

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (*waarnemend voorzitter*)

Leden
Dhr. A.L. ter Beek
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Prof. mr. C. Flinterman
Prof. dr. E.J. de Kadt
Dr. B. Knapen

Ambtelijk adviseurs Mr. F.A.M. Majoor (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)
Drs. B.W. Bargerbos (*Ministerie van Defensie*)

Secretaris Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	5	
I	Algemene juridische aspecten van de problematiek van geweld tegen vrouwen	8
II	Toezicht op naleving van normen	12
	<i>Eerwraak</i>	12
	<i>Andere vormen van geweld tegen vrouwen</i>	13
	<i>Reproductieve rechten</i>	13
	<i>Genitale verminking</i>	13
III	Andere relevante ontwikkelingen	16
	<i>Internationale straftribunalen</i>	17
	<i>Het Permanente Internationale Strafhof</i>	18
	<i>'Genuine consent'</i>	19
IV	Vervolging in Nederland en vluchtelingenstatus	20
V	Samenvatting van aanbevelingen	21
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Lijst van afkortingen	

Inleiding

Op 21 mei 2000 verzochten de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Sociale Zaken de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om advies over de Meerjarennota Emancipatiebeleid (zie bijlage I voor adviesaanvraag).

In de adviesaanvraag wordt om suggesties en standpunten van de AIV gevraagd over de beleidsrichtingen op het terrein van de rechten van de mens, als opgenomen in het hoofdstuk mensenrechten en vrouwen¹. In de afgelopen maanden is een groot aantal rapporten en documenten verschenen, die verwerkt zijn in het inmiddels gereedgekomen Meerjarenbeleidsplan Emancipatie.² De AIV heeft kennis genomen van hetgeen in dit beleidsplan is opgenomen over het onderwerp mensenrechten en heeft geconstateerd dat het geschrevene in hoge mate voorziet in hetgeen in de oorspronkelijke adviesaanvraag aan de AIV was gevraagd. De AIV heeft er daarom, na overleg terzake met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), voor gekozen zich goeddeels te beperken tot de nieuwste ontwikkelingen in het internationale recht inzake de bescherming van de mensenrechten van vrouwen, met bijzondere aandacht voor geweld tegen vrouwen. Voorts gaat de AIV op een enkel punt in op de voornemens van de regering ten aanzien van de bestrijding van discriminatie op basis van geslacht. In veel landen in de wereld is en was deze vorm van discriminatie een hardnekkig verschijnsel. Op dit terrein zijn slechts langzaam en in beperkte mate vorderingen gemaakt.

Als vermeld in de adviesaanvraag hebben zich de laatste decennia belangrijke internationaalrechtelijke ontwikkelingen voorgedaan op het terrein van het bestrijden van geweld tegen vrouwen. De AIV is verzocht daarvan een waardering te geven. Tevens is de vraag gesteld of de AIV de nieuwe internationale normen voldoende duidelijk uitwerkt acht voor een effectieve bescherming van de mensenrechten van vrouwen. Over deze begripsbepalingen bestaat voorts soms verschil van inzicht. Dergelijke verschillen hangen vaak samen met aspecten van de problematiek van 'universaliteit en culturele diversiteit'. Daarover heeft de AIV in 1998 echter reeds uitgebreid geadviseerd. In het toen uitgebrachte advies is ook ingegaan op de bescherming van de mensenrechten van vrouwen. Deze problematiek en de daaruit door de AIV getrokken conclusies en aanbevelingen zijn ten principale niet gewijzigd. Daarom volstaat de AIV met een algemene verwijzing naar dat advies.³

Om een duidelijk inzicht te verkrijgen in de vraag welke organisaties zich de laatste decennia met de problematiek van geweld tegen vrouwen hebben bezig gehouden, alsook in de vraag om welke vormen van geweld het in dat verband gaat, heeft de AIV

1 Zie Meerjarennota Emancipatiebeleid, 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid', ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2000, Hoofdstuk IV.

2 Zie Meerjarenbeleidsplan Emancipatie, 'Het emancipatiebeleid voor de korte en middellange termijn', ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, november 2000, hierna: Meerjarenbeleidsplan Emancipatie.

3 Zie Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid', advies nummer 4, Den Haag, juni 1998.

een tweetal achtergrondstudies laten verrichten. Uit de studie die door mw. dr. I. Boerefijn is verricht,⁴ blijkt duidelijk dat er veel internationale organen en organisaties zijn die zich met het voorkomen en uitbannen van geweld tegen vrouwen bezig houden en daartoe concrete programma's en projecten hebben ontwikkeld. Verschillende organen hebben een eigen invulling gegeven aan het begrip, terwijl over de uitleg en toepassing van begripsbepalingen soms verschil van inzicht bestaat. De rechtsontwikkelingen op het terrein van definitievorming en strafbaarstelling vormen de kern van de tweede, in opdracht van de AIV door mw. mr. H.H.M. Verrijn Stuart uitgevoerde achtergrondstudie.⁵ De AIV is beide auteurs zeer erkentelijk voor deze achtergrondstudies, die separaat zullen worden gepubliceerd.

In het onderhavige advies wordt in de eerste plaats aandacht geschonken aan een aantal meer algemene juridische aspecten van de problematiek van geweld tegen vrouwen en wordt ingegaan op de ontwikkeling van normstelling in een aantal internationale fora (hoofdstuk I). Vervolgens wordt ingegaan op het toezicht op naleving van normen. In dat verband wordt aandacht geschonken aan specifieke vormen van geweld tegen vrouwen, zoals de problematiek van eerwraak. Ook besteedt de AIV aandacht aan een aantal vormen van geweld tegen vrouwen die internationaal (nog) niet expliciet zijn veroordeeld of die, in de visie van de AIV, nadere aandacht verdienen, zoals de problematiek van genitale verminkingen (hoofdstuk II). In hoofdstuk III wordt ingegaan op andere relevante ontwikkelingen. In dat verband wordt aandacht besteed aan de wenselijkheid te komen tot een meer eenduidige definiëring van geweld tegen vrouwen. Ook wordt aandacht geschonken aan nieuwe ontwikkelingen op het terrein van rechtsontwikkeling en definitievorming die hebben plaatsgevonden in de context van de ad hoc straftribunalen voor Joegoslavië en Rwanda en de totstandkoming van het Statuut van het Permanente Internationale Strafhof. In hoofdstuk IV wordt kort ingegaan op een aantal aspecten rond het vervolgingsbeleid in Nederland en het verlenen van de vluchtelingenstatus, in het licht van de eerder in het advies beschreven ontwikkelingen. Het advies wordt afgesloten met een samenvatting van de aanbevelingen (hoofdstuk V).

Het advies is voorbereid in een daartoe ingestelde Commissie Meerjarennota Emancipatiebeleid (CME) van de AIV. Deze Commissie bestond uit de volgende personen uit de Commissie Mensenrechten (CMR): prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (voorzitter), prof. dr. P.R. Baehr, mw. dr. M.C. Castermans-Holleman, drs. T. ETTY, prof. mr. C. Flinterman, prof. dr. W.J.M. van Genugten, mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You, mej. mr. C. Hak, mw. mr. M. Koers-van der Linden en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart, en de navolgende leden uit de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS): mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh*, mw. drs. I.E.M. Dankelman, prof. dr. E.J. de Kadt*, prof. dr. ir. R. Rabbinge*, mw. drs. E.M. Schoon en mw. prof. dr. J.Th. Schrijvers*. De leden van wie de naam met een asterisk (*) is gemarkeerd, hebben overwegend als corresponderend lid deelgenomen aan de Commissie die het advies heeft voorbereid.

De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn in het bijzonder ondersteund door (ambtelijk) adviseur mw. drs. M. van Zomeren (DMV/MR). Het secre-

4 Zie studie mw. dr. I. Boerefijn, 'Geweld tegen vrouwen, de huidige stand van zaken in het internationale recht', SIM, Utrecht, november 2000.

5 Zie studie mw. mr. H.H.M. Verrijn Stuart, 'Seksueel geweld tijdens gewapende conflicten, een beschrijving en waardering van recente ontwikkelingen in de jurisprudentie', januari 2001.

tariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaires mw. E. van Zimmeren, mw. A.S. Brinks en dhr. M.M.T. Keyte.

Het voorliggende advies is door de AIV vastgesteld op 12 februari 2001.

I Algemene juridische aspecten van de problematiek van geweld tegen vrouwen

In eerdere adviezen⁶ heeft de AIV geconstateerd dat zich sinds 1948 vele ontwikkelingen hebben voorgedaan die hebben geleid tot een wereldwijde aanvaarding van mensenrechtennormen in zowel juridische als ethische zin. De opvatting dat geweld tegen vrouwen een schending van mensenrechten is, is tegenwoordig onomstreden, ook al vindt een belangrijk deel van dit geweld plaats in de privé-sfeer en wordt het veelal gepleegd door privé-personen en niet door overheidsfunctionarissen.⁷ Geweld tegen vrouwen kan vrouwen ernstig beperken in het op gelijke voet met mannen uitoefenen van hun rechten en vrijheden. Mensenrechten die bij geweld tegen vrouwen in het geding kunnen zijn, zijn het recht op leven, het verbod van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon en het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid. De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de overheid worden gebaseerd op de omstandigheid dat daden van geweld tegen vrouwen geen misdaden zijn die incidenteel worden gepleegd door een enkele man, maar dat zij een structureel verschijnsel zijn dat symptomatisch is voor de ongelijke positie en behandeling van mannen en vrouwen in de samenleving.

Zoals onder meer uit de door mw. dr. I. Boerefijn verrichte studie blijkt, heeft het geruime tijd geduurd voordat bovenstaand standpunt algemeen was geaccepteerd. Tot het begin van de jaren negentig werden aangelegenheden die hoofdzakelijk of uitsluitend vrouwen betroffen, in aparte internationale fora, zoals de VN Commissie inzake de Rechtspositie van de Vrouw (CSW), behandeld. Als gevolg hiervan zijn de ontwikkelingen op het terrein van de rechten van de mens lange tijd onvoldoende gericht geweest op seksespecifieke mensenrechtenschendingen. Een uitzondering hierop betreft het Verdrag inzake het uitbannen van discriminatie jegens vrouwen (1979). Dit Verdrag kent evenwel problemen op het terrein van implementatie en het toezicht op de naleving. Omdat het Vrouwenverdrag grotendeels in de vorm van statenverplichtingen is gegoten, is het moeilijk artikelen van dit Verdrag voor de nationale rechter in te roepen. In het Actieprogramma van de Wereldconferentie Mensenrechten (Wenen, 1993),⁸ maar ook bij vele andere gelegenheden, zijn alle staten opgeroepen het Vrouwenverdrag te ratificeren, met als doel in 2000 universele ratificatie te bereiken. Inmiddels is het Verdrag door een grote meerderheid van staten geratificeerd.⁹ Een andere belangrijke oproep uit dit Actieprogramma betreft het intrekken van voorbeholden bij mensenrechten-

6 Zie bijvoorbeeld 'Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid', advies nummer 4, juni 1998 en 'Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens', advies nummer 11, september 1999.

7 Zie ook mw. dr. I. Boerefijn, mw. mr. M.M. van der Liet-Senders, prof. mr. T. Loenen, 'Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen', juli 2000. Hoofdstuk 2 van deze studie gaat in op de ontwikkelingen in internationale fora en op de theoretische onderbouwing van dit standpunt.

8 A/CONF.157/23, Vienna Declaration and Programme of Action, par. 39.

9 Per januari 2001 waren in totaal 166 staten partij bij dit Verdrag.

verdragen omdat deze de potentiële werking van verdragen vergaand kunnen ondermijnen; bij het Vrouwenverdrag is dat zeker het geval. Weliswaar is een aantal landen ertoe overgegaan voorbehouden bij dit laatste Verdrag in te trekken, zoals Bangladesh (alle voorbehouden ingetrokken), Maleisië (hoewel dit land een aantal vérgaande voorbehouden handhaaft) en Turkije (een aantal voorbehouden ingetrokken), maar de meeste landen hebben hun voorbehouden onverkort gehandhaafd. De AIV is van oordeel dat Nederland zich, zowel in zijn bilaterale als zijn multilaterale beleid, actief moet blijven inzetten voor universele aanvaarding van verdragen op het terrein van de rechten van de mens, inclusief het Vrouwenverdrag, en voorts een actieve rol dient te blijven spelen om te bevorderen dat andere staten voorbehouden, die doel en strekking van het desbetreffende verdrag ondermijnen, intrekken.

Het inmiddels aangenomen en in werking getreden Facultatief Protocol bij het Vrouwenverdrag, dat onder meer voorziet in een individuele klachtenprocedure, maakt het mogelijk de verdragsbepalingen op internationaal niveau in te roepen. In Nederland is de ratificatieprocedure reeds in gang gezet, maar nog niet afgerond.¹⁰ In het licht van de grote betekenis van de versterking van de mensenrechten van vrouwen en gezien de prominente rol die Nederland heeft gespeeld bij de totstandkoming van het Facultatief Protocol bij dit Verdrag, is een prioritaire behandeling van de goedkeurings- en ratificatieprocedure in eigen land een logische en noodzakelijke volgende stap;¹¹ een spoedige afronding van de voorgenomen ratificatie maakt het Nederlandse optreden in multilaterale fora in alle opzichten geloofwaardiger. Ratificatie van verdragen en protocollen alleen is echter niet voldoende. Het is vooral van groot belang dat eenieder zich bewust is van zijn of haar rechten en bijbehorende rechtsmiddelen voor de handhaving daarvan. De Nederlandse overheid kan dit, naast een actieve voorlichting, bevorderen door relevante teksten, zoals de specifiek op Nederland betrekking hebbende conclusies en aanbevelingen van verdragscomité's, in voor eenieder toegankelijke versies in het Nederlands en in andere, voor in Nederland wonende bevolkingsgroepen relevante, talen beschikbaar te stellen.

Sinds het begin van de jaren negentig is op het terrein van de mensenrechten van vrouwen een grote inhaalslag gemaakt, vooral dankzij een goed georganiseerde lobby van de vrouwenbeweging gericht op de Tweede Wereldconferentie Mensenrechten (Wenen, 1993) en het daar tot stand gebrachte Actieprogramma¹² alsmede op de Vierde Wereldvrouwenconferentie (Beijing, 1995) en het daar aanvaarde Actieprogramma.¹³ In deze programma's worden staten en mensenrechtenorganen opgeroepen aandacht te besteden aan de mensenrechten van vrouwen in het algemeen en aan de uitbanning van geweld tegen vrouwen in het bijzonder. Sindsdien komt geweld tegen vrouwen in een groot aantal fora, mondiaal en regionaal, aan de orde. Dit heeft er onder meer toe geleid dat een aantal belangrijke instrumenten is aangenomen, waaronder Algemene Aanbeveling No. 19 (1992) van het Comité inzake de Uitbanning van Discriminatie tegen Vrouwen (hierna: CEDAW) en de bij consensus door de Algemene

10 Nederland heeft het Protocol op 10 december 1999 getekend, maar nog niet geratificeerd.

11 Cf. Voetnoot 2, Meerjarenbeleidsplan Emancipatie, p. 85.

12 Zie paragraaf 42 van het Actieprogramma van Wenen.

13 Zie A/CONF.177/20, Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing 1995, Actieprogramma, par. 306 en verder.

Vergadering van de VN (AVVN) aanvaarde VN-Verklaring inzake Uitbanning van Geweld tegen Vrouwen (1993). De VN Sub-Commissie voor de Bevordering en Bescherming van de Rechten van de Mens (hierna Sub-Commissie) benoemde een speciale rapporteur inzake schadelijke traditionele praktijken; de Commissie voor de Rechten van de Mens benoemde een speciale rapporteur inzake geweld tegen vrouwen (1994). De Raad van Europa nam in 1993 een verklaring over deze problematiek aan,¹⁴ terwijl in de Organisatie van Amerikaanse Staten een Verdrag inzake geweld tegen vrouwen tot stand kwam, dat in maart 1995 in werking is getreden.¹⁵

Op het eerste gezicht lijkt de normstelling, op het terrein van de uitbanning van geweld tegen vrouwen, ver gevorderd. Een aantal ernstige vormen van geweld tegen vrouwen is inmiddels universeel veroordeeld via VN-verdragen, de VN-Verklaring inzake geweld tegen vrouwen, resoluties van de AVVN, of in slotdocumenten van wereldconferenties. Het betreft onder meer: vrouwenmishandeling, seksueel misbruik van meisjes, bruidsschatgerelateerd geweld, verkrachting binnen het huwelijk, genitale verminking en andere schadelijke traditionele praktijken en geweld gerelateerd aan uitbuiting, gedwongen sterilisatie en gedwongen abortus. Toch wordt bijvoorbeeld in het Slotdocument van Beijing +5 geconstateerd,¹⁶ dat er nog talloze obstakels bestaan voor een volledige implementatie van het Actieprogramma van Beijing. Het beschrijft actiepunten om obstakels weg te nemen en richt zich daarbij tot de privé-sector, niet-Gouvernementele Organisaties (NGOs) en andere maatschappelijke actoren, de VN en internationale, regionale organisaties en tot nationale overheden. Ten aanzien van andere vormen van geweld tegen vrouwen, zoals seksuele intimidatie, is de normstelling minder voortgeschreden, al rechtvaardigen recente ontwikkelingen binnen de Europese Unie de verwachting van een verbetering in de nabije toekomst. De AIV tekent overigens aan dat de normstelling grotendeels is geschied door middel van juridisch niet-bindende verklaringen en resoluties. Deze vaak noodzakelijke tussenstap in rechtsvorming verdient nadere ontwikkeling. In dat verband beveelt de AIV aan dat Nederland de mogelijkheden bestudeert de Verklaring inzake Geweld tegen Vrouwen om te zetten in een bindend Protocol bij het Vrouwenverdrag. De in het Vrouwenverdrag en het Facultatief Protocol neergelegde supervisieprocedure zou op de in het nieuwe Protocol inzake Geweld tegen Vrouwen neergelegde bepalingen van toepassing moeten zijn. Tevens zou een ruime definitie van geweld tegen vrouwen moeten worden opgenomen, waaronder ook huishoudelijk geweld is begrepen.¹⁷ Een precieze formulering van een dergelijke bepaling verdient speciale aandacht, omdat hier sprake kan zijn van een botsing van verschillende grondrechten.

De AIV heeft voorts kennisgenomen van het voornemen van de regering om de normstelling op het terrein van de discriminatiegronden te verbreden. De AIV acht het in elk geval ongewenst dat een dergelijke verbreding wordt gerealiseerd door een herziening

14 CM(93) 193, Appendix III, 'Declaration on policies for combating violence against women in a democratic Europe'.

15 Ursula O'Hare, 'Realizing Human Rights for Women' Human Rights Quarterly, 21 (1999), p. 373-374.

16 A/S-23/10/Rev.1, Suppl. No. 3, par. 69, 'Report of the Ad Hoc Committee of the Whole of the twenty-third special session of the General Assembly', New York, 2000.

17 Zie ook hieronder in de paragraaf inzake definitieproblematiek en de paragrafen over de internationale tribunalen.

van ILO-Conventie 111;¹⁸ de Conventie tegen discriminatie bij arbeid en beroep (1958). Een aanpassing van deze fundamentele mensenrechtenconventie zou leiden tot andere, ongewenste wijzigingen in deze en de andere zeven fundamentele mensenrechtenconventies van deze organisatie. Het voornemen te komen tot verbreding zou veeleer moeten worden gerealiseerd door middel van een nieuwe, aanvullende ILO-Conventie of verklaring (zie ook hoofdstuk III).

18 Zie hiervoor Meerjarenbeleidsplan Emancipatie, p. 86

II Toezicht op naleving van normen

De AIV is in dit advies, gezien het gestelde in de adviesaanvraag en hetgeen al is voorgesteld in het Meerjarenbeleidsplan, vooral ingegaan op aspecten van de normstelling, norminterpretatie en normhandhaving. De AIV wenst het belang van deze juridische kaderstelling te onderstrepen ter wille van het grote belang van de bestrijding van vele vormen van geweld tegen vrouwen. Tegelijkertijd wil de AIV benadrukken dat de afschaffing en preventie van de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen vooral ook bereikt dienen te worden door middel van nationale en internationale programma's gericht op bewustwording, educatie en training en het verlenen van steun aan NGOs en andere organisaties die opkomen voor de verbetering van de positie van vrouwen. De AIV beveelt aan dat Nederland dergelijke programma's financieel ondersteunt en ook met andere effectieve middelen bevordert en versterkt. Dat het veranderen van traditionele opvattingen een moeilijke en gevoelige materie is, doet overigens niet af aan de noodzaak dat staten, maatschappelijke organisaties en de internationale statengemeenschap zich krachtiger dan tot op heden inspannen om hun verplichtingen na te komen. De AIV illustreert deze problematiek hieronder door aandacht te schenken aan een aantal voorbeelden.

Eerwraak

De Speciale Rapporteur inzake buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies van de VN, mw. Jahangir, heeft in haar meest recente rapport veel aandacht besteed aan de problematiek van eerwraak.¹⁹ Zij werkt op dit terrein nauw samen met de Speciale Rapporteur inzake geweld tegen vrouwen. Zij onderzoekt gevallen van eerwraak waarin de staat deze handelingen goedkeurt of steunt, of waarin in de praktijk een vorm van straffeloosheid is voor daders.

Mw. Jahangir stelt dat eerwraak zowel voorkomt in landen waar de meerderheid van de bevolking moslim is, als in landen waar mensen met een andere religie in de meerderheid zijn. Eerwraak kan verschillende vormen aannemen. Soms worden jonge meisjes en vrouwen tot zelfmoord gedreven na openbare afkeuring van hun gedrag en openlijke dreigementen. Anderen raken ernstig verminkt door zuurverbrandingen; veel vrouwen overlijden als gevolg hiervan. Ook heeft de Speciale Rapporteur informatie ontvangen dat meisjes met de zweep zijn gedood na beschuldigingen dat zij zich immoreel zouden hebben gedragen. De daders zijn vaak familieleden van de vrouwen of meisjes.

Eerwraak is een ernstige vorm van geweld tegen vrouwen die, naar het Nederlandse strafrecht als doodslag en verminking dient te worden gekwalificeerd. De AIV heeft met instemming kennis genomen van het feit dat de Nederlandse regering zich de laatste jaren actief inspant om in politieke fora, zoals de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, Beijing +5 en de AVVN, aandacht te vragen voor specifieke vormen van geweld tegen vrouwen. In dat verband dient in het bijzonder te worden gewezen op de Nederlandse activiteiten in het kader van de AVVN om eerwraak in een resolutie veroordeeld te krijgen. Deze pogingen hebben tijdens de zitting van de AVVN van 2000 geleid tot het met grote meerderheid van stemmen aannemen van een resolutie inzake

¹⁹ E/CN.4/2000/3, 'Extrajudicial, summary or arbitrary executions. Report of the special rapporteur, Ms. Asma Jahangir, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/35', par. 78-84.

eerwraak.²⁰ Deze inspanningen dienen ook in de komende jaren met kracht te worden voortgezet en te worden gekoppeld aan concrete inspanningen op het terrein van niet-juridische instrumenten.

Andere vormen van geweld tegen vrouwen

Nog niet alle vormen van geweld tegen vrouwen zijn expliciet veroordeeld door de internationale gemeenschap. Dit geldt onder meer voor weduwenverbranding en vroege en gedwongen huwelijken. Het is van belang dat ook deze praktijken worden gebracht onder de reikwijdte van het begrip geweld tegen vrouwen. Nederland dient daartoe, in de visie van de AIV, het initiatief te nemen binnen de AVVN, CSW en de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens. Voorts is het van belang te onderkennen dat geweld tegen vrouwen niet alleen de vorm van fysiek en seksueel geweld aanneemt, maar ook van seksuele intimidatie. Vormen van psychisch geweld kunnen evengoed ernstige gevolgen hebben. Voorbeelden daarvan zijn onder meer dreiging met geweld, opsluiting, isolatie en voortdurende psychische vernedering.

Reproductieve rechten

Ook de problematiek van reproductieve rechten van vrouwen, die nauw is gerelateerd aan de problematiek van geweld tegen vrouwen, is in het mensenrechtendiscours nog onderbelicht.²¹ Het is echter van het grootste belang dat vrouwen het aantal kinderen dat zij krijgen alsmede de periode die tussen geboortes zit, in laatste instantie zelf kunnen bepalen. Veel vrouwen sterven of worden ziek als gevolg van onvoldoende of geen toegang tot of afwezigheid van geboortebeperkende maatregelen. Ook overlijden wereldwijd veel vrouwen omdat zij geen toegang hebben tot veilige abortus. Ongeveer 20% van de naar schatting 50 miljoen abortussen per jaar wordt onveilig uitgevoerd, waarvan 95% plaatsvindt in ontwikkelingslanden; 78.000 vrouwen sterven jaarlijks als gevolg daarvan en miljoenen vrouwen lopen daarbij verwonding of ziektes op. Daarnaast sterven iedere dag bijna 1400 vrouwen, vooral in landen met een laag of gemiddeld inkomen, aan de complicaties die optreden tijdens zwangerschap of bevalling.²² Gezien de ernst van de problematiek, beveelt de AIV aan dat Nederland initiatieven op het terrein van reproductieve rechten, ook financieel, krachtig ondersteunt. Het initiatief van de regering om in EU-verband financiële compensatie te zoeken voor de programma's, die de dupe lijken te worden van de gewijzigde houding van de regering van de Verenigde Staten, is in dat verband lovenswaardig. Voorts dient Nederland, in het kader van de CSW, te streven naar de totstandkoming van een Verklaring inzake Reproductieve Rechten van Vrouwen.

Genitale verminking

Een voorbeeld van schending van reproductieve rechten van vrouwen, die als geweld tegen vrouwen kan worden opgevat, vormt genitale verminking. Naar schatting van de WHO hebben 130 miljoen vrouwen deze ingreep ondergaan en gaat het jaarlijks om ca. twee miljoen nieuwe gevallen. Genitale verminking is extreem pijnlijk en leidt niet zelden

20 De uitslag van de stemming tijdens de plenaire vergadering van de AVVN op 4 december 2000 over resolutie A/55/66 was: 146 stemmen voor, 1 tegen en 26 onthoudingen.

21 Zie hiervoor ook mw. dr. I. Boerefijn, mw. mr. M.M. van der Liet-Senders, prof. mr. T. Loenen, a.w.. Hoofdstuk 7 van deze studie gaat specifiek in op deze problematiek.

22 Bron: UNPFA, dr. Nafis Sadik, Wereldbevolkingsrapport 2000, 'Samen leven in aparte werelden; mannen en vrouwen in een tijd van verandering'.

tot infecties, shock, of zelfs de dood. Algemene Aanbeveling no. 14 (1990) van het CEDAW gaat specifiek over de uitbanning van genitale verminkingen.²³ In deze Aanbeveling worden staten opgeroepen passende maatregelen te treffen die zijn gericht op de uitbanning van genitale verminking. Zulke inspanningen dienen te zijn gericht op het verzamelen en verspreiden van gegevens over genitale verminking, het steunen van NGOs die zich bezighouden met de uitbanning van genitale verminkingen en andere schadelijke praktijken; het bevorderen dat politici, gezondheidswerkers, religieuze en gemeenschapsleiders en de media bijdragen aan het beïnvloeden van opvattingen en het opzetten van passende educatieve programma's. De WHO houdt zich meer specifiek bezig met de bestrijding van genitale verminkingen en heeft veel gepubliceerd over de gevolgen daarvan voor meisjes en vrouwen op de korte en lange termijn. De organisatie heeft zich al in 1982 krachtig uitgesproken tegen medicalisering van de praktijk: genitale verminking mag onder geen voorwaarde door medisch personeel of in medische instellingen worden uitgevoerd.²⁴ De AIV onderschrijft deze stellingname volledig en wijst er, wellicht ten overvloede, op dat dit standpunt van de WHO geen vrijbrief is voor niet-medici de ingreep straffeloos te plegen. De AIV is van oordeel dat Nederland zich krachtig achter initiatieven, gericht op de uitbanning van genitale verminkingen dient te blijven opstellen en de implementatie van dergelijke initiatieven ook financieel mogelijk moet maken.

Genitale verminking valt naar het Nederlandse strafrecht onder mishandeling en is op die grond verboden. Voorzover genitale verminking binnen Nederland plaatsvindt, is vervolging mogelijk op grond van de artikelen 300-309 van het Wetboek van Strafvordering. Strafrechtelijk optreden in Nederland tegen ouders die hun dochters naar het land van herkomst sturen voor het uitvoeren van genitale verminking, is mogelijk indien de betrokkenheid van die ouders bij die verminking een strafbaar feit oplevert ten aanzien waarvan de Nederlandse strafwet toepasselijk is. Dat is het geval, indien de ouders in Nederland feiten plegen die kunnen worden aangemerkt als deelneming (mededaderchap, uitlokking of medeplichtigheid) aan een in het buitenland gepleegde genitale verminking. Strafvervolging van een door de ouders buiten Nederland gepleegde genitale verminking is mogelijk, indien de ouders Nederlander zijn en de genitale verminking in het land waar zij is gepleegd strafbaar is gesteld. De mogelijkheden voor strafvervolging op andere gronden zijn afhankelijk van de aanwezigheid van voorwaarden voor de Nederlandse rechtsmacht, zoals die zijn neergelegd in de rechtsmachtregeling in de artikelen 2-6 van het Wetboek van Strafrecht. Deze regeling is niet in het bijzonder toegeschreven op in Nederland woonachtige allochtonen, noch op dit bijzondere delict. De AIV geeft in overweging een nadere studie naar de verbreding van de rechtsmacht op beide aspecten te laten verrichten. Daarnaast is het ook van groot belang dat Nederland, in zijn bilaterale en multilaterale beleid, (blijft) aandringen op specifieke strafbaarstelling van genitale verminkingen in de nationale wetgeving van betrokken landen.

Van verschillende kanten wordt erop aangedrongen genitale verminking onder het Folterverdrag te laten vallen. Daarmee zou extraterritorialiteit zeker worden gesteld. De ruime definitie van marteling, zoals die door de ad hoc Tribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda (zie hieronder) is geaccepteerd, waarin ook plaats is voor

23 General recommendation no. 14, 'Female circumcision'. Aangenomen op 2 februari 1990. Gepubliceerd in A/45/38, 'Report of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women'.

24 Aangehaald in WHO, 'Female Genital Mutilation. An overview'. WHO, 1998, hoofdstuk 6. (Bron: Internet: www.who.int/dsa/cat98/fgmbook.htm).

vernedering als methode van marteling, maakt vervolging van genitale verminking onder de noemer van marteling wellicht mogelijk. De Speciale Rapporteur voor geweld tegen vrouwen van de VN is, met enige aarzeling, tot de conclusie gekomen dat geweld in de huiselijke sfeer wel onder de definitie van marteling dient te vallen, maar voegt daaraan toe dat nadere studie naar deze uitleg dient te worden verricht. De AIV meent dat het van toepassing verklaren van het Verdrag tegen Foltering op geweld in de huiselijke sfeer niet de juiste weg lijkt. De omschrijving van het begrip daderschap in de definitie van foltering is alleen toegespitst op 'public officials'. De AIV meent dat een additioneel Protocol bij het Vrouwenverdrag een passende weg is om deze vorm van geweld tegen vrouwen juridisch 'onderdak' te bieden.

III Andere relevante ontwikkelingen

Het gegeven dat een aantal vormen van schadelijke praktijken nog niet de noodzakelijke aandacht krijgt, roept de vraag op welke schadelijke praktijken binnen de reikwijdte van de definitie van geweld tegen vrouwen zouden moeten vallen.²⁵ Daaraan gerelateerd kan de vraag worden gesteld of het noodzakelijk is dat alle VN-organen eenzelfde definitie hanteren.

Zoals uit een van beide, in opdracht van de AIV uitgevoerde, achtergrondstudies blijkt,²⁶ is bijvoorbeeld de definitie van UNICEF zeer uitgebreid; er zijn ook sociale en economische vormen van geweld in opgenomen. De WHO bekijkt de problematiek evenwel vrijwel uitsluitend vanuit een gezondheidsoogpunt, en niet zozeer vanuit het oogpunt van economische mensenrechten (waar bijvoorbeeld ook UNESCO de nadruk op legt). Ook andere internationale organisaties (zoals de ILO) richten zich met name op binnen hun specifieke mandaat vallende aspecten. Bijzonder is dat in het Inter-Amerikaanse Verdrag ter Voorkoming, Bestrafing en Uitbanning van Geweld tegen Vrouwen²⁷ het recht van vrouwen om gevrijwaard te zijn van geweld in de openbare en de privé-sfeer als zodanig als mensenrecht is gekwalificeerd. Des te opvallender is dat de Raad van Europa op dit vlak slechts beperkt initiatieven heeft ontplooid. In de gevallen waarin de Raad van Europa daaraan wel aandacht heeft geschonken wordt de problematiek van geweld tegen vrouwen veelal gezien tegen de achtergrond van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Er kan zelfs worden gesproken van een nog te beperkte genderbewustheid binnen de mensenrechtenorganen van de Raad van Europa. In dit verband dient de regering, in aanvulling op 'soft law' in de vorm van aanbevelingen en verklaringen, alsmede rechtspraak van toezichthoudende organen, naar de opvatting van de AIV te streven naar een juridisch bindend instrument op dit terrein op Europees niveau. Het aannemen van Protocol 12, waarmee de niet-discriminatieclausule van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) wordt uitgebreid,²⁸ is in dit opzicht een belangrijke stap, die nader dient te worden toegespitst in een volgend Protocol inzake de problematiek van geweld tegen vrouwen.

Voorts onderschrijft de AIV het voornemen van de regering om initiatieven van de Europese Commissie op het terrein van geweld tegen vrouwen te ondersteunen.

25 Ook op het terrein van mensenhandel hebben zich, zoals ook blijkt uit het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie, verschillende belangwekkende ontwikkelingen voorgedaan. De AIV gaat hierop in dit advies niet nader in.

26 Zie: mw. dr. I. Boerefijn, a.w., noot 4.

27 Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women, 'Convention of Belém do Pará', aangenomen op 9 juni 1994, OAS.Ser.LV/II.92/doc.31 rev.3.

28 Protocol no. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4 november 2000. Dit Protocol beoogt een amendement van artikel 14 (EVRM); de nieuwe tekst van artikel 14 luidt als volgt: 'The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status'. Nederland heeft dit Protocol op 4 november 2000 getekend, maar nog niet geratificeerd.

Ten aanzien van het voornemen te komen tot een EG-richtlijn tegen seksuele intimidatie is de AIV van mening dat een dergelijke stap ook in het kader van de ILO dient plaats te vinden. In dat verband zou, bij voorkeur in samenwerking met andere lidstaten van de Europese Unie en na overleg met werkgevers en werknemers, te worden gestreefd naar een Conventie over seksuele intimidatie op de arbeidsplaats.

De AIV tekent tenslotte aan dat verschillende internationale organisaties binnen hun eigen mandaten een verschillende bijdrage leveren aan de uitbanning van geweld tegen vrouwen. Het is daarbij van belang dat deze bijdragen vanuit een mensenrechtelijke invalshoek geschieden. Een ruime definitie van geweld tegen vrouwen is daarbij onontbeerlijk.

Internationale straftribunalen

De recente oprichting van internationale straftribunalen vormt een andere belangrijke ontwikkeling in het internationale recht. De instelling van het Joegoslavië-Tribunaal (ICTY, 1993) en het Rwanda-Tribunaal (ICTR, 1994) en het aannemen van het Statuut voor een Permanent Internationaal Strafhof (ICC, 1998) hebben geleid tot belangwekkende ontwikkelingen op het terrein van de definiëring van seksueel geweld.

Tot het begin van de jaren negentig werd er in de literatuur slechts beperkt aandacht besteed aan het feit dat het verbod op verkrachting tijdens oorlog onderdeel was gaan uitmaken van het humanitair recht. Bestudering van de voorgeschiedenis van de tribunalen en met name van de jurisprudentie van de Tribunalen van Neurenberg en Tokio levert het beeld op, dat het verbod van seksueel geweld een algemeen beginsel was van het internationaal humanitair recht. Seksueel geweld werd toen al gerekend tot de oorlogsmisdrijven, waarvoor 'militaire noodzaak' niet als excuus werd geaccepteerd. De vraag die de ad hoc Tribunalen moesten beantwoorden betrof vooral de wijze waarop bestaande normen moesten worden geconcretiseerd. De schending van de seksuele integriteit kwam daarmee centraal te staan; het accent verschoof van normstelling naar implementatie en handhaving.

Hoewel de ad hoc Tribunalen voor Joegoslavië en Rwanda hun werk aanvingen op basis van statuten waarin het begrip verkrachting slechts mondjesmaat voorkwam, kunnen de Statuten en de rechtspraak van het ICTY en het ICTR over de gehele linie worden beschouwd als een belangrijke ontwikkeling met betrekking tot het strafbaar stellen van seksueel geweld in zowel internationale als binnenlandse gewapende conflicten. In de jurisprudentie van beide tribunalen is seksueel geweld, in de vorm van uitgewerkte delictsomschrijvingen en definities, getild naar een niveau waarop strafrechtelijke vervolging in concrete zaken mogelijk is. In algemene zin kan daaraan worden toegevoegd dat de belangrijkste ontwikkeling in het internationaal humanitair recht en het internationale recht inzake de rechten van de mens, als gevolg van het werk van de twee ad hoc Tribunalen, dan ook niet alleen is dat het normatieve kader verder is uitgewerkt, maar dat nu ook daadwerkelijk individuen strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

De belangrijkste elementen in de jurisprudentie van de ad hoc Tribunalen met betrekking tot seksueel geweld kunnen, zoals blijkt uit de in opdracht van de AIV uitgevoerde studie inzake seksueel geweld tijdens gewapende conflicten,²⁹ als volgt worden samengevat:

29 Cf. voetnoot 5.

- Seksueel geweld kan worden gepleegd met genocidale opzet en als onderdeel van het proces van genocidale vernietiging.
- Verkrachting als onderdeel van een '*widespread or systematic attack*' kan een misdaad tegen de menselijkheid opleveren, zonder dat bewezen hoeft te zijn dat ook de verkrachtingen op grote schaal en systematisch plaatsvonden.
- Seksueel geweld kan een vorm van marteling zijn.
- Ook de verkrachting van een enkele persoon kan een ernstige schending van het internationaal humanitair recht opleveren.
- Niet alleen de dader, maar ook eenieder die opdracht geeft, helpt, ondersteunt of op andere wijze de verkrachting mogelijk maakt, kan als pleger aansprakelijk worden gehouden.
- Ook mannen kunnen slachtoffer zijn van seksueel geweld.
- Vervolging ('persecution') op grond van politiek, ras en religie was reeds een misdrijf tegen de menselijkheid; daaraan is nu ook sekse als grond voor vervolging toegevoegd.
- Seksueel geweld kan als vorm van discriminatie worden beschouwd.
- Commandanten - zowel militaire als burgerlijke - kunnen aansprakelijk zijn voor het seksueel geweld door hun ondergeschikten gepleegd.

Het Permanente Internationale Strafhof

Bij het binnenkort van kracht wordende Statuut van het Permanente Internationale Strafhof is rekening gehouden met de uitspraken van de twee ad hoc Tribunalen; deze uitspraken hebben een weerslag gevonden in de inmiddels tot stand gebrachte procedureregels en de 'Elements of Crimes'. In het Statuut zijn genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven strafbaar gesteld. Een groot aantal 'genderdelicten' is in het Statuut opgenomen.³⁰ In een aantal gevallen is evenwel in het kader van de onderhandelingen, een aantal beperkingen overeengekomen die nadere beschouwing verdienen.

Een belangrijke beperking is gelegen in de drempel die in de aanhef van artikel 7 van het Statuut is opgenomen, waardoor de rechtsmacht van het Permanente Internationale Strafhof met betrekking tot misdaden tegen de menselijkheid slechts bestaat als er sprake is van '*active promotion or encouragement*' van de zijde van de staat of een vergelijkbare organisatie, of van '*deliberate failure*'. Deze beperking is mede opgenomen om vervolgingen wegens seksueel geweld en geweld in de huiselijke sfeer moeilijk te maken. Een aantal staten vreesde dat genitale verminkingen, geweld in de reproductieve sfeer en huiselijk geweld, door de staat gestimuleerd, goedgekeurd of oogluikend toegestaan, onder de rechtsmacht van het Permanente Internationale Strafhof zouden vallen, omdat deze vormen van geweld zouden kunnen worden gebracht onder delictomschrijvingen als slavernij en foltering.

Nu bovenstaande drempel is neergelegd in het Statuut, heeft die ook gevolgen voor zaken op het terrein van huiselijk geweld en dienen de aanklagers en de rechters deze begrippen te interpreteren. Om over deze drempel heen te kunnen stappen, dient een staat of vergelijkbare organisatie mishandeling, verminking of seksueel misbruik welbewust toe te laten of te activeren. In dat geval kan dit een misdaad tegen de menselijkheid opleveren. Om meer inzicht te krijgen in wat de precieze interpretatieruimte is van deze beperking in artikel 7, dient Nederland de komende jaren de ontwikkelingen

³⁰ Zie met name artikel 6 (genocide), artikel 7 (misdrijven tegen de menselijkheid) en artikel 8 (oorlogsmisdrijven) van het Statuut.

op dit terrein nauwlettend te volgen. Mocht blijken dat de Openbare Aanklager van het Permanente Internationale Strafhof of het Strafhof zelf een terughoudende interpretatie hanteert, kunnen overheden en NGOs, bijvoorbeeld via *amicus curiae* brieven in concrete zaken, proberen invloed uit te oefenen. De regels van het ICTY, het ICTR en het Permanente Internationale Strafhof bieden hiertoe de mogelijkheid. Ook op dat vlak ziet de AIV in de toekomst voor Nederland een rol weggelegd.

'Genuine consent'

Een ander belangrijk aspect ten aanzien waarvan nadere actie noodzakelijk lijkt, betreft de vraag of de intentie van de dader of de instemming van het slachtoffer het doorslaggevende element moet zijn in seksuele geweldzaken. Het feit dat het begrip *'genuine consent'* in de delictsomschrijving van verkrachting is opgenomen,³¹ heeft geleid tot grote verontrusting bij vrouwenorganisaties. De toevoeging van het begrip *'genuine'* is naar hun mening overbodig; er is wel of geen instemming. Inmiddels blijkt dat begrippen *'dwang'* en *'instemming'* in de delictsomschrijvingen van seksueel geweld in de jurisprudentie van de ad hoc Tribunalen zijn geobjectiveerd. Deze ontwikkeling loopt parallel met die in de Nederlandse jurisprudentie. Rechters oordelen op basis van de context waarin het delict heeft plaatsgevonden. Deze kan bestaan uit machtsverschillen of dwangsituaties die uiterlijk waarneembaar zijn. Zo kunnen een oorlog of ander gewapend conflict, maar ook een leeftijdsverschil of detentiesituatie een dwingende context vormen. Ook daarom is de nadruk op *'genuine consent'*, die in de delictsomschrijving van verkrachting uit het Statuut van het Permanente Internationale Strafhof is terechtgekomen, onbruikbaar. Nederland, maar ook NGOs, zouden te zijner tijd in voorkomende gevallen gebruik moeten maken van de mogelijkheid tot het indienen van een *amicus curiae* nota aan het Permanente Internationale Strafhof en daarin moeten aandringen op het vaststellen van objectieve criteria.

31 In artikel 8(2)e wordt in de definitie gesproken van: 'The invasion was committed by force, or by threat of force or coercion, such as that caused by fear of violence, duress, detention, psychological oppression or abuse of power, against such person or another person, or by taking advantage of a coercive environment, or the invasion was committed against a person incapable of giving genuine consent.' (...) 'A person may be incapable of giving genuine consent if affected by natural, induced or age-related incapacity.' (...) 'Genuine consent does not include consent obtained through deception.'

IV Vervolging in Nederland en vluchtelingenstatus

Nu de ontwikkelingen in de jurisprudentie van ICTY en ICTR en de voorbereidingen voor het Permanente Internationale Strafhof zulke vergaande consequenties hebben op het terrein van geweld tegen vrouwen, zal ook in Nederland een actief beleid met betrekking tot de vervolging van oorlogsmisdrijven, misdaden tegen de menselijkheid en genocide vorm moeten krijgen. Naar de opvatting van de AIV heeft Nederland zich tot op heden, in vergelijking tot sommige andere West Europese landen, te passief opgesteld. Pas van recente datum zijn de (publieke) discussies over de mogelijkheden tot vervolging van zich hier te lande bevindende verdachten van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid.

Juist in zaken die nooit voor een internationaal tribunaal zullen komen wegens gebrek aan belang of om een andere reden, dient de nationale rechtspraak van het land van opvang een belangrijke rol te spelen. Om dit mogelijk te maken dient eerst een duidelijke politieke en beleidsmatige koers te worden uitgezet, die vervolgens als leidraad kan dienen bij de hantering van het opportuniteitsbeginsel door het Openbaar Ministerie. In Nederland zijn inmiddels weliswaar institutioneel voorzieningen getroffen om te komen tot een actief vervolgingsbeleid, maar dit heeft tot op heden niet geleid tot concrete resultaten. De AIV betreurt dit gebrek aan resultaten en beveelt aan hiernaar nader onderzoek te laten verrichten. Mogelijk zijn de juridische complicaties en tijdrovendheid van deze procedures een reden. Het kan echter ook zijn dat wordt afgezien van vervolging omdat niet voldoende specifieke informatie beschikbaar is. Om te voorkomen dat om deze reden wordt afgezien van vervolging, dient te worden gestimuleerd dat deskundigen in Nederland, op meer structurele basis, gericht informatie verzamelen en onderzoek doen voor het Openbaar Ministerie onder zich hier bevindende vluchtelingen.

Een belangrijk aspect daarbij betreft voorts de kwestie van het al dan niet verlenen van de vluchtelingenstatus aan zowel de daders als de slachtoffers. De definities van seksueel geweld en de plaatsing van dit geweld in het internationaal humanitair recht onder *'war crimes'*, *'grave breaches of the Geneva Conventions'*, *'genocide'* en *'crimes against humanity'* in de jurisprudentie van beide ad hoc Tribunalen en in het Statuut van het Permanente Internationale Strafhof, moeten bij de beoordeling van de aanvraag van vluchtelingenstatus onverkort worden overgenomen als geldend recht en kunnen in de weg staan aan het verlenen van een vluchtelingenstatus aan daders (artikel 1 F van het Vluchtelingenverdrag). Het spiegelbeeld daarvan geldt voor de slachtoffers. De recente ontwikkelingen hebben duidelijk gemaakt dat seksueel geweld tot de kerndelicten in oorlogen en andere conflicten behoort. Daarom zal, naar het oordeel van de AIV, het slachtoffer-zijn van seksueel geweld in oorlogssituaties moeten worden beschouwd als mogelijke reden voor toelating als vluchteling, net zoals dat het geval is bij slachtoffers van martelingen of andere schending van de fysieke integriteit. Bij de beoordelingsautoriteiten van een vluchtelingenstatus dient voldoende specifieke aandacht voor en affiniteit met de problematiek van geweld tegen vrouwen te bestaan. Daaraan dient ook in de opleiding van betrokken ambtenaren ruime aandacht te worden geschonken.

V Samenvatting van aanbevelingen

Het voorafgaande brengt de AIV tot de volgende aanbevelingen aan de Nederlandse regering:

1. De AIV is van oordeel dat Nederland zich, in zijn bilaterale- en zijn multilaterale beleid, actief moet blijven inzetten voor universele aanvaarding van verdragen op het terrein van de rechten van de mens, inclusief het Vrouwenverdrag, en voorts een actieve rol dient te blijven spelen om te bevorderen dat andere staten voorbehouden, die doel en strekking van het desbetreffende verdrag ondermijnen, intrekken.
2. In het licht van de grote betekenis van de versterking van de mensenrechten van vrouwen en gezien de prominente rol die Nederland heeft gespeeld bij de totstandkoming van het Facultatief Protocol bij het Vrouwenverdrag, is een prioritaire behandeling van de goedkeurings- en ratificatieprocedure ervan in eigen land een logische en noodzakelijke volgende stap.
3. Om tot een effectieve implementatie van normen te komen is het van belang dat eenieder zich bewust is van zijn of haar rechten en bijbehorende rechtsmiddelen. De Nederlandse overheid kan dit, naast een actieve voorlichting, bevorderen door relevante teksten, zoals de specifiek op Nederland betrekking hebbende conclusies en aanbevelingen van verdragscomité's, in voor eenieder toegankelijke versies in het Nederlands en in andere, voor in Nederland wonende bevolkingsgroepen relevante, talen beschikbaar te stellen.
4. De AIV beveelt aan dat Nederland de mogelijkheden bestudeert de Verklaring inzake Geweld tegen Vrouwen om te zetten in een bindend Protocol bij het Vrouwenverdrag. De in het Vrouwenverdrag en het Facultatief Protocol neergelegde supervisieprocedure zou op de in het nieuwe Protocol inzake Geweld tegen Vrouwen neergelegde bepalingen van toepassing moeten zijn. Tevens zou een ruime definitie van geweld tegen vrouwen moeten worden opgenomen, waaronder ook huiselijk geweld is begrepen. Een precieze formulering van een dergelijke bepaling verdient speciale aandacht, omdat hier sprake kan zijn van een botsing van verschillende grondrechten.
5. De AIV heeft kennis genomen van het voornemen van de regering om de normstelling op het terrein van de discriminatiegronden te verbreden. Een dergelijke verbreding dient in elk geval niet te worden gerealiseerd door een herziening van Conventie 111 van de ILO, maar door middel van het opstellen van een nieuw, aanvullend instrument in dat kader.
6. De bestrijding van vele vormen van geweld tegen vrouwen maakt juridische kaderstelling van groot belang. Tegelijkertijd wil de AIV benadrukken dat de afschaffing en preventie van de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen vooral ook bereikt dienen te worden door middel van nationale en internationale programma's gericht op bewustwording, educatie en training en het verlenen van steun aan NGOs en andere organisaties die opkomen voor de verbetering van de positie van vrouwen. De AIV beveelt aan dat Nederland dergelijke programma's financieel ondersteunt en ook met andere effectieve middelen bevordert en versterkt.
7. De AIV heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat de regering zich actief inspant om in politieke fora aandacht te vragen voor vormen van geweld tegen vrouwen die tot dan toe weinig of geen aandacht hebben gekregen. Deze inspanningen dienen ook in de komende jaren met kracht te worden voortgezet en te worden gekoppeld aan concrete inspanningen op het terrein van niet-juridische instrumenten.

8. Een aantal vormen van discriminatie, zoals weduwenverbranding en vroege en gedwongen huwelijken, zijn nog niet onder de reikwijdte van het begrip geweld tegen vrouwen gebracht. Nederland dient daartoe, in de visie van de AIV, het initiatief te nemen binnen de AVVN, CSW en de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.
9. Gezien de ernst van de problematiek van reproductieve rechten, beveelt de AIV aan dat Nederland initiatieven op dit terrein, ook financieel, krachtig ondersteunt. Tevens dient, in het kader van de CSW, te worden gestreefd naar de totstandkoming van een Verklaring inzake Reproductieve Rechten van Vrouwen.
10. De AIV is van oordeel dat Nederland zich krachtig achter initiatieven, gericht op de uitbanning van genitale verminkingen dient te blijven opstellen en de implementatie van dergelijke initiatieven ook financieel mogelijk moet maken. Voorts is het van groot belang dat Nederland, in zijn bilaterale en multilaterale beleid, (blijft) aandringen op specifieke strafbaarstelling van genitale verminkingen in de nationale wetgeving van betrokken landen.
11. Strafrechtelijk optreden in Nederland tegen ouders die hun dochters naar het land van herkomst sturen voor het uitvoeren van genitale verminking, is mogelijk indien de betrokkenheid van die ouders bij die verminking een strafbaar feit oplevert ten aanzien waarvan de Nederlandse strafwet toepasselijk is. De mogelijkheden voor strafvervolgning op andere gronden zijn afhankelijk van de aanwezigheid van voorwaarden voor de Nederlandse rechtsmacht. Deze regeling is niet in het bijzonder toegeschreven op in Nederland woonachtige allochtonen, noch op dit bijzondere delict. De AIV geeft in overweging een nadere studie naar de verbreding van de rechtsmacht op beide aspecten te laten verrichten.
12. De AIV meent dat het van toepassing verklaren van het Verdrag tegen Foltering op geweld in de huiselijke sfeer niet de juiste weg lijkt. De omschrijving van het begrip daderschap in de definitie van foltering is alleen toegespitst op 'public officials'. De AIV meent dat een additioneel protocol bij het Vrouwenverdrag een passende weg is om deze vorm van geweld tegen vrouwen juridisch 'onderdak' te bieden.
13. De AIV is van oordeel dat op Europees niveau dient te worden gestreefd naar een juridisch bindend mensenrechteninstrument op het terrein van geweld tegen vrouwen. Het aannemen van het herziene Protocol 12 is in dit opzicht een belangrijke stap, die nader kan worden verfijnd in een volgend protocol. De AIV onderschrijft het voornemen van de regering om initiatieven van de Europese Commissie op het terrein van geweld tegen vrouwen te ondersteunen. Ten aanzien van het voornemen te komen tot een EG-richtlijn tegen seksuele intimidatie is de AIV van mening dat een dergelijke stap ook in het kader van de ILO dient plaats te vinden. In dat verband zou moeten worden gestreefd naar een Conventie over seksuele intimidatie op de arbeidsplaats.
14. De AIV tekent aan dat verschillende internationale organisaties binnen hun mandaten een verschillende bijdrage leveren aan de uitbanning van geweld tegen vrouwen. Het is daarbij van belang dat deze bijdragen vanuit een mensenrechtelijke invalshoek geschieden. Een ruime definitie van geweld tegen vrouwen is daarbij onontbeerlijk.
15. Om meer inzicht te krijgen in wat precies de interpretatieruimte is met betrekking tot deze beperking in artikel 7 van het Statuut van het Permanente Internationale Strafhof, dient Nederland de komende jaren de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend te volgen. Indien blijkt dat een beperkte interpretatie wordt gehanteerd, kunnen overheden en NGOs, bijvoorbeeld via amicus curiae brieven in concrete zaken, proberen invloed uit te oefenen. Hierbij ziet de AIV in de toekomst ook voor Nederland een rol weggelegd.

16. De AIV heeft kennisgenomen van het opnemen van het begrip '*genuine consent*' in de delictomschrijving van het Permanente Internationale Strafhof. Deze formulering, die omstreden is, kan in de toekomst leiden tot minder wenselijke uitspraken. Nederland zou in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld door het indienen van een *amicus curiae* nota in concrete zaken, moeten aandringen op het vaststellen van objectieve criteria.
17. De Nederlandse regering dient om werkelijke veranderingen in het nationale vervolgingsbeleid inzake oorlogsmisdrijven te bereiken, eerst een duidelijke koers uit te zetten. Hoewel institutioneel voorzieningen zijn getroffen om te komen tot een actief vervolgingsbeleid, valt het te betreuren dat het tot op heden niet heeft geleid tot concrete resultaten. Het verdient aanbeveling nader onderzoek te verrichten naar de oorzaken van dit gebrek aan resultaten. Indien wordt afgezien van vervolging omdat niet voldoende specifieke informatie beschikbaar is, dient te worden gestimuleerd dat deskundigen in Nederland, op meer structurele basis, gericht informatie verzamelen en onderzoek doen voor het Openbaar Ministerie onder zich hier bevindende vluchtelingen.
18. Naar het oordeel van de AIV dient het slachtoffer-zijn van seksueel geweld in oorlogssituaties te worden beschouwd als mogelijke reden voor toelating als vluchteling, net zoals dat het geval is bij slachtoffers van martelingen of andere schending van de fysieke integriteit. Omgekeerd kan het zijn-van-dader van een dergelijk delict reden zijn om een vluchtelingenstatus te weigeren. Bij de beoordelingsautoriteiten van een vluchtelingenstatus dient voldoende specifieke aandacht voor en affiniteit met de problematiek van geweld tegen vrouwen te bestaan. Daaraan dient in de opleiding van betrokken ambtenaren dan ook ruime aandacht te worden geschonken.



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Directie Coördinatie
Emancipatiebeleid

Adviesraad Internationale Vraagstukken
Bezuidenhoutseweg 67
2500 EB Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 33

Uw brief

Ons kenmerk
DCE 2000/36548

Doorkiesnummer
(070) 333 4838

Onderwerp
AIV adviesaanvraag t.b.v. meerjarennota
Emancipatiebeleid.

Datum
31 mei 2000

Contactpersoon
H.F. de Vries

Hierbij bieden wij u de meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid' aan. In deze nota beschrijft het kabinet op vijf centrale domeinen de hoofdlijnen van het emancipatiebeleid en de richtingen waarin het vooralsnog voornemens is dit beleid verder te voeren.

Als centrale thema's heeft het kabinet gekozen voor drie 'klassieke' domeinen van emancipatiebeleid: Arbeid, zorg en inkomen; Macht en besluitvorming; Mensenrechten en voor twee nieuwe domeinen: Dagindeling en Informatie- en communicatietechnologie. In elk hoofdstuk wordt ingegaan op de stand van zaken in dat domein, op de relevante ontwikkelingen en trends en, tenslotte, op mogelijke toekomstige richtingen voor beleid.

Over de hoofdlijnen en beleidsrichtingen uit de nota vraagt het kabinet advies aan diverse geledingen van de samenleving, waaronder organisaties van vrouwen, allochtonen en jongeren. Tegelijkertijd wint het kabinet adviezen in van enkele adviesorganen. Naast uw raad vraagt het kabinet advies aan de Sociaal Economische Raad, Raad voor het Openbaar Bestuur, de VROM-Raad, de Onderwijsraad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Na ontvangst van deze adviezen werkt het kabinet het emancipatiebeleid voor de middellange termijn concreet uit in een meerjarenbeleidsplan. Het kabinet hoopt dat deze werkwijze bijdraagt aan een stevig maatschappelijk en politiek draagvlak voor beleid dat in de komende jaren tot een versnelling en verduurzaming van emancipatie moet leiden.

Wij stellen het met name op prijs uw suggesties en standpunten over beleidsrichtingen op het terrein van mensenrechten, zoals verwoord in het hoofdstuk "mensenrechten en vrouwen", te ontvangen. Naast uw algemene visie over het hoofdstuk willen wij graag uw standpunt vernemen inzake twee specifieke vragen:

1. Wij vragen uw advies ten aanzien van de kwestie 'universaliteit versus cultuurrelativisme'. In de slotverklaring van de Wereldconferentie Mensenrechten te Wenen (1993) wordt het bestaan van verschillen in traditie, cultuur en godsdienst erkend maar ondergeschikt geacht aan universaliteit van mensenrechten. De AIV heeft in 1998 advies uitgebracht over "Universaliteit van de Rechten van de Mens en Culturele Verscheidenheid" met daarin aandacht voor de kwestie mensenrechten en vrouwen. Wij stellen een actualisering van dit advies op prijs omdat sommige landen nog steeds hun religieuze achtergrond en traditionele praktijken aanvoeren om bijvoorbeeld de mensenrechten van vrouwen en meisjes te beperken. Met de grote verscheidenheid aan culturele achtergronden van 'nieuwe' Nederlandse inwoners komen ook andere opvattingen over vrouwenrechten Nederland binnen. Dat biedt veel mogelijkheden tot verhoging van de kwaliteit van de samenleving wat in de meerjarennota Emancipatiebeleid tot uitdrukking wordt gebracht met het woord 'diversiteit'. Echter, met deze verscheidenheid aan kwaliteiten komt ook de discussie over 'universaliteit versus cultuurrelativisme' dichterbij huis. Zo leiden culturele, traditionele en godsdienstige belemmeringen bij de implementatie van mensenrechten van vrouwen tot het voortbestaan van genitale verminking en eerwraak.

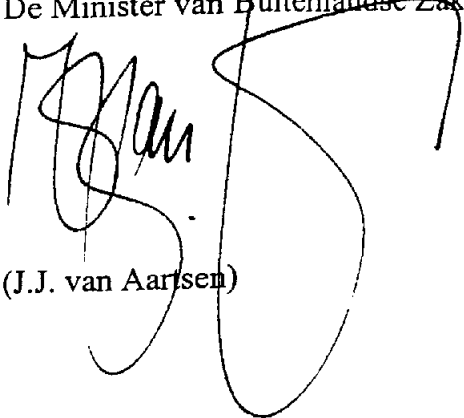
- Ziet de Raad nog mogelijkheden voor de ontwikkeling van verdere maatregelen op het terrein van strafbaarstelling, strafvervolgung, voorlichting en educatie ter voorkoming en bestrijding van genoemde traditionele praktijken?
- Wat is de visie van de Raad ten aanzien van de ontwikkeling dat ouders meisjes naar het land van herkomst zenden voor besnijdenis?

2. De afgelopen jaren is een aantal nieuwe basisbegrippen ontwikkeld in het internationale discours rond mensenrechten van vrouwen waaronder de begrippen 'reproductive and sexual rights', 'sexual and genderbased violence' en 'rape as a war crime'. In het internationale recht worden deze begrippen in toenemende mate uitgewerkt en aanvaard. Hierbij denken wij onder meer aan de jurisprudentie van het ad hoc tribunaal voor voormalig Joegoslavië, aan het Statuut van het Internationaal Strafhof en aan het Platform voor Actie van de Vierde Wereldvrouwenconferentie (Beijing 1995) alsmede aan resoluties van de Algemene Vergadering van de VN, de VN-Commissie voor de Positieverbetering van Vrouwen en de VN-Mensenrechtencommissie. Deze begrippen zijn noodzakelijk voor een meer effectieve bescherming van de mensenrechten van vrouwen in de komende jaren. Niet alle begrippen zijn in juridisch bindende instrumenten uitgewerkt en over de begripsbepalingen bestaat soms verschil van inzicht. Met name de gevoelige begrippen reproductieve rechten en seksuele rechten zijn nog niet voldoende uitgewerkt in het internationaal recht en door een grote groep landen nog niet aanvaard.

- Hoe waardeert uw Raad deze nieuwe internationale rechtsontwikkelingen?
- Acht de Raad de nieuwe internationale normen voldoende en duidelijk uitgewerkt voor de effectieve bescherming van de mensenrechten van vrouwen of ziet de Raad nog redenen voor verder ontwikkelingen - in al dan niet juridisch bindende instrumenten - op dit terrein?

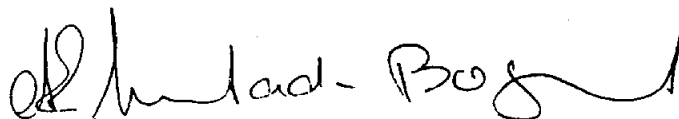
Wij hopen uw bijdrage zo spoedig mogelijk tegemoet te kunnen zien.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

(J.J. van Aartsen)

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A.E. Verstand-Bogaert' with a long, sweeping tail.

(mr. A.E. Verstand-Bogaert)

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
CEDAW	Comité inzake de Uitbanning van Discriminatie tegen Vrouwen (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women)
CME	Commissie Meerjarennota Emancipatiebeleid
CMR	Commissie Mensenrechten
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
CSW	Commissie inzake de Rechtspositie van de Vrouw
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
ICC	Permanent Internationaal Strafhof (International Criminal Court)
ICTR	Rwanda Tribunaal (International Criminal Tribunal for Rwanda)
ICTY	Joegoslavië Tribunaal (International Criminal Tribunal for Yugoslavia)
ILO	Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation)
NGO	Niet - Gouvernementele Organisatie
OAS	Organisatie van Amerikaanse Staten (Organisation of American States)
SIM	Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UNESCO	Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur van de Verenigde Naties (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation)
UNICEF	Kinderfonds van de Verenigde Naties (United Nations Children's Fund)
VN	Verenigde Naties
WHO	Wereldgezondheids Organisatie (World Health Organisation)

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000* **
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*