hen wel de mogelijkheid om misbruiken te melden zonder dat zij de vertrouwelijkheid schenden.

Hoofdstuk V – Materieel recht

Zoals in andere verdragen van de Raad van Europa die betrekking hebben op het bestrijden van geweld, misbruik of mishandeling, vormt het materieel recht ook een essentieel onderdeel van dit verdrag. Vermits uit onderzoek is gebleken dat de nationale wetgevingen van de lidstaten erg van elkaar kunnen verschillen, is het noodzakelijk wettelijke bescherming en herstel te versterken en rekening te houden met goede voorbeelden. Het hoofdstuk omvat een reeks maatregelen ter voorkoming van geweld, ter bescherming en schadeloosstelling van de slachtoffers en ter bestraffing van de daders.

Artikel 29 bepaalt dat de verdragspartijen slachtoffers de mogelijkheid moeten bieden om juridische stappen te zetten tegen de daders. Slachtoffers moeten ook passende civiele rechtsmiddelen krijgen tegen overheidsdiensten die hebben nagelaten preventieve of beschermende maatregelen te nemen.

Artikel 30 geeft slachtoffers het recht om schadevergoeding te eisen van de daders. In geval van ernstige lichamelijke verwondingen wordt van overheidswege binnen een redelijke termijn, een adequate schadevergoeding toegekend indien deze niet wordt gedekt door andere bronnen. De partijen kunnen de schadevergoeding wel verhalen op de dader. Schadevergoeding wordt niet alleen toegekend op basis van civiele of administratieve wetgeving, maar ook als deel van een gerechtelijke sanctie.

Artikel 31 stelt dat bij de vaststelling van voogdij en omgangsregeling voor kinderen rekening moet worden gehouden met eventuele gevallen van geweld. De partijen moeten waarborgen dat de uitvoering van een omgangsregeling of de voogdij niet ten koste gaat van de rechten en de veiligheid van het slachtoffer of de kinderen.

Artikel 32 behandelt de wettelijke gevolgen van gedwongen huwelijken en verzekert dat die nietig of vernietigbaar zijn of kunnen worden ontbonden zonder financiële of administratieve rompslomp voor het slachtoffer. De vorm van de beëindiging van het huwelijk heeft geen invloed op de rechten van het slachtoffer.

De volgende artikelen hebben betrekking op psychologisch geweld (artikel 33), stalking (artikel 34), fysiek geweld (artikel 35), seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting (artikel 36), gedwongen huwelijken (artikel 37), genitale verminking van vrouwen (artikel 38), gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie (artikel 39), seksuele intimidatie

(artikel 40), medeplichtigheid aan, uitlokking van en poging tot strafbare feiten (artikel 41), en de onaanvaardbare rechtvaardiging voor misdrijven, met inbegrip van misdrijven gepleegd in het kader van de zogenaamde ‘eer’ (artikel 42). De verdragspartijen moeten wetgevende of andere maatregelen nemen om te waarborgen dat deze opzettelijke daden strafbaar worden gesteld.

Artikel 43 stelt dat de strafbare feiten van toepassing zijn, ongeacht de aard van de relatie tussen het slachtoffer en de dader. Verscheidene lidstaten maken uitzonderingen in de vervolging van misdrijven die worden gepleegd door familieleden of de partner van het slachtoffer.

Artikel 44 legt de verdragspartijen de verplichting op om hun rechtsmacht te vestigen met betrekking tot een strafbaar feit op basis van territorialiteit, nationaliteit of verblijfplaats van dader of slachtoffer. De rechtsmacht wordt niet afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de feiten strafbaar zijn op de plaats waar zij zijn gepleegd, of dat vervolging slechts kan worden ingesteld na aangifte door het slachtoffer of overlegging van informatie door de staat waar het feit is gepleegd. Volgens paragraaf 5 moeten de partijen maatregelen nemen om hun rechtsmacht te vestigen in gevallen waarin een vermoedelijke dader zich op hun grondgebied bevindt en zij die persoon niet uitleveren aan een andere partij, uitsluitend op grond van diens nationaliteit. In het geval meerdere partijen rechtsmacht hebben, wordt overleg gepleegd om te bepalen wiens rechtsmacht het meest is geëigend. Onverminderd de algemene normen van het internationale recht sluit het verdrag geen enkele rechtsmacht uit in strafzaken die een partij in overeenstemming met haar nationale recht uitoefent.

