

(Referentie)evaluatieverslag GREVIO
betreffende wetgevende en andere maatregelen
tot uitvoering van de bepalingen
van de Conventie van de Raad van Europa
inzake de preventie en de bestrijding
van geweld tegen vrouwen
en huiselijk geweld (Istanbul-Conventie)

België

Group of Experts
on Action against Violence against Women
and Domestic Violence (GREVIO)

GREVIO/Inf(2020)10

Goedgekeurd op 26 juni 2020

Gepubliceerd op 21 september 2020

Secretariaat van het monitoringmechanisme van de Conventie van de Raad van Europa
inzake de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld
Raad van Europa
F-67075 Straatsburg Cedex
Frankrijk

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Inleiding	10
I. Doelstellingen, begripsomschrijvingen, gelijkheid en non-discriminatie, algemene verplichtingen	12
D. Grondrechten, gelijkheid en non-discriminatie (artikel 4)	15
1. Gelijkheid tussen vrouwen en mannen	15
2. Diverse vormen van discriminatie.....	16
E. Verplichtingen van de Staat en zorgvuldigheid (artikel 5)	18
F. Genderbewust beleid (artikel 6).....	18
II. Integraal beleid en gegevens verzamelen	19
A. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7)	19
B. Financiële middelen (artikel 8).....	21
C. Non-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld (artikel 9)	22
D. Coördinerend orgaan (artikel 10).....	23
E. Het verzamelen van gegevens en onderzoek (artikel 11)	25
1. Het verzamelen van administratieve gegevens	25
2. Bevolkingsonderzoeken	27
3. Onderzoek	28
III. Preventie	30
A. Bewustwording (artikel 13)	30
B. Onderwijs (artikel 14)	32
C. Trainen van beroepskrachten (artikel 15)	33
D. Preventieve interventie en behandelprogramma's (artikel 16)	37
1. Programma's voor daders van huiselijk geweld.....	37
2. Programma's voor daders van zedenmisdrijven.....	37
E. Participatie van de private sector en de media (artikel 17)	38
IV. Bescherming en ondersteuning	41
A. Algemene verplichtingen (artikel 18)	41
B. Informatie (artikel 19)	42
C. Algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20).....	43
1. Sociale en financiële hulp.....	43
2. Gezondheid.....	44
3. Huisvesting	44
D. Gespecialiseerde ondersteuning en opvangplaatsen (artikelen 22 en 23)	45
V. Materieel recht	49
A. Burgerlijk recht	49
1. Civiele rechtszaken tegen de staat – Zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 29)	49
2. Schadevergoeding (artikel 30).....	51
3. Voogdij en omgangsregeling (artikel 31)	51
B. Strafrecht	54
1. Psychologisch geweld (artikel 33)	54
2. Seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting (artikel 36)	55
3. Gedwongen huwelijken (artikel 37)	56
4. Gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie (artikel 39)	56
5. Sancties en maatregelen (artikel 45).....	57
6. Strafverzwarende omstandigheden (artikel 46)	57
7. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling.....	58

VI. Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen.....	62
A. Onmiddellijke respons, preventie en bescherming (artikel 50).....	62
1. Melding aan de strafrechtelijke diensten en onderzoeken van deze diensten.....	63
2. Rol van de rechtsvervolging en veroordelingspercentages.....	65
B. Risico-inventarisatie en risicobeheer (artikel 51)	68
C. Spoedeisende verbods- en beschermingsbevelen (artikelen 52 en 53).....	69
D. Rechtsbijstand (artikel 57)	71
VII. Migratie en asiel	73
A. Verblijfstitel (artikel 59).....	73
B. Gendergerelateerde asiolverzoeken (artikel 60).....	75
1. Opvang en huisvesting.....	75
2. Gendergerelateerde asiolverzoeken.....	76
Slotbemerkingen	79
Bijlage I Overzicht voorstellen en suggesties GREVIO	81
Bijlage II Lijst van nationale overheden, andere overheidsinstellingen, niet- gouvernementele organisaties en organisaties van het maatschappelijk middenveld waarmee GREVIO heeft overlegd.....	95

Voorwoord

De Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (Groep van Deskundigen inzake de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, GREVIO) is een onafhankelijk monitoringorgaan op het gebied van de mensenrechten belast met de opvolging van de Conventie van de Raad van Europa inzake de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CETS n° 210) (hierna de “Istanbul-Conventie” of de “Conventie”) door de verdragsluitende Partijen. Het bestaat uit 15 onafhankelijke en onpartijdige deskundigen die worden benoemd op basis van hun erkende expertise op het gebied van mensenrechten, gelijkheid van vrouwen en mannen, geweld tegen vrouwen en/of bijstand en bescherming van slachtoffers.

De statutaire activiteiten van GREVIO omvatten de landenspecifieke monitoring van de Istanbul-Conventie (evaluatieprocedure), de opening van onderzoeken naar specifieke omstandigheden binnen een verdragsluitende Partij (onderzoeksprocedure) en de goedkeuring van algemene aanbevelingen over de thema’s en concepten van de Conventie.

Dit rapport is het resultaat van de eerste (referentie-)evaluatieprocedure voor België. Het dekt de Istanbul-Conventie in zijn geheel¹ en evalueert zo de conformiteit van de Belgische wetgeving en praktijken in de verschillende domeinen die door de Conventie worden gedekt. Rekening houdend met de reikwijdte van de Conventie, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van dat verdrag, heeft de evaluatie betrekking op de maatregelen die worden genomen tegen “alle vormen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, dat vrouwen onevenredig treft”. Bijgevolg moet de term “slachtoffer” die tijdens dit verslag wordt gebruikt, worden begrepen als een vrouw of een meisje.

