

## **EU-richtsnoeren inzake geweld tegen vrouwen en de bestrijding van alle vormen van discriminatie van vrouwen**

### **1. Doelstellingen van de richtsnoeren**

De aanneming van de richtsnoeren inzake geweld tegen vrouwen bewijst de duidelijke politieke wil van de EU om van het thema rechten van de vrouw een prioriteit te maken en aan het optreden van de EU op dit gebied een blijvend karakter te geven. Door haar aandacht te richten op geweld tegen vrouwen en meisjes verschaft de EU zich de middelen om doeltreffend op te treden tegen een van de ernstigste schendingen van de mensenrechten in de huidige wereld.

De richtsnoeren zijn gebaseerd op een hecht multilateraal acquis met als recentste mijlpalen het grondige onderzoek van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties naar alle vormen van geweld tegen vrouwen (2006), de werkzaamheden van mevrouw Yakin Ertük, speciale rapporteur van de Verenigde naties inzake geweld tegen vrouwen, betreffende de indicatoren van geweld tegen vrouwen (2008) , Resolutie 61/143 van de Verenigde Naties over het vergroten van de inspanningen om alle vormen van geweld tegen vrouwen uit te bannen (2006), Resoluties 1325 (2000) en 1820 (2008) van de VN-Veiligheidsraad over "Vrouwen, vrede en veiligheid", Resolutie 2005/2215 van het Europees Parlement over de situatie van de vrouw in gewapende conflicten en haar rol in de wederopbouw en het democratische proces in landen die zich in een post-conflictsituatie bevinden, de desbetreffende artikelen van de verdragen betreffende de rechten van de mens en het internationale humanitaire recht, en het Statuut van Rome tot oprichting van het Internationaal Strafhof.

De richtsnoeren beogen eveneens de uitvoering te stimuleren van een groter aantal concrete op vrouwen en meisjes gerichte projecten die onder meer worden gefinancierd door het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten maar ook door ieder ander geschikt financieel instrument van de EU en de lidstaten.

De aanneming van de richtsnoeren is een duidelijke bevestiging van de universaliteit van de mensenrechten.

## **2. Definitie**

In het kader van deze richtsnoeren is de definitie van geweld tegen vrouwen gebaseerd op de Verklaring inzake de uitbanning van geweld tegen vrouwen:

Onder "geweld tegen vrouwen" wordt verstaan "iedere daad van gendergerelateerd geweld, die resulteert in of die vermoedelijk resulteert in lichamelijke, seksuele of psychologische schade of leed voor vrouwen, inclusief dreigingen met dergelijke daden, dwang of willekeurige vrijheidsberoving, ongeacht het feit of dit plaatsvindt in het openbaar of in het privé-leven."

## **3. Operationele richtsnoeren**

De EU memoreert dat het voorkómen van geweld, de bescherming en de ondersteuning van slachtoffers en de vervolging van geweldplegers drie onverbrekelijk met elkaar verbonden doelstellingen op het gebied van de bestrijding van geweld tegen vrouwen vormen.

### **3.1. Operationele doelstellingen:**

#### **3.1.1. Bevordering van gendergelijkheid en bestrijding van discriminatie van vrouwen:**

De EU zal memoreren dat de hinderpalen die er bestaan voor de uitoefening van hun sociaaleconomische en politieke rechten maken dat vrouwen in sterkere mate blootstaan aan geweld. In dit opzicht, en teneinde dit geweld te voorkomen, dienen de strategieën van de lidstaten en die van de EU in het kader van haar extern optreden zich in het bijzonder te richten tegen wetgeving en overheidsmaatregelen die discriminerend zijn voor vrouwen en meisjes, en tegen onverschilligheid ten aanzien van discriminatie in de privésfeer alsmede tegen genderstereotypen.

### **3.1.2. Verzameling van gegevens over geweld tegen vrouwen en ontwikkeling van indicatoren:**

Ondanks de inspanningen die de jongste jaren zijn geleverd, bestaat er behoefte aan nauwkeurige vergelijkbare, kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes, en aan geschikte indicatoren, opdat de maatregelen en de strategieën van de lidstaten met kennis van zaken kunnen worden opgesteld. De verzamelde gegevenstypes verschillen bijvoorbeeld nog sterk wat de bestudeerde bevolkingsgroepen en vormen van geweld betreft. De EU zal zich beijveren om de institutionele en andere mechanismen in kaart te brengen die het mogelijk maken gegevens te verzamelen en om bij te dragen tot de versterking van de nationale capaciteiten voor het verzamelen en verspreiden van betrouwbare en nauwkeurige gegevens.

### **3.1.3. Opzetten van doeltreffende en gecoördineerde strategieën:**

De maatregelen van de EU zullen erop gericht zijn de staten te wijzen op hun tweeledige verantwoordelijkheid, namelijk het voorkómen en het aanpakken van geweld tegen vrouwen en meisjes. Zij dienen strategieën op te stellen op het gebied van de preventie, de bescherming en de ondersteuning van slachtoffers van geweld, en op te roepen tot actie op alle niveaus (plaatselijk, nationaal, regionaal en internationaal), en dat in alle geledingen van de samenleving, in het bijzonder door de politieke leiders, de publieke en de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld en de media. Er dienen krachtige institutionele mechanismen op lokaal, regionaal en nationaal niveau te worden opgezet om te zorgen voor de uitvoering, de coördinatie en de follow-up van deze strategieën.

### **3.1.4. Bestrijding van straffeloosheid van de plegers van geweld tegen vrouwen en rechtstoegang van de slachtoffers:**

De EU zal onderstrepen dat het absoluut noodzakelijk is dat staten ervoor zorgen dat geweld tegen vrouwen en meisjes bij wet wordt bestraft en dat de plegers ervan voor de rechter ter verantwoording worden geroepen. In het bijzonder dienen de staten gewelddaden tegen vrouwen en meisjes snel, grondig, onpartijdig en ernstig te onderzoeken en ervoor te zorgen dat het strafrechtstelsel, in het bijzonder het reglement van proces- en bewijsvoering, de nodige bepalingen bevat waarmee vrouwen tot getuigenis kunnen worden aangespoord en hun bescherming wordt geboden tijdens de berechting van de geweldplegers, in het bijzonder door toe te staan dat de slachtoffers en hun vertegenwoordigers zich burgerlijke partij stellen. De bestrijding van de straffeloosheid vergt ook positieve maatregelen zoals de opleiding van politie- en beveiligingspersoneel, juridische bijstand en daadwerkelijke bescherming van slachtoffers en getuigen, alsook het scheppen van omstandigheden waarin slachtoffers niet langer economisch afhankelijk zijn van de plegers van het geweld.

### **3.2. Interventie-instrumenten van de EU:**

De interventie-instrumenten moeten het mogelijk maken alle EU-actoren bij de problematiek te betrekken, in de eerste plaats de ambassades van de lidstaten, de delegaties van de Commissie en het secretariaat-generaal van de Raad van de EU.

De EU zal erop toezien dat zij voldoende let op de synergieën tussen de uitvoering van deze richtsnoeren en de andere EU-richtsnoeren op het gebied van de mensenrechten, in het bijzonder de richtsnoeren ter bevordering van de rechten van het kind en de richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers.

De belangrijkste interventie-instrumenten voor de uitvoering van de operationele EU-doelstellingen op het gebied van de bestrijding van geweld tegen vrouwen zijn:

### 3.2.1. Algemene demarches:

De EU zal in haar betrekkingen met derde landen en regionale organisaties de bestrijding van geweld tegen vrouwen en meisjes, en van de vormen van discriminatie die daaraan ten grondslag liggen telkens opnieuw aan de orde stellen. Deze demarches zullen in het bijzonder betrekking hebben op de mate waarin het nationale rechtskader verenigbaar is met de internationale normen en afspraken van staten op dit gebied en op de daadwerkelijke naleving en toetsing van de afspraken. De EU zal er tevens op toezien dat in het mandaat van de speciale vertegenwoordigers en gezanten van de EU een verwijzing naar de rechten van vrouwen wordt opgenomen.

Ter voorbereiding van al deze demarches zal de EU:

- a) de vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes in kaart brengen en de desbetreffende gegevens en indicatoren analyseren;
- b) de expliciet of de facto discriminerende wetten en praktijken die aan de basis ervan liggen in kaart brengen;
- c) vaststellen op welke punten overheidsbeleid ter bestrijding van geweld tegen vrouwen ontbreekt en/of tekortschiet;
- d) de door de betrokken landen bekrachtigde internationale en regionale instrumenten ter bescherming van de rechten van vrouwen, inclusief de gemaakte voorbeholden, en de opneming van deze instrumenten in het nationale recht, in kaart brengen;
- e) de tot die landen gerichte aanbevelingen van internationale en regionale mechanismen op het gebied van de rechten van de vrouw en geweld tegen vrouwen in kaart brengen.

In haar demarches zal de EU in het bijzonder de onderstaande standpunten innemen en de volgende initiatieven ontplooiën:

- f) de bekrachtiging aanmoedigen van het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het bijbehorende facultatief protocol, het Protocol bij het Afrikaans Handvest voor de rechten van de mens en de volkeren betreffende de rechten van de vrouw, en het Inter-Amerikaans Verdrag ter voorkoming en uitbanning van geweld tegen vrouwen;
- g) het intrekken aanmoedigen van de voorbehouden die bij het verdrag zijn gemaakt en in het bijzonder die welke strijdig zijn met de oogmerken en doelstellingen ervan, op basis van met name de interpretatie van de voorbehouden door het Comité voor de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW-comité);
- h) eventueel door middel van technische steun, de tijdige rapportage aan het CEDAW-comité en de follow-up van de verslagen en aanbevelingen van het comité aanmoedigen;
- i) een dialoog blijven voeren en regelmatig overleg blijven plegen met vrouwenrechtenactivisten en vrouwenorganisaties;
- j) de deelname aanmoedigen van vrouwenrechtenactivisten en vrouwenorganisaties aan de opstelling, de uitvoering en de evaluatie van het overheidsbeleid op dit gebied;
- k) de staten aanmoedigen in het kader van de universele periodieke doorlichting (UPR) concrete toezeggingen te doen om geweld en discriminatie jegens vrouwen te bestrijden;
- l) de ontwikkeling van nieuwe dienstige regionale en internationale instrumenten aanmoedigen.

### **3.2.2. Specifieke aanvullende demarches ter bestrijding van geweld tegen vrouwen:**

Er zullen op de bestrijding van geweld tegen vrouwen toegespitste demarches worden ondernomen door middel van de volgende initiatieven:

- a) ijveren voor het uitnodigen van de speciale VN-rapporteur inzake geweld tegen vrouwen in gevallen waarin het geweld tegen vrouwen wijd verspreid is en grotendeels onbestraft blijft;
- b) in de gevallen waarin de rapporteur een bezoek heeft gebracht, toezien op de naleving van zijn aanbevelingen, conclusies en opmerkingen;
- c) de strijd tegen het onbestraft laten van geweld tegen vrouwen en meisjes steunen, in het bijzonder door alle processen in verband met geweld tegen vrouwen te volgen;
- d) steun verlenen aan vrouwenrechtenactivisten en vrouwelijke mensenrechtenactivisten, in het bijzonder vrouwen die worden bedreigd of het slachtoffer zijn van specifieke en gerichte repressie en intimidatie;
- e) beleidsmaatregelen en campagnes om de gendergelijkheid en de bestrijding van geweld tegen vrouwen onder de aandacht te brengen bevorderen en ondersteunen, in het bijzonder bewustmakingscampagnes die mannen en jongens als doelgroep hebben;
- f) campagnes die betrekking hebben op de systematische verwaarlozing van jonge meisjes, in het bijzonder wat de geboorteaangifte en de scholing betreft, stimuleren en steunen.

### **3.2.3. Individuele gevallen:**

De EU zal overwegen specifieke demarches te ondernemen indien zij kennis neemt van buitengewoon ernstige individuele gevallen, in het bijzonder geweld dat door de staat wordt uitgeoefend of getolereerd in weerwil van de internationale toezeggingen en de fundamentele rechten op fysieke integriteit en non-discriminatie, of situaties waarin er onder meer onvoldoende interne rechtsmiddelen zijn.

De aandacht zal in het bijzonder uitgaan naar de meest flagrante schendingen die vallen onder een of meer van de volgende criteria:

- 3.2.3.1. gevallen van geweld waarvoor de plegers zich naar alle waarschijnlijkheid niet op een met de ernst van de gepleegde feiten strokende wijze voor de rechter zullen moeten verantwoorden;
- 3.2.3.2. gevallen van geweld waarin de slachtoffers naar alle waarschijnlijkheid geen niet-discriminerende toegang zullen krijgen tot een passend redres voor de strafrechter of de civiele rechter;
- 3.2.3.3. gevallen die een uiting zijn van een vaste, systematische of grootschalige praktijk en waarvoor er geen of onvoldoende wetgeving of overheidsbeleid bestaat, in het bijzonder de meest ernstige gevallen zoals eengerelateerde moord of eengerelateerde gedwongen zelfmoord;
- 3.2.3.4. gevallen die voortvloeien uit discriminerende wetten en praktijken;
- 3.2.3.5. gevallen waarin sprake is van gewelddaden, bedreigingen, intimidatie en repressie jegens vrouwelijke mensenrechtenactivisten.

### **3.2.4. Kader van de EU-dialogen:**

Zo nodig zal de Europese Unie het geweld tegen vrouwen en de vormen van discriminatie die aan de basis ervan liggen telkens opnieuw aan de orde stellen in het kader van haar specifieke mensenrechtendialogen en de andere politieke dialogen van de EU.

Het thema kan op de agenda van de dialogen worden geplaatst als specifiek punt of in het kader van een of meer uit hun aard genderspecifieke punten.

In dat verband zal de EU toezien op de naleving van de aanbevelingen en conclusies van de internationale en regionale mechanismen op het gebied van de bescherming van de rechten van de vrouw en de bestrijding van geweld tegen vrouwen, in het bijzonder die van de speciale rapporteur van de Verenigde naties inzake geweld tegen vrouwen, de aanbevelingen en conclusies betreffende vrouwen in het kader van de UPR, die van het CEDAW-comité en van de regionale beschermingsmechanismen.

### **3.2.5. Rapportage over mensenrechten:**

In hun verslagen moeten de missiehoofden systematisch een analyse opnemen van de eerbiediging van de grondrechten van vrouwen, in het bijzonder hun recht op lichamelijke integriteit en non-discriminatie, en van de naleving van de internationale verbintenissen van de staten met betrekking tot de bestrijding van geweld tegen vrouwen.

Deze verslagen bevatten een overzicht van:

- de institutionele en andere mechanismen voor de verzameling van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens op het gehele grondgebied en in alle contexten (gezinnen, werkplekken, onderwijsinstellingen, detentievoorzieningen en andere openbare instellingen, enz.);
- de naar sekse, leeftijd en andere relevante kenmerken opgesplitste statistieken alsmede informatie over de verspreiding ervan onder de voornaamste betrokken actoren en het publiek;

- het tijdens de voorbereidende demarches beschreven wetgevingskader, in het bijzonder het bestaan van discriminerende wetten en praktijken.

De speciale vertegenwoordigers en gezanten van de EU dienen in hun verslagen rekening te houden met de rechten van vrouwen en er de desbetreffende informatie in opnemen.

### **3.2.6. Bevordering van de rechten van vrouwen in internationale fora:**

De EU zal in internationale fora, en met name in het systeem van de Verenigde Naties, de rechten van vrouwen en in het bijzonder het voorkómen van geweld tegen vrouwen actief blijven bevorderen . Zij zal zorgen voor een goede coördinatie met alle VN-instanties die actief zijn op het gebied van de rechten van de vrouw en zal hun werkzaamheden voortdurend ondersteunen. Tevens zal zij erop toezien dat de EU in die fora een eensluidende en coherente boodschap uitdraagt, zodat haar optreden meer gewicht en effect heeft.

### **3.2.7. Bilaterale en multilaterale samenwerking:**

De bestrijding van geweld tegen vrouwen en meisjes zal als prioriteit worden aangemerkt in de bilaterale en multilaterale samenwerking ter verdediging van de mensenrechten, waarbij zal worden samengewerkt met het maatschappelijk middenveld, onder meer op juridisch en opleidingsgebied. Er zal aan deze samenwerking bijzondere aandacht worden besteed in het kader van het Europees initiatief voor de democratie en de mensenrechten, maar ook in dat van ieder ander relevant financieel instrument van de EU en de lidstaten.

De samenwerking zal onder meer gericht zijn op het ondersteunen van programma's, in het bijzonder van het maatschappelijk middenveld, op de volgende gebieden:

### 3.2.7.1. Redres, rehabilitatie en toegang tot zorg:

- a) steun voor programma's die ten doel hebben de rechtstoegang van geweldslachtoffers te bevorderen en te waarborgen, inclusief het verschijnen van geweldslachtoffers ter zitting;
- b) steun voor de toegang tot passende kosteloze zorg, psychologische ondersteuning, rechtsbijstand, huisvesting en re-integratie van geweldslachtoffer en hun kinderen, onder meer door middel van publieke voorlichtingscampagnes over deze dienstverlening;
- c) Bevordering van de toegang van vrouwen en meisjes tot en hun rechten op gezondheidsinformatie en -zorg, in het bijzonder op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid, teneinde hen onder meer beter te beschermen tegen hiv-besmetting, waarbij de EU nogmaals haar steun toezegt aan de volledige uitvoering van het in 1994 door de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling aangenomen actieprogramma van Caïro (ICPD) en aan de voornaamste maatregelen voor de verdere uitvoering van het Actieprogramma waarover overeenstemming is bereikt door de ICPD +5, alsmede aan de Verklaring en het Actieprogramma van Kopenhagen, het actieprogramma van Peking en de millennium-doelstellingen voor ontwikkeling;
- d) steun voor programma's die beogen te bevorderen dat vrouwen vrij hun recht kunnen uitoefenen om zonder dwang, discriminatie of geweld te beslissen in aangelegenheden die met hun seksualiteit samenhangen;
- e) steun voor programma's ten behoeve van categorieën vrouwen die bijzondere aandacht vergen omdat zij een grotere kans lopen het slachtoffer te worden van geweld.

#### 3.2.7.2. Voorkomen van geweld:

- a) bevorderen en ondersteunen van de strijd tegen de straffeloosheid inzake geweld tegen vrouwen en meisjes;
- b) steun voor de grondrechteneducatie en de emancipatie van vrouwen en meisjes;
- c) steun voor onder meer bewustmakings- en voorlichtingscampagnes rond gendergelijkheid en het bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes door het wegwerken van genderstereotypen die ertoe bijdragen dat het geweld tegen vrouwen en meisjes voortduurt;
- d) steun voor programma's ter vergroting van de economische onafhankelijkheid van vrouwen;
- e) steun voor het opleiden van politiefunctionarissen en gerechtelijk personeel op het gebied van geweld tegen vrouwen en meisjes, en de oorzaken en gevolgen ervan.

#### 3.2.7.3. Capaciteitsversterking:

- a) steun voor de nationale actieplannen ter uitvoering van de aanbevelingen van het CEDAW-comité, inclusief de interne verspreiding daarvan;
- b) steun voor het instellen van gecoördineerde en doeltreffende mechanismen voor de verzameling van gegevens over geweld tegen vrouwen en meisjes;
- c) steun voor vrouwenorganisaties en vrouwelijke mensenrechten-activisten en, meer in het algemeen, voor maatschappelijke organisaties die geweld tegen vrouwen bestrijden;

- d) verstrekking van een passende opleiding voor alle beroepskrachten die te maken krijgen met geweld tegen vrouwen en de oorzaken en gevolgen ervan (bij politie en justitie, in de gezondheidszorg, het onderwijs en bij de media);
- e) steun voor programma's ter versterking van de capaciteit van de politie om op te treden tegen geweld, in het bijzonder huiselijk geweld, door middel van het gebruik van gestandaardiseerde interventieprotocollen als bedoeld in de resolutie van de Verenigde naties inzake criminaliteitspreventie, en steun voor strafprocesrechtelijke maatregelen om geweld tegen vrouwen uit te bannen;
- f) steun voor het opzetten van centrale en gedecentraliseerde overheidsdiensten ter verbetering van de positie van vrouwen;
- g) steun voor de nationale actieplannen ter uitvoering van Resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad.

### **3.3. Evaluatie:**

De Groep rechten van de mens van de Raad zal, onder meer op basis van de verslagen van de missiehoofden en na informeel overleg met het maatschappelijk middenveld, de toepassing van deze richtsnoeren op gezette tijden beoordelen. De COHOM zal de Raad op de hoogte houden van de toepassing van de richtsnoeren en zal de Raad de verbeteringen voorstellen die nodig zijn voor de toepassing van de richtsnoeren.

---

## **Inleiding tot het vraagstuk van gewelddaden tegen vrouwen, en de vormen, oorzaken en gevolgen daarvan**

De gewelddaden tegen vrouwen en meisjes, onder welke vorm dan ook, zijn een ware plaag. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat het om een wereldwijd en structureel verschijnsel gaat. De vormen die deze gewelddaden kunnen aannemen, zijn velerlei en zijn nauw met elkaar verweven, en verschillen van elkaar afhankelijk van de sociale, economische, culturele en politieke verhoudingen binnen de samenlevingen waarin de gewelddaden plaatsvinden.

Het geweld tegen vrouwen en meisjes omvat - onder meer - vormen van fysiek, seksueel en psychologisch geweld a) binnen het gezin (onder meer prenatale selectie op grond van het geslacht, dus niet om medische redenen); systematische verwaarlozing van jonge meisjes; gedwongen huwelijken; vroegtijdige huwelijken; geweld door partners en ex-echtgenoten; agressie met zuur; geweldpleging in verband met de bruidsschat en eengerelateerde gewelddaden, moorden en gedwongen zelfmoorden; slaan; seksueel misbruik van meisjes in het gezin, waaronder incest; verkrachting door partners; genitale verminking van vrouwen en andere traditionele praktijken die vrouwen schade berokkenen; b) in de samenleving (onder meer verkrachting; seksueel geweld; seksuele intimidatie en elke vorm van seksegerelateerde intimidatie; intimidatie op het werk, in onderwijsinstellingen en elders; pooieren en exploitatie van de prostitutie van een ander; moderne vormen van slavernij; feminicide; geweld tegen vrouwen en meisjes in conflict- en postconflict-situaties; handel in vrouwen en meisjes met het oog op seksuele uitbuiting en andere vormen van uitbuiting); c) geweld tegen vrouwen omvat voorts alle hierboven omschreven daden die door de staat worden begaan of getolereerd.

Er zij in dit verband op gewezen dat - zoals de secretaris-generaal van de Verenigde Naties in zijn uitgebreide studie ook erkent - het geweld tegen vrouwen weliswaar meestal plaatsvindt in de privésfeer en dat vele individuen en entiteiten daarbij zijn betrokken, maar dat dit de staten geenszins ontheft van hun verplichting van zorgvuldigheid, die staat vermeld in aanbeveling 19 van het Comité voor de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.

Een aantal factoren maakt voorts de slachtoffers nog kwetsbaarder doordat zij aan meerdere vormen van discriminatie blootstaan, enerzijds als gevolg van hun sekse, en anderzijds omdat zij tot een minderheids- of etnische groep behoren, wegens hun religie of taal, hun hoedanigheid van inheemse, migrante, ontheemde of vluchtelingen, omdat zij in een onderontwikkeld milieu leven of in geïsoleerde plattelandsgemeenschappen, zijn opgenomen in een instelling of in hechtenis zitten, gehandicapt zijn of met hiv zijn besmet, lesbisch, biseksueel of transseksueel zijn, nog jong zijn, of juist oud, of weduwe, of te maken hebben met andere vormen van discriminatie. Tijdens crisis-situaties en gewapende conflicten ten slotte zijn verkrachting, slavernij, seksueel misbruik en seksuele uitbuiting de meest systematische en meest voorkomende vormen van geweld tegen vrouwen.

Behalve ernstige gevolgen voor de fysieke (met name doordat de slachtoffers aanzienlijk meer risico lopen op een hiv-besmetting) en mentale gezondheid van vrouwen heeft het geweld tegen vrouwen ook grote sociale gevolgen en leidt het tot aanzienlijke economische kosten. Daar moeten nog met name de kosten van politieke en maatschappelijke instabiliteit bij worden opgeteld, omdat het geweld van de ene generatie aan de andere wordt doorgegeven. Geweld tegen vrouwen leidt dus tot individuele verarming van vrouwen, maar ook tot verarming van hun families, gemeenschappen, samenlevingen en landen. Geweld tegen vrouwen is dus een obstakel voor ontwikkeling.

Geweld tegen vrouwen en meisjes heeft bepaalde structurele oorzaken, met name de historisch ongelijke krachtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen, meisjes en jongens, waardoor talrijke samenlevingen worden gekenmerkt. Verder beroept men zich op gewoontes en traditionele en religieuze waarden om het geweld waaronder de vrouwen te lijden hebben, te rechtvaardigen. De economische ongelijkheden en hun gebrek aan onafhankelijkheid zijn doorslaggevende factoren bij het geweld tegen vrouwen omdat zij de mogelijkheden van vrouwen om actie te ondernemen en hun eigen beslissingen te nemen verminderen, en hun kwetsbaarheid voor geweld vergroten.

Politieke instabiliteit en gewapende conflicten veroorzaken nog extra geweld tegen vrouwen en meisjes. Zelfs na een oorlog blijft nog heel lang een klimaat van geweld bestaan en in zeer veel landen waar een gewapend conflict is geweest, leiden de grotere acceptatie van geweld en de grote aanwezigheid van wapens ertoe dat de toename van het geweld ook na het conflict blijft bestaan.

Als we deze plaag doeltreffend willen bestrijden, moet met al deze aspecten rekening worden gehouden.

---

**Internationaal rechtskader en verplichtingen van de staten inzake bestrijding van geweld tegen vrouwen**

De internationale gemeenschap heeft er zich in talrijke verdragen en politieke beloften toe verbonden de rechten en de waardigheid van mannen en vrouwen te beschermen. Er zijn 60 jaar verlopen sedert de afkondiging van de Universele verklaring van de rechten van de mens, waarin duidelijk wordt verklaard dat "alle mensen vrij en gelijk in waardigheid en rechten [worden] geboren" en dat "een ieder aanspraak [heeft] op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals geslacht".

Het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen (CEDAW), hoeder van de toepassing van het Verdrag van 1979, heeft geweld tegen vrouwen omschreven als een vorm van discriminatie in de zin van het Verdrag en heeft er aldus toe bijgedragen dat dit vraagstuk een vastere plaats heeft gekregen in het werkprogramma van de instellingen en de mechanismen voor de bescherming van de rechten van de mens.

Naar aanleiding van de Wereldconferentie van de Verenigde Naties over de mensenrechten, die in 1993 in Wenen is gehouden, is in 1994 een speciale rapporteur van de Verenigde Naties inzake geweld tegen vrouwen benoemd en heeft de Algemene Vergadering in hetzelfde jaar de Verklaring inzake de uitbanning van geweld tegen vrouwen aangenomen. De wereldconferentie heeft de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten bekrachtigd.

Deze verklaring bevat een aantal maatregelen die de staten moeten nemen om deze vorm van geweld te voorkomen en uit te bannen. *In het bijzonder wordt van de staten geëist dat zij geweld tegen vrouwen veroordelen en zich ervan onthouden enig gebruik of enige traditie of religieuze overweging in te roepen om zich aan deze verplichting te onttrekken en haar ongedaan te maken.*

Het in 1995 aangenomen actieprogramma van Peking heeft tijdens de historische VN-conferentie over de situatie van vrouwen in de wereld de steun gekregen van 189 landen. In het actieprogramma worden twaalf domeinen opgesomd, waaronder de bestrijding van geweld tegen vrouwen, waarop vooruitgang moet worden geboekt. Deze aspecten zijn besproken tijdens de conferentie die in 2005 in New York is gehouden ter gelegenheid van de tiende verjaardag van het actieprogramma. De steun van de Unie voor het actieprogramma van Peking is op het hoogste niveau door de regeringsleiders bekrachtigd tijdens de Top van Madrid in december 1995.

Sedert 1999 neemt de Raad van de Europese Unie ieder jaar conclusies aan over indicatoren en benchmarks waardoor de jaarlijkse monitoring gericht en gestructureerd is geworden. *In 2002 zijn sets kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren betreffende geweld tegen vrouwen opgesteld.*

In de toetsing na vijf jaar van het actieprogramma van Peking (Peking +5) worden de regeringen opgeroepen tot het nemen van alle passende maatregelen om geweld tegen en discriminatie van vrouwen door personen, organisaties of particuliere ondernemingen uit te bannen *en alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes als strafbaar feit aan te merken.*

In de bij consensus aangenomen Resolutie 61/143 (2006) van de Algemene Vergadering over het intensiveren van de inspanningen om alle vormen van geweld tegen vrouwen uit te bannen worden de internationale toezeggingen van de staten bekrachtigd, waaronder *de verplichting om de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van vrouwen en meisjes te bevorderen en te beschermen, gewelddaden te voorkomen en te onderzoeken, de plegers te bestraffen en de slachtoffers te beschermen. Tevens wordt verklaard dat het niet nakomen van deze verplichtingen de mensenrechten en fundamentele vrijheden van vrouwen en meisjes in het gedrang brengt of de uitoefening ervan onmogelijk maakt.*

Resoluties 1325 (2000) en 1820 (2008) van de VN-Veiligheidsraad bevatten de toezeggingen van de internationale gemeenschap op het gebied van bestrijding van geweld tegen vrouwen bij gewapende conflicten. In Resolutie 1820 wordt gewezen op de samenhang tussen vredeshandhaving en internationale veiligheid en bestrijding van geweld tegen vrouwen bij gewapende conflicten. In Resolutie 1820 (2000), waarin artikel 7 van het *Statuut van Rome van het ICC* overgenomen is, wordt de staten eraan herinnerd dat *verkrachting en andere vormen van seksueel geweld kunnen worden aangemerkt als oorlogsmisdrijf, misdrijf tegen de menselijkheid of gedragingen die de grondslag vormen van het misdrijf genocide en wordt onderstreept dat misdrijven van seksueel geweld dienen te worden uitgezonderd van met het oog op het oplossen van een conflict genomen amnestiemaatregelen.*

Resolutie 2005/2215 van het Europees Parlement over de situatie van de vrouw in gewapende conflicten en haar rol in de wederopbouw en het democratische proces in landen die zich in een post-conflictsituatie bevinden biedt een algemeen kader voor het optreden van de EU met betrekking tot vrouwen en gewapende conflicten, en in het bijzonder geweld tegen vrouwen.

Er zijn met betrekking tot geweld tegen vrouwen ook talrijke initiatieven genomen door organisaties waarin de EU een belangrijke rol speelt, zoals de Raad van Europa en de OVSE.

Deze resolutie van het Europees Parlement van 2005 bevat een opsomming van de concrete acties, demarches en maatregelen die nodig zijn om dit kwaad doeltreffend te kunnen bestrijden.

De onderhavige richtsnoeren zetten deze verplichtingen om binnen het kader van de EU. Aldus versterken de richtsnoeren het Europees mechanisme ter bescherming van de rechten van de vrouw en ter bevordering van gendergelijkheid in de externe betrekkingen, zoals vastgesteld in de Routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, de mededeling van de Commissie van 2007 over gendergelijkheid en empowerment van vrouwen in het kader van ontwikkelingssamenwerking en de desbetreffende conclusies van de Raad, of in andere, in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU (GBVB) aangenomen richtsnoeren betreffende de mensenrechten.