Artikel 45 vereist dat de verdragspartijen rekening houden met de ernst van de feiten en sancties opleggen die doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. De straffen kunnen ook vrijheidsberoving inhouden en tot uitlevering leiden. De partijen kunnen de daders ook onder toezicht stellen of hen uit hun ouderlijke macht ontzetten indien de veiligheid van het kind niet kan worden gewaarborgd.

Artikel 46 geeft een overzicht van strafverzwarende omstandigheden die in rekening kunnen worden gebracht bij de strafbepaling. Rechters zijn niet verplicht die omstandigheden in overweging te nemen. De verdragspartijen krijgen een zekere flexibiliteit om deze bepaling toe te passen. Zij moeten hun regelgeving niet aanpassen. De verzwarende omstandigheden zijn strafbare feiten gepleegd door een (ex-)partner of door een groep personen, tegen een kwetsbare persoon, feiten die bij herhaling zijn gepleegd, die plaatsvonden in aanwezigheid van een kind, met gebruik van extreem geweld of onder bedreiging van een wapen, en feiten die hebben geleid tot ernstige fysieke of mentale schade voor het slachtoffer. Een bezwarende omstandigheid is er ook indien de dader eerder voor soortgelijke feiten is veroordeeld.

Artikel 47 heeft betrekking op strafbare feiten die een transnationale dimensie hebben of werden gepleegd door daders die zijn berecht en veroordeeld in een ander land of in meer dan één land. De verdragspartijen moeten voorzien in de mogelijkheid om bij de strafbepaling rekening te houden met definitieve vonnissen die door een andere partij zijn gewezen.

Artikel 48 legt een verbod op inzake verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling, met inbegrip van bemiddeling en verzoening. Indien een boete wordt opgelegd, moet rekening worden gehouden met het vermogen van de dader of met diens financiële verplichtingen ten aanzien van het slachtoffer.

Hoofdstuk VI – Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen

Artikel 49 bevat algemene verplichtingen. Men wilde vermijden dat de vervolging van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld een lage prioriteit zou krijgen zodat daders een gevoel van straffeloosheid zouden krijgen en dat geweld min of meer zou worden aanvaard. Daarom moeten onderzoek en gerechtelijke procedures zonder verwijl en doeltreffend worden uitgevoerd. In alle fasen van de procedure moet rekening worden gehouden met de rechten van het slachtoffer.

Artikel 50 verplicht de verantwoordelijke overheden onverwijld en adequaat te reageren door de slachtoffers bescherming te bieden en zich te engageren op het vlak van preventie van en bescherming tegen alle vormen van geweld, met inbegrip van het inzetten van preventieve maatregelen en het verzamelen van bewijsmateriaal.

Artikel 51 gaat over risico-inventarisatie en risicobeheer. De betrokken overheden moeten de kans op doden, de ernst van de situatie en de kans op recidive onderzoeken en een plan opstellen dat de veiligheidsrisico's van het slachtoffer beheerst. Bij de inventarisatie moet rekening worden gehouden met het feit dat daders in het bezit zijn of toegang hebben tot vuurwapens.

Artikel 52 machtigt de bevoegde overheden om de pleger van huiselijk geweld bij onmiddellijk gevaar uit de woning van het slachtoffer te zetten en een contactverbod op te leggen.

Artikel 53 biedt de mogelijkheid om gebiedsverboden of beschermende maatregelen te treffen voor slachtoffers van alle vormen van geweld. Overtredingen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.

Artikel 54 benadrukt dat vroeger seksueel gedrag van een slachtoffer geen excuus is voor geweld. De verdragspartijen moeten maatregelen nemen opdat bewijs van dat gedrag slechts in aanmerking kan worden genomen wanneer het relevant en noodzakelijk is.

Artikel 55 plaatst de partijen voor de verplichting om te waarborgen dat onderzoek naar of vervolging van strafbaar gestelde feiten niet volledig afhangen van een melding of aangifte door een slachtoffer. Overheidsdiensten, ngo's en hulpverleners kunnen slachtoffers bijstaan en ondersteunen tijdens het onderzoek en de gerechtelijke procedures.