Op basis van deze evaluatie stelt GREVIO maatregelen voor om de implementatie van de Conventie te versterken. Bij het formuleren van deze voorstellen gebruikt GREVIO verschillende werkwoorden om verschillende urgentieniveaus voor actie uit te drukken, met dien verstande dat alle niveaus belangrijk zijn. Dit zijn, in dalende volgorde van prioriteit, de werkwoorden of de woorden “aandringen”, “sterk aanmoedigen”, “aanmoedigen” en “uitnodigen”. GREVIO gebruikt het werkwoord “aandringen” wanneer het meent dat onmiddellijke actie vereist is om de wetgeving of het beleid van de verdragsluitende partij in overeenstemming te brengen met de Istanbul-Conventie of om de uitvoering ervan te verzekeren. De uitdrukking “sterk aanmoedigen” wordt gebruikt wanneer GREVIO tekortkomingen heeft vastgesteld die in de nabije toekomst moeten worden verholpen om de volledige uitvoering van de Conventie te garanderen. Het derde urgentieniveau wordt aangeduid met het werkwoord “aanmoedigen”. Vanwege tekortkomingen zijn er maatregelen nodig die eventueel in een later stadium kunnen worden genomen. Ten slotte is de term “uitnodigen” van toepassing op kleine tekortkomingen in de uitvoering waarvan de verdragsluitende partij wordt gevraagd om te overwegen ze aan te vullen, of op voorstellen die een leidraad bieden in het uitvoeringsproces.

De eerste (referentie)beoordelingsprocedure bestaat uit een aantal stappen waarbij GREVIO essentiële informatie kan verkrijgen om zijn rapport op te baseren. Dit gebeurt in de vorm van een vertrouwelijk dialoogproces met het oog op het formuleren van voorstellen en suggesties tot verbetering die zijn uitgewerkt in de nationale context van de betrokken verdragsluitende partij en specifiek bestemd zijn voor dat land. Deze stappen zijn:

- de voorstelling door de verdragsluitende partij van een rapport dat werd opgesteld op basis van de referentievragenlijst van GREVIO (het staatsrapport);
- een evaluatiebezoek aan de betrokken verdragsluitende partij om vertegenwoordigers van de overheid en van niet-gouvernementele organisaties die op dit gebied actief zijn, te ontmoeten;

1. Met uitzondering van hoofdstuk VIII van de Conventie, dat GREVIO als minder relevant beschouwt om de nationale situatie in elke Verdragsluitende Partij te beoordelen.

-
- de opmerkingen van de verdragssluitende partij over het ontwerpverslag van GREVIO;
 - de publicatie van het rapport van GREVIO na de goedkeuring ervan, samen met eventuele opmerkingen van de betrokken Partij.

Bovendien verzamelt GREVIO aanvullende informatie uit diverse andere bronnen, waaronder niet-gouvernementele organisaties (ngo's), andere leden van het maatschappelijk middenveld, nationale mensenrechteninstellingen, organen van de Raad van Europa (Parlementaire Vergadering, Commissaris voor de mensenrechten en andere relevante organen) en andere internationale verdragsorganen. In het kader van de evaluatie van België ontving GREVIO een alternatief verslag dat gezamenlijk werd opgesteld door gespecialiseerde verenigingen (coalitie "Samen tegen Misbruik") die werken in verschillende domeinen die verband houden met de problematiek van geweld tegen vrouwen (hierna het "Alternatief Verslag"), een rapport van het CAW van Brussel, een rapport van de GAMS INTACT End FGM EU en schriftelijke bijdragen van Artsen zonder Grenzen en het Belgium Disability Forum.

Het staatsrapport en de schriftelijke bijdragen van het maatschappelijk middenveld zijn openbaar gemaakt en kunnen worden geraadpleegd op de officiële website van de Istanbul-Convention.

De analyse, suggesties en voorstellen in dit eerste referentiebeoordelingsverslag werden opgesteld onder exclusieve verantwoordelijkheid van GREVIO. Het verslag geeft een stand van zaken van het geweld tegen vrouwen op 31 mei 2020. De nieuwe feiten die zich sinds die datum hebben voorgedaan, worden niet behandeld in de analyse noch in aanmerking genomen in de conclusies en voorstellen die erin voorkomen.

Overeenkomstig de Conventie (artikel 70, lid 2) worden de verslagen van GREVIO door de nationale autoriteiten aan de nationale parlementen toegezonden. GREVIO verzoekt de nationale autoriteiten dit verslag te laten vertalen in hun officiële nationale taal(s) en ervoor te zorgen dat het op grote schaal wordt verspreid, niet alleen onder de relevante overheidsinstellingen op alle niveaus (nationaal, regionaal en lokaal), met name de regering, ministeries en justitie, maar ook onder ngo's en andere maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van geweld tegen vrouwen.

Samenvatting

Dit verslag bevat een evaluatie van de door de Belgische autoriteiten genomen uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot alle aspecten van de Istanbul-Conventie.

