

# DE CONVENTIE VAN ISTANBUL

## EEN NIEUW INSTRUMENT IN DE STRIJD TEGEN GEWELD TEGEN VROUWEN

**Impact op de Belgische situatie**



door Sophie Forrez  
Juriste VZW INTACT



## **INTACT VZW**

Vooruitgangstraat 333  
1030 Brussel  
België

Telephone : +32 (0)2 539 02 04  
Fax : +32 (0)2 215 54 81  
E-mail: [contact@intact-association-org](mailto:contact@intact-association-org)

Bankrekeningnummer: 363-0479167-27

OKTOBER 2016  
Verantwoordelijke uitgever: Céline Verbrouck

## INLEIDING

Het Verdrag van de Raad van Europa<sup>1</sup> inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (of Conventie van Istanbul) van 11 mei 2011 is op 1 augustus 2014 in werking getreden. Het verdrag kreeg juridische werking op het moment dat 10 lidstaten het ratificeerden<sup>2</sup>.

Het Verdrag van Istanbul is opgesteld volgens de zogenaamde 4 P's-aanpak (*Prevention – Protection – Prosecution – Integrated Policies*). Volgens die aanpak moet geweld tegen vrouwen voorkomen worden, moeten slachtoffers beschermd worden, moeten daders vervolgd worden, en moet dit alles binnen een kader van een geïntegreerd beleid gebeuren.

Interessant is dat het verdrag niet enkel toegankelijk is voor landen van de Raad van Europa. Voor de inwerkingtreding konden ook niet-Raad van Europa-staten, die hadden meegewerkt bij het opstellen van het verdrag, het ondertekenen<sup>3</sup>. Na de inwerkingtreding van het verdrag, staat het open voor toetreding door alle landen<sup>4</sup>, en ook voor de Europese Unie<sup>5</sup>.

---

1 De Raad van Europa bestaat uit 47 lidstaten en vertegenwoordigt 800 miljoen burgers.

2 Tot nu toe hebben 18 landen het verdrag geratificeerd: Albanië, Andorra, (België), Bosnië-Herzegovina, Denemarken, Finland, Frankrijk, Italië, Malta, Monaco, Montenegro, Polen, Oostenrijk, Portugal, Servië, Slovenië, Spanje, Turkije en Zweden.

3 Zoals bijvoorbeeld Canada, de Heilige Stoel, Japan, Mexico en de Verenigde Staten.

4 Artikel 75 en 76 van het Verdrag van Istanbul 'Ondertekening en Inwerkingtreding'.

5 Er wordt overwogen dit te doen, zie: Roadmap: (A possible) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating Violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), toegankelijk via de volgende link: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_just\\_010\\_istanbul\\_convention\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_010_istanbul_convention_en.pdf). Deze toetreding kan implicaties hebben; ook voor het asielrecht, dat tot het Europese acquis behoort (Artikels 78 en 79 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

België ondertekende dit verdrag op 11 september 2012. Naar Belgische normen is het verdrag van Istanbul een gemengd verdrag, wat inhoudt dat het thema's behandelt die behoren tot de bevoegdheid van zowel de federale overheid als van de gefedereerde bevoegde autoriteiten. Dit betekent dat alle bevoegde regeringen een wet houdende instemming met het verdrag moeten aannemen. Op deelstatelijk niveau zijn de nodige stappen ondernomen. Ook de Ministerraad van 24 juli 2015 heeft zijn goedkeuring gehecht aan het voorontwerp van wet houdende instemming met het verdrag en op 3 december 2015 heeft het Federale Parlement het wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag gestemd<sup>6</sup>. De officiële ratificering gebeurde op 14 maart 2016<sup>7</sup>. Het verdrag is voor België op 1 juli 2016 in werking getreden.

In dit artikel wordt nagegaan in welke mate de ratificatie van het Verdrag van Istanbul door België een impact zal hebben op het Belgische recht. De verwachte impact zal zich hoofdzakelijk laten voelen op het vlak van asielrecht en de praktijk rond opvang en ondersteuning. In het artikel zal onderzocht worden in welke mate migrantenvrouwen zich zullen kunnen beroepen op de conventie om rechten af te dwingen en wat de verplichtingen zijn voor de lidstaten. In dat opzicht maakt dit artikel een balans op die door de *civil society* gebruikt kan worden om de Belgische overheid aan zijn verplichtingen te doen herinneren.

Dit artikel is geschreven met een lichte nadruk op de problematiek van vrouwelijke genitale verminking (verder: VGV), maar er zal steeds in de eerste plaats

---

6 CRIV 54 PLEN 084, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Integraal Verslag, Plenumvergadering, Kamer-3e Zitting van de 54e Zittingsperiode, 2015-2016, overweging 18, 53-59.

7 Meer informatie over de ratificering van het Verdrag door België, via volgende link: [http://diplomatie.belgium.be/nl/Newsroom/Nieuws/Perscommuniqués/buitenlandse\\_zaken/2016/03/ni\\_140316\\_gender\\_based\\_violence.jsp](http://diplomatie.belgium.be/nl/Newsroom/Nieuws/Perscommuniqués/buitenlandse_zaken/2016/03/ni_140316_gender_based_violence.jsp).

worden geanalyseerd hoe het verdrag het asielrecht of de situatie van migrantenvrouwen en kwetsbare groepen in de asielprocedure en in het algemeen kan beïnvloeden. Af en toe wordt verwezen naar de dagelijkse ervaringen van de auteur. Aan de hand van een voorbeeld wordt aangetoond hoe het verdrag eventueel een verschil kan maken in gendergerelateerde asielverzoeken. Doorheen het artikel wordt meermaals verwezen naar het *Explanatory Report*<sup>8</sup>, een handig hulpmiddel bij de interpretatie van het verdrag.

Dit artikel valt uiteen in twee grote onderdelen. Het eerste onderdeel gaat vooral over de impact van het verdrag op het Belgische asielrecht, het tweede onderdeel gaat dieper in op de diverse ondersteuningsdiensten die volgens het verdrag moeten voorzien worden voor vrouwen die geconfronteerd werden met de vormen van geweld uit het verdrag. Voorafgaand aan deze beide onderdelen is er een gemeenschappelijk stuk over de basisprincipes van het verdrag.

Allereerst wordt de algemene context geschetst die geleid heeft tot het ontstaan van deze conventie. Hierna worden de basisprincipes, verankerd in het verdrag en die impact kunnen hebben op het asielaspect, uiteengezet. Deze principes zijn het non-discriminatiebeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het eerste onderdeel, namelijk het onderdeel over de impact op asiel en migratie begint met het volgende stuk: een bespreking van de artikelen in het verdrag die specifiek over asiel en migratie handelen. Deze artikelen bevinden zich in hoofdstuk 7 van het verdrag: artikel 59 over de verblijfstitel, artikel 60 over de gendergerelateerde asielverzoeken en artikel 61 over het

non-refoulementbeginsel. Deze artikelen hebben een duidelijke weerslag op het asielrecht en leggen de minimumstandaarden met betrekking tot asiel en migratie vast wat betreft het omgaan met geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

Het tweede onderdeel van het artikel zal een olijsting maken van de verschillende verplichtingen voor de lidstaten wat betreft ondersteuningsdiensten en dergelijke. Ten eerste wordt het hoofdstuk preventie behandeld, hieronder valt de verplichting te voorzien in trainingen. Ten tweede wordt het hoofdstuk bescherming en ondersteuning onderzocht. Het gaat hier om: informatie, algemene en specifieke ondersteuningsdiensten, bijstand bij individuele en collectieve klachten, opvangplaatsen, telefoonlijnen, ondersteuningsdiensten voor slachtoffers van seksueel geweld en beschermingsdiensten voor kinderen die getuige geweest zijn geweld.

Daarna wordt ingegaan op het nationale luik van de conventie (eigen benaming – hoofdstuk v: Materieel Recht). Dit luik omvat bepalingen over civiele rechtszaken en rechtsmiddelen; schadevergoeding; voogdij, omgangsregeling en veiligheid; civiele rechtsgevolgen van gedwongen huwelijken; psychologisch geweld; stalking; fysiek geweld; seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting; gedwongen huwelijk; vrouwelijke genitale verminking; gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie; seksuele intimidatie; medeplichtigheid of uitlokking en poging; onaanvaardbare rechtvaardiging voor misdrijven, met inbegrip van misdrijven gepleegd in het kader van de zogenaamde “eer”.

Vervolgens worden de controlemechanismen uit het verdrag besproken. Er wordt onderzocht hoe een vrouw, die van mening is dat haar rechten geschonden zijn, haar rechten kan laten gelden.

Tot slot wordt in de conclusie bekeken welke impact het verdrag zal hebben

<sup>8</sup> Dit *Explanatory Report* is terug te vinden via de volgende link op de website van de Raad van Europa: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>.

op het Belgische asielrecht en op de verplichtingen van de Belgische staat wat betreft preventie van geweld tegen vrouwen en bescherming van vrouwen tegen vormen van dergelijk geweld. In een aanvullend stuk worden er aanbevelingen gedaan naar de overheid om in overeenstemming te zijn met het verdrag.

## CONTEXT

De Conventie van Istanbul is ontstaan naar aanleiding van *Recommendation No. 5* van de Raad van Europa. In die aanbeveling stelt de Raad van Europa dat de lidstaten een nationaal beleid tegen geweld tegen vrouwen moeten ontwikkelen<sup>9</sup>, en dat alle diensten en rechtsmiddelen inzake huiselijk geweld ook toegankelijk moeten zijn voor migrantenvrouwen op hun verzoek<sup>10</sup>. Verder stelt de Raad van Europa in die aanbeveling dat lidstaten moeten 'overwegen om, wanneer het nodig is, migrantenvrouwen die slachtoffer zijn/waren van huiselijk geweld, een onafhankelijk verblijfsrecht toe te kennen, zodat ze in staat zijn hun gewelddadige echtgenoot te verlaten zonder het gastland te moeten verlaten'<sup>11</sup>.

Het Verdrag van Istanbul heeft tot doel geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden, de rechten van slachtoffers te beschermen en nationale en internationale samenwerking tegen geweld op vrouwen en huiselijk geweld te versterken; en op die manier een Europa dat vrij is van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld<sup>12</sup> te bevorderen. Om dit te bereiken legt de Conventie van Istanbul aan de lidstaten specifieke verplichtingen op om geweld tegen vrouwen te voorkomen en aan te pakken. Hiermee is het verdrag het eerste juridisch bindende Europese instrument dat tot stand is gekomen met het oog op het voorkomen en het bestrijden van deze vormen van geweld.

---

9 Aanbeveling Rec (2002) 5 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake de bescherming van vrouwen tegen geweld, overweging I.3.

10 Ibid, overweging 24.

11 Aanbeveling Rec (2002) 5 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake de bescherming van vrouwen tegen geweld, overweging 59.

12 Preambule van de Conventie van Istanbul.

Het verdrag is op vele vlakken vernieuwend (zie infra). Het idee dat geweld tegen vrouwen – met inbegrip van huiselijk geweld – een schending van de mensenrechten is waarvoor staten aansprakelijk kunnen worden gesteld, staat centraal. Dit idee is betrekkelijk nieuw. Doorheen de jaren heeft er een shift plaatsgevonden wat betreft geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in het bijzonder. Huiselijk geweld bleef vroeger vooral in de privésfeer. Geweld tegen vrouwen werd niet beschouwd als een ernstige kwestie van internationaal recht<sup>13</sup>. Toch is geweld tegen vrouwen een van de meest ernstige schendingen van de mensenrechten; het is eveneens een *verborgen* fenomeen dat veel families treft<sup>14</sup>. Het is tegen die achtergrond dat het verdrag ontstaan is<sup>15</sup>.

Bovendien is het verdrag gekaderd in de bredere context waarbij het bestrijden van geweld tegen vrouwen wordt aangepakt door het bereiken van wezenlijke gelijkheid tussen vrouwen en mannen<sup>16</sup>, mede door de eigen kracht van vrouwen

te versterken<sup>17</sup>. Hierdoor wordt geweld tegen vrouwen verder erkend als een vorm van discriminatie<sup>18</sup>.

De link tussen het bereiken van gendergelijkheid en het bestrijden van geweld tegen vrouwen komt in de conventie sterk naar voor. De conventie erkent de structurele natuur van geweld tegen vrouwen en stelt duidelijk dat dit een manifestatie is van de historisch ongelijke machtsrelaties tussen mannen en vrouwen<sup>19</sup>. Verder roept het verdrag op om te komen tot een ‘gendered’ begrip van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld<sup>20</sup>.

De term ‘gendergerelateerd geweld tegen vrouwen’ (*gender based violence against women*) wordt in het verdrag meermaals gebruikt. Hiermee wordt geweld bedoeld dat gericht is tegen een vrouw omdat ze een vrouw is of geweld dat vrouwen op een buitensporige manier treft<sup>21</sup>. Het begrip vrouw omvat volgens de conventie ook elk meisje jonger dan 18 jaar<sup>22</sup>.

---

13 Zie: B. C. Meyersfeld, ‘Introductory note to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence’, *International Legal Materials*, vol. 51, 106-109, 2012.

14 Zie: Explanatory Report, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, punt 1.

15 In 2005 werd een nieuw orgaan op het niveau van de Raad van Europa in het leven geroepen: de ‘Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence’ (later: Task Force). Deze Task Force voerde een beoordeling uit van alle maatregelen en best practices van de lidstaten. Hierdoor werd de nood aan harmonisering van de juridische standaarden duidelijk. In het Final Activity Report deed de Task Force de aanbeveling dat de Raad van Europa een mensenrechtenverdrag zou ontwikkelen om het geweld tegen vrouwen te voorkomen en bestrijden. Zie: Explanatory Report, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, punt 14.

16 Toch wordt in het Verdrag duidelijk gesteld dat, gezien huiselijk geweld een gendergerelateerd probleem is, ook mannen en jongens slachtoffer kunnen worden van huiselijk geweld. In artikel 2 van het Verdrag (Rijkswijde van het Verdrag) worden de partijen aangemoedigd om dit verdrag toe te passen op alle slachtoffers van huiselijk geweld, dus ook mannen en kinderen.

---

17 Zie artikel 1.b van het Verdrag.

18 Explanatory Report, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, punt 21.

19 Explanatory Report, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, punt 25.

20 Hiermee wordt bedoeld dat deze vormen van geweld moeten worden beschouwd in de context van de heersende ongelijkheid tussen vrouwen en mannen, bestaande stereotypes, genderrollen en discriminatie tegen vrouwen, om adequaat een antwoord te kunnen bieden op de complexiteit van de kwestie. Zie hierover: Explanatory Report, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, punt 43 (Definition of Gender).

21 Artikel 3, e van het Verdrag van Istanbul. De term gender based violence uit de conventie is equivalent aan de term gender based violence die door de Verenigde Naties wordt gebruikt.

22 Zie artikel 3, f van het Verdrag.

## BASISPRINCIPES VASTGELEGD IN HET VERDRAG

In het verdrag worden enkele principes vooropgesteld die in het kader van deze analyse belangrijk zijn, namelijk het non-discriminatiebeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

### NON-DISCRIMINATIE

In artikel 4, 3 van het verdrag (Grondrechten, gelijkheid en non-discriminatie) is een non-discriminatiebepaling opgenomen.

Er wordt gesteld dat *“de uitvoering van de bepalingen van het Verdrag, met name maatregelen ter bescherming van de rechten van slachtoffers, wordt gewaarborgd zonder discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, gender, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere opvatting, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, seksuele geaardheid, genderidentiteit, leeftijd, gezondheid, handicap, burgerlijke staat, migranten- of vluchtelingenstatus of andere status.”*

De woorden ‘of andere status’ zorgen ervoor dat deze lijst eindeloos is.

In de opzet van dit artikel is dan ook vooral de zinsnede ‘migranten- of vluchtelingenstatus of andere status’ belangrijk. Het is duidelijk dat bepaalde groepen van mensen meer discriminatie ondervinden dan andere; het is mogelijk dat migranten- en vluchtelingen-vrouwen uitgesloten worden van ondersteuningsdiensten op basis van hun verblijfsstatus. Hier wordt later dieper op ingegaan, meer bepaald in het stukje over de analyse van de verplichtingen

wat betreft ondersteuningsdiensten en bescherming.

Het niet-discriminatiebeginsel is in feite een fundamenteel principe bij het toepassen van de *due diligence*-standaard (zie ook het zorgvuldigheidsprincipe). Het non-discriminatieprincipe verplicht de staten om hetzelfde niveau van inzet aan de dag te leggen om daden van geweld tegen vrouwen op dezelfde manier te voorkomen, te vervolgen, te onderzoeken, en te bestraffen, net als andere vormen van geweld, en dit ten aanzien van alle vrouwen, ongeacht hun statuut.

### HET ZORGVULDIGHEIDSPRINCIP

Het zorgvuldigheidsprincipe wordt uiteengezet in artikel 5 van het verdrag (Verplichtingen van de staat en zorgvuldigheid). Het *due diligence principle*, of het zorgvuldigheidsprincipe, stelt dat een staat onder het internationaal recht verantwoordelijk is voor het plegen van een internationaal onrechtmatige daad die aan de staat toe te schrijven is<sup>23</sup>. In het kader van internationale mensenrechtenwetgeving, heeft een staat positieve en negatieve verplichtingen. Dit betekent enerzijds dat staatsambtenaren de wet moeten respecteren en zich moeten onthouden van het plegen van onrechtmatige daden, en anderzijds dat zij individuen moeten beschermen tegen het plegen van deze daden door niet-statelijke actoren<sup>24</sup>. Een voorbeeld van een onrechtmatige daad kan in deze context zijn dat de politiediensten van een staat nalaten een vrouw te beschermen

23 Dit principe is vermeld in de International Law Commission's Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001). Dit wordt aanvaard als internationaal gewoonterecht.

24 Explanatory Report, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, punt 57.



tegen huiselijk geweld (positieve verplichtingen), of dat de politiediensten zich zelf zouden bezondigen aan gendergerelateerd geweld ten aanzien van een vrouw (negatieve verplichtingen). Deze verplichtingen zorgen niet voor een resultaatsverbintenis, maar voor een midde-lenverbintenis<sup>25</sup>. De staat moet alle mogelijke middelen inzetten, waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat ze worden ingezet door een verantwoordelijke staat.

In artikel 5 van het verdrag wordt het zorgvuldigheidsprincipe als volgt verwoord:

*“De partijen onthouden zich van elke betrokkenheid bij daden van geweld tegen vrouwen en zien erop toe dat de autoriteiten van de staat, ambtenaren, agenten, instellingen en andere actoren die optreden namens de staat in overeenstemming met deze verplichting handelen. (negatieve verplichtingen).*

*De partijen nemen de nodige wetgevende en andere maatregelen teneinde de vereiste zorgvuldigheid in acht te nemen bij het voorkomen, onderzoeken, bestraffen en bewerkstellingen van herstel na daden van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag en worden gepleegd door actoren die niet behoren tot het staatsapparaat. (positieve verplichtingen).”*

Vooraf de positieve verplichtingen<sup>26</sup> zijn

25 Explanatory Report, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, punt 59.

26 Hier is het van belang om te weten hoe het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de notie van ‘positieve verplichtingen’ begrijpt. Zoals hierboven reeds gesteld wordt in het Explanatory Report duidelijk gesteld dat de maatregelen uit de Conventie van Istanbul geen afbreuk doen aan de positieve verplichtingen van staten om de rechten te beschermen die erkend zijn door het EVRM. Verder wordt gesteld dat de maatregelen ook de caselaw van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in overweging nemen, gezien die caselaw ook belangrijke standaarden stelt op het gebied van geweld tegen vrouwen. Verder wordt gesteld dat de caselaw als leidraad gediend heeft bij de ontwikkeling van de positieve verplichtingen en maatregelen om zulk geweld te voorkomen. Het Hof stelt dat positieve verplichtingen vereisen

in deze analyse relevant. Om bepaalde rechten te beschermen, kan een staat verondersteld worden bepaalde preventie- en beschermingsmaatregelen in te stellen, bepaalde maatregelen van herstel na daden van geweld in te voeren, en bepaalde onderzoeken te doen<sup>27</sup>. Het gebruik van positieve verplichtingen houdt in dat de staat alles zou moeten gedaan hebben om een bepaalde schending te voorkomen, te remediëren en te herstellen<sup>28</sup>. Bij het nalaten hiervan is de staat aansprakelijk voor een daad die anders zou worden toegeschreven aan een niet-staatelijk actor (bijvoorbeeld een echtgenoot, een moeder, een werkgever,...)<sup>29</sup>.

Volgens de VN *Special Rapporteur on Violence Against Women*, Yakin Ertürk, moeten de zorgvuldigheidseisen te goeder trouw worden geïmplementeerd, de plichthouders moeten hun verplichtingen effectief vervullen en niet enkel formele wettelijke bepalingen uitvoeren<sup>30</sup>. Dit rapport van de Special

dat de Partijen de noodzakelijke maatregelen nemen om een bepaald recht veilig te stellen, of, meer specifiek om redelijke en toepasselijke maatregelen aan te nemen om de rechten van de individuen te vrijwaren. Deze maatregelen kunnen juridisch van aard zijn, dit in het geval waar er van de Staat verwacht wordt bepaalde mensenrechtenschendingen te sanctioneren. Het kunnen ook praktische maatregelen zijn. Zie, J-F Akandji-Kombe, ‘Positive obligations under the European Convention on Human Rights - A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights’, Human rights handbooks, No. 7, pagina 7.

27 Artikel 5 van het Verdrag (Verplichtingen van de staat en zorgvuldigheid).

28 De term herstel kan in het kader van de internationale mensenrechten verschillende vormen van herstel inhouden: teruggave, compensatie, rehabilitatie, vergoeding of garantie van niet-herhaling.

29 In het geval van vrouwen die in het buitenland (vaak hun land van oorsprong) geweld ondergaan hebben of in hun land van oorsprong het risico lopen aan dit geweld te worden blootgesteld (of meer specifiek vrouwelijke genitale verminking ondergaan hebben, of hierop risico lopen), betekent dit dat de staat verantwoordelijk is om maatregelen te treffen die vrouwen of meisjes beschermen tegen de mensenrechtenschending, vanaf het moment dat zij zich op het grondgebied van de staat bevinden (gezien het verdrag voor alle mensen zonder onderscheid toepasselijk is, ook voor mensen die geen verblijfsstatuut hebben, of nog niet in de asielpcedure zijn).

30 Yakin ERTÜRK, ‘Integration of the Human Rights of



Rapporteur is duidelijk gebruikt bij de opmaak van het verdrag.

## MINIMUMSTANDAARDEN WAT BETREFT ASIEL EN MIGRATIE

Het hoofdstuk VII van het Verdrag van Istanbul stelt minimumstandaarden in op het gebied van asiel en migratie; en verplicht de lidstaten wetgevende of andere maatregelen te nemen teneinde deze minimumstandaarden te waarborgen.

Het Belgisch Nationaal Actieplan ter bestrijding van alle vormen van gendergerelateerd geweld voor de jaren 2015-2019 (NAP Gendergerelateerd Geweld), dat verschenen is in december 2015, gebruikt de Conventie van Istanbul als basis<sup>31</sup>. Wat betreft het asiel- en migratiebeleid stelt het NAP het volgende:

*“België zal dus zijn actieve rol blijven spelen om de genderdimensie aan bod te laten komen in het asiel- en migratiebeleid via drie afzonderlijke gebieden, te weten de beoordeling van asielaanvragen die afhangt van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), de asielprocedure die afhangt van het CGVS en Vreemdelingenzaken en tot slot de opvang van asielaanvragers die afhangt van FEDASIL of andere gelijkwaardige centra.”*

Deze globale doelstelling valt uiteen in drie onderdelen:

- Toezien op gendergevoelige interpretatie bij de toekenning van het vluchtelingenstatuut;
- Gendergevoelige richtlijnen,

---

Women and the Gender Perspective: Violence against Women - 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, GE.06-10350 (E) 250106, paragraaf 36, pagina 10.

---

31 In die zin wordt het opgedeeld in 6 globale doelstellingen: -een geïntegreerd beleid voor de strijd tegen gendergerelateerd geweld voeren en kwantitatieve en kwalitatieve gegevens verzamelen over alle vormen van geweld -geweld voorkomen -de slachtoffers beschermen en ondersteunen -beschermingsmaatregelen onderzoeken, voortzetten en aannemen -rekening houden met de genderdimensie in het asiel- en migratiebeleid -strijden tegen geweld op internationaal vlak

procedures en ondersteuningsdiensten invoeren in de asielpcedures;

- Asielzoekers die worden vervolgd of dreigen te worden vervolgd wegens hun geslacht, passende opvang bieden.

## VERBLIJFSTITEL

### Verblijfsrecht gebaseerd op echtgenoot of partner

Artikel 59 van het verdrag stelt dat slachtoffers van wie de verblijfstitel afhangt van die van hun echtgenoot of van hun partner bij de beëindiging van hun huwelijk of relatie, in geval zich zeer moeilijke omstandigheden voordoen, op verzoek een eigen verblijfstitel moeten kunnen krijgen, ongeacht de duur van het huwelijk of de relatie (lid 1). In het *Explanatory Report* wordt verduidelijkt dat de situatie waarbij een persoon het slachtoffer is van om het even welke vorm van het geweld besproken in het verdrag, gepleegd door de echtgenoot of partner, moet worden beschouwd als een zeer moeilijke omstandigheid<sup>32</sup>.

In België wordt deze materie geregeld door artikel 11 van de Vreemdelingenwet. Volgens artikel 11 kan er een einde gesteld worden aan het verblijfsrecht van een persoon die op grond van de regeling tot gezinshereniging op het grondgebied verbleef, wanneer er niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden van de gezinshereniging. §2, 4°, lid 3 van datzelfde artikel regelt dan de mogelijkheid voor de minister om geen einde te maken aan het verblijf van de vreemdeling, als die kan aantonen dat hij of zij tijdens het huwelijk (of het

partnerschap) het slachtoffer geweest is van de strafbare feiten als bedoelde in de artikelen 375, 398 tot 400, 402, 403 of 405 van het Strafwetboek. Deze feiten houden het volgende in: verkrachting; opzettelijke verwondingen of slagen; toediening van stoffen die de gezondheid zwaar kunnen schaden of de dood kunnen teweegbrengen en die ziekte of arbeidsongeschiktheid veroorzaken. De persoon die het slachtoffer is van deze strafbare feiten moet sterke bewijzen hebben om dit aan te tonen, het is niet nodig dat het parket de dader strafrechtelijk vervolgt of dat de dader reeds veroordeeld is.

In artikel 42 quater van de Vreemdelingenwet wordt dit ook geregeld voor huwelijken of partnerschappen met Unieburgers.

Ook moeten slachtoffers kunnen bewerkstelligen dat de uitzettingsprocedure wordt opgeschort in het geval van een verblijfstitel die afhankelijk is van hun echtgenoot of partner, zodat ze een eigen verblijfsvergunning kunnen aanvragen (artikel 59, lid 2). In lid 3 is er sprake van een mogelijkheid tot verlenging van de verblijfsvergunning op basis van (1) de persoonlijke situatie, of (2) wanneer hun verblijf noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking bij een onderzoek of een strafrechtelijke procedure.

### Status van personen, slachtoffer van een gedwongen huwelijk

Op basis van artikel 59, lid 4 moeten lidstaten waarborgen dat slachtoffers van gedwongen huwelijken, die voor dat huwelijk naar een ander land zijn overgebracht en als gevolg daarvan hun verblijfstitel hebben verloren in het land waar zij hun vaste woon- of verblijfplaats hebben, deze verblijfstitel kunnen herkrijgen.

32

Overweging 303 van het Explanatory Report.

Het *Explanatory Report* legt uit dat dit gaat om situaties waarbij een slachtoffer van een gedwongen huwelijk dat een verblijfstitel heeft voor een land dat partij is bij het verdrag, voor een gedwongen huwelijk naar een ander land wordt gebracht, hetgeen resulteert in het verlies van de verblijfstitel (in veel landen van Europa vervalt een verblijfstitel wanneer de houder ervan meerdere maanden achtereen niet in het land is). Het verdrag voorziet de mogelijkheid de verblijfstitel terug te krijgen wanneer het huwelijk ontbonden wordt.

Een voorbeeld ter illustratie, als een meisje of vrouw van een lidstaat van de Raad van Europa (bijvoorbeeld België) waar zij haar gewoonlijke woonplaats en verblijfstitel heeft, naar Guinée wordt gebracht om daar gedwongen te trouwen, en ze daardoor haar in België verblijfsrecht verliest, kan ze volgens dit artikel procedures instellen om het verblijfsrecht terug te krijgen.

## GENDERGERELATEERDE ASIELVERZOEKEN (ARTIKEL 60 VAN HET VERDRAG)

### **Gendergerelateerd geweld is een vorm van vervolging (artikel 60, lid 1 van het verdrag)**

Artikel 60 van het Verdrag van Istanbul verplicht de lidstaten te waarborgen dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen erkend wordt als een vorm van vervolging in de zin van artikel 1, A, tweede lid van het internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen (verder: Verdrag van Genève) en als een vorm van ernstige schade die aanleiding geeft tot subsidiaire bescherming. Het *Explanatory Report* verduidelijkt dat het erkennen van gendergerelateerd geweld

als een vorm van vervolging in de zin van artikel 1, A, tweede lid, impliceert dat men erkent dat een vrouw vervolgd kan worden omwille van haar gender, namelijk door haar identiteit en status als een vrouw<sup>33</sup>.

Meisjes en vrouwen die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld kunnen dus bescherming vragen in een derde land wanneer hun eigen land faalt hen te beschermen tegen vervolging. Dit principe was reeds erkend door de interpretatie van het Verdrag van Genève door het UNHCR in hun richtlijnen over internationale bescherming<sup>34</sup>, en in de Europese Kwalificatierichtlijn<sup>35</sup>; het verdrag maakt dit principe nu juridisch

bindend voor de lidstaten van de Raad van Europa.

Gendergerelateerde vervolging uit zich in verschillende vormen van geweld, zoals seksueel geweld, huiselijk geweld, gedwongen huwelijken, VGV, vervolging wegens het overschrijden van sociale normen en waarden, eerwraak, gedwongen prostitutie, gedwongen

33 Volledigheidshalve moet hieraan worden toegevoegd dat artikel 60 van het Verdrag van Istanbul aansluit bij de soortgelijke bepaling uit de EU Kwalificatierichtlijn. In artikel 9 van deze richtlijn wordt immers gesteld dat daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard ook daden van vervolging kunnen zijn in de zin van artikel 1, onder A, van het Verdrag van Genève. Zie hiervoor artikel 9, 2, f) van de richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad (Kwalificatierichtlijn) van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking).

34 UNHCR, 'Guidelines on International Protection No.1: Gender related Prosecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees', 7 mei 2002, HCR/GIP/02/01.

35 Artikel 9 lid 2 onder (a) van de Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011) erkent dat daden van vervolging de vorm kunnen aannemen van seksueel geweld en dat het daden van genderspecifieke aard kunnen zijn. Volgens artikel 10 moet er rekening gehouden worden met genderaspecten bij het bepalen of iemand tot een specifieke sociale groep behoort.

sterilisatie en gedwongen abortus<sup>36 37</sup>.

Artikel 60 van het verdrag maakt aldus een expliciete brug naar het Verdrag van Genève. In België worden bepaalde groepen kwetsbare vrouwen door het Commissariaat Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen beschouwd als behorende tot een sociale groep in de zin van het Verdrag van Genève<sup>38</sup>. Indien zij een gegronde vrees voor vervolging aantonen omwille van het behoren tot die sociale groep, kunnen zij de vluchtelingenstatus krijgen.

Voor lidstaten van de Raad van Europa die gendergerelateerde asiolverzoeken nog niet op deze manier behandelen, is deze bepaling uit het Verdrag echter wel een grote stap vooruit.

### Gendersensitieve interpretatie van asiolverzoeken (artikel 60, lid 2 van het verdrag)

Artikel 60, lid 2 vormt een aanvulling op de verplichting uit lid 1 van hetzelfde artikel, hierboven behandeld. Dit lid vereist dat elk van de gronden uit het Verdrag van Genève op gendersensitieve wijze

zouden worden uitgelegd en toegepast. De gegronde vrees voor vervolging moet betrekking hebben op één of meer van de gronden voor asiel uit de Conventie. In de beoordeling van de gronden voor vervolging wordt gendergerelateerd geweld meestal binnen de grond van het behoren tot een bepaalde sociale groep gerekend, zodat de andere gronden over het hoofd worden gezien<sup>39</sup>.

Het verzekeren van een gendersensitieve interpretatie van asiolverzoeken betekent het erkennen en begrijpen van de impact die gender kan hebben op de redenen voor het type vervolging of de geleden schade. In het *Explanatory Report* wordt ook benadrukt dat dit niet betekent dat alle vrouwen automatisch het vluchtelingenstatuut verkrijgen<sup>40</sup>. Het zal uiteraard afhangen van de specifieke omstandigheden van elke individuele zaak om uit te maken of er een gegronde vrees voor vervolging is.

---

36 Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, jaarverslag 2012, p. 20.

37 De preambule van het Verdrag verwoordt het als volgt: 'Erkennende, met grote bezorgdheid, dat vrouwen en meisjes vaak worden blootgesteld aan ernstige vormen van geweld, zoals huiselijk geweld, seksuele intimidatie, verkrachting, gedwongen huwelijk, misdrijven gepleegd in het kader van de zogenaamde „eer” en genitale verminking, die een ernstige schending van de mensenrechten van vrouwen en meisjes vormen en een belangrijk obstakel voor de verwezenlijking van de gelijkheid van vrouwen en mannen.'

38 Uit onderzoek van Vluchtelingenwerk en het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen blijkt inderdaad dat het CGVS een ruime interpretatie heeft van het behoren tot een sociale groep, zie: Vluchtelingenwerk, CIRÉ en het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen, '60 jaar Vluchtelingenverdrag - een analyse van de Belgische Praktijk en Internationaal en Europees kader', juni 2012, p. 18-22 en Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "De vrouw in de Belgische asielpprocedure", 29 oktober 2014, toegankelijk via volgende link: [http://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/de\\_vrouw\\_in\\_de\\_belgische\\_asielpprocedure.pdf](http://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/de_vrouw_in_de_belgische_asielpprocedure.pdf).

---

39 Zie overweging 312 van het Explanatory Report.

40 Deze overweging herhaalt de redenering uit de Genderrichtlijn van het UNHCR, zie voetnoot 24.

## Gendersensitieve procedure (artikel 60, lid 3 van het verdrag)

Volgens het derde lid van artikel 60 worden partijen verplicht maatregelen te nemen zodat de opvangprocedures en ondersteuningsdiensten voor asielzoekers gendersensitief zouden zijn. Het artikel stelt het volgende:

*“De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om gendersensitieve opvangprocedures en ondersteuningsdiensten voor asielzoekers op te zetten alsmede genderrichtlijnen en gendersensitieve asielprocedures, met inbegrip van de vaststelling van de vluchtelingenstatus en verzoeken om internationale bescherming.”*

Dit artikel vermeldt meerdere verplichtingen voor de lidstaten, die in het *Explanatory Report* worden uitgediept. In het rapport worden in overweging 314-317 enkele acties vermeld, als mogelijke voorstellen voor het implementeren van de maatregelen uit artikel 60, paragraaf 3. Deze maatregelen zijn goede praktijken die reeds in andere landen bestaan. De lidstaten hebben geen verplichting deze specifieke voorstellen aan te nemen, en mogen dus zelf beslissen op welke manier ze de gendersensitieve procedures, richtlijnen of ondersteuningsdiensten willen organiseren.

### Gendersensitieve opvangprocedures

Deze opvangprocedures moeten de verschillen tussen mannen en vrouwen wat betreft ervaringen en speciale beschermingsnoden in rekening nemen. Dit betekent dat het recht op bescherming in overweging moet worden genomen waar het minimumstandaarden voor de opvang betreft.

Het *Explanatory Report* geeft een aantal voorbeelden van gendersensitieve opvangprocedures aan: een zo vroeg mogelijke detectie en identificatie van slachtoffers van geweld tegen

vrouwen; afzonderlijke accommodatie voor ongehuwde vrouwen en mannen; afzonderlijke toiletten; kamers die van binnenuit kunnen worden afgesloten; genoeg verlichting in de opvangstructuur; bescherming door bewakers, ook vrouwelijke, die opgeleid zijn in verband met de genderspecifieke behoeften van de bewoners; vorming en opleiding voor het personeel van de centra; het verschaffen van informatie voor vrouwen en meisjes over gendergerelateerd geweld en de mogelijke ondersteuningsdiensten;...

In het NAP Gendergerelateerd Geweld wordt de detectie van VGV in de opvangstructuren expliciet naar voren geschoven als een te nemen maatregel. Verder wordt gesteld dat de verwijzing naar ondergane geweldplegingen –met inbegrip van VGV– aan het formulier voor het medische intakegesprek moet worden toegevoegd, dat er socio-medische opvolging moet zijn van de betrokkene, dat er informatie beschikbaar moet zijn over de VGV-context in België en dat de persoon naar gespecialiseerde organisaties moet worden doorverwezen.

### Ondersteuningsdiensten

De lidstaten moeten ondersteuningsdiensten voorzien, die op een gendersensitieve manier en aangepast aan de specifieke behoeften van de vrouwen begeleiding kunnen verschaffen. Deze begeleiding omvat psychosociale en crisisondersteuning, maar ook medische zorg voor overlevers van een trauma. Deze ondersteuningsdiensten moeten vrouwen *empoweren* om hen in staat te stellen hun leven terug op te bouwen.

### Ontwikkelen en implementeren van genderrichtlijnen

De lidstaten hebben de verplichting genderrichtlijnen te ontwikkelen, zodat de relevante actoren zouden begrijpen hoe ze gendersensitieve elementen kunnen

opnemen in hun beleid en praktijk. Richtlijnen zijn een essentieel referentiepunt voor de bewustmaking over de specifieke beschermingsnoden van vrouwelijke asielzoekers die gendergerelateerd geweld hebben ondergaan. Deze richtlijnen zouden het bewustzijn van en de reactie op culturele en religieuze gevoeligheden of persoonlijke factoren vergroten, en het ondergane trauma erkennen.

### **Gendersensitieve asielprocedure**

Een laatste verplichting in dit artikel is de vaststelling van een gendersensitieve asielprocedure, dit is zowel van toepassing op de procedure over de vaststelling van de erkenning als vluchteling als op de procedure voor de toepassing van subsidiaire bescherming.

Het Explanatory Report geeft ook hier enkele elementen van een gendersensitieve asielprocedure (niet exhaustief): het verschaffen van informatie aan vrouwen over de asielprocedure, de mogelijkheid voor 'vrouwen ten laste' (die samen met hun partner of hun familie asiel aanvragen) om een apart interview te hebben zonder de aanwezigheid van hun familieleden, de mogelijkheid voor vrouwen om onafhankelijke beschermingsnoden en gendergerelateerde vrees op te werpen, waardoor ze een eigen asielverzoek kunnen indienen, genderrichtlijnen over de toekenning van het statuut en de training, gendersensitieve interviews door de interviewer en een tolk wanneer nodig, mogelijkheid voor de verzoekster om haar voorkeur wat betreft het geslacht van de interviewer en de tolk te laten kennen, en het respect voor confidentialiteit van de informatie verzameld tijdens het interview.

Interessant in dit opzicht is dat het Explanatory Report ter zake verwijst naar de aanbeveling en de resolutie van de Parliamentary Assembly van 2010 over

gendergerelateerde asielverzoeken<sup>41</sup>.

In België wordt al voor een groot stuk rekening gehouden met de positie van de vrouw in de asielprocedure. Een rapport van Vluchtelingenwerk Vlaanderen en het Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen<sup>42</sup> toont aan dat het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen reeds verschillende waarborgen inbouwde om een vertrouwelijke sfeer te creëren om gendergerelateerde asielverzoeken te kunnen beoordelen<sup>43</sup>. Zo kunnen asielzoekers op het formulier bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) aangeven dat zij een voorkeur hebben voor een protection officer en tolk van hetzelfde geslacht. De opleiding van protection officers specifieke aandacht aan gendergerelateerde vervolging en aan het horen van (mogelijke) slachtoffers van dergelijke vervolging<sup>44</sup>.

Er zijn echter ook in België nog enkele knelpunten, die moeten worden opgelost met het oog op een volledige implementatie van de Conventie van Istanbul. Deze knelpunten staat uitgewerkt in de tekst die Geertrui Daem schreef ter aanleiding van de conferentie van INTACT en GAMS 'De Conventie van Istanbul: een nieuwe tool in de strijd tegen VGV' op 23 oktober 2015<sup>45</sup>. Ook in de aanbevelingen van

---

41 Zie Explanatory Report, overweging 317. Er wordt verwezen naar : Resolutie 1765 (2010) en Aanbeveling 1940 (2010) over gendergerelateerde asielverzoeken.

42 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "De vrouw in de Belgische asielprocedure", 29 oktober 2014, toegankelijk via volgende link: [http://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/de\\_vrouw\\_in\\_de\\_belgische\\_asielprocedure.pdf](http://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/de_vrouw_in_de_belgische_asielprocedure.pdf).

43 G. Daem, De impact van de Conventie van Istanbul op internationale bescherming, Presentatie van het BCHV tijdens de INTACT/GAMS Conferentie "De Conventie van Istanbul: een nieuwe tool in de strijd tegen VGV", 23 oktober 2015, [www.intact-association.org/nl](http://www.intact-association.org/nl)

44 Ibid.

45 Deze en andere teksten zijn terug te vinden in de farde met tussenkomsten tijdens de conferentie, terug te vinden via de volgende link: [www.intact-association.org/nl](http://www.intact-association.org/nl)



INTACT<sup>46</sup> wordt hier de nadruk op gelegd.

Deze knelpunten worden hier kort overgenomen.

- De asielinstanties dienen een blijvende aandacht te hebben voor het recht van de vrouw op een individuele beoordeling van haar asielaanvraag, ook al komt haar asielrelaas sterk overeen met dat van haar man. Dit impliceert dat vrouwen de mogelijkheid moeten hebben om onafhankelijke noden tot bescherming in te roepen.
- De asielinstanties onderzoeken spontaan of er gendergerelateerde motieven zijn, ook als de vrouw deze niet expliciet naar voren brengt<sup>47</sup>. De redenering die hierachter schuilgaat is dat de situatie van vrouwen in bepaalde landen dermate slecht is dat zij automatisch tot de risicogroep behoren. Dit is duidelijk toepasbaar voor niet-besneden vrouwen uit landen waar de prevalentiegraad van VGV zeer hoog is.
- De bewijslast mag niet te hoog worden gelegd voor gendergerelateerde vervolging. Als uitgangspunt dient een "redelijke waarschijnlijkheid van vervolging ingeval van terugkeer..." gehanteerd te worden. Aangezien vrouwen vaak vervolgd worden in de private sfeer

46 INTACT, 'De internationale bescherming en de vrouwelijke genitale verminkingen (VGV)', actualisatie juni 2014, 2014. [www.intact-association.org/nl](http://www.intact-association.org/nl)

47 Dit ligt vervat in het beginsel van de samenwerkingsplicht die voortvloeit uit de UNHCR richtlijnen, Europese regelgeving en rechtspraak. Zie in het bijzonder: M. M. tegen Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland en Attorney General, C-277/11, 22 november 2012, <http://www.refworld.org/docid/50af68c22.html>, §66: "Concreet houdt deze op de lidstaat rustende samenwerkingsplicht dus in dat, indien de door de verzoeker om internationale bescherming aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, de betrokken lidstaat in deze fase van de procedure actief met de verzoeker moet samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven."

en zij hierover dus vaak geen documenten of bewijzen hebben, dient de bewijslast in casu verlaagd te worden.

- Een gendersensitieve asielprocedure erkent dat trauma, angst, bepaalde taboes, gebrek aan vertrouwen en schaamte over bepaalde feiten een impact kunnen hebben op de weergave van het asielrelaas<sup>48</sup>. In dit kader valt de verdwijning van de psy-cel binnen het CGVS erg te betreuren.

## NON-REFOULEMENTBEGINSEL, SPECIFIEK TOEGEPAST OP SLACHTOFFERS VAN GENDERGERELATEERD GEWELD

Het non-refoulementbeginsel is de essentie van het internationaal asielrecht. Het is opgenomen in artikel 33 van de Verdrag van Genève, en in vele andere VN-verdragen. Volgens dit beginsel mogen staten geen asielzoekers of vluchtelingen terugzenden naar een land waar hun leven of vrijheid bedreigd worden, of waar ze onderworpen zouden worden aan foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen.

De bepaling van het Verdrag van Genève stelt: "*No Contracting State shall expel or return ('refouler') a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion*".<sup>49</sup> Het is duidelijk dat ook het non-refoulementbeginsel

48 Zie ook: BCHV-CBAR, "Trauma, geloofwaardigheid en bewijs in de asielprocedure", Augustus 2014, <http://www.cbar-bchv.be/Portals/0/Juridische%20informatie/Asiel/Analyses/CBARAnalysepsy.pdf>

49 Art. 33(1) Vluchtelingenverdrag.



gelimiteerd is in de zin dat de bedreiging moet gebaseerd zijn op de vijf vervolgingsgronden.

In artikel 61 wordt het beginsel nogmaals herhaald, met focus op slachtoffers van gendergerelateerd geweld die vervolging vrezden wanneer ze zouden worden teruggezonden. De herhaling van dit principe voor slachtoffers van gendergerelateerd geweld is belangrijk, omdat in sommige gevallen asielaanvragen van vrouwen gebaseerd op gendergerelateerd geweld niet worden behandeld volgens één van de vijf vervolgingsgronden.

## NATIONALE BESCHERMING EN PREVENTIE, INTEGRAAL BELEID

### TOEPASSING VAN DE NATIONALE BESCHERMINGS- EN PREVENTIEBEPALINGEN

Het Verdrag van Istanbul heeft naast het deel over asiel en migratie, ook een nationaal luik, namelijk verplichtingen op het vlak van nationale bescherming en preventie (waaronder bepalingen over sensibilisering, artikel 13 en onderwijs, artikel 14, vorming van hulpverleners, artikel 15, informatieverstrekking, artikel 19, enzovoort). Deze bepalingen zijn ook van toepassing op alle vrouwen die zich op het grondgebied van partijen bij het Verdrag bevinden, dus ook zij die zich in de hoedanigheid van asielzoekster of uitgeprocedeerde bevinden.

Artikel 4, §3 van het Verdrag stelt namelijk dat:

*“De uitvoering van de bepalingen van dit Verdrag door de partijen, met name maatregelen ter bescherming van de rechten van slachtoffers, wordt gewaarborgd zonder discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, gender, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere opvatting, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, seksuele geaardheid, genderidentiteit, leeftijd, gezondheid, handicap, burgerlijke staat, migranten- of vluchtelingenstatus of andere status.”*

Hieruit volgt dat bepalingen zoals artikel 11 (het verzamelen van gegevens en onderzoek), artikel 22 (gespecialiseerde ondersteuning), artikel 23 (opvangplaatsen), artikel 24 (telefonische hulplijnen), artikel 25 (ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld), enzovoort, van toepassing zijn op alle vrouwen

en meisjes die zich op het grondgebied van België, en bij uitbreiding, een lidstaat van de Raad van Europa bevinden. Dit gaat ook om vrouwen en meisjes die zich in de asielprocedure bevinden, maar volgens artikel 4, §3, ook zij die uitgeprocedeerd zijn.

Een belangrijke noot bij alle bepalingen uit het verdrag die belangrijk zijn voor migrantenvrouwen (zonder statuut) is de vraag wat bedoeld wordt met slachtoffers. Zijn vrouwen die hier toekomen omdat ze gendergerelateerd geweld in hun thuisland ontvlucht zijn, of zijn vrouwen die tijdens hun vlucht het slachtoffer geworden zijn van gendergerelateerd geweld, ook slachtoffers? Of zijn het enkel slachtoffers in de zin van het verdrag wanneer zij op het grondgebied van een partij bepaald gendergerelateerd geweld of huiselijk geweld hebben meegemaakt? Hoe kan een vrouw bewijzen dat ze slachtoffer is van bepaald geweld - in aanmerking genomen dat gendergerelateerd geweld steeds zeer moeilijk te bewijzen valt?

In artikel 3 (begripsomschrijvingen) wordt een definitie gegeven van 'slachtoffer' (artikel 3, e): elke natuurlijke persoon die wordt blootgesteld aan de gedragingen omschreven onder de letters a en b. De letters a en b van dat artikel geven de definities van de begrippen: 'geweld tegen vrouwen' en 'huiselijk geweld'.

*Geweld tegen vrouwen: een schending van de mensenrechten en een vorm van discriminatie van vrouwen. Hieronder wordt verstaan alle vormen van gendergerelateerd geweld die leiden of waarschijnlijk zullen leiden tot fysiek, seksueel of psychologisch letsel of leed of economische schade voor vrouwen, met inbegrip van bedreiging met dit soort geweld, dwang of willekeurige vrijheidsberoving, ongeacht of dit in het openbaar of in de privésfeer geschiedt.*

*Huiselijk geweld: alle vormen van fysiek,*

*seksueel, psychologisch of economisch geweld dat plaatsvindt binnen het gezin of het huishouden of tussen voormalige of huidige echtgenoten of partners, ongeacht of de dader in dezelfde woning als het slachtoffer verblijft of heeft verbleven.*

Het *Explanatory Report* geeft hier geen verdere uitleg. Er wordt gesteld dat geweld tegen vrouwen enkel kan voorkomen tegen vrouwen en meisjes, en dat huiselijk geweld ook mannen en jongens als slachtoffer kan hebben. Er wordt gesteld dat de term 'vrouw' ook meisjes inhoudt en dat de term slachtoffer moeten worden verstaan in overeenstemming met het verdrag.

Op de boven opgelijste vragen wordt geen antwoord verschaft, waardoor de toepassing van het verdrag mijn inziens zeer breed is, en dus ook van toepassing zou moeten zijn op vrouwen die gevlucht zijn voor gendergerelateerd geweld. Blijft nog de vraag hoe dit praktisch zal worden toegepast.

Een andere belangrijke vaststelling met betrekking tot de reikwijdte van het verdrag is terug te vinden in overweging 47 van het *Explanatory Report*, waarin het het volgende wordt gesteld:

*"This Convention is an agreement between states, which would create obligations only for them. The provisions contained in Articles 3 and 4 do not create any new rights but clarify existing human rights. Any obligations for individuals would follow from such legislative and other measures which Parties adopt in accordance with the Convention."*

Hiermee wordt bedoeld dat er in het verdrag zelf geen individuele rechten worden in het leven geroepen, er worden slechts verplichtingen gecreëerd voor de partijen bij het verdrag, en de individuen kunnen slechts van de overeenkomstige rechten gebruik maken op het moment dat de Partijen de verplichtingen

omzetten in nationale wetgeving en andere maatregelen. Het is niet duidelijk welke gevolgen deze zinsnede heeft, deze verduidelijking is ook nergens terug te vinden in de tekst van het verdrag zelf.

Het kan zijn dat de asielinstanties en de opvangcentra rekening zullen moeten houden met deze bepalingen, maar de regels waardoor aan een bepaalde groep van personen asiel wordt toegekend, worden *as such* niet beïnvloed.

Toch kan er ook op een andere manier een impact zijn op het asielrecht (of op asielverzoeken van specifieke individuen op zich): door de ondersteuning van bepaalde slachtoffers van seksueel geweld zal meer aandacht worden geschonken aan de ervaringen en trauma's van bepaalde slachtoffers van dat seksueel geweld. Op die manier zullen bepaalde vrouwen die slachtoffer waren van gendergerelateerd geweld in het land van oorsprong in de asielprocedure beter hun verhaal kunnen vertellen.

Hier zijn de positieve verplichtingen voor de staat van belang, en meer specifiek de verplichting deze daden van geweld te voorkomen (artikel 5, §2 van het Verdrag: *De partijen nemen de nodige wetgevende en andere maatregelen teneinde de vereiste zorgvuldigheid in acht te nemen bij het voorkomen, onderzoeken, bestraffen en bewerkstellingen van herstel na daden van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag en worden gepleegd door actoren die niet behoren tot het staatsapparaat*). Hieruit zou dan volgen dat de staat toch onder de verplichting staat dit seksueel geweld ten allen tijde te voorkomen, bijvoorbeeld door in bepaalde gevallen de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus te verlenen.

## PREVENTIE

Er is in het verdrag een heel hoofdstuk gewijd aan preventie. Artikel 12 stelt dat de partijen maatregelen moeten nemen om veranderingen in de sociale en culturele gedragspatronen van vrouwen en mannen te stimuleren om vooroordelen, gewoonten, tradities en alle andere praktijken gebaseerd op het idee dat vrouwen inferieur zouden zijn of op stereotype rollen van vrouwen en mannen, uit te bannen. Verder stelt het artikel dat er maatregelen moeten genomen worden om alle vormen van geweld in het verdrag te voorkomen.

De derde paragraaf van datzelfde artikel is ook belangrijk voor migrantenvrouwen die verblijven in de landen van de Raad van Europa. In dezelfde zin als artikel 4, paragraaf 3 (waarborgen voor anti-discriminatie bij de toepassing van het verdrag) stelt de derde paragraaf van artikel 12 stelt namelijk:

*“Maatregelen genomen uit hoofde van dit hoofdstuk houden rekening met en behandelen de specifieke behoeften van personen die kwetsbaar zijn vanwege specifieke omstandigheden en plaatsen de mensenrechten van alle slachtoffers centraal.”*

In het Explanatory Report wordt als ratio legis gesteld dat daders vaak kwetsbare personen uitkiezen omdat ze weten dat zij zich minder goed kunnen verdedigen - om de dader te vervolgen of voor andere vormen van herstel - omwille van hun situatie.

Deze paragraaf vereist dus 'positive action'<sup>50</sup>. Interessant is dat hier de notie 'kwetsbaarheid' wordt aangehaald. In de tekst zelf wordt niet specifiek uitgelegd wat daarmee wordt bedoeld. Er is sprake van kwetsbaarheid vanwege

---

50 Zie Explanatory Report bij de Conventie van Istanbul, pagina 16.

specifieke omstandigheden. Het Explanatory Report geeft wel meer uitleg. Personen kwetsbaar vanwege specifieke omstandigheden zijn: zwangere vrouwen en vrouwen met jonge kinderen, vrouwen met een handicap, met inbegrip van vrouwen met mentale of cognitieve beperkingen, personen die in landelijke of afgelegen gebieden wonen, vrouwen met een verslaving, sekswerkers, personen van nationale of etnische minderheden, daarbij inbegrepen vrouwen met een 'achtergrond', migranten, daarbij inbegrepen migranten zonder statuut en vluchtelingen, LGBTI personen en personen met HIV, dakloze personen, kinderen, en ouderen.

Vrouwen op de vlucht zijn dus zeker kwetsbare personen volgens de Conventie van Istanbul.

Paragraaf 2 en 3 van artikel 12 vereisen dus dat lidstaten positieve actie ondernemen om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen, met een specifieke focus op kwetsbare vrouwen.

### Training

Artikel 15 voorziet in de training van beroepskrachten. Dit gaat om professionelen die te maken hebben met slachtoffers of plegers van alle daden van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag. Deze personen moeten gevormd worden over het voorkomen en opsporen van dit soort geweld, over de gelijkheid van vrouwen en mannen, de behoeften en rechten van slachtoffers alsmede over hoe te voorkomen dat de slachtoffers opnieuw slachtoffer worden (revictimisation).

Paragraaf 2 van dat artikel bevorderen de partijen dat de training ook handelt over de gecoördineerde samenwerking tussen de verschillende instanties zodat de doorverwijzing van gevallen geweld alomvattend is en adequaat verloopt.

Volgens het Explanatory Report moet deze vorming ervoor zorgen dat het bewustzijn bij deze professionelen verhoogd wordt, waardoor de dienstverlening en steun voor de slachtoffers verbeterd wordt.

Wat betreft VGV is het volgens ons belangrijk dat professionelen uit verschillende sectoren nog gevormd worden. Gezien VGV een vorm van gendergerelateerd geweld is, die zeer specifiek en intiem is, en waar bij veel gemeenschappen een taboe rond heerst, is vorming noodzakelijk. Wat VGV betreft is de doorverwijzing tussen verschillende hulpverleners zeer belangrijk, gezien het vaak gaat over mensen in verschillende sectoren die met elkaar samenwerken.

## BESCHERMING EN ONDERSTEUNING

Volgens het verdrag nemen de partijen wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn ter bescherming van alle slachtoffers tegen verdere daden van geweld<sup>51</sup>. Belangrijk is dat de dienstverlening niet afhankelijk mag zijn van de bereidheid van het slachtoffer aangifte te doen of te getuigen tegen een dader.

### Informatie

Volgens artikel 19 moeten de partijen waarborgen dat slachtoffers tijdig adequate informatie zouden ontvangen in een taal die zij begrijpen over de beschikbare vormen van ondersteuning en wettelijke maatregelen. Belangrijk is op te merken dat deze informatie tijdig moet worden overgemaakt aan slachtoffers. 'Tijdig' wordt niet in het Explanatory Report gedefinieerd. Er wordt gesteld dat 'in the immediate aftermath of violence, victims are not always in a position to take fully informed and empowered

51

Zie artikel 18 van het Verdrag.

decisions and many lack a supportive environment'. Het hoofddoel van dit artikel is dat slachtoffers informatie kunnen krijgen over verschillende types van dienstverlening en wettelijke maatregelen die beschikbaar zijn voor hen. Dit kan informatie zijn over welke type van hulp ze kunnen krijgen en waar ze die hulp kunnen krijgen. De woorden 'adequate informatie' houden in dat de informatie voldoende de nood van het slachtoffer voor informatie invult. Dit kan betekenen dat niet enkel de naam van een dienstverleningsorganisatie wordt vermeld, maar ook informatie over contactgegevens, openingsuren, en informatie over de exacte dienstverlening. Als dit noodzakelijk zou zijn, moet deze informatie verkrijgbaar zijn in een andere taal dan de nationale taal/talen van het land. Dit verplicht de partijen niet om deze informatie te verschaffen in om het even welke taal maar wel in de taal die het meest worden gesproken in het land.

Het is duidelijk dat dit artikel belangrijk is voor migrantenvrouwen (zonder statuut). Zij kunnen bijvoorbeeld op die manier geïnformeerd worden over juridische mogelijkheden om hun situatie te verbeteren.

### Ondersteuningsdiensten

Wat betreft de ondersteuningsdiensten wordt er in het verdrag een onderscheid gemaakt tussen de algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20) en de specifieke ondersteuningsdiensten.

De ondersteuningsdiensten worden verder onderverdeeld in:

- Bijstand bij individuele/collectieve klachten (artikel 21)
- Opvangplaatsen (artikel 23)
- Telefonische hulplijnen (artikel 24)
- Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld (artikel 25)

- Bescherming en ondersteuning van kinderen die getuige zijn (artikel 26)

### Algemene ondersteuningsdiensten

Een zeer belangrijk artikel uit het verdrag voor vrouwen (zonder statuut) is artikel 20. Volgens paragraaf 1 nemen de partijen wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de slachtoffers toegang hebben tot diensten die hun herstel na geweld kunnen vergemakkelijken. Deze maatregelen omvatten diensten op het gebied van juridische en psychologische advisering, financiële ondersteuning, huisvesting, onderwijs, trainen en ondersteuning bij het vinden van werk. Dit zijn de 'algemene ondersteuningsdiensten' uit het Verdrag. Dit houdt hulp in die wordt aangeboden door publieke diensten zoals sociale diensten, gezondheidsdiensten en werkgelegenheidsdiensten. Hier gaat het om lange termijnhulp en dit gaat om diensten die niet specifiek in het leven zijn geroepen voor de slachtoffers maar het algemene publiek dienen.

Volgens het Explanatory Report zijn veel slachtoffers zijn reeds opgevolgd door zulke diensten, maar wordt hun specifieke moeilijke situatie en trauma niet per se voldoende of systematisch in rekening gebracht. Dit artikel verplicht de lidstaten om te verzekeren dat slachtoffers toegang krijgen tot zulke diensten, dat ze op een ondersteunende manier worden behandeld en dat hun noden worden ingevuld.

In paragraaf 2 van dat artikel wordt gesteld dat de partijen maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat slachtoffers toegang hebben tot gezondheidszorg en maatschappelijke hulpverlening, dat de diensten over voldoende middelen beschikken en dat de beroepskrachten opgeleid worden voor het opvangen van slachtoffers en voor het hen doorverwijzen naar de passende diensten.



Het Explanatory Report zegt daarover dat gezondheidsdiensten en sociale diensten vaak de eersten zijn die met slachtoffers in contact komen. Paragraaf twee heeft als doel ervoor te zorgen dat deze diensten genoeg middelen zouden hebben om te kunnen ingaan op lange termijnnoden, en dat beroepskrachten zouden worden gevormd om de slachtoffers adequaat te kunnen ondersteunen.

De specifieke of gespecialiseerde ondersteuningsdiensten zijn de diensten die zich gespecialiseerd hebben in het bieden van aangepaste ondersteuning en hulp voor de –vaak directe– noden van slachtoffers van specifieke vormen van geweld tegen vrouwen of huiselijk geweld, en niet open zijn voor het algemene publiek. Deze diensten wordt soms georganiseerd door overheidsdiensten, maar het overgrote deel van deze specialistische diensten worden aangeboden door niet-gouvernementele organisaties, zoals bijvoorbeeld de sociale diensten van vzw's.

Hierbij is belangrijk op te merken dat in het Explanatory Report (in overweging 68 – bij artikel 9 over de non-gouvernementele organisaties en civil society) wordt erkend dat, in de meeste lidstaten, het overgrote deel van de ondersteuningsdiensten voor slachtoffers van huiselijk geweld, en diensten voor slachtoffers van andere vormen van geweld tegen vrouwen, worden georganiseerd door niet-gouvernementele organisaties of civil society organisaties. Er wordt gesteld dat deze organisaties een lange traditie hebben van het bieden van onderdak, juridische bijstand, medische en psychologische ondersteuning en het organiseren van hotlines en andere essentiële diensten.

Ook in België is dat het geval, met ondersteuningsdiensten zoals INTACT, GAMS, CEMAVIE, WOMAN'DO, Solentra en vele anderen.

In artikel 9 van het Verdrag wordt het

belang van de bijdrage van deze organisaties benadrukt. Lidstaten worden verplicht hun werk te erkennen, door het aanboren van hun ervaring en expertise en door hen als partners te betrekken bij multidisciplinaire samenwerking of voor de implementatie van overheidsbeleid. Verder worden de partijen verplicht om het werk van deze NGO's en civil society organisaties actief te ondersteunen en aan te moedigen.

### **Bijstand bij individuele/collectieve klachten**

Volgens artikel 21 waarborgen de partijen dat slachtoffers beschikken over informatie en toegang hebben tot toepasselijke regionale en internationale individuele/collectieve klachtenmechanismen. De partijen bevorderen dat de bijstand aan slachtoffers die dergelijke klachten indienen op empathische en deskundige wijze wordt verstrekt. Volgens het Explanatory Report gaat dit over klachtenmechanismen zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Dit artikel wilt ervoor zorgen dat slachtoffers informatie krijgen over de toegang tot deze mechanismen. Deze informatie houdt bijvoorbeeld kennis in over de ontvankelijkheidscriteria en de procedurele vereisten voor het verzoek. De bedoeling is dat lidstaten, eens de nationale rechtsmiddelen uitgeput zijn, de slachtoffers niet zouden tegenhouden toegang te krijgen tot deze mechanismen. De bijstand houdt in dat slachtoffers geholpen worden bij het indienen van hun verzoek. Deze bijstand kan worden georganiseerd door de staat, de balies, bepaalde organisaties, NGO's of andere actoren. 'Bijstand' kan bestaan uit het geven van informatie en juridisch advies. De bijstand moet aangepast zijn aan de noden van het slachtoffer, zodat de toegang tot de klachtmechanismen wordt vergemakkelijkt.

## Gespecialiseerde ondersteuning

Artikel 22 is het tweede deel van de ondersteuning –gespecialiseerde ondersteuning– waarbij artikel 20 over de algemene ondersteuningsdiensten ging.

Artikel 22 luidt als volgt:

*“De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te voorzien in of regelingen te treffen voor een geografisch adequaat gespreide, rechstreekse, korte en lange termijn gespecialiseerde dienstverlening voor slachtoffers die zijn blootgesteld aan de daden van geweld die vallen onder reikwijdte van dit verdrag.*

*De partijen voorzien in of treffen regelingen voor in vrouwen gespecialiseerde hulpverlening aan alle vrouwelijke slachtoffers van geweld en hun kinderen.”*

Het Explanatory Report (verder ER) verduidelijkt dat deze gespecialiseerde dienstverlening, die als doel heeft de slachtoffers te empoweren, het best verzekerd wordt door vrouwenorganisaties en ondersteuningsdiensten. Deze ondersteuningsdiensten worden in sommige gevallen opgezet door lokale overheden met gespecialiseerde en ervaren werknemers met kennis van gendergerelateerd geweld. De geografische spreiding is zeer belangrijk met het oog op effectieve toegang door alle slachtoffers. Deze diensten moeten met de verschillende types van geweld tegen vrouwen kunnen omgaan en moeten steun bieden voor alle groepen van slachtoffers, ook groepen die moeilijker te bereiken zijn.

De diensten die (volgens overweging 132 van het Explanatory Report) moeten worden voorzien zijn

- Onderdak en veilige slaappleaats;
- Onmiddellijke medische ondersteuning;

- Het verzamelen van forensisch en medisch bewijs in gevallen van verkrachting of aanranding;
- Korte en lange termijn psychologische begeleiding;
- Trauma-zorg;
- Juridische ondersteuning;
- Belangenbehartiging en hulpverleningsdiensten;
- Telefonische hulplijnen om slachtoffers naar de juiste diensten te verwijzen;
- Specifieke diensten voor kinderen als slachtoffer of als getuige.

## Opvangplaatsen

Artikel 23 gaat over opvangplaatsen.

*“De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn voor het opzetten van passende, gemakkelijk bereikbare opvangplaatsen in voldoende aantallen teneinde veilig onderdak te bieden aan slachtoffers, in het bijzonder vrouwen en hun kinderen, en hen proactief te bereiken.”*

Vrouwen die te maken hebben met geweld dat in het verdrag wordt beschreven, hebben recht op een opvangplaats, met de bedoeling bescherming en ondersteuning te bieden.

Het ER zegt daarover:

De bedoeling van de opvangplaatsen is het verzekeren van een onmiddellijke en altijd toegankelijk en veilig onderkomen, specifiek voor vrouwen en kinderen, wanneer zij thuis<sup>52</sup> niet meer veilig zijn.

Het ER verduidelijkt dat tijdelijk onderdak of algemene opvangplaatsen (zoals die voor daklozen) voldoen hieraan niet,

52

Hierbij implicerend dat zij een 'thuis' hebben...



gezien zij niet de noodzakelijke ondersteuning of *empowerment* kunnen bieden. Slachtoffers krijgen namelijk te maken met verschillende in elkaar grijpende problemen, die te maken hebben met gezondheid, veiligheid, financiën, en het welzijn van hun kinderen. Daarom zijn gespecialiseerde vrouwenopvangplaatsen het best geplaatst om deze problemen te verhelpen, gezien hun functies verder reiken dan alleen een veilige plaats te bieden. Naast een veilige plaats, bieden ze vrouwen en hun kinderen ondersteuning, om met hun traumatiserende ervaringen om te gaan, om gewelddadige relaties te verbreken, om hun eigenwaarde terug te vinden, en om de fundamenten te leggen voor een onafhankelijk leven zoals ze dat zelf kiezen.

Deze opvangplaatsen moeten aan een aantal voorwaarden voldoen. De veiligheidssituatie van elk van de slachtoffers moeten worden aangepakt – een individueel veiligheidsplan moet worden opgesteld. De technische veiligheid van het gebouw is een ander kernpunt. Er moet een effectieve samenwerking worden opgezet met de politie voor deze veiligheidskwesties.

Dit artikel impliceert ook dat er genoeg opvangplaatsen zouden zijn om *alle* slachtoffers te kunnen ondersteunen (op vlak van plaatsen in de structuren en op vlak van gespecialiseerde ondersteuning). Het effectieve aantal van opvangplaatsen hangt dus af van de actuele nood. Er wordt verduidelijkt dat *elk type* geweld een ander specifieke vorm van ondersteuning en bescherming vereist, met gevormd personeel dat in staat is om deze ondersteuning te bieden.

## Telefoonlijnen

Artikel 24 gaat over telefoonlijnen. Er moeten over het gehele land telefoonlijnen beschikbaar zijn die 24 uur per dag gratis bereikbaar zijn voor advies, op basis van vertrouwelijkheid en met voldoende waarborgen voor hun anonimiteit.

Het ER verduidelijkt dat deze ondersteuning moet gebeuren in alle relevante talen. Hulplijnen zijn zeer belangrijk voor slachtoffers om hulp te vinden. De hulplijn moet breed geadverteerd worden, moet ondersteuning en crisisbegeleiding bieden. De telefoonlijn moet verwijzen naar face to face diensten zoals opvangplaatsen, centra voor begeleiding of de politie. Op die manier vormen deze telefoonlijnen de hoeksteen voor elke ondersteuning of adviesdienst.

## Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld

Artikel 25:

*“De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn voor het in voldoende aantallen opzetten van passende, gemakkelijk bereikbare centra voor medisch en forensisch onderzoek, traumaverwerking en advisering van slachtoffers van verkrachting of seksueel geweld waar slachtoffers naar verwezen kunnen worden.”*

Het ER legt uit:

De traumatische natuur van seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting, vereist een bijzonder gevoelig reactie door gevormd en gespecialiseerd personeel. Slachtoffers van dit type geweld hebben onmiddellijke medische verzorging en trauma-ondersteuning nodig, gecombineerd met onmiddellijk forensisch onderzoek om bewijs te verzamelen voor de vervolging van de dader.

Ook is er een grote nood voor psychologische ondersteuning en therapie – meestal voor weken en maanden na de gebeurtenis.

In deze context voorziet artikel 25 gespecialiseerde ondersteuning, door de lidstaten te verplichten om toegankelijke centra in het leven te roepen voor slachtoffers van verkrachtingen en seksueel geweld. Het is belangrijk op te merken dat de partijen mogen kiezen welke centra ze oprichten, centra voor slachtoffers van verkrachting of centra voor slachtoffers van seksueel geweld. Het verschil tussen beide centra bestaat erin dat verkrachtingscentra zich normaal gezien meer focussen op begeleiding en therapie door het aanbieden van face-to-face begeleiding, ondersteuningsgroepen en contact met andere diensten. Ook wordt er door die centra ingezet op ondersteuning tijdens rechtszaken en andere praktische hulp. Centra voor slachtoffers van seksueel geweld daarentegen, zijn meestal gespecialiseerd in onmiddellijke medische zorg, forensische praktijk en crisistussenkomen. Ze worden vaak opgericht in de context van een ziekenhuis om direct in te spelen op recente aanranding, door het uitvoeren van medische checks en door het doorsturen van het slachtoffer naar gespecialiseerde en gemeenschapsorganisaties voor verdere diensten.

Onderzoek wijst uit dat het een *good practice* is om forensische onderzoeken uit te voeren onafhankelijk van de vraag of de zaak zal worden gerapporteerd aan de politie, gezien het slachtoffer later, met de opgeslagen stalen, toch nog kan beslissen om de zaak aan te geven.

Het artikel vereist verder dat er voldoende van deze centra voorzien worden, dat ze gemakkelijk toegankelijk zijn en dat hun diensten worden uitgevoerd op een aangepaste manier. Het *Explanatory Report* verwijst hier naar het *Final Activity Report of the Council of Europe*

*Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence*<sup>53</sup>, waarin vermeld wordt dat er voor elke 200.000 inwoners zo een center moet aanwezig zijn, end at de geografische spreiding erop moest letten dat de diensten toegankelijk zijn voor mensen in de dorpen en in de steden.

### **Specifiek voorbeeld: ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld**

Wat is nu het effectieve gevolg van deze bepalingen en hun toepassing op personen met om het even welke status? Aan de hand van een voorbeeld zal getracht worden te onderzoeken of er een effectief gevolg is voor asielzoekers of uitgeprocedeerden.

Het artikel over de ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld wordt uitgelicht omdat het in het kader van de strijd tegen VGV van belang is. Veel vrouwen die uit gemeenschappen komen waar VGV wordt toegepast, lopen eveneens het risico gedwongen uitgehuwelijkt te worden. Er is een correlatie tussen beide praktijken, omdat vrouwenbesnijdenis en gedwongen of voortijdige (of kind-)huwelijken bepaalde diepere oorzaken en sociale oorsprong delen. Deze oorzaken omvatten genderongelijkheid, een wens om de vrouwelijke seksualiteit te controleren, het steunen van bepaalde godsdienstige narratieven, en een beperkte economische vrijheid voor vrouwen en meisjes<sup>54</sup>. In veel gevallen is VGV een voorwaarde voor een huwelijk. Verder is de premisse dat alle vrouwen die gedwongen zijn uitgehuwelijkt seksueel geweld of verkrachting ondergaan hebben.

---

53 EG-TFV (2008)6

54 Zie voor meer uitleg over de correlatie tussen vrouwelijke genitale verminking en gedwongen of vroegtijdige huwelijken: World Vision UK, 'Research Paper - Exploring the links: Female genital mutilation/cutting and early marriage', 2014, 20.

In de praktijk wordt duidelijk dat, door onder andere de bewijsproblematiek die zeer sterk naar voren komt bij gendergerelateerd geweld, het specifieke element van het ondergane seksueel geweld in de asielprocedure niet echt aangepakt wordt. Kan de Conventie van Istanbul in deze gevallen een verschil maken?

Volgens Artikel 25 moeten er dus centra komen voor medisch, forensisch onderzoek, traumaverwerking en advisering van slachtoffers. Het artikel vermeldt geen toelatingsvoorwaarden tot het programma wat betreft bewijs; er rijzen dus nog vragen wat betreft de praktische toepassing van het artikel.

Het is mogelijk dat de vrouwen die in de asielprocedure zitten door deelname aan de programma's in deze centra in staat gesteld worden om beter over hun trauma en ervaringen te kunnen praten, en dat deze centra attesten zouden afgeven die zouden kunnen gebruikt worden in de asielprocedure.

Ook vrouwen die uitgeprocedeerd zijn (bijvoorbeeld door bewijsmoeilijkheden), zouden volgens de tekst kunnen deelnemen aan de (ondersteunings)programma's in de centra, en op die manier in een eventuele latere asielprocedure een coherenter asielrelaas kunnen brengen, en – gebeurlijk, als nieuwe elementen – psychologische attesten kunnen voorleggen.

Deze lijn van redeneren is in de praktijk heel belangrijk. Het aantal asielzoekers in Westerse landen die kampen met psychologische en/of psychiatrische problemen ten gevolge van trauma is zeer hoog<sup>55</sup>. De gevolgen van deze problemen

en het trauma zijn in de asielprocedure zeer verregaand, gezien dit in veel gevallen een invloed heeft op de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Binnen de dagelijkse praktijk van de auteur wordt opgemerkt dat veel vrouwen in hun eerste asielprocedure (te) weinig psychosociale ondersteuning gekregen hebben. Bij meervoudige asielaanvragen blijkt dat psychologische attesten die aantonen dat er sprake is van trauma een impact kunnen hebben bij het in overweging nemen van de onduidelijkheden en inconsistenties in het asielrelaas<sup>56</sup>.

### Bescherming en ondersteuning van kinderen die getuige zijn

Artikel 26:

*“De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat bij het bieden van bescherming en ondersteuning aan slachtoffers naar behoren rekening wordt gehouden met de rechten en behoeften van kinderen die getuige zijn van alle vormen van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag.*

*Uit hoofde van dit artikel genomen maatregelen omvatten op de leeftijd toegesneden psychosociale hulp voor kinderen die getuige zijn geweest van een van de vormen van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de belangen van het kind.”*

Blootgesteld worden aan de vormen van geweld uit het verdrag hebben vanzelfsprekend een impact op kinderen. Het verdrag vraagt dat het belang van het kind wordt gerespecteerd bij het bieden van bescherming en ondersteuning aan slachtoffers.

55 De prevalentiegraad voor posttraumatische stressstoornis (PTSS) bij deze populatie varieert van 3% tot 86% en voor depressie van 3% tot 80%. Zie E. Bloemen, C. Smits, E. Vloeberghs, "Psychological and psychiatric aspects of recounting traumatic events by asylum seekers", in R. Bruin, M. Reneman & E. Bloemen (red.), Care Full, medical-legal reports and the Istanbul Protocol in asylum procedures, Pharos, Amnesty International, Dutch Council for Refugees, Utrecht/Amsterdam 2006, p. 43.

56 Zie bijvoorbeeld arrest n° 156 326 van 10 november 2015 of arrest n°97 222 van 14 februari 2013.

De term 'getuige' betekent volgens het verdrag niet enkel effectieve aanwezigheid tijdens het geweld, maar ook het horen van schreeuwen of ander geluid of de blootstelling aan de gevolgen van zulk geweld.

Paragraaf 2 vereist psychologische ondersteuning voor kinderen. De ondersteuning moet rekening houden met de leeftijd en de ontwikkeling van het kind. Er moet altijd rekening worden gehouden met het belang van het kind.

## INHOUD VAN DE CONVENTIE WAT BETREFT MATERIEEL RECHT

In dit deel van de conventie worden verschillende substantieve rechtsregels opgenomen. Onderzoek heeft namelijk uitgewezen dat in de nationale wetgeving veel hiaten zijn met betrekking tot geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld<sup>57</sup>. In dit hoofdstuk worden aldus preventie-, beschermende en compenserende maatregelen opgenomen. De maatregelen kunnen worden onderverdeeld in procedurele regels en regels met betrekking tot de te beschermen rechten.

Daarnaast zijn er ook procedurele bepalingen die de verplichting inhouden voor de staten om strafrechtelijke bepalingen op te nemen in het nationale recht. Hier wordt het nationale recht van de staten geharmoniseerd op strafrechtelijk gebied, wat een meer effectieve bestrijding van het geweld in de hand kan werken<sup>58</sup>. De artikelen 33 tot 39 vereisen van de staten dat bepaalde intentionele gedragingen strafbaar worden gesteld. Artikel 33 gaat over psychologisch geweld; artikel 34 behandelt stalking; artikel 35 over fysiek geweld; artikel 36 over seksueel geweld; verkrachting inbegrepen; artikel 37 over gedwongen huwelijken; artikel 38 over vrouwelijke genitale verminking; en artikel 39 behandelt gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie.

Uit dit hoofdstuk van de Conventie worden enkel de stukken toegelicht die mogelijk enige impact zouden kunnen hebben op het asielrecht *sensu lato*.

---

57 Zie Explanatory Report, overweging 149.

58 Zie overweging 151 van de Explanatory Report.

## PROCEDURELE REGELS

### Rechtsmiddelen (artikel 29)

De procedurele regels roepen een verscheidenheid aan rechtsmiddelen in het burgerlijk recht in het leven. In artikel 29<sup>59</sup> worden civiele rechtszaken en rechtsmiddelen vermeld. Op die manier wordt het slachtoffers mogelijk gemaakt gerechtigheid en schadevergoeding te eisen van enerzijds de dader (lid 1), en anderzijds van de autoriteiten van de staat, die desgevallend verzuimd heeft – binnen de reikwijdte van de bevoegdheden – de nodige preventieve of beschermende maatregelen te treffen (lid 2). Wat lid 1 betreft, brengt dit geen veranderingen in het Belgisch recht.

Lid 2 daarentegen voorziet het slachtoffer van een burgerlijk rechtsmiddel tegen de staat. Dit lid sluit aan bij het principe van aansprakelijkheid van de autoriteiten van de staat, en moet samen gelezen worden met artikel 5 van de Conventie (zorgvuldigheidsprincipe – zie hierboven), waarbij van de staat verwacht wordt dat maatregelen genomen worden teneinde daden van geweld te voorkomen, onderzoeken, bestraffen en herstel te bewerkstelligen. Lid 2 van artikel 29 is aldus de praktische uitwerking van het zorgvuldigheidsprincipe uit artikel 5. Wanneer niet voldaan wordt aan de verplichting te voorkomen, te onderzoeken, te bestraffen en te herstellen, ontstaat aansprakelijkheid, waarvoor de nationale

---

59 Artikel 29 - Civiele rechtszaken en rechtsmiddelen  
1. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om slachtoffers te voorzien van passende civiele rechtsmiddelen tegen de dader.

2. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om slachtoffers in overeenstemming met de algemene beginselen van het internationale recht te voorzien van passende civiele rechtsmiddelen tegen de autoriteiten van de staat die hebben verzuimd binnen de reikwijdte van hun bevoegdheden de nodige preventieve of beschermende maatregelen te treffen.

wet een mogelijkheid moet voorzien van een rechtsmiddel. De preventieve of beschermende maatregelen gelden ten aanzien van personen waarvan de autoriteiten weten (of hadden moeten weten) dat ze risico liepen, en omvatten een brede reeks van maatregelen die in het Verdrag worden omschreven.

Ten aanzien van de vraag wat er precies verwacht wordt van de staten (bijvoorbeeld ten aanzien van de effectiviteit van de rechtsmiddelen), kan de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens enige leiding bieden<sup>60</sup>. Voor alle duidelijkheid, het gaat hier om een middelenverbintenis, en geen resultatenverbintenis.

De bepalingen in paragraaf twee zijn in overeenstemming met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, meer specifiek ten aanzien van de rechtspraak van het Hof met betrekking tot het recht op leven (artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). In *Osman v. UK* en *Opuz v. Turkey* stelde het Hof dat:

*“waar er wordt aangevoerd dat de autoriteiten hun positieve verplichting om het recht op leven te beschermen in de context van de verplichting om geweld tegen de persoon te voorkomen, geschonden hebben, moet voldoende worden aangetoond dat de autoriteiten wisten of hadden moeten weten dat er een reëel en onmiddellijk gevaar bestond door strafrechtelijke daden, voor het leven van een geïdentificeerd individu of individuen, en dat ze geen maatregelen genomen hebben in het raam van hun bevoegdheden; maatregelen waarvan, redelijk beoordeeld, kon worden verwacht dat ze het risico hadden kunnen vermijden”.*

---

60 In *Opuz v. Turkey* oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat er wel degelijk wetten waren in Turkije die huiselijk geweld veroordeelden, maar dat deze wetten ook moesten worden omgezet in de praktijk. Ze oordeelden dat de politie en openbaar ministerie een te grote passiviteit aan de dag legden ten aanzien van zulke klachten.

Het is nog maar de vraag of dit artikel de basis kan zijn voor vrouwen om de staat aansprakelijk te stellen wanneer zij vinden dat ze niet de nodige bescherming of ondersteuning gekregen hebben.

### Compensatie (artikel 30)

Dit artikel bepaalt het recht op vergoeding voor schade geleden door de daden die door de Conventie worden uiteengezet. Het principe is dat de dader de schade moet vergoeden (paragraaf 1); en daartoe moeten de staten een maatregel nemen.

Er is echter ook een subsidiaire verplichting voor de staat om schade te vergoeden, maar enkel in het geval de slachtoffers zwaar lichamelijk letsel hebben opgelopen of hun gezondheidstoestand ernstig verslechterd is en voor zover de schade niet gedekt wordt door de dader of andere bronnen. De staat kan desgevallend verhalen op de dader.

Ook hier kan de vraag gesteld worden of migrantenvrouwen- of meisjes compensatie zouden kunnen krijgen van de staat, in geval zij schade geleden hebben door gebrek aan bescherming van de staat.

## CONTROLEMECHANISMEN

Nu rest nog de vraag op welke manier vrouwen hun rechten kunnen laten gelden. Op welke manier wordt er gecontroleerd of de lidstaten hun verdragsrechtelijke verplichtingen naleven? In eerste instantie kan hier verwezen worden naar de hierboven behandelde regeling wat betreft de rechtsmiddelen en compensatie. Daarnaast zijn er ook enkele monitoringsorganen ingeschreven in het Verdrag zelf, zoals het GREVIO, het Comité van Partijen en de nationale parlementen.

### GREVIO, COMITÉ VAN PARTIJEN, EN DE PARLEMENTEN

Het CAHVIO (het Ad Hoc Comité voor het voorkomen en bestrijden van Geweld tegen Vrouwen en Huiselijk Geweld) stelde in hun Interim Report van 2009 dat een sterk en onafhankelijk monitoringmechanisme belangrijk was om te verzekeren dat een adequaat antwoord wordt geboden voor dit probleem in alle ondertekenende landen<sup>61</sup>.

Er zijn dus twee organen opgericht om controle te houden op de implementering van het Verdrag van Istanbul: GREVIO, en het Comité van Partijen (*Committee of Parties*). Het GREVIO, *Group of experts on action against violence against women and domestic violence*, is een orgaan dat bestaat uit onafhankelijke experten op het vlak van mensenrechten, gendergelijkheid, geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, enzovoort. Ze hebben als taak de implementering

---

<sup>61</sup> Zie CAHVIO (2009), Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence - Interim Report, Straatsburg, 27 mei 2009, overweging 58.



van het Verdrag in de ondertekenende landen op te volgen.

Voorts is er een speciale rol weggelegd voor de nationale parlementen van de ondertekenende partijen (en de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa<sup>62</sup>). Artikel 70 stelt dat de nationale parlementen worden uitgenodigd om deel te nemen aan het toezicht op de maatregelen ter uitvoering van het Verdrag; en dat de partijen verplicht worden de rapporten van GREVIO aan hun nationale parlementen voor te leggen. Aldus wordt duidelijk een controlerende rol weggelegd voor de parlementen.

## GREVIO

GREVIO zal rapporten opmaken waarin de juridische en andere maatregelen genomen door de partijen in uitwerking van het Verdrag, worden geëvalueerd. GREVIO kan ook een speciale onderzoeksprocedure opstarten in het geval er een ernstig, verspreid of terugkerend geval van geweld is in een bepaalde lidstaat. Ook heeft het de bevoegdheid algemene aanbevelingen aan te nemen over thema's of concepten in het Verdrag.

Het GREVIO heeft volgens artikel 66 van het Verdrag, en afhankelijk van het aantal lidstaten, tussen 10 en 15 leden. Op 4 mei 2015 werden de eerste leden van GREVIO gekozen door het Comité van Partijen.

## Comité van Partijen

Het Comité van Partijen is een politiek orgaan, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Partijen bij het Verdrag. Zij hebben de leden van de

GREVIO aangesteld<sup>63</sup>.

## IN DE PRAKTIJK

In de praktijk zal het GREVIO de implementatie van de bepalingen uit het Verdrag voor alle ondertekenende staten opvolgen. Ook kan GREVIO de bepalingen van het Verdrag interpreteren. Een zeer belangrijk principe - zie artikel 68, paragraaf 5, vermeldt dat GREVIO ook informatie kan ontvangen vanwege NGO's, *civil society* en nationale instellingen voor de bescherming van mensenrechten.

Eenmaal een staat het verdrag geratificeerd heeft, zal GREVIO nagaan of de noodzakelijke handelingen om in overeenstemming met het Verdrag te zijn, uitgevoerd werden<sup>64</sup>.

Artikel 68, paragraaf 12, bepaalt dat het Comité van Partijen aanbevelingen kan doen wat betreft de maatregelen die bepaalde lidstaten zouden moeten aannemen, om in de regel te zijn met de conclusies van GREVIO.

## INDIVIDUEEL KLACHTMECHANISME?

Het verdrag voorziet niet in een individueel klachtmechanisme. Dit betekent dat een vrouw die vindt dat haar rechten onder het Verdrag geschonden zijn, dit niet bij een overkoepelend orgaan, zoals bijvoorbeeld GREVIO, kan inroepen. De reden hiervoor is voornamelijk dat er

<sup>62</sup> De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa wordt uitgenodigd zich regelmatig op de hoogte te stellen van de uitvoering van dit Verdrag (paragraaf 3 van artikel 70).

<sup>63</sup> Zie artikel 67 van het Verdrag van Istanbul.

<sup>64</sup> GREVIO maakt dus een rapport op waarin alle algemene juridische en andere maatregelen die door de Partijen ondernomen worden, in navolging van de bepalingen van de Conventie, worden opgenomen, (zie artikel 68 van het Verdrag).



geen overlap zou zijn met de bevoegdheid van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Gezien België een monistisch systeem kent, hebben bepalingen van verdragen na ratificatie door België in België nochtans directe werking. Dit betekent dat de Belgische hoven en rechtbanken in bepaalde omstandigheden toestaan dat particulieren een internationale norm inroepen om er rechtstreeks rechten uit te putten<sup>65</sup>. De figuur van de directe werking vindt zijn bestaansreden in de rechtsbescherming van het individuele rechtssubject<sup>66</sup>.

Om directe werking te hebben, moet de verdragsbepaling voldoende duidelijk en precies zijn. De toepassing van dit criterium vereist dat de nationale rechter individueel beslist of een bepaling voldoende duidelijk en precies is, onverminderd de invloed die een internationaal toezichtorgaan hierbij kan uitoefenen. Wat betreft de Conventie van Istanbul, is het momenteel moeilijk te voorspellen of de bepalingen voldoende duidelijk en precies zullen worden beschouwd.

Een vrouw, die meent dat haar rechten geschonden zijn, kan dus bepalingen van de Conventie van Istanbul inroepen voor de nationale rechter, in zoverre die bepalingen voldoende duidelijk en precies zijn. Ook de – eventueel toekomstige

– conclusies ten aanzien van België kunnen door haar worden ingeroepen. Wanneer zij geen voldoening krijgt bij de nationale rechter, kan zij daarna met haar klacht naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stappen, op basis van een schending van haar rechten onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (ze kan dan natuurlijk ook verwijzen naar de relevante bepalingen uit het Verdrag van Istanbul). GREVIO kan nooit, ook niet op dat moment, tussenkomen in een individueel geval<sup>67</sup>.

---

65 D. VAN EECKHOUTTE, A. VANDAELE, "De doorwerking van internationale normen in de Belgische rechtsorde", in J. WOUTERS en K. LENAERTS (eds.), *Internationaal en Europees recht. Themiscahier n° 13*, Brugge, die Keure, 2002.

66 Zie W. VAN GERVEN, "Creatieve rechtspraak?" R.W.1997-98, (209) 211. Zie ook A. ALLEN en W. PAS, L.c., nr 7: "De "directe werking" van een verdragsbepaling laat dus toe dat de rechtsonderhorigen rechten en plichten halen uit een norm waar staten zich wederzijds toe verplicht hebben. In die zin is de "directe werking" eigenlijk een vorm van bescherming van het individu.

'Dat een verdragsbepaling directe werking heeft, impliceert dat elk rechtssubject in de nationale rechtsorde een verdragsbepaling kan gebruiken om zijn individuele rechtspositie te verstevigen, ook al heeft de overheid nog geen uitvoering aan die verdragsbepaling gegeven'; zie D. Van Eeckhoutte; A. Vandael, 'Doorwerking van internationale normen in de Belgische rechtsorde'.

---

67 Wel is het natuurlijk interessant wanneer vrouwen hun klachten zouden ter kennis brengen van GREVIO, om zo GREVIO bij te staan in de monitoringtaak, en zo verdere schendingen in de toekomst te voorkomen.

## CONCLUSIE

De Conventie van Istanbul is een vernieuwend juridisch instrument dat de ondertekenende lidstaten verplicht om zowel wettelijke als andere maatregelen te nemen teneinde geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te bestrijden. Een belangrijke vaststelling is dat door het non-discriminatiebeginsel alle rechten uit het Verdrag toepasbaar zijn, welk statuut de vrouw ook heeft. Dit gegeven kan in de praktijk een verrijkende impact hebben. Deze impact zal zich volgens ons vooral laten voelen wat betreft de aanspraak op ondersteuningsdiensten en beschermingsdiensten, waar we op dit moment vaststellen dat de meeste (uitgeprocedeerde) vrouwen geen toegang tot hebben.

De Conventie van Istanbul heeft gevolgen voor het asielrecht in sommige landen van Europa. Wat België betreft, zal de conventie veel minder impact hebben dan voor sommige andere landen van de Raad van Europa, gezien er in het Belgisch asielrecht en de rechtspraak al veel maatregelen bestaan. Naar aanleiding van de herschikking van de Kwalificatierichtlijn zijn in België namelijk wetswijzigingen doorgevoerd die betrekking hebben op het behoren tot een sociale groep<sup>68</sup>. De notie 'het behoren tot een sociale groep' voor bepaalde vrouwen wordt reeds lange tijd toegepast op bepaalde groepen vrouwen uit bepaalde landen<sup>69</sup>.

---

68 'De internationale bescherming en de vrouwelijke genitale verminkingen (VGV) - de 11 aanbevelingen van INTACT - Actualisatie juni 2014', 2014, 47, 11. Er werd aan de wet toegevoegd dat het aangewezen zou zijn om 'terdege rekening te houden met genderspecten, waaronder genderidentiteit, wanneer moet worden vastgesteld of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort of als men een eigenschap van zulke groep moet identificeren.'

69 Een voorbeeld ter illustratie, een onbesneden jonge Guineese vrouw van de Peul-etnie behoort tot een bepaalde sociale groep die vervolging kan vrezes wegens het behoren tot die groep, de vervolging zijnde de vrees voor vrouwelijke genitale verminking.

Meer algemeen is het verband tussen het Verdrag van Genève en de Conventie van Istanbul een grote stap vooruit wat betreft de interpretatie van gendergerelateerd geweld. Zeker de noties van een gendersensitieve asielprocedure, de gendersensitieve interpretatie van asielverzoeken, gendersensitieve opvangprocedures, de verplichting om in ondersteunende diensten te voorzien, en de verplichting om genderrichtlijnen op te stellen, kunnen er eventueel voor zorgen dat vrouwen die slachtoffer waren van gendergerelateerd geweld, hun asielrelaas op een betere manier kunnen uiteenzetten voor de asielinstanties, waardoor ze beter beschermd kunnen worden.

Het komt erop neer dat artikel 60 van het Verdrag van Istanbul een kader schept waarin de lidstaten moeten opereren om alert te blijven voor de mogelijkheid van een vrees voor vervolging op basis van gendergerelateerd geweld. Alle verschillende paragrafen van artikel 60 hebben de intentie de ideale omstandigheden in het leven roepen, om vrouwen de mogelijkheid te bieden om, als ze reeds een dergelijke vrees hebben, die ook te uiten; en ingeval ze zich (nog) niet bewust zijn van een dergelijke vrees, ze te laten beseffen dat gendergerelateerd geweld ook een basis kan zijn om asiel aan te vragen.

Om de effectieve impact van het verdrag op het recht in het algemeen – te kunnen inschatten, is het natuurlijk nog veel te vroeg. Bepaalde stukken in de tekst staan open voor interpretatie. Zoals reeds gezegd, kan het *Explanatory Report* hier enig soelaas bieden. De tekst stemt ons alleszins hoopvol. Maar zoals steeds hangt alles af van de implementatie door de lidstaten. Hier kan verwezen worden naar de Europese Asielrichtlijnen<sup>70</sup>, die door veel landen

---

70 Zie de Kwalificatierichtlijn, richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen

van de EU nog niet zijn omgezet in nationaal recht. Zoals hierboven aangehaald, zijn een aantal vereisten uit de Conventie van Istanbul en de Europese Asielrichtlijnen gelijklopend, zoals bijvoorbeeld de gendersensitieve opvang en gendersensitieve asielprocedure. Vrouwen en meisjes die gendergerelateerd geweld vrezden en ontvluchten, hebben geen nood aan een proliferatie van teksten, maar wachten op de effectieve implementatie en daadwerkelijke bescherming.

## AANBEVELINGEN

Uit deze analyse blijkt dat er enkele verplichtingen in het Verdrag van Istanbul vervat zijn. Deze verplichtingen houden in sommige gevallen een positieve actie in voor de Belgische overheid. Hieronder worden de aanbevelingen voor de Belgische overheid opgelijst:

Een eerste algemene aanbeveling is dat de Belgische overheid ervoor moet zorgen dat ook vrouwen zonder statuut in België beschermd worden tegen geweld, dat geweld tegen hen voorkomen wordt en dat de daders die hen geweld aandoen, vervolgd worden.

Wat betreft asiel wordt de nadruk in het Verdrag gelegd op een gendersensitieve asielprocedure en gendersensitieve opvangprocedures.

In de context van gendersensitieve opvangprocedures gaat het om een zo vroeg mogelijke detectie en identificatie van slachtoffers van geweld tegen vrouwen. Het is dus de verplichting voor de opvangcentra om mechanismen uit te werken die ervoor zorgen dat vrouwen die geweld hebben ondergaan, als dusdanig herkend worden en dat er overeenstemmende ondersteuning voor hen wordt geregeld. In deze context werd detectie van VGV in het NAP expliciet naar voor geschoven als een te nemen maatregel.

In de context van een gendersensitieve opvangprocedure moet verder informatie verschaft worden aan vrouwen over de werking van de asielprocedure.

Wat betreft een gendersensitieve asielprocedure, verwijzen we naar enkele knelpunten, zoals het spontaan opwerpen van een mogelijk gendergerelateerde vervolging en een verlaagde bewijslast bij asielaanvragen gebaseerd op een vrees voor gendergerelateerd geweld zoals VGV en gedwongen huwelijken. We merken in de praktijk dat

---

voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking); de Procedurerichtlijn, richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking); de Opvangrichtlijn, richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

de *protection officers* zelden of nooit peilen naar mogelijk gendergerelateerd geweld, indien die niet spontaan wordt opgeworpen door de asielzoekster. Ook de verlaagde bewijslast merken we in de praktijk niet op.

Het verzekeren van een gendersensitieve interpretatie van asielverzoeken betekent het erkennen en begrijpen van de impact die gender kan hebben op de redenen voor het type vervolging of voor de geleden schade. Daarom is het belangrijk dat *protection officers* zelf de vraag stellen naar een mogelijke vrees naar gendergerelateerd geweld. In deze context bevelen wij aan om de *protection officers* te vormen.

In het kader van gendersensitieve asielinterviews, zou de herinstallering van de psy-cel binnen het CGVS een goede zaak zijn. Op die manier kan er op worden toegezien dat de *protection officers* bij de beoordeling van de asielaanvraag rekening houdt met trauma, angst, taboes, gebrek aan vertrouwen en schaamte over bepaalde feiten. Al deze elementen komen zeer vaak/altijd voor bij vrouwen die gendergerelateerd geweld hebben meegemaakt of vrezen.

Vervolgens wordt aanbevolen verduidelijking te scheppen over wat volgens de Belgische overheid bedoeld wordt met 'slachtoffers', in de zin van artikel 4§3. De Conventie zelf is niet geheel duidelijk op dit vlak, ons inziens gaat het om vrouwen die om het even waar gendergerelateerd geweld hebben meegemaakt, in het land van herkomst of op Belgisch grondgebied. In het kader van de rechtszekerheid en transparantie zou het goed zijn om een duidelijk Belgisch standpunt hieromtrent te kennen.

Eens er duidelijkheid is over dit punt, is het aanbevolen opvang te organiseren voor vrouwen die gendergerelateerd geweld hebben meegemaakt, ons inziens dus ook voor vrouwen die in België verblijven zonder statuut, in geval zij tot

de doelgroep behoren (en dus gendergerelateerd geweld hebben meegemaakt).

Buiten de asielprocedure om, is het verder aanbevolen verdere vormingen te organiseren wat betreft gendergerelateerd geweld en de mogelijkheden om slachtoffers te begeleiden, voor hulpverleners die te maken krijgen met deze doelgroep. Ook is het aanbevolen om informatie te organiseren voor slachtoffers in een taal die zij begrijpen, en moet er een telefoonlijn worden opgezet specifiek voor vrouwen die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld.

Het is aanbevolen specifieke gespecialiseerde ondersteuningsdiensten, zoals INTACT er een is, verder te blijven ondersteunen. Er wordt in de Conventie bijzonder veel aandacht besteed aan het belang van deze specifieke gespecialiseerde ondersteuningsdiensten, en er wordt aan de lidstaten gevraagd hun werk te erkennen, en hun werk actief te ondersteunen en aan te moedigen.

## BIBLIOGRAFIE

### JURIDISCHE TEKSTEN

#### Internationaal

United National General Assembly, 'International Law Commission's Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', 2001.

UNHCR, 'Guidelines on International Protection No.1: Gender related Prosecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees', 7 mei 2002, HCR/GIP/02/01.

Genderrichtlijn van het UNHCR: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees", 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, beschikbaar via: <http://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html>.

#### Europees

Raad van Europa, Aanbeveling Rec (2002) 5 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake de bescherming van vrouwen tegen geweld.

Roadmap: (A possible) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating Violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), 2015.

Explanatory Report, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, (2015), terug te vinden via de volgende link op de website van de Raad van Europa: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>.

Procedurerichtlijn, richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke

procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking)

Opvangrichtlijn, richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad (Kwalificatierichtlijn) van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking).

Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld Istanbul, 11 mei 2011.

Raad van Europa, Resolutie 1765 (2010), 8 oktober 2010.

Raad van Europa Aanbeveling 1940 (2010).

#### Belgisch

CRIV 54 PLEN 084, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Integraal Verslag, Plenumvergadering, Kamer-3e Zitting van de 54e Zittingsperiode, 2015-2016.

### RAPPORTEN EN VERSLAGEN

Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, jaarverslag 2012, p. 20.

CAHVIO (2009), Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence - Interim Report, Straatsburg, 27 mei 2009, overweging 58.

## ARTIKELS

Akandji-Kombe, J.F., 'Positive obligations under the European Convention on Human Rights - A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights', Human rights handbooks, No. 7, pagina 7.

ALEN, A., PAS, W., 'De directe werking van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind', in Len, G., Cappelaere, G., Debock e.a. (eds), Kinderrechtengids: Commentaren, regelgeving, rechtspraak en nuttige informatie over de maatschappelijke en juridische positie van het kind, Gent, Mys & Breesch, Deel 1.

BCHV-CBAR, "Trauma, geloofwaardigheid en bewijs in de asielprocedure", Augustus 2014, via: <http://www.cbar-bchv.be/Portals/0/Juridische%20informatie/Asiel/Analyses/CBARAnalysepsy.pdf>.

Bloemen, E., Smits, C., Vloeberghs, E. "Psychological and psychiatric aspects of recounting traumatic events by asylum seekers", in R. Bruin, M. Reneman & E. Bloemen (red.), Care Full, medical-legal reports and the Istanbul Protocol in asylum procedures, Pharos, Amnesty International, Dutch Council for Refugees, Utrecht/Amsterdam 2006, p. 43.

ERTÜRK, Y., 'Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence against Women - the Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence against Women'.

INTACT, 'De internationale bescherming en de vrouwelijke genitale verminkingen (VGV) - de 11 aanbevelingen van INTACT - Actualisatie juni 2014', 2014, 47, 11.

Meyersfeld, C., 'Introductory note to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence', International Legal Materials, vol. 51, 106-109, 2012.

VAN EECKHOUTTE, D., VANDAELE A., "De doorwerking van internationale normen in de Belgische rechtsorde", in J. WOUTERS en K. LENAERTS (eds.), Internationaal en Europees recht. Themiscahier n° 13, Brugge, die Keure, 2002.

VAN GERVEN, W., "Creatieve rechtspraak?" R.W.1997-98, (209) 211.

Vluchtelingenwerk, CIRÉ en het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen, '60 jaar Vluchtelingenverdrag - een analyse van de Belgische Praktijk en Internationaal en Europees kader', juni 2012, p. 18-22

Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "De vrouw in de Belgische asielprocedure", 29 oktober 2014, via: [http://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/de\\_vrouw\\_in\\_de\\_belgische\\_asielprocedure.pdf](http://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/de_vrouw_in_de_belgische_asielprocedure.pdf).

Women - Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, GE.06-10350 (E).

World Vision UK, 'Research Paper - Exploring the links: Female genital mutilation/cutting and early marriage', 2014, 20.

## RECHTSPRAAK

Arrest n° 156 326 van 10 november 2015 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Arrest n°97 222 van 14 februari 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Opuz v. Turkey (Application no. 33401/02), Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 9 juni 2009.