Artikel 56 bevat een non-exhaustieve lijst van maatregelen om de rechten en belangen van slachtoffers te beschermen, meer specifiek hun behoeften als getuigen. Deze maatregelen betreffen:

- de bescherming van slachtoffers, hun familie en getuigen tegen intimidatie, vergelding en de mogelijkheid om opnieuw slachtoffer te worden;
- het verstrekken van informatie wanneer slachtoffers of hun familie gevaar lopen;
- het informeren van slachtoffers over hun rechten, beschikbare voorzieningen, het gevolg dat is gegeven aan hun aangifte en het verloop van het onderzoek en de procedure;
- de mogelijkheid voor slachtoffers om te worden gehoord, bewijzen aan te dragen en te kiezen hoe hun opvattingen, behoeften en aandachtspunten kenbaar worden gemaakt en in aanmerking worden genomen;
- de ondersteuning van slachtoffers;
- de bescherming van de privacy en de reputatie van het slachtoffer;
- het zo veel mogelijk vermijden van een confrontatie tussen slachtoffer en dader;
- slachtoffers laten bijstaan door tolken;
- slachtoffers een getuigenverklaring laten afleggen in de rechtszaal.

Kinderen die het slachtoffer of getuige zijn van geweld, moeten extra bescherming krijgen, rekening houdend met hun belangen.

Artikel 57 voorziet in het recht op rechtshulp en gratis juridische bijstand voor slachtoffers. Het recht op gratis juridische bijstand wordt evenwel niet automatisch verleend.

Artikel 58 voorziet dat de duur van de termijn voor het instellen van een gerechtelijke procedure toereikend is en in verhouding staat tot de ernst van het strafbare feit. Op die manier kan het slachtoffer na het bereiken van de meerderjarigheid een procedure instellen.

Hoofdstuk VII – Migratie en asiel

Artikel 59 kent aan slachtoffers van wie de verblijfstitel afhankelijk is van die hun echtgenoot of partner, een eigen verblijfsvergunning toe, ongeacht de duur van het huwelijk of de relatie. De voorwaarden voor het verlenen en de duur van die vergunning worden vastgesteld in het nationale recht. Een verlengbare verblijfsvergunning kan worden verleend indien de bevoegde overheid meent dat de persoonlijke situatie van het slachtoffer een verlengd verblijf noodzaakt of noodzakelijk is met het oog op de samenwerking tussen het slachtoffer en de bevoegde overheden bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure. In geval van gezinshereniging kan een uitzettingsprocedure worden opgeschort. Slachtoffers van een gedwongen huwelijk die naar een ander land zijn overgebracht, kunnen hun verblijfstitel terug krijgen.

Artikel 60 vereist dat de verdragspartijen erkennen dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen kan leiden tot vervolging en tot het toekennen van het vluchtelingenstatuut. Dat geweld moet ook worden erkend als een vorm van ernstig gevaar die aanleiding is voor extra bescherming. Dit betekent niet dat alle gendergerelateerd geweld automatisch wordt beschouwd als ‘ernstig gevaar’, maar wel dat vrouwen uit derdewereldlanden en staatlozen die niet als vluchtelingen worden beschouwd, internationale bescherming kunnen krijgen indien zij in hun land van herkomst slachtoffer zouden kunnen zijn van gendergerelateerd geweld. Gronden uit het verdrag moeten op een gendersensitieve manier worden uitgelegd. Indien er vrees is voor vervolging, wordt de aanvragers het vluchtelingenstatuut toegekend. De partijen moeten gendersensitieve opvangprocedures en ondersteuning voor asielzoekers opzetten, alsook genderrichtlijnen en gendersensitieve asielprocedures.

Artikel 61 verplicht de partijen om te waarborgen dat het beginsel van non-refoulement wordt geëerbiedigd. Slachtoffers van geweld mogen niet worden teruggestuurd naar een land waar hun leven in gevaar is of waar zij het slachtoffer zouden kunnen worden van marteling of een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Hoofdstuk VIII – Internationale samenwerking

De bepalingen van dit hoofdstuk hebben niet alleen betrekking op juridische samenwerking, maar ook op samenwerking ter voorkoming van alle vormen van geweld en ter ondersteuning van de slachtoffers.

Artikel 62 schetst de algemene beginselen van de samenwerking. De verdragspartijen werken zo ruim mogelijk samen met het oog op de preventie, bestrijding en vervolging van geweld, de bescherming van en hulpverlening aan slachtoffers, het onderzoeken en het voeren van procedures met betrekking tot strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van vonnissen. Paragraaf 2 biedt slachtoffers de mogelijkheid om in het land waar zij wonen, een klacht in te dienen voor feiten die in een ander land hebben plaatsgevonden. Vol-

gens paragraaf 3 kan een partij die wederzijdse bijstand in strafzaken, uitlevering of de tenuitvoerlegging van vonnissen afhankelijk maakt van het bestaan van een verdrag, het voorliggende verdrag als wettelijke basis nemen voor de juridische samenwerking met een partij die dergelijk verdrag niet heeft gesloten. Paragraaf 4 bepaalt dat de partijen moeten trachten de preventie en bestrijding van geweld te integreren in programma's voor ontwikkelingssamenwerking.

Artikel 63 moedigt een partij die informatie heeft over het feit dat een persoon op het grondgebied van een andere partij onmiddellijk gevaar loopt, aan om die informatie mee te delen.

Artikel 64 heeft betrekking op de interstatelijke uitwisseling van informatie teneinde een misdaad te voorkomen, een onderzoek in te stellen of de dader te vervolgen. De aangezochte partij moet de verzoekende partij het resultaat van een ondernomen actie meedelen. Paragraaf 2 laat een partij de keuze om informatie die zij in het kader van haar eigen onderzoek heeft verkregen, te verstrekken aan een andere partij. Paragraaf 3 bepaalt dat een partij de ontvangen informatie bezorgt aan haar bevoegde overheden.

Artikel 65 verwijst naar het verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Persoonsgegevens worden opgeslagen en gebruikt in overeenstemming met de verplichtingen die de partijen in dat verdrag zijn aangegaan.

Hoofdstuk IX – Toezichtsmechanisme

Dit hoofdstuk bevat bepalingen die moeten verzekeren dat de partijen het verdrag effectief toepassen. In zijn interim-rapport stelde de CAHVIO dat een onafhankelijk toezichtsmechanisme van het grootste belang is om te waarborgen dat alle partijen op een afdoende manier het geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld aanpakken. Het verdrag voorziet de oprichting van een Groep van deskundigen op het vlak van actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO) en een Comité van de Partijen.

Artikel 66 heeft betrekking op de samenstelling en de verkiezing van de leden van GREVIO die toezicht houdt op de uitvoering van het verdrag door de partijen. De leden van GREVIO en andere leden van delegaties die bezoeken aan landen afleggen, genieten de voorrechten en immuniteiten die zijn opgenomen in de bijlage bij het verdrag.

Artikel 67 betreft de samenstelling, de vergaderingen en het huishoudelijk reglement van het Comité van de Partijen.

Artikel 68 gaat nader in op de procedure van toezicht en op de interactie tussen GREVIO en het Comité van de Partijen. Elke verdragsluitende partij dient bij de secretaris-generaal van de Raad van Europa op basis van een vragenlijst van GREVIO, een rapport in over de maatregelen die zij heeft genomen. GREVIO bestudeert dat rapport samen met de vertegenwoordigers van de betrokken partij. De volgende evaluatieprocedures worden verdeeld over rondes. GREVIO stelt de duur van die rondes vast, geeft aan welke verdragsbepalingen aan bod komen tijdens de evaluatie, bepaalt de werkwijze en stelt de middelen vast voor de uitvoering van de monitoringprocedure. GREVIO maakt gebruik van bestaande gegevens, maar kan ook informatie over de uitvoering van het verdrag ontvangen van ngo's, het maatschappelijke middenveld en nationale instellingen voor de bescherming van de mensenrechten. GREVIO kan ter ondersteuning landenbezoeken organiseren indien de ontvangen gegevens niet volstaan of indien ontvangen informatie duidelijk maakt dat er ernstige problemen bestaan die onmiddellijk onderzoek noodzaken. GREVIO stelt een

rapport op en neemt daarin suggesties en voorstellen op. De betrokken verdragspartij kan daarop reageren. Het Comité van de Partijen kan op basis van het rapport en de conclusies gerichte aanbevelingen doen aan de betrokken partij. Om ernstige schendingen van het verdrag te voorkomen of te beperken, is een spoedprocedure voorzien.

Artikel 69 biedt GREVIO de mogelijkheid om algemene aanbevelingen te doen voor de uitvoering van het verdrag. Deze aanbevelingen maken ook deel uit van toekomstige monitoringrondes.

Artikel 70 beschrijft de rol van de nationale parlementen. De partijen nodigen hun parlementen uit om deel te nemen aan de monitoring en bezorgen hen de rapporten van GREVIO. De stellers wensten de belangrijke rol van de nationale parlementen te benadrukken op het vlak van de implementatie van het verdrag. Ook de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa wordt betrokken bij de monitoring.

Hoofdstuk X – Verhouding tot andere internationale instrumenten

Artikel 71 waarborgt de harmonie tussen het verdrag en andere multilaterale of bilaterale verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden waarop het verdrag van toepassing is.

Hoofdstuk XI – Wijzigingen van het verdrag

Artikel 72 beschrijft de procedure voor wijzigingen van het verdrag.

Hoofdstuk XII – Slotbepalingen

Op enkele uitzonderingen na, zijn de slotbepalingen gebaseerd op de modeltekst van de Raad van Europa. Zij hebben betrekking op de gevolgen van het verdrag (artikel 73), de geschillenregeling (artikel 74), de ondertekening en inwerkingtreding (artikel 75), de toetreding tot het verdrag (artikel 76), de territoriale toepassing (artikel 77), het maken van voorbehouden (artikel 78), de duur en herziening van voorbehouden (artikel 79), de opzegging van het verdrag (artikel 80) en de kennisgeving door de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

Op de algemene regel dat geen voorbehouden worden gemaakt, zijn in de paragrafen 2 en 3 van artikel 78 enkele uitzonderingen opgenomen. Elke staat of de Europese Unie (EU) kan verklaren volgende bepalingen niet of slechts in specifieke gevallen of omstandigheden te zullen toepassen: artikel 30.2 (van overheidswege toekennen van schadevergoeding voor ernstige lichamelijke verwondingen), artikel 44.1.e, 44.3 en 44.4 (vestiging van rechtsmacht), artikel 55.1 wat betreft artikel 35 (onderzoek naar of vervolging van strafbaar gestelde feiten), artikel 58 wat betreft de artikelen 37, 38 en 39 (verjaringstermijn van gedwongen huwelijk, genitale verminking van vrouwen en gedwongen abortus en sterilisatie) en artikel 59 (verblijfstitel van slachtoffers). Bovendien kan elke staat of de EU verklaren zich het recht voor te behouden om te voorzien in niet-strafrechtelijke sancties voor de gedragingen bedoeld in de artikelen 33 (psychologisch geweld) en 34 (stalking). Voor deze bepalingen was er geen unanimititeit. De voorbehouden moeten zoveel mogelijk partijen aanzetten om het verdrag te ratificeren met behoud van hun eigen fundamentele wettelijke bepalingen.

Bijlage – Voorrechten en immuniteiten

Zoals bepaald in artikel 66 genieten de leden van GREVIO en andere leden van de delegaties die landenbezoeken afleggen, bij de uitoefening van hun taken de gebruikelijke voorrechten en immuniteiten.

III. PROCEDUREVERLOOP**1. Gemengd karakter en ondertekening van het verdrag**

De Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), legde op 5 juli 2011 het gemengde karakter van het verdrag vast. De precisering van de betrokken gefedereerde overheden werd evenwel uitgesteld tot een volgende vergadering. Op 27 oktober 2011 besliste de WGV dat zowel de federale overheid als de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hun respectieve bevoegdheden uitoefenen. De WGV bevestigde het gemengde karakter tijdens zijn vergadering van 13 december 2011.

Ingevolge de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 worden de leden van de ICBB geacht met de in de WGV bereikte consensus in te stemmen, behoudens bezwaar binnen de dertig dagen na de notificatie van het verdrag aan hen. In de brieven van 18 november 2011 en 14 juni 2012 deelde de voorzitter van de ICBB mee dat geen enkel bezwaar werd geformuleerd. De ICBB heeft de in de WGV bereikte consensus dus stilzwijgend bekrachtigd en deze intrafederale consensus bijgevolg uitvoerbaar gemaakt.

Het verdrag werd op 11 mei 2011 opengesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa, de niet-lidstaten die hebben meegewerkt aan de opmaak van het verdrag en de EU. De openstelling tot de EU sluit ook aan bij de verklaring nr. 19 bij het verdrag van Lissabon die stelt dat “de Unie, in het kader van haar algemene streven de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen op te heffen, in haar beleidsinitiatieven zal trachten alle vormen van huiselijk geweld te bestrijden. De lidstaten moeten alle maatregelen nemen om deze strafbare feiten te voorkomen en te bestraffen en om de slachtoffers te steunen en te beschermen.”.

De WGV besliste dat België het verdrag zou ondertekenen volgens ondertekeningsformule 3 van de ICBB. Dit betekent dat één enkele handtekening wordt geplaatst in naam van het Koninkrijk België, doch met vermelding van alle betrokken overheden onder de handtekening.

De federale minister van Buitenlandse Zaken ondertekende het verdrag op 11 september 2012.

2. Advies van de strategische adviesraden

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) en de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WGG) werden verzocht een gezamenlijk advies uit te brengen. De adviesraden keurden het advies goed na bespreking op hun plenaire vergaderingen van respectievelijk 25 februari 2013 en 28 februari en een schriftelijke procedure van de SARiV op 4 maart 2013.

Bedenkingen

De adviesraden formuleerden enkele bedenkingen bij de tenuitvoerlegging van het verdrag. Alhoewel de adviesraden het verdrag verwelkomen als eerste rechtens bindende instrument dat een wettelijk kader creëert, zijn zij echter ook van mening dat vele bepalingen

gen uit het verdrag niet vernieuwend zijn. Verder vinden de adviesraden het een positieve zaak dat het verdrag aandacht besteedt aan maatschappelijke bewustwording en sociale hulp naast strafrechtelijke maatregelen. Ten derde wordt het toezichtsmechanisme via rapporteringen als een belangrijk alternatief beschouwd om het geweld tegen vrouwen en het huiselijk geweld in kaart te brengen. Een bijkomend voordeel hierbij is het feit dat de groep van deskundigen (GREVIO) uitgebreide en ruimere aanbevelingen kan doen aan staten dan via rechtspraak mogelijk is.

Daarnaast signaleren de adviesraden ook enkele moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging. Het verdrag bevat talrijke verplichtingen waar een financieel kostenplaatje aanhangt. Aangezien het verdrag pas in werking treedt na tien ratificaties, waarvan acht door lidstaten van de Raad van Europa, stellen de adviesraden zich de vraag wanneer dit aantal zal gehaald worden. Positief is wel dat het stellen van voorbehouden onder zeer strikte voorwaarden valt.

De adviesraden merken op dat het afdwingen van bepalingen uit het verdrag geen sinecure zal zijn. Zij verwijzen naar het VN-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen discriminatie tegen vrouwen dat 187 verdragspartijen telt. Alhoewel verschillende partijen het verdrag al meer dan vijftien of twintig jaar geratificeerd hebben, beschikken zij vaak niet over een wettelijk kader of programma. Tot slot waarschuwen de adviesraden voor het uitmonden van de rapporteringsprocedure in een logge administratieve en tijdrovende procedure.

Aandachtspunten

De adviesraden formuleerden ook enkele aandachtspunten. Zij vragen de Vlaamse Regering om de eventuele maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van het verdrag in kaart te brengen. De adviesraden vragen tevens aan te geven welk orgaan in zal staan voor de uitvoering van artikel 10 betreffende de officiële controleorganen belast met de coördinatie, implementatie, monitoring en toetsing van het beleid en genomen maatregelen.

Er worden verschillende maatregelen genomen inzake de preventie en de bestrijding van intrafamiliaal geweld, zoals ze voorgeschreven worden in het Verdrag. De extra maatregelen worden aangegeven in volgende artikels van het Verdrag:

- artikel 16 inzake behandelprogramma's voor plegers van huiselijk geweld. Er bestaan (behandel)programma's voor plegers van geweld zoals vastgelegd in artikel 11 inzake de sectorale doelstellingen van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het algemeen welzijnswerk dat principieel werd goedgekeurd op 22 maart 2013. Het CAW biedt psychosociale begeleiding aan zowel slachtoffers als plegers en dit met het oog op het doorbreken van de geweldspiraal (sectorale doelstelling 15). Het hulpaanbod zal verder worden uitgebouwd in regio's waar dit hulpverleningsaanbod nog niet aanwezig is;
- artikel 17 inzake de participatie van de private sector en de media. Deze sectoren zouden nog meer kunnen betrokken worden in het Vlaamse beleid.

Heel wat artikels, vanaf hoofdstuk V, gaan over het strafbaar stellen en vervolgen van bepaalde gedragingen. Deze behoren niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

Het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen of het toekomstige Instituut voor de Mensenrechten zal instaan voor de uitvoering van artikel 10. Het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, een federale overheidsinstelling, zet zich in voor het waarborgen en bevorderen van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de bestrijding van

elke vorm van discriminatie en ongelijkheid op basis van het geslacht. Het toekomstige instituut zou het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen en het Centrum voor de Analyse van Migratiestromen, de bescherming van de fundamentele rechten en de strijd tegen mensenhandel bevatten.

De SAR WGG merkt op dat een brede visie op familiaal geweld een inclusief en integraal beleid toe laat en ‘gender based violence’ niet herleid mag worden tot uitsluitende geweld tegen vrouwen. Dit strookt met het gevoerde Vlaamse beleid dat focust op de ruimere problematiek van intrafamiliaal geweld.

Het Vlaams beleidsplan moet een visie op familiaal geweld bepalen en dit afstemmen met het internationale, Europese en federale niveau. De adviesraden stellen dan ook de volgende vragen: “Hoe kijkt Vlaanderen naar het fenomeen en wat is op verschillende gebieden de beste aanpak? Wat is de rol en opdracht van justitie? Wanneer moet wie best geholpen worden en op welke manier? Wat is de rol van de zeer belangrijke signaaldetectoren zoals onderwijs, huisartsen, Kind & Gezin? Hoe moet er samengewerkt worden?”.

Omdat kindermishandeling en geweld tussen ouders vaak samen voorkomen, is het van belang een integrale aanpak van familiaal geweld in het beleidsplan te voorzien. Hierbij spelen onder andere de centra voor integrale gezinszorg (CIG) een belangrijke rol.

Ook de CAW hebben een centrale rol in het Vlaamse beleid inzake partnergeweld. We verwijzen hiervoor naar de omzendbrief van 7 juli 2006 betreffende de versterking van de aanpak van intrafamiliaal geweld – partnergeweld voor het algemeen welzijnswerk, waar aan de Centra werd gevraagd om een beleidsplan op te stellen met concrete operationele doelstellingen zoals het verwezenlijken van een preventief aanbod, het ontwikkelen van een samenwerkingsverband en een netwerkstructuur en dit zowel intern (binnen het algemeen welzijnswerk) als extern (met politie/parket en andere welzijns- en gezondheidsdiensten) zodat een geïntegreerd hulpaanbod ontstaat, een laagdrempelige, outreachende werkwijze en de deskundigheid met betrekking tot het tussen komen in de geweldcyclus en de methodische aanpak van hervulpreventie. Er worden van de Centra ook bepaalde resultaten verwacht zoals een lokaal samenwerkingsverband tussen de CAW, politie/parket en relevante welzijns- en gezondheidsactoren (CIG, cgg, K&G enzovoort) die actief zijn in eenzelfde gerechtelijk arrondissement, een verruiming van het aanbod voor gezinnen die geconfronteerd worden met intrafamiliaal (partner-)geweld; een registratie waaruit duidelijk de omvang en het profiel van de doelgroep blijkt en die aansluit bij de afspraken uit het Nationaal Actieplan Partnergeweld.

Het algemeen welzijnswerk heeft de problematiek erg ter harte heeft genomen en gedurende verscheidene jaren talloze initiatieven genomen om een hulpaanbod uit te werken, en om zorg op maat aan de cliënt te kunnen aanbieden.

We verwijzen hierbij ook naar het Meldpunt misbruik, geweld en kindermishandeling. Dit is een laagdrempelig aanspreekpunt in Vlaanderen voor elke burger met gelijk welke vraag over of vermoeden van misbruik, geweld en kindermishandeling. Burgers kunnen het meldpunt contacteren voor informatie, advies of een gerichte doorverwijzing. Door hun complementaire aanbod, hun deskundigheid en middelen te bundelen en gebruik te maken van de samenwerkingsverbanden, is er een meldpunt ontstaan dat elk vermoeden of vraag in verband met familiaal geweld integraal benadert.

In 2013 werden twee bijkomende projecten ‘CIG’ gestart, waardoor er 30 extra capaciteitseenheden beschikbaar zijn, die het aanbod van de Centra voor Integrale Gezinszorg versterken. Het meldpunt wordt in paragraaf 5 van deze memorie uitvoerig besproken.

Vlaanderen is tevens partner, met het oog op beleidsafstemming, in het Nationaal Actieplan ter bestrijding van partnergeweld en andere vormen van intrafamiliaal geweld. Dit actieplan vermeldt een kader waarbinnen de maatregelen van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten een plaats krijgen. Het volgende nationaal actieplan zal waarschijnlijk gedurende de periode 2014-2018 lopen en bovendien een apart luik bevatten over seksueel geweld. Vlaanderen zal hier een actieve rol moeten opnemen.

De SAR WGG pleit er tevens voor om meer in te zetten op een preventieve aanpak. Er wordt voorgesteld om meer te investeren in ‘signaaldetectoren’ die in een meer vroegtijdig stadium met familiaal geweld in contact komen (huisartsen, gezinshulp, thuiszorg enzovoort). Zoals hogervermeld is aan de CAW’s gevraagd om een samenwerkingsverband en een netwerkstructuur te ontwikkelen en dit zowel intern als extern, zodat een geïntegreerd hulpaanbod ontstaat, en om een laagdrempelige, outreachende werkwijze te hanteren. Het uitbouwen van een netwerk is uiteraard iets dat geleidelijk aan groeit. Er wordt gewerkt aan het inschakelen van ‘signaaldetectoren’ bij een vroegtijdige detectie van geweld. In de omzendbrief van het meldpunt 1712 is opgenomen dat de CAW’s en het VK uit eenzelfde provincie en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een gezamenlijke aanpak inzake de organisatie van voormeld meldpunt dienen uit te werken en binnen hun regio samenwerkingsafspraken dienen te maken met welzijnsvoorzieningen en aanverwante sectoren en met justitie. Bij de uitwerking van de sectorale doelstellingen bevat de omschrijving van het hulpaanbod van de CAW rond intrafamiliaal geweld en misbruik, dat er samenwerkingsprotocollen worden gesloten met onder andere politie, huisartsen, ziekenhuizen en met andere zorgsectoren zoals Centra voor Integrale Gezinszorg, Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg en Vertrouwenscentra Kindermishandeling.

De SAR WGG wenst ook meer informatie te verkrijgen over de middelen die de Vlaamse Regering zal inzetten en de manier waarop het beleid zal gemonitord worden. Een evaluatie en het ter beschikking stellen van informatie worden nuttig geacht.

De ingezette middelen gaan enerzijds naar de subsidiering van voorzieningen zoals CAW, CIG en VK, die specifiek rond deze thematiek werken, alsook naar projecten van allereerste initiatiefnemers. Anderzijds worden er sensibiliserings- en informatiecampagnes gehouden naar het brede publiek. De monitoring gebeurt door het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen. Er kan een interdepartementale werkgroep en een expertengroep opgericht worden, die daarmee belast wordt. Dit ligt in de lijn van de huidige werking in het kader van het Nationaal actieplan ter bestrijding van partnergeweld en andere vormen van intrafamiliaal geweld 2010-2014. In het voorjaar van 2013 is een evaluatie van het Meldpunt misbruik, geweld en kindermishandeling voorzien.

De Vlaamse Regering onderschrijft de visie dat de werkwijze met gerichte vragen van het comité te verkiezen is boven een algemene rapportering in abstracto. Afhankelijk van hoe de vragenlijst is opgesteld, zal deze een basis kunnen vormen voor een zelfevaluatie van het Vlaamse beleid.

Ten slotte beklemtonen de adviesraden de belangrijke toezichthoudende taak van het Vlaams Parlement. Ook de nationale parlementen worden overeenkomstig artikel 70 van het verdrag uitgenodigd deel te nemen aan het toezicht.

De rol van het parlement, als toezichthouder, werd meer expliciet erkend in de memorie van toelichting.

3. Advies van de Raad van State

Het onderzoek door de Raad van State heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN



**Voorontwerp van decreet houdende instemming met
het verdrag van de Raad van Europa
inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en
huiselijk geweld en het aanhangsel, opgemaakt in Istanboel op 11 mei 2011 en
ondertekend in Straatsburg op 11 september 2012**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en het aanhangsel, opgemaakt in Istanboel op 11 mei 2011, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en het aanhangsel, opgemaakt in Istanboel op 11 mei 2011, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 12 juli 2013.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN