

Geweld tegen vrouwen en de rechten van de mens¹

Ineke Boerefijn



Geweld tegen vrouwen is een omvangrijk probleem. Wereldwijd is de meest voorkomende vorm van geweld tegen vrouwen huiselijk geweld. Meer dan 10% van alle vrouwen heeft ooit in haar leven te maken met mishandeling door haar partner, in sommige landen ligt dat percentage zelfs rond de 60%. Onderzoeksbureau Beke heeft dit voorjaar een onderzoek gepubliceerd over huiselijk geweld in Nederland. Hieruit blijkt dat in 2005 ruim 57.000 keer een incident van huiselijk geweld bij de politie is gemeld. De werkelijke omvang is vele malen groter; geweld binnenshuis komt bijna een half miljoen keer per jaar voor. Van alle slachtoffers is ruim drie kwart vrouw. Als we kijken naar slachtoffers van seksueel geweld in de huiselijke sfeer, dan is dat percentage nog hoger, ruim 84%. Van alle veelplegers van huiselijk geweld is 98% van het mannelijk geslacht (Ferwerda, 2006).

Tot voor kort kreeg geweld tegen vrouwen weinig aandacht in internationale fora die zich met de rechten van de mens bezighielden. Deze rechten waren immers bedoeld om het individu te beschermen tegen machtsmisbruik door de overheid. Wat achter de voordeur gebeurde, was geen zaak van de overheid en huiselijk geweld is daardoor lang gezien als een privé-probleem, niet een maatschappelijk probleem (Copelon, 1994, pp. 116-117). Echter ook geweld tegen vrouwen

in de openbare sfeer werd grotendeels genegeerd. Zo is seksueel geweld in de Tweede Wereldoorlog niet als marteling berecht door de Tribunalen van Tokio en Neurenberg (Kuo, 2002, p. 306-307).

Vrouwenorganisaties zijn er de laatste decennia in geslaagd de internationale gemeenschap ervan te overtuigen dat geweld tegen vrouwen een schending van de rechten van de mens is. Deze bijdrage gaat in op de betekenis en het nut van het behandelen van deze problematiek in het kader van de rechten van de mens, en op de wijze waarop internationale fora ermee omgaan. Allereerst wordt kort ingegaan op een aantal algemene aspecten van mensenrechten en de noodzaak bij het toepassen rekening te houden met verschillen tussen vrouwen en mannen. Vervolgens wordt ingegaan op geweld tegen vrouwen als schending van de rechten van de mens en het vraagstuk van de aansprakelijkheid van staten voor geweld tegen vrouwen, ook als dat door privé-personen wordt gepleegd.

Mensenrechten

Rechten van de mens nemen in het internationale recht een bijzondere plaats in. Over mensenrechten zijn op internationaal niveau juridisch bindende afspraken gemaakt in de vorm van verdragen, waarmee staten zich

verplichten rechten, zoals het recht op bewegingsvrijheid, het recht op vrijwaring van marteling en het recht op gezondheid aan iedereen te garanderen. Naast elkaar bestaan verdragen op mondiaal en regionaal niveau. Op grond van de verdragen die in het kader van de Verenigde Naties (hierna: VN) tot stand zijn gekomen, zoals het Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen en het Verdrag tegen marteling en andere onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, zijn comités van onafhankelijke deskundigen ingesteld om toe te zien op de naleving van de verdragsverplichtingen. Voorbeelden zijn het Comité inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen en het Comité tegen marteling. Er zijn inmiddels niet minder dan zeven comités, met elk hun eigen werkterrein.

De comités houden toezicht op basis van door staten ingediende rapportages over de voortgang van de implementatie van de verdragverplichtingen. De rapportageprocedure is een vorm van algemeen en periodiek toezicht; staten moeten regelmatig over de implementatie van het hele verdrag verslag uitbrengen. De comités bespreken de rapporten in aanwezigheid van regeringsvertegenwoordigers, mede in het licht van aanvullende informatie van niet-gouvernementele organisaties, en formuleren op basis daarvan hun bevindingen en aanbevelingen in een zogeheten landencommentaar.² Verder kunnen vier van de zeven comités toezicht uitoefenen op basis van klachten van individuen die stellen het slachtoffer te zijn van een schending van de rechten van de mens. De klachten worden onderzocht in een schriftelijke procedure, hetgeen uitmondt in een uitspraak. Als het comité tot de conclusie komt dat het verdrag is geschonden, formuleert het aanbevelingen voor herstel en maatregelen die ertoe moeten leiden dat vergelijkbare schendingen in de toekomst worden voorkomen.

Noch de landencommentaren, noch de uitspraken in de individuele klachtenprocedure zijn juridisch bindend; zij zijn echter wel gezaghebbend. Dit systeem op basis van de VN verdragen wordt wel omschreven als een 'quasi-juridische' manier van toezicht uitoefenen. Op regionaal niveau bestaan rechterlijke instanties, zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens, die toezicht houden op de naleving van het Europees, respectievelijk het Inter-Amerikaans, verdrag voor de rechten van de mens. Beide hoven kunnen wel juridisch bindende uitspraken doen.

Voor deze bijdrage is relevant te vermelden dat de VN naast het systeem op verdragsbasis ook toezicht uitoefent in organen die uit regeringsvertegenwoordigers bestaan, zoals de Raad voor de Rechten van de Mens³ en de Algemene Vergadering (hierna: AVVN). De Raad heeft verschillende mechanismen tot zijn beschikking; hij kan onder meer Speciale rapporteurs benoemen. Landenrapporteurs onderzoeken de algemene mensenrechtensituatie in een land; thematische rapporteurs onderzoeken een specifiek thema, zoals marteling, gezondheid of racisme. Een van de speciale rapporteurs met een thematisch mandaat is de Speciale rapporteur inzake 'Violence against women, its causes and consequences'.

Mensenrechten van vrouwen

Geweld tegen vrouwen kreeg lang onvoldoende aandacht in de fora die zich met de rechten van de mens bezighouden. Dit veranderde in de aanloop naar en tijdens de Wereldconferentie Mensenrechten die in 1993 in Wenen plaatsvond. De Conferentie bevestigde dat alle rechten van de mens universeel zijn (Vienna Declaration, 1993, deel I, par. 5). Als alle rechten daadwerkelijk universeel

zijn, lijkt het fundamenteel onjuist te spreken over 'mensenrechten van vrouwen'. Dat kan suggereren dat vrouwen andere rechten hebben dan mannen. Mensenrechtenverdragen garanderen rechten aan 'een ieder' en verbieden discriminatie op grond van onder meer ras, huidskleur en geslacht. Iedereen is gelijk voor de wet en gelijk voor de rechter. Neutrale regels bieden echter in de praktijk niet per definitie gelijke bescherming aan een ieder. Het is daarom noodzakelijk het effect van een regeling te onderzoeken, en bij de toepassing ervan waar nodig rekening te houden met relevante verschillen.

Bij het onderwerp geweld tegen vrouwen is goed zichtbaar wat relevante verschillen zijn. Als gevolg van de wijze waarop de rechten van de mens zijn geformuleerd bieden zij vooral bescherming tegen inbreuken op rechten door de overheid in de openbare sfeer. Bepalingen over vrijheidsberoving en marteling zien in de eerste plaats op het beteugelen van handelingen van overheidsfunctionarissen. Opsluiting in huis door een ouder of een echtgenoot en vrouwenmishandeling werden lang niet geacht binnen de reikwijdte van de desbetreffende bepalingen te vallen, omdat het niet binnen de invloedssfeer van de overheid zou vallen. De openbare sfeer is hoofdzakelijk het terrein van mannen, terwijl het leven van vrouwen zich van oudsher meer afspeelt in de privé-sfeer, in en om het huis. Aangezien geweld in de huiselijke sfeer voor vrouwen juist een groot probleem is, had dit tot gevolg dat de rechten van de mens onvoldoende bescherming boden aan vrouwen. Door commentatoren is wel gesteld dat het internationale recht inzake de rechten van de mens uitgaat van een mannelijk wereldbeeld en onvoldoende in acht neemt dat wat goed is voor mannen, niet in alle gevallen goed is voor vrouwen (Charlesworth, 1994, p. 60; Goldschmidt, 1995). Bij de opstelling en uitleg van rechten is te weinig rekening gehouden

met wat Goldschmidt de 'verhalen van vrouwen' heeft genoemd (Goldschmidt, 1993).

Tijdens de Wereldconferentie Mensenrechten wezen vrouwenorganisaties op de ernst en de omvang van geweld tegen vrouwen, en maakten duidelijk dat het negeren van dit probleem betekende dat op grote schaal mensenrechten werden geschonden. In hun campagnes was de uitdrukking 'vrouwenrechten zijn mensenrechten' een slagzin waar niemand omheen kon, en de term 'mensenrechten van vrouwen' raakte ingeburgerd. Met die uitdrukkingen maakten vrouwen duidelijk dat zij niet een aparte status voor vrouwen vroegen, en niet andere rechten of meer rechten wilden, maar dat het noodzakelijk is dat in de toepassing van de rechten van de mens rekening wordt gehouden met hun ervaringen. De Wereldconferentie veroordeelde geweld tegen vrouwen in al zijn vormen, in de openbare sfeer en in de privé-sfeer, en benoemde het als een schending van de rechten van de mens.

In de kleine vijftien jaar na deze conferentie is al veel bereikt. In navolging van een oproep van de Wereldconferentie benoemde de Commissie voor de Rechten van de Mens de al eerder genoemde Speciale rapporteur inzake geweld tegen vrouwen. De huidige Speciale rapporteur is Yakin Ertürk, zij is in 2003 Radhika Coomaraswamy opgevolgd. Zij ontvangt en vergaart informatie van overheden, VN organen, intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties over geweld tegen vrouwen en reageert daarop; verder formuleert zij aanbevelingen voor het uitbannen van geweld tegen vrouwen en de oorzaken daarvan, en de reparatie van de gevolgen (Commissie inzake de rechten van de mens, Resolutie 1994/45, par. 7). De benoeming van deze functionaris heeft ertoe bijgedragen dat het thema een prominent agendapunt is geworden van de AVVN en de Raad voor de Rechten van de Mens. De Speciale rapporteur



Illustratie: Mirthe Wacki

heeft onderwerpen onderzocht als huiselijk geweld, vrouwenhandel, aansprakelijkheid van de overheid voor huiselijk geweld en de invloed van cultuur op het voortbestaan van geweld tegen vrouwen. Ook kan zij de situatie in landen onderzoeken. Zo is zij in juli 2006 in Nederland geweest, waar zij heeft gesproken met onder meer beleidsmakers, wetenschappers, vrouwenorganisaties en hulpverleners. Dat bezoek resulteerde in een rapport met haar bevindingen en aanbevelingen voor beleid (Ertürk, 2007).

Een andere stap vooruit is dat de comités van onafhankelijke deskundigen die toezicht houden op de naleving van mensenrechten nu aanzienlijk meer aandacht besteden aan de ervaringen van vrouwen in het algemeen, en aan geweld tegen vrouwen. Het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal hebben oorlogsmisdadigers veroordeeld voor verkrachting, en het Internationaal Strafhof heeft een afdeling met medewerkers die zijn gespecialiseerd in het omgaan met slachtoffers van seksueel geweld die optreden als getuigen in processen. Niettemin is duidelijk dat het behandelen van geweld tegen vrouwen als

schending van de rechten van de mens nog in ontwikkeling is.

Geweld tegen vrouwen als schending van de rechten van de mens

Bij geweld tegen vrouwen zijn verschillende mensenrechten in het geding, die vanuit het perspectief van vrouwen moeten worden bekeken. Het gaat om het recht op leven, als familieleden vrouwen doden omdat zij als vrouw de familie-eer hebben beschadigd door met een man te praten die niet hun broer of hun vader is. Het recht gevrijwaard te zijn van marteling is geschonden, als soldaten vrouwen verkrachten in oorlogstijd. Het gaat om aantasting van de lichamelijke integriteit als gesneden wordt in de genitaliën van een meisje. Het recht gevrijwaard te zijn van wrede en onmenselijke behandeling is in het geding als een vrouw door haar partner wordt mishandeld, en in ernstige gevallen kan het zelfs om marteling gaan. Een gedwongen sterilisatie berooft een vrouw van haar recht te bepalen hoeveel kinderen ze wil krijgen. Een vrouw die in huis is opgesloten, is van

haar vrijheid beroofd, kan niet deelnemen aan het openbare leven en het arbeidsproces. Seksueel geweld kan leiden tot ongewenste zwangerschap en tot besmetting met een seksueel overdraagbare aandoening, zoals HIV/AIDS, wat ernstige gevolgen heeft voor haar gezondheid.

Een veel gebruikte definitie van geweld tegen vrouwen luidt:

'elke daad van geweld op basis van gender die resulteert of kan resulteren in lichamelijke, seksuele of psychologische schade aan of lijden van vrouwen, met inbegrip van de dreiging van dergelijke gewelddaden, dwang of willekeurige vrijheidsberoving, ongeacht of dit plaatsvindt in het openbaar of in de privé-sfeer' (Interdepartementale werkgroep, 1998, die de relevante passage gebruikte uit de Verklaring en Actieprogramma van Peking, 1994)

Het gaat om geweld dat vrouwen treft, omdat zij vrouw zijn. Bij geweld tegen vrouwen gaat het niet om uit de hand gelopen vechtpartijen als gevolg van drugs of alcohol. De oorzaak van geweld tegen vrouwen ligt in de structurele machtsongelijkheid van mannen en vrouwen (AVVN, 2006, par. 27 en 69-77). Culturele, religieuze en traditionele opvattingen leiden tot een ondergeschikte positie van vrouwen, en geweld tegen vrouwen is niet alleen uiting van die ongelijke positie, maar wordt ook gebruikt om die in stand te houden. Geweld tegen vrouwen is dan ook een vorm van discriminatie van vrouwen. Op het niveau van de AVVN is aanvaard dat cultuur, traditie en godsdienst geweld tegen vrouwen nooit kunnen rechtvaardigen (AVVN, 1993, artikel 4).

Zowel bij de oorzaken als de gevolgen van geweld tegen vrouwen zijn de rechten van de mens dus in het geding. Het is daarom zinvol beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen te baseren op het bestaande mensenrechteninstrumentarium. Een van de rapporten van de VN Speciale

Rapporteur inzake geweld tegen vrouwen laat goed zien hoe we mensenrechten zo kunnen uitleggen dat er rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van vrouwen (Ertürk, 2006). De Speciale Rapporteur stelt dat de wet moet voorzien in een straatverbod voor plegers van huiselijk geweld. Dat is een specifieke maatregel die heel doeltreffend is, juist in de strijd tegen geweld tegen vrouwen. De Rapporteur verwijst in haar rapport helaas niet naar bestaande normen die tot dit soort maatregelen verplichten. De verplichting bescherming te bieden tegen mishandeling vloeit voort uit het verbod van marteling en andere onmenselijke behandeling. Haar be-toog zou sterker zijn als zij dat expliciet zou benoemen en zou aansluiten bij bestaande mensenrechtennormen en de uitleg daarvan in jurisprudentie. Dit onderstreept dat geweld tegen vrouwen een schending is van internationaal aanvaarde en beschermde mensenrechten, en dat de consequenties van schendingen voortvloeien uit het internationale recht.

Rechten die de lichamelijke integriteit van individuen beogen te beschermen leggen in de eerste plaats de verplichting op de overheid iets niet te doen: de staat moet zich onthouden van marteling en willekeurige vrijheidsberoving. Een effectieve garantie van mensenrechten brengt tevens mee dat de staat inspanningen moet verrichten. Het recht op vrijwaring van marteling houdt ook in dat de staat ervoor moet zorgen dat politiefunctionarissen goed opgeleid worden in het ondervragen van verdachten, zodat zij geen geweld gebruiken om informatie te krijgen. Mensen die menen onrechtmatig van hun vrijheid te zijn beroofd moeten toegang tot een rechter hebben die over de rechtmatigheid van de arrestatie en de vrijheidsberoving kan oordelen.

Naast het onderscheid in de verplichting iets te laten of juist te doen, wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de verplichting te

respecteren en de verplichting te beschermen. Eerstgenoemde verplichting houdt in dat de overheid zelf geen rechten mag schenden, de tweede dat de overheid individuen tegen elkaar moet beschermen. Bij mishandeling door een politieagent of gevangenisbewaarder is er directe verantwoordelijkheid van de overheid, zelfs als de functionaris zijn bevoegdheden overschrijdt of in strijd met zijn instructies handelt (AVVN, 2001, artikel 7). Bij mishandeling in de privé-sfeer is er niet zonder meer aansprakelijkheid van de overheid, maar moet vastgesteld worden of de overheid tekortgeschoten is in het voorkomen van en optreden bij schendingen.

In de volgende paragrafen wordt een aantal illustraties gegeven van de verplichtingen die mensenrechtenverdragen aan staten opleggen. Allereerst wordt ingegaan op het discriminatieverbod, vervolgens op de verplichting die op de overheid rust zelf geen geweld te plegen, en tenslotte op de verplichting te bewerkstelligen dat burgers onderling elkaar niet mishandelen.

Het discriminatieverbod

Het verbod van discriminatie behoort tot de kern van alle mensenrechtenverdragen, en brengt onmiddellijke verplichtingen mee, dat wil zeggen, verplichtingen die geen uitstel dulden. De overheid moet dan ook onderzoeken of wetgeving of beleid discriminerend is, en als dat geval is, deze intrekken of aanpassen (Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, 2005, par. 18).

Discriminerende wetgeving kan in de weg staan van een effectieve bestrijding van geweld tegen vrouwen. In verschillende landen krijgt een verkrachter strafvermindering als hij met zijn slachtoffer trouwt. De gedachte daarachter is dat daarmee haar eer wordt gered. In feite miskent het dat verkrachting een ernstige aantasting van het lichaam van

de vrouw is, die op passende manier bestraft moet worden. Er zijn landen die dermate hoge eisen aan de bewijslast in verkrachtingszaken stellen dat bewijsvoering vrijwel onmogelijk is. In verschillende landen is, naast de getuigenis van het slachtoffer, de getuigenis van vier mannen nodig om verkrachting te bewijzen. Vrouwen die een aanklacht indienen en er vervolgens niet in slagen het bewijs van verkrachting te leveren, lopen het risico zelf vervolgd te worden wegens overspel. Eerwraak is een van de ernstigste vormen van geweld tegen vrouwen. Niettemin bieden diverse landen onvoldoende wettelijke bescherming van het recht op leven van vrouwen die de eer van de familie zouden hebben beschadigd, door eerwraak in het geheel niet strafbaar te stellen, of slechts een zeer milde straf op te leggen.

Mensenrechtenverdragen verplichten tot het afschaffen of wijzigen van dit soort discriminerende wetgeving. Het instandhouden ervan kan niet worden gerechtvaardigd en leidt tot aansprakelijkheid van de staat. Onder deze categorie verplichtingen valt ook de opdracht te letten op de gevolgen van seksneutrale wetgeving en beleid. De Nederlandse beleidsnota's over huiselijk geweld kunnen goed als illustratie dienen om dit toe te lichten. De nota's over huiselijk geweld zijn bewust seksneutraal. Het gaat over huiselijk geweld, niet over vrouwenmishandeling en kindermishandeling. De pleger wordt partner of ouder genoemd. Uiteraard komt geweld door vrouwen ook voor, en kunnen mannen ook slachtoffer zijn van geweld. En natuurlijk is het zinvol dat daar ook beleid voor gemaakt wordt. Echter, zoals de nota's erkennen, het aantal gevallen waarin vrouwen door hun mannelijke partner of ex-partner worden mishandeld of belaagd, overstijgt de omvang van geweld tegen mannen vele malen (Tweede Kamer, 2001/2002, p. 4 en Tweede Kamer, 2004/2005). Dat gegeven mag niet

genegeerd worden, maar dat gebeurt wel als vrouwenmishandeling niet als zodanig op de agenda staat.

Geweld tegen vrouwen is onlosmakelijk verbonden met de positie die zij als vrouw innemen in de samenleving. Beleid gericht op de bestrijding van vrouwenmishandeling kan daarom alleen effectief zijn als het mede is gericht op het versterken van de positie van vrouwen in de samenleving en de uitbanning van vooroordelen, gewoontes en stereotype opvattingen. Dat betekent dat beleid over huiselijk geweld moet zijn ingebed in het emancipatiebeleid. Sekseneutraal beleid miskent de achterliggende oorzaken van geweld tegen vrouwen. Geweld tegen vrouwen zal niet worden uitgeroeid als de positie van vrouwen in de maatschappij niet verandert.⁴ De Speciale Rapporteur heeft in haar rapport kritische opmerkingen gemaakt over het sekseneutrale karakter van het Nederlandse beleid (Ertürk, 2007, par. 39-42), en als aanbeveling geformuleerd: 'Reviewing and consolidating existing policy and practice on all forms of violence against women into a comprehensive gender-sensitive policy' (Ertürk, 2007, par. 92 (a)).

De Nederlandse nota's over vormen van geweld die uitsluitend onder allochtonen voorkomen, zoals genitale verminking en eerwraak, zijn overigens wel seksespecifiek. Het beleid ten aanzien van deze onderwerpen is wel ingebed in het emancipatiebeleid en is een goed voorbeeld hoe beleid gemaakt zou moeten worden voor andere vormen van vrouwenmishandeling. De nota's doen ten onrechte voorkomen alsof vrouwenmishandeling een probleem is dat zich vooral onder allochtonen voordoet, en het emancipatiebeleid zich alleen op allochtone vrouwen hoeft te richten.

Gelukkig zijn er ook positieve beleidsmaatregelen te vermelden. Er zijn maatregelen die neutraal zijn geformuleerd, en die in de

praktijk een positieve bijdrage leveren aan de strijd tegen geweld tegen vrouwen. De inspanningen om een landelijk dekkend netwerk van Steunpunten Huiselijk Geweld op te zetten zijn succesvol en er is al een aantal jaren geleden een wet aangenomen die belaging strafbaar stelt. Een recent voorbeeld is het wetsvoorstel dat de burgemeester de mogelijkheid geeft de pleger van huiselijk geweld tijdelijk uit huis te plaatsen, om op die manier voor een time-out te zorgen. Ervaringen in andere landen hebben laten zien dat deze maatregel goed kan werken.⁵

Geweld door overheidsfunctionarissen

Voor gevallen waarin een overheidsfunctionaris is betrokken bij het plegen van geweld is het VN Verdrag tegen marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van belang. Marteling is in artikel 1 van dit Verdrag gedefinieerd als het opzettelijk toebrengen van hevige pijn of hevig leed met een bepaald doel, zoals het verkrijgen van een bekentenis. De definitie van marteling heeft op het eerste gezicht echter een beperkte reikwijdte omdat hij alleen handelingen omvat die worden gepleegd of worden gedoogd door een overheidsfunctionaris. Daarmee reflecteert de definitie dat de opstellers van het Verdrag hoofdzakelijk tot doel hadden bescherming te bieden tegen onderdrukkende regimes. Hij is echter ook een illustratie van het gebrek aan bewustzijn van het probleem van geweld tegen vrouwen, en het gegeven dat het daarbij met name gaat om geweld in de privé-sfeer (Byrnes, 2000, pp. 184-185). Op dit aspect en de mogelijkheden van het Verdrag tegen marteling wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. Hieronder wordt eerst ingegaan op de mogelijkheden die het Verdrag biedt om staten verantwoordelijk te houden voor seksespecifiek geweld door overheidsfunctionarissen.

Tot nu toe heeft het Comité tegen Marteling, dat toezicht houdt op dit Verdrag, in zijn werk weinig aandacht besteed aan geweld tegen vrouwen. Een aantal recente uitspraken geeft echter hoop, het Comité lijkt meer oog te krijgen voor seksespecifieke schendingen van het Verdrag. In mei 2006 onderzocht het Comité de situatie in Togo. Het uitte zijn zorgen over marteling in het algemeen, en noemde daarbij specifiek verkrachting van vrouwen door Togolese militairen. Het Comité bekritiseerde Togo daarover, vooral omdat de overheid er niets tegen deed, en geen pogingen ondernam om de verkrachtingen te bestraffen. Een ander onderwerp dat het Comité aansneed, was seksueel geweld in detentiecentra. Volgens het Comité zou alleen vrouwelijk personeel vrouwelijke gevangenen moeten bewaken om deze vorm van geweld te voorkomen (Comité tegen Marteling, 2006, par. 12 en 20).

Het Comité kan zijn rol ten aanzien van seksespecifieke schendingen nog verder uitbreiden en meer structureel aandacht besteden aan geweld tegen vrouwen. Het zou voor zijn onderzoek van landensituaties systematisch informatie kunnen vragen over de samenstelling van de gevangenispopulatie en het personeel dat gevangenen bewaakt. Het kan onderzoeken of schendingen als seksueel misbruik expliciet zijn verboden in interne regelingen, en of klachten over dergelijke schendingen worden behandeld door een onafhankelijke commissie waarin mensen zitten die ervoor zijn opgeleid om deskundig en zorgvuldig met dit soort klachten om te gaan.

Niet-gouvernementele organisaties op het gebied van geweld tegen vrouwen kunnen een belangrijke rol spelen in het vergroten van de aandacht voor het onderwerp. Zij gebruiken dit Verdrag en de mogelijkheden die zij hebben onder de beschikbare toezichtprocedures tot nu toe nauwelijks. Geweld door de staat is wellicht niet het grootste probleem

van vrouwen, maar het komt wel degelijk op grote schaal voor en verdient de aandacht. Het is dan ook te hopen dat organisaties en de Speciale Rapporteur inzake geweld tegen vrouwen meer gebruik gaan maken van dit Verdrag. Met hun kennis kunnen zij laten zien hoe het Verdrag op zo'n wijze kan worden uitgelegd dat het ook aan vrouwen effectieve bescherming biedt. Dat kan het Comité stimuleren voort te gaan op de ingeslagen weg.

De verplichting voor de overheid te bewerkstelligen dat individuen elkaars rechten niet aantasten

Zoals gezegd, bij mishandeling tussen burgers onderling, zoals het geval is bij huiselijk geweld, is het niet altijd eenvoudig vast te stellen of de overheid aansprakelijk kan worden gehouden. Omdat ook huiselijk geweld een schending van de rechten van de mens is, is de overheid verplicht alle noodzakelijke maatregelen te treffen om deze vorm van geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden. Veel verschillende rechten zijn in het geding, en dat betekent dat er een beleid gevoerd dient te worden dat alomvattend en samenhangend is. Dat vereist een aanzienlijke inspanning. Het gaat om veel soorten maatregelen. Zo kan het nodig zijn wetgeving te veranderen of tot stand te brengen. Het gaat verder om maatregelen als deskundigheidsbevordering bij beroepsgroepen als de politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht en mensen in de gezondheidszorg, zodat zij op deskundige en zorgvuldige wijze weten om te gaan met vrouwen die met geweld te maken hebben. Er dienen publiekscampagnes te komen, gericht op bewustwording van vrouwen en mannen. De centrale boodschap moet zijn dat alle vormen van geweld tegen vrouwen onaanvaardbaar zijn, en nooit gerechtvaardigd kunnen worden door culturele, traditionele of religieuze opvattingen. Ook

zijn beschermende maatregelen nodig als het beschikbaar zijn van voldoende opvangmogelijkheden, het kunnen opleggen van een straatverbod voor een pleger of het kunnen vorderen van uithuisplaatsing.

Al met al geldt dat mensenrechtenverdragen staten verplichten een infrastructuur te scheppen gericht op het voorkomen en bestrijden van vrouwenmishandeling in de privé-sfeer. Als zich een geval van vrouwenmishandeling voordoet, kan in het concrete geval getoetst worden of de overheid zich voldoende heeft ingespannen om dat specifieke geval te voorkomen, of adequaat is opgetreden tegen de pleger, en of aan het slachtoffer passende bescherming is geboden. Verschillende toezichthoudende instanties hebben zaken behandeld over vrouwenmishandeling en geoordeeld over de inspanningen van de overheid. Hieronder wordt een aantal voorbeelden gegeven uit het werk van verschillende instanties.

Zoals eerder opgemerkt, lijken veel schendingen van de lichamelijke en geestelijke integriteit van vrouwen op het eerste gezicht niet binnen de reikwijdte van het VN Verdrag tegen marteling te vallen. Niet omdat het leed niet ernstig genoeg zou zijn, of niet met een bepaald doel zou zijn toegebracht, maar omdat volgens de definitie er alleen sprake van marteling of andere onmenselijke behandeling is, als een overheidsfunctionaris marteling pleegt of gedooft. Maar, de term gedogen biedt toch de mogelijkheid huiselijk geweld binnen de reikwijdte van het Verdrag te brengen. Het is immers al lang bekend dat huiselijk geweld in zijn algemeenheid een ernstig en omvangrijk probleem is. Als de overheid er dan niet alles aan doet om dit effectief te voorkomen en te bestrijden, kan gesteld worden dat het geweld wordt gedooft (Byrnes, 2000, 193-194).

Tot voor kort nam het Comité tegen Marteling dit standpunt niet in; het ging er kennelijk

van uit dat dit niet binnen de reikwijdte van zijn mandaat viel. Uit recente landencommentaren blijkt dat hierin verandering komt. Na onderzoek van de situatie in Togo liet het Comité tegen Marteling zich zeer positief uit (het gebruikte de term 'applauds') over het totstandkomen van wetgeving in Togo die genitale verminking van vrouwen en meisjes verbiedt. Vervolgens uitte het zijn zorgen over het voortbestaan van deze praktijk en stelde dat de overheid alle noodzakelijke maatregelen moest treffen om deze vorm van geweld tegen vrouwen uit te bannen. De overheid zou mensen bewust moeten maken van de onaanvaardbaarheid van deze praktijk, en plegers moeten bestraffen (Comité tegen Marteling, 2006, par. 7 en 27). Er waren meer voorbeelden, en er is dan ook reden voor voorzichtig optimisme over de bereidheid van het Comité geweld tegen vrouwen in de privé-sfeer te onderzoeken en te oordelen over de inspanningen die de overheid levert om dat te bestrijden.

Het Comité classificeert niet alle vormen van huiselijk geweld als marteling, zoals wel is bepleit (Copelon, 1994; Copelon, 2003), maar heeft nu een aantal ernstige vormen van geweld aangeduid als wrede, onmenselijke of vernederende behandeling. Dit heeft consequenties voor de toepasbaarheid van een aantal verdragsbepalingen; zo is het verbod van *refoulement* (het verbod iemand uit te zetten naar of uit te leveren aan een land waar zij het risico loopt gemarteld te worden) dat in artikel 3 van het Verdrag is neergelegd niet van toepassing op wrede, onmenselijke of vernederende behandeling.⁶ Niettemin is deze stap van het Comité een belangrijke stap voorwaarts. Het is goed mogelijk dat het ernstige vormen van huiselijk geweld als marteling zal kwalificeren, hetgeen tot gevolg heeft dat alle vérgaande verplichtingen uit het Verdrag tegen marteling van toepassing zijn, zoals de verplichting onmiddellijk een onafhankelijk

en effectief onderzoek in te stellen als er een vermoeden van marteling is.

In het arrest *M.C. tegen Bulgarije* onderzocht het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) of het Bulgaarse recht voldoende bescherming bood tegen verkrachting. Het concludeerde dat dit niet het geval was, omdat voor het vervullen van de delictsomschrijving van verkrachting vereist was dat er, naast de ongewenste seksuele handeling, sprake was van geweld of dreiging met geweld. Het Hof onderzocht de strafbepalingen in andere Lid-Staten van de Raad van Europa en de praktijk van het Joegoslavië Tribunaal en concludeerde dat er een universele trend was om afwezigheid van toestemming als essentieel element van verkrachting en seksueel misbruik te beschouwen, en niet geweld of bewijs van verzet tegen het misbruik (EHRM, 2003, par. 149-166). Door te oordelen dat het EVRM de strafbaarstelling en effectieve vervolging vereist van elke seksuele handeling waarvoor geen toestemming is verleend, ook als het slachtoffer zich niet fysiek heeft verzet, vulde het Hof de verplichtingen onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dus heel concreet in. Deze uitspraak betreft geweld in de openbare ruimte, maar is ook relevant voor geweld in de privé-sfeer. Er kan uit worden afgeleid dat staten ook een verplichting hebben verkrachting en andere seksuele delicten – in de zin van seks zonder toestemming – binnen het huwelijk of een andere intieme relatie strafbaar te stellen en te handhaven.

In de zaak *Maria da Penha tegen Brazilië* onderzocht de Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens een geval van ernstige vrouwenmishandeling. De Commissie vond schendingen van verschillende mensenrechten. Deze uitspraak is vooral opmerkelijk, omdat de Commissie erop wees dat de zaak van Maria da Penha niet op zichzelf stond, maar deel uitmaakte van een patroon

van huiselijk geweld. De Commissie vond dat Brazilië huiselijk geweld gedoogde waardoor het land bijdroeg aan het instandhouden van een klimaat van geweld tegen vrouwen (Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens, 2001, par. 55-58). De Commissie concludeert dus niet alleen dat het systeem in een individueel geval is tekortgeschoten, het gaat zelfs zo ver te concluderen dat het systeem in zijn geheel niet deugt. Vermeldenswaard is dat Brazilië in augustus 2006 specifieke wetgeving heeft aangenomen ter voorkoming en bestrijding van huiselijk geweld; deze wet staat bekend als de ‘Maria da Penha wet.’

Het Comité inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen oordeelde in een klacht over huiselijk geweld dat Hongaarse wetgeving een vrouw onvoldoende bescherming bood, onder meer omdat aan haar gewelddadige ex-partner geen straatverbod kon worden opgelegd. De Hongaarse rechter was van mening dat haar ex-partner de toegang tot het huis niet kon worden ontzegd, omdat het toch ook zijn huis was. De vrouw kon niet terecht in een opvanghuis, omdat een van haar kinderen ernstig gehandicapt was; voorzieningen daarvoor waren niet beschikbaar. Dit had tot gevolg dat de mishandelingen doorgingen. De zaak sleepte jaren voor de rechter, en leidde niet tot veroordeling tot een vrijheidsstraf, alleen tot een geldboete. Het Comité zag dit als een illustratie van het feit dat zaken van huiselijk geweld te lage prioriteit kregen van de rechter. Het Comité constateerde dat Hongarije op verschillende punten tekort geschoten was. (Comité inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen, 2005).

Bij het beoordelen of de staat aan zijn verplichtingen vrouwen te beschermen tegen geweld door privé-personen heeft voldaan, moet dus worden gekeken naar de algemene maatregelen – biedt de wet voldoende be-

scherming, is er een beleid over huiselijk geweld, zijn er beschermingsmaatregelen voorhanden – en naar het optreden van de autoriteiten in een concreet geval.

Tenslotte

Geweld tegen vrouwen wordt nu algemeen beschouwd als een schending van de rechten van de mens. Gezien de ernst en de omvang van geweld tegen vrouwen kan zelfs worden gesproken van een ernstige en grootschalige schending van de rechten van de mens. Duidelijk is dat het probleem overal voorkomt, niet alleen in ontwikkelingslanden, achterstandsburten of onder allochtonen. Geweld tegen vrouwen verdient daarom de aandacht van alle relevante organen die zich met mensenrechten bezighouden, niet alleen de organen die zich specifiek met de mensenrechten van vrouwen bezighouden.

Een effectieve aanpak van geweld tegen vrouwen dient te zijn gebaseerd op het bestaande mensenrechteninstrumentarium. Toezichthoudende instanties zijn begonnen het perspectief van vrouwen in hun werk op te nemen. Zij zouden daarin nog veel verder kunnen en moeten gaan. Tegelijkertijd zouden functionarissen als de VN Speciale rapporteur inzake geweld tegen vrouwen in hun werk meer gebruik kunnen maken van bestaande mensenrechtennormen. Als ze dat doen, onderstrepen zij dat geweld tegen vrouwen een schending is van de rechten van de mens. Dat kan er op zijn beurt toe bijdragen dat er een einde komt aan de bestaande verkoking van de aandachtsgebieden rechten van de mens en emancipatie van vrouwen. Een coherente interpretatie van internationaal beschermde rechten van de mens bevordert de geloofwaardigheid en de effectiviteit van toezichthoudende organen. De verschillende deskundigen versterken elkaars werk als zij staten op een goed afgestemde manier aan-

spreken op hun gedrag. Dat draagt bij aan de bevordering en bescherming van de rechten van de mens in de praktijk, en dus ook aan de bestrijding van geweld tegen vrouwen.

Noten

1. Deze bijdrage is een bewerking van de inaugurele rede die Ineke Boerefijn op 8 december 2006 uitsprak bij de aanvaarding van de Opzij-leerstoel aan de Universiteit Maastricht.
2. De situatie in Nederland is in januari 2007 besproken door het Comité inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen. Zie www.vrouwenverdrag.nl onder 'Nederland' voor het dossier over de rapportage.
3. De Commissie voor de Rechten van de Mens is in 2006 vervangen door de Raad voor de Rechten van de Mens. Dit orgaan is het hoogste politieke orgaan in de VN dat zich exclusief met de bescherming en bevordering van de rechten van de mens bezighoudt.
4. Het beleid van het Ministerie van Justitie is onlangs op gender-gevoeligheid geëvalueerd. Het onderzoek is uitgevoerd door Renée Römken in opdracht van de Visitatiecommissie Emancipatie. Zie: Visitatiecommissie Emancipatie, *Emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij het ministerie van Justitie; Eindrapportage Visitatie 2005-2006*, januari 2007 (doc.nr. VCE-2007-06). Op het moment van het afronden van deze tekst was de uitkomst van het onderzoek nog niet openbaar.
5. Op 31 mei 2007 is de Nota naar aanleiding van het verslag (*Tweede Kamer 2006-2007*, 30657, nr. 6) verschenen, waarin de Minister van Justitie vragen van de Kamer beantwoordt. Waarschijnlijk zal de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in juli 2007 plaatsvinden. Verwacht wordt dat het wetsvoorstel begin 2008 in werking zal treden.
6. Het VN Verdrag tegen marteling en andere onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing maakt onderscheid tussen marteling en andere vormen van onmenselijke behandeling. Voor marteling gelden zeer vergaande verplichtingen, voor de andere vormen zijn niet al die verplichtingen van toepassing.

Literatuur

- Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. (1993). *Declaration on the elimination of violence against women*, Resolutie 48/103, 20 december 1993.
- Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. (2001). Resolutie 56/83, Annex. *Responsibility of States for internationally wrongful acts*.
- Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. (2006). *In-depth study on all forms of violence against women. Report of the Secretary-General*. VN Doc. A/61/122/Add.1.
- Byrnes, A. (2000). The Convention Against Torture. In: K.D. Askin. & D.M. Koenig (Eds.), *Women and international human rights law* (pp. 183-208). Vol. 2. Ardsley/New York: Transnational publishers.
- Charlesworth, H. (1994). What are 'women's international human rights'? In: R. Cook (Ed.), *Human rights of women: National and international perspectives* (pp. 58-84). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Comité inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen. 26 januari 2005. *A.T. t. Hongarije*, Comm. No. 2/2003, *NJCM-Bulletin* 30, 470-480, met noot Ineke Boerefijn.
- Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (2005). *General Comment No. 16. The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights*. VN Doc. E/C.12/2005/4.
- Comité tegen Marteling (2006). *Conclusions and recommendations of the Committee against Torture. Togo*. VN Doc. CAT/C/TGO/CO/1.
- Commissie inzake de rechten van de mens. Resolutie 1994/45, *Question of integrating the rights of women into the human rights mechanisms of the United Nations and the elimination of violence against women*, 4 maart 1994.
- Copelon, R. (1994). Intimate terror: understanding domestic violence as torture. In R. Cook (Ed.), *Human rights of women. National and international perspectives* (pp. 116-152). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Copelon, R. (2003). International human rights dimensions of intimate violence: another strand in the dialectic of feminist lawmaking. *Journal of Gender, Social Policy & the Law*, 11, 865-876.
- Ertürk, Y. (2006). *The due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*. VN Doc. E/CN.4/2006/61.
- Ertürk, Y. (2007). *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Mission to the Netherlands*. VN Doc. A/HRC/4/34/Add.4.
- Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 4 december 2003. *M.C. t. Bulgarije*, Appl. No. 39272/98, Reports of Judgments and Decisions, 2003-XII.
- Ferwerda, H. (2006). *Binnen zonder kloppen. Omvang, aard en achtergronden van huiselijk geweld in 2005 op basis van landelijke politiecijfers*. Arnhem: Beke Onderzoeksbureau.
- Goldschmidt, J.E. (1993). *We need different stories. Een ander verhaal in het recht. Verhalen van verschil*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Goldschmidt, J.E. (1995). *Mensenrechten: vrouwenrechten?* Deventer: Kluwer.
- Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens, 16 april 2001. *Maria da Penha Maia Fernandes t. Brazilië*, Report No. 54/01, Case 12.051.
- Interdepartementale werkgroep ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen (1998). *Aanzet voor een interdepartementaal plan van aanpak ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen*.
- Kuo, P. (2002). Prosecuting crimes of sexual violence in an international tribunal. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 34, 305-321.
- Tweede Kamer, 2001/2002, 28345, nr. 2. *Privé geweld – publieke zaak*.
- Tweede Kamer, 2004/2005, 28345, nr. 33. *Voortgangsbbericht over de aanpak van huiselijk geweld*.
- Tweede Kamer 2006-2007, 30657, nr. 6. *Nota naar aanleiding van het verslag van de Speciale Rapporteur inzake geweld tegen vrouwen*.
- Verklaring en Actieprogramma van Peking (1994). In *Report of the Fourth World Conference on Women, Annex II, Platform for Action*, VN Doc. A/CONF.177/20, par. 113.
- Vienna Declaration and Programme of Action* (1993), Part I, par. 5. VN Doc. A/CONF.157/23.