Deze evaluatie werd uitgevoerd door de Groep van deskundigen inzake de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO) van de Raad van Europa, een onafhankelijk monitoringorgaan op het gebied van de mensenrechten dat toeziet op de uitvoering van de Conventie. De conclusies van GREVIO zijn gebaseerd op de informatie verkregen tijdens de verschillende stappen van de eerste (referentie)beoordelingsprocedure beschreven in artikel 68 van de Conventie. Tot de informatiebronnen behoren de schriftelijke rapporten (een nationaal rapport van de Belgische overheid en bijkomende informatie van ngo's) en een evaluatiebezoek van vijf dagen in België. Bijlage II bevat een lijst van de instanties en entiteiten waarmee GREVIO uitwisselingen heeft gehad.

In België heeft de overheid zowel op federaal niveau als op het niveau van de deelstaten al decennialang regelmatig bevestigd dat ze de gelijkheid van vrouwen en mannen wil garanderen en de veiligheid van vrouwen wil verzekeren door geweld tegen de fysieke, seksuele en psychologische integriteit van personen te bestrijden. Sinds de goedkeuring van het eerste nationale actieplan in 2001 is er aanzienlijke vooruitgang geboekt door de federale, communautaire en gewestelijke overheden te verenigen rond een dergelijk plan in 2006 en door het plan in 2008 uit te breiden tot andere vormen van geweld tegen meisjes en vrouwen, zoals seksueel geweld, gedwongen huwelijken, misdrijven gepleegd in naam van de zogenaamde eer en seksuele verminking van vrouwen. De politieke wil om te handelen blijkt ook uit de belangrijke politieke beslissingen die de tussenkomsten van de gerechtelijke en strafrechtelijke diensten omkaderen, namelijk de gemeenschappelijke omzendbrieven van het ministerie van Justitie en van het College van procureurs-generaal betreffende het strafrechtelijk beleid inzake partnergeweld en het onderzoeks- en vervolgingsbeleid inzake eengerelateerd geweld, genitale verminking van vrouwen en gedwongen huwelijken en wettelijke samenwoningen.

Ondanks het bestaan van gemeenschappelijke definities die gebaseerd zijn op de erkenning van het gendergerelateerd karakter van geweld tegen vrouwen, stelt dit verslag vast dat in het Belgische beleid geweld op grond van geslacht tegen vrouwen niet echt geëxpliciteerd wordt. De genderneutraliteit in de titels van wetten, omzendbrieven of actieplannen wordt voortgezet of zelfs nog versterkt door een tendens om geen onderscheid te maken tussen vrouwen en mannen als personen die slachtoffer of dader zijn van geweld waarop de Istanbul-Conventie betrekking heeft. Genderneutraal beleid houdt het risico in dat bij interventies van beroepsbeoefenaars geen rekening wordt gehouden met de genderdimensie, wat kan leiden tot lacunes in de bescherming en ondersteuning van vrouwen en kan bijdragen tot secundair slachtofferschap. Bovendien wordt in dit verslag opgemerkt dat het beleid inzake geweld tegen vrouwen het moeilijk heeft om de kwestie van meervoudige discriminatie op een transversale manier te integreren en alle door geweld getroffen doelgroepen te omvatten, hoewel er acties worden ondernomen ten behoeve van specifieke doelgroepen zoals personen met een handicap en vrouwelijke migranten en asielzoekers.

Om het globale en gecoördineerde karakter van het beleid te verzekeren, werden door de Belgische overheid verschillende coördinatiemechanismen ingevoerd, zowel op federaal als op gewestelijk niveau. In dit verslag wordt opgemerkt dat de keuze om de administratieve (binnen de interdepartementale coördinatiegroep), de politieke (door een interministerieel stuurcomité) en de maatschappelijke organisaties (binnen een groep van deskundigen) van elkaar te scheiden, leidt tot een versnippering van de coördinatie en de coherentie van het beleid en de aanpak ondermijnt. Tegelijkertijd zijn er verschillen in beleidscoördinatie tussen de Franstalige en de Vlaamse regeringen. Het verslag benadrukt dan ook de noodzaak om een centrale en transversale ruimte voor coördinatie en dialoog tot stand te brengen die duurzaam is en gemeenschappelijk voor alle belanghebbenden, en om de coördinatie op alle bestuursniveaus te versterken. Wat het nationale coördinatieorgaan (het

Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen) betreft, wordt in het verslag opgemerkt dat het nodig is de autoriteit en de middelen te versterken die nodig zijn om zijn taken uit te voeren en een transversale dynamiek op alle bestuursniveaus te ondersteunen, terwijl er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat het beleid doeltreffend wordt opgevolgd en geëvalueerd door een onafhankelijke multidisciplinaire instantie. Ondanks de vooruitgang die is geboekt bij het verzamelen van de naar geslacht uitgesplitste administratieve gegevens, blijven de bestaande gegevens over geweld zowel kwalitatief als kwantitatief onvoldoende, ontbreekt het aan harmonisatie tussen de verschillende producerende entiteiten – in het bijzonder tussen strafrechtelijke diensten en justitie – en worden ze op federaal niveau niet op een toegankelijke en terugkerende manier verspreid.

Bovendien wordt in het verslag bezorgdheid geuit over de onduidelijkheid in verband met de financiële middelen voor het beleid tegen geweld tegen vrouwen en over de dalende tendens en/of het gebrek aan specifieke middelen, ook wat de coördinatiemechanismen betreft. Hoewel in het verslag wordt gewezen op de bereidheid van de overheid om samen te werken met verenigingen die gespecialiseerd zijn in de preventie van geweld tegen vrouwen, wordt ook opgemerkt dat er verschillen zijn in de steun die ze in het hele land krijgen, met de neiging van de overheid in Vlaanderen om te steunen op een meer algemene verenigingssector die gestructureerd is rond het domein van welzijn, volksgezondheid en gezin. Ten slotte vestigt het verslag de aandacht van de overheden op de financiële onzekerheid waarmee deze verenigingen worden geconfronteerd, bij gebrek aan voldoende ontwikkelde en op de behoeften afgestemde structurele financiering.

In het domein van de gespecialiseerde diensten voor slachtofferhulp werden in België aanzienlijke inspanningen geleverd om de specialisatie te bevorderen van de structuren die vrouwen kunnen opvangen en huisvesten die het slachtoffer zijn van gendergeweld. Er zijn echter onvoldoende toevluchts- en opvangtehuizen in Wallonië en ze dekken niet het volledige grondgebied, vooral in plattelandsgebieden. Wat Vlaanderen betreft, zouden de opvangtehuizen de laatste jaren geen enkele capaciteitsuitbreiding hebben gekend, onder meer wegens het beleid dat voorrang geeft aan de ambulante aanpak boven het gespecialiseerde onthaal. Bovendien zijn er problemen met de toegankelijkheid voor bepaalde groepen vrouwen, zoals moeders met jongens ouder dan 12 jaar en oudere vrouwen, en voor vrouwen die bijzonder kwetsbaar zijn, zoals vrouwen die uit de prostitutie willen ontsnappen, vrouwen met een handicap of vrouwelijke migranten en asielzoekers. Een bijzonder problematisch aspect van de toegang tot huisvesting in opvangtehuizen is het betalend karakter ervan, wat indruist tegen de vereiste dat deze opvang kosteloos zou moeten zijn.

Wat de kwestie van de kinderen betreft die het slachtoffer zijn van geweld en blootgesteld zijn aan geweld, wordt er onvoldoende aandacht besteed aan geweld tegen vrouwen, zowel op het niveau van de rechtbanken die uitspraak moeten doen over de uitoefening van het gezagsrecht en van bezoek van de daders, als op het niveau van de algemene en/of gespecialiseerde diensten die maatregelen kunnen nemen die de uitoefening van het ouderlijk gezag kunnen beïnvloeden buiten elke gerechtelijke tussenkomst om. Het verslag is van mening dat dit het resultaat is van praktijken waarbij ten onrechte wordt verondersteld dat kinderen niet meer in gevaar zouden zijn na de scheiding van hun ouders en die ertoe neigen geweld gelijk te stellen met conflicten en vertrouwen op bemiddeling zonder de gebruikelijke voorzorgsmaatregelen. Om deze tekortkomingen te verhelpen, wordt in het verslag opgeroepen tot de dringende goedkeuring van een aantal maatregelen, waaronder de opstelling van richtsnoeren en/of de herziening van praktijken en benchmarks om ervoor te zorgen dat de diensten die hulp verlenen aan kinderen, hun optreden baseren op de erkenning van de risico's en de schadelijke gevolgen waaraan de minderjarige getuigen zijn blootgesteld, en op een gepast gebruik van de wettelijke bepalingen die het mogelijk maken – met inbegrip van de dringende en voorlopige maatregelen – om de rechten van de daders te beperken, op te heffen en/of te onderwerpen aan waarborgen telkens wanneer een situatie van geweld wordt vastgesteld.

Hoewel GREVIO verheugd is over de ratificatie van de Istanbul-Conventie door België, heeft het toch een aantal prioritaire domeinen in kaart gebracht waarin de Belgische overheden bijkomende maatregelen zouden moeten nemen om volledig te voldoen aan de bepalingen van de Conventie. Naast de bovenstaande overwegingen zou het met name noodzakelijk om:

- de procedures voor de evaluatie en het risicobeheer te versterken, met name door er een genderperspectief in op te nemen;
- een duidelijke en gedeelde strategie te ontwikkelen om de juiste voorwaarden te scheppen voor een verplichte basis- en voortgezette opleiding waarin een genderbenadering wordt geïntegreerd ten behoeve van de betrokken beroepsbeoefenaars die te maken hebben met slachtoffers en/of daders van alle vormen van geweld die onder de reikwijdte van de Conventie vallen;
- ervoor te zorgen dat in de programma's voor de sociaal-gerechterlijke begeleiding en monitoring van daders van huiselijk geweld en seksueel geweld een uniforme aanpak op basis van geslacht en het wegnemen van stereotypen wordt opgenomen en nauwkeuriger te bepalen in welke omstandigheden het zinvol is het gebruik van alternatieve maatregelen/straffen voor daders van huiselijk geweld aan te moedigen;
- adequate maatregelen te nemen om de interinstitutionele samenwerking verder aan te moedigen en ervoor te zorgen dat de verschillende vormen van samenwerking stevig verankerd zijn in een gendergerelateerd begrip van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en zich richten op de mensenrechten, de veiligheid en het respect van de wil van de slachtoffers;
- in samenwerking met de gespecialiseerde ngo's voor de rechten van de vrouw een aanbod van luisteren, informatie en oriëntatie te verzekeren dat specifiek gericht is op geweld tegen vrouwen en dat beantwoordt aan de vereisten van artikel 24 van de Istanbul-Conventie;
- de strafrechtelijke en gerechtelijke diensten de nodige middelen, kennis en middelen te verschaffen om snel en adequaat te reageren op alle vormen van geweld waarop de Conventie betrekking heeft, teneinde het aandeel van het niet-gemelde geweld aan de oppervlakte te brengen en doeltreffende onderzoeken en strafprocedures te verzekeren, waarbij het afschrikkende karakter van de sancties in stand wordt gehouden;
- alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het gebruik van strafrechtelijke bemiddeling in gevallen van geweld tegen vrouwen gebaseerd is op de volledige eerbiediging van de rechten, behoeften en veiligheid van de slachtoffers;
- migratiewetten en -beleid grondig te herzien om ze in overeenstemming te brengen met de verplichtingen uit hoofde van artikel 59 van de Istanbul-Conventie;
- gepaste maatregelen te nemen om het probleem van het gebrek aan plaatsen in de opvangcentra aan te pakken, teneinde ten volle uitvoering te geven aan de wetten die gericht zijn op de identificatie en ondersteuning van vrouwen die asiel aanvragen in kwetsbare situaties als gevolg van geweld, en om voor alle opvangcentra gecentraliseerde en gendersensitieve richtlijnen, protocollen en opleidingen uit te werken en toe te passen.

Bovendien heeft GREVIO een aantal andere gebieden in kaart gebracht waar verbeteringen nodig zijn om volledige naleving van de verplichtingen van de Conventie te waarborgen. Het gaat onder meer om het verbeteren van de toegang van slachtoffers tot adequate informatie over de beschikbare ondersteunende diensten en wettelijke maatregelen; het verbeteren van de algemene ondersteunende diensten voor slachtoffers, met name wat betreft financiële hulp, gezondheidszorg en sociale huisvesting; het uitbreiden van het gebruik van spoedeisende verbods- en beschermingsbevelen en het opzetten van centra voor noodhulp aan slachtoffers van seksueel geweld in het hele land.

Inleiding

België ondertekende de Istanbul-Conventie op 11 september 2012 en ratificeerde ze op 14 maart 2016. De Conventie trad ten aanzien van België in werking op 1 juli 2016.

De Istanbul-Conventie is het meest ambitieuze internationale verdrag ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Het volledige pakket maatregelen omvat uitgebreide preventieve en beschermende maatregelen en een aantal verplichtingen om te zorgen voor een passende reactie van het strafrecht op zulke ernstige schendingen van de mensenrechten. Het is een baanbrekende tekst die oproept tot het aanpakken van de diepere oorzaken van geweld tegen vrouwen (zoals genderstereotypen, vrouwonvriendelijke tradities en algemene uitingen van ongelijkheid tussen vrouwen en mannen).

De Conventie voorziet in een monitoringmechanisme om de mate te beoordelen waarin de Partijen het ten uitvoer brengen. Dit monitoringmechanisme omvat twee pijlers: de Groep van deskundigen inzake de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO), een orgaan van onafhankelijke deskundigen en het Comité van de Partijen, een politiek orgaan bestaande uit officiële vertegenwoordigers van de verdragsluitende Partijen.

Overeenkomstig artikel 68 van de Conventie lanceerde GREVIO de referentiebeoordeling ten aanzien van België door middel van een brief en zijn vragenlijst op 18 september 2018. De opdracht tot verzending van de verslagen aan GREVIO berust op een geheel van criteria, met name het lidmaatschap van regionale groeperingen en het bekrachtigingsbevel. De Belgische autoriteiten dienden hun staatsrapport in op 15 februari 2019. Naar aanleiding van het vooronderzoek van het Belgische staatsrapport en de bijkomende informatie verstrekt door een geheel van ngo's, bracht GREVIO van 7 tot 11 oktober 2019 een evaluatiebezoek aan België. De delegatie bestond uit:

- Françoise Brié, lid van GREVIO
- Sabine Krauter-Stockton, lid van GREVIO;
- Maria Moodie, deskundige
- Christina Olsen, bestuurder bij het secretariaat van het monitoringmechanisme van de Istanbul-Conventie;
- Francesca Montagna, bestuurder bij het secretariaat van het monitoringmechanisme van de Istanbul-Conventie.

De delegatie kon ook rekenen op de expertise van Romain Sabathier. Tijdens het evaluatiebezoek werd de delegatie verwelkomd door hooggeplaatste publieke figuren, met name de minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met de armoedebestrijding, gelijke kansen en personen met een beperking, Nathalie Muylle. Bovendien had de delegatie een ontmoeting gehad met een breed scala van regeringsvertegenwoordigers en niet-gouvernementele vertegenwoordigers die werkzaam zijn op het gebied van de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen, met name beoefenaars van juridische, gezondheids-, onderwijs- en culturele beroepen, maatschappelijk werkers en vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties. Bijlage II bij dit verslag bevat een lijst van de nationale autoriteiten, ngo's en andere organisaties die werden geraadpleegd. GREVIO is deze verschillende instanties erkentelijk voor de waardevolle informatie die het van elk van hen heeft ontvangen.

Het evaluatiebezoek werd voorbereid in nauwe samenwerking met Nicolas Belkacemi, Medewerker van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, als contactpersoon voor de evaluatie door GREVIO. GREVIO wil zijn dankbaarheid uitspreken voor de samenwerking en ondersteuning tijdens de hele evaluatieprocedure en voor de constructieve aanpak van de Belgische overheid.

In het kader van deze eerste referentiebeoordeling heeft GREVIO de door de Belgische autoriteiten genomen uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot alle aspecten van de Conventie onderzocht en de gegevens van de jaren 2017 en 2018 geanalyseerd. Omwille van de bondigheid geeft dit verslag voorrang aan sommige bepalingen boven andere. Alle hoofdstukken van de Conventie komen aan bod (met uitzondering van hoofdstuk VIII), maar het verslag bevat geen gedetailleerde beoordeling of conclusie voor elk van de bepalingen van deze hoofdstukken.

I. Doelstellingen, begripsomschrijvingen, gelijkheid en non-discriminatie, algemene verplichtingen

A. Algemene beginselen van de Conventie

1. Hoofdstuk I van de Istanbul-Conventie bevat de algemene beginselen die van toepassing zijn op alle inhoudelijke artikelen die in de hoofdstukken II tot VII zijn gegroepeerd. Deze beginselen bepalen met name dat het een fundamenteel recht van iedereen is, in het bijzonder van vrouwen, om te leven zonder geweld, zowel in het openbaar als in de privésfeer, en dat de uitvoering van de bepalingen van de Conventie moet worden verzekerd zonder enige discriminatie; zij herinneren er ook aan dat de mogelijkheid en de gevolgen van de verschillende vormen van discriminatie in het achterhoofd moeten worden gehouden. Bovendien verduidelijken ze dat de uitvoering van de Conventie en de evaluatie van de impact ervan een genderperspectief moeten omvatten.

B. Reikwijdte van de Conventie (artikel 2)

2. De reikwijdte van de eerste GREVIO-referentiebeoordeling wordt bepaald in het licht van het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie, zoals vastgelegd in artikel 2, lid 1. Alle vormen van geweld tegen vrouwen komen dus in aanmerking, met name huiselijk geweld, dat vrouwen onevenredig zwaar treft. Het begrip “geweld tegen vrouwen”, dat gebruikt wordt in het kader van de beoordeling, wordt, overeenkomstig de definitie vastgelegd in artikel 3, lid *a*, verwijst naar “alle vormen van gendergerelateerd geweld die leiden of waarschijnlijk zullen leiden tot fysiek, seksueel of psychologisch letsel of leed of economische schade voor vrouwen, met inbegrip van bedreiging met dit soort geweld, dwang of willekeurige vrijheidsberoving, ongeacht of dit in het openbaar of in de privésfeer geschiedt”, terwijl onder de uitdrukking “huiselijk geweld” moet worden verstaan “alle vormen van fysiek, seksueel, psychologisch of economisch geweld dat plaatsvindt binnen het gezin of het huishouden of tussen voormalige of huidige echtgenoten of partners, ongeacht of de dader in dezelfde woning als het slachtoffer verblijft of heeft verbleven”, volgens de bewoordingen van artikel 3, lid *b*. Hoofdstuk V van de Conventie verduidelijkt vervolgens de vormen van geweld tegen vrouwen die als een misdrijf moeten worden beschouwd (of eventueel op een andere manier moeten worden bestraft). Het gaat om psychologisch geweld, pesterijen, fysiek geweld, seksueel geweld met inbegrip van verkrachting, gedwongen huwelijken, vrouwelijke genitale verminking, gedwongen abortus en sterilisatie en seksuele intimidatie.

3. België en zijn hoofdstad Brussel staan op het kruispunt van sociale bewegingen en ideeën die circuleren in Europa en in de wereld en die daardoor beïnvloed worden. Verschillende vrouwelijke feministische activisten uit de hele wereld namen van 4 tot 8 maart 1976 deel aan het Vrouwentribunaal². In 1977 werd in Brussel het eerste collectieve toevluchtsoord geopend voor “mishandelde vrouwen” (toen gebruikte terminologie), dat snel werd omgevormd tot vereniging zonder winstoogmerk (vzw). In de loop van de jaren 1980 begon de institutionalisering van de sector rond geweld tegen vrouwen door middel van subsidies die door de overheid worden toegekend aan verenigingen, voornamelijk om vrouwen te beschermen die het slachtoffer zijn van partnergeweld en om de maatschappij bewust te maken van dit fenomeen. In België wordt al heel vroeg rekening gehouden met de kwestie van mannen die geweld plegen met de opening begin jaren 1990 van een permanentie voor hun sociogerechtelijke opvolging. In 1995 vond in Peking de vierde Wereldvrouwenconferentie plaats en in datzelfde jaar klaagt het CPVCF (Centrum ter voorkoming van huiselijk en familiaal geweld) in België in de pers en bij de overheid het lot aan van Paule, een vrouw die voordien door het Centrum was opgevangen en nadien door haar ex-echtgenoot werd vermoord.

² www.cpvf.org/historique-du-centre/

Paule en andere vrouwen hadden verschillende klachten ingediend tegen de ex-echtgenoot. Aan deze klachten werd destijds geen gevolg gegeven³. Deze gebeurtenis zou worden gevolgd door de goedkeuring van de wet van 24 november 1997 ter bestrijding van partnergeweld, de zogenaamde wet-Lizin.

4. In 2001 structureerde België zijn beleid op dit gebied met een eerste nationaal actieplan 2001-2003 (NAP). Andere NAP's volgen in 2004, 2008, 2010 en 2015. Er wordt momenteel gewerkt aan een nieuw NAP. Sinds 2006 is het NAP gemeenschappelijk voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. In 2008 werd beslist om de perimeter van het NAP uit te breiden tot andere vormen van geweld tegen meisjes en vrouwen (seksueel geweld, gedwongen huwelijken, geweld gepleegd in naam van de zogenaamde eer, seksuele verminking van vrouwen ...) en om de problematiek van gedwongen prostitutie aan te kaarten. Het NAP 2015-2019 heet "Nationaal actieplan ter bestrijding van alle vormen van gendergerelateerd geweld". De Franstalige entiteiten – (Franse Gemeenschap van België, Waals Gewest en Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) – hebben een gecoördineerd en specifiek plan goedgekeurd "intra-Franstalig plan 2015-2019 ter bestrijding van gendergerelateerd en intrafamiliaal geweld". Dit plan is samen met de maatregelen in Vlaanderen, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap opgenomen in het NAP.

5. De wet van 28 januari 2003, de zogenaamde wet-Onkelinx, beoogt de toekenning van de gezinswoning aan de echtgenoot of de wettelijk samenwonende die het slachtoffer is van fysieke gewelddaden van zijn partner. In 2004 maakt het bureau van de procureur des Konings van Luik zich zorgen over de seponering van feiten van echtelijk geweld en voert het een omzendbrief uit die gekend is onder de naam "omzendbrief nultolerantie"⁴. Deze omzendbrief zal in 2006 op federaal niveau worden overgenomen met de goedkeuring van de gemeenschappelijke omzendbrief COL 4/2006 van de minister van Justitie en van het College van procureurs-generaal betreffende het strafrechtelijk beleid inzake partnergeweld (geëvalueerd in 2009 en herzien in 2015).

6. België versterkt de voorbije jaren zijn beleid ter bestrijding van geweld tegen vrouwen met een aantal belangrijke beslissingen die een politieke wil tot handelen weerspiegelen. In 2014 wordt België het eerste land dat wetgeving uitvaardigt tegen wat gewoonlijk "straatintimidatie" wordt genoemd met de wet van 22 mei 2014 ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte. De ratificatie van de Istanbul-Conventie komt er in 2016. In 2017 werd een gemeenschappelijke omzendbrief COL 6/2017 opgesteld met betrekking tot het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake eengerelateerd geweld, genitale vrouwenverminking en gedwongen huwelijken en wettelijke samenwoningen, alsook de herziening van een ministeriële richtlijn COL 4/2017 betreffende de seksuele agressie set (SAS). In datzelfde jaar worden de eerste drie zorgcentra na seksueel geweld geopend in het kader van een proefproject. Op het niveau van de Franse Gemeenschap betekent de toekenning van de ministeriële bevoegdheid inzake de rechten van vrouwen, voor het eerst, naast de bevoegdheid voor gelijke kansen in de loop van 2014, ook de erkenning van het belang van de sector en de noodzaak om over specifieke instrumenten te beschikken om het geweld tegen vrouwen en de ongelijkheden tussen de geslachten terug te dringen.

7. Uit het voorgaande, wat wordt bevestigd door talrijke andere informatie die werd onderzocht met het oog op de opstelling van dit verslag, blijkt dat de Belgische overheid zowel op federaal niveau als op het niveau van de deelstaten al decennialang regelmatig heeft bevestigd dat ze de gelijkheid van vrouwen en mannen wil garanderen en de veiligheid van vrouwen wil verzekeren door geweld tegen de fysieke, seksuele en psychologische integriteit van personen te bestrijden. Het NAP 2015-2019 bevestigt, in overeenstemming met de Istanbul-Conventie, dat de strijd tegen gendergerelateerd geweld een essentieel element is in de gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Alle vormen van geweld die onder de Conventie vallen, worden in aanmerking genomen. GREVIO is ook tevreden met de structurering van het NAP in overeenstemming met de Conventie.

³ <https://www.cvfe.be/node/157>

⁴ <https://www.altereichos.be/circulaire-tolerance-zero-contre-les-violences-conjugales-un-bulletin-mitige/>

C. Begripsomschrijvingen (artikel 3)

8. In 2006 namen de federale, regionale en communautaire ministers van België tijdens een interministeriële conferentie een gemeenschappelijke definitie van partnergeweld aan die het systematische karakter van geweld erkent als “uiting in de privésfeer van de ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen die nog steeds bestaan onze samenleving”. GREVIO merkt echter op dat deze definitie niet systematisch aan de basis ligt van alle voorgestelde beleidslijnen en maatregelen, die soms de neiging hebben om het genderkarakter van het geweld dat vrouwen onevenredig zwaar treft, te neutraliseren. We stellen bovendien vast dat in de officiële documenten de term “gendergeweld”, die kan worden gebruikt om te verwijzen naar geweld tegen mannen, de voorkeur geniet boven “geweld tegen vrouwen”. GREVIO waardeert de wil van de overheid om op een holistische manier een beleid te voeren ter bestrijding van gendergerelateerd geweld, rekening houdend met alle slachtoffers (ook van een ander geslacht, transgenders en non-binaire personen) zonder discriminatie. Tegelijkertijd wijst GREVIO op het belang van beleid en maatregelen om gendergerelateerd geweld ten aanzien van vrouwen specifiek aan te pakken. Bij gebrek aan een dergelijk onderscheid bestaat het risico dat geweld tegen vrouwen onzichtbaar wordt gemaakt en dat er geen adequate beleidsrespons wordt gevonden als een structureel fenomeen dat verband houdt met het systeem van dominantie en genderstereotypen tegen vrouwen. In dit beleid moet immers centraal staan dat de structurele ongelijkheden tussen vrouwen en mannen zowel de oorzaak als het gevolg zijn van gendergerelateerd geweld ten aanzien van vrouwen, wat hen onderscheidt van andere vormen van geweld. In dit verband herinnert GREVIO eraan dat volgens artikel 4, lid 4, van de Conventie de specifieke maatregelen die nodig zijn om vrouwen tegen gendergerelateerd geweld te behoeden en te beschermen, niet als discriminerend worden beschouwd.

9. In België wordt de genderneutraliteit van wetten, omzendbrieven of actieplannen verlengd of zelfs versterkt door een tendens om vrouwen en mannen op gelijke voet te plaatsen als de slachtoffers en daders van geweld dat onder de Conventie valt. Zo geeft de tool voor de evaluatie van de risico's die door de overheid wordt gepromoot aan dat het “achterhaald” zou zijn om zich te concentreren op geweld tegen vrouwen wanneer we het hebben over huiselijk geweld⁵; een recente campagne over verkrachting die door de overheid werd gelanceerd, stuurde de boodschap “verkrachting kent geen geslacht” de wereld in⁶; of in de presentatie van het NAP 2015-2019 op de site van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IGVM) kan men lezen dat “via het nationaal actieplan ter bestrijding van alle vormen van gendergerelateerd geweld 2015-2019, België zijn inspanningen wil opdrijven om alle vormen van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen en mannen te voorkomen en te bestrijden.”.

10. GREVIO herinnert eraan dat de Conventie weliswaar de verdragsluitende staten aanmoedigt om het toe te passen op alle slachtoffers van huiselijk geweld, maar tegelijkertijd vereist dat “bijzondere aandacht wordt besteed aan vrouwen die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld”.⁷ Deze vereiste is een afspiegeling van het algemene beginsel dat is neergelegd in artikel 6 van de Conventie, volgens hetwelk de toepassing van de bepalingen van de Conventie en de evaluatie van de impact ervan een genderperspectief moeten omvatten. GREVIO preciseert dat de verdragsluitende staten desgewenst genderspecifieke bepalingen kunnen invoeren in het strafrechtelijk domein, hoewel alle strafrechtelijke bepalingen van de Conventie worden voorgesteld zonder onderscheid tussen de geslachten en zonder het geslacht van het slachtoffer of de dader tot

⁵. Zie *Risicotaxatie-instrument partnergeweld*, 2016, Sarah Matkoski, Anne Groenen, Anke Van Vossolle en Campinina Media cvba-vso, p. 9: “bidirectioneel of wederzijds geweld – geweld dat beide partners tegen elkaar uitoefenen of uiteindelijk uitoefenen – krijgt steeds meer aandacht”.

⁶. Zie link: <https://www.seksueelgeweld.be/mythes-over-seksueel-geweld>

⁷. Artikel 2, lid 2, van de Conventie.

een bestanddeel van het misdrijf te maken⁸.

11. GREVIO is van mening dat, om een gemeenschappelijke aanpak en taalgebruik inzake geweld tegen vrouwen te bevorderen, maatregelen en instrumenten moeten worden aangenomen (bijvoorbeeld voor preventie- en voorlichtingsacties) die een systematische interpretatie van geweld mogelijk maken vanuit het oogpunt van de sociale verhoudingen tussen vrouwen en mannen, en dit op een manier die gedeeld wordt door alle betrokken actoren, met name de federale staat, de deelstaten, de verenigingen en de gespecialiseerde academici. Met het oog op de leesbaarheid en de doeltreffendheid van het overheidsbeleid en rekening houdend met het ontbreken van een kaderwet in België betreffende gendergerelateerd geweld tegen vrouwen, zou kunnen worden overwogen om een overzicht van de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende geweld die door de Conventie worden gedekt, op te stellen. Een dergelijk instrument zou de kennis van de Conventie en de daarmee verband houdende Belgische normen vergemakkelijken, in het bijzonder bij de professionele gebruikers die deze rechtsnormen kunnen toepassen.

12. GREVIO dringt er bij de Belgische overheid op aan om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat het beleid en de uitvoeringsmaatregelen van de Istanbul-Conventie een genderperspectief bevatten. Daartoe zou de overheid met name moeten overwegen om een conceptueel referentiekader aan te nemen dat door alle overheden wordt gedeeld, evenals de daaruit voortvloeiende richtsnoeren voor maatregelen. De overheid moet zich daarbij baseren op de Istanbul-Conventie en erkennen dat er een systematisch verband bestaat tussen geweld tegen vrouwen en een historische maatschappelijke structuur die gebaseerd is op de overheersing en discriminatie van vrouwen door mannen en die vrouwen ook vandaag nog steeds onevenredig benadeelt.

D. Grondrechten, gelijkheid en non-discriminatie (artikel 4)

1. Gelijkheid tussen vrouwen en mannen

13. GREVIO is tevreden met het feit dat de Belgische Grondwet sinds de grondwetsherziening van 2002 het grondbeginsel van gelijkheid van vrouwen en mannen uitdrukkelijk waarborgt. Het IGVM werd hetzelfde jaar op federaal niveau opgericht door de wet van 16 december 2002. Het IGVM is het institutionele referentiemechanisme voor de Franse Gemeenschap dat als taak heeft “toe te zien op de naleving van de gendergelijkheid, elke vorm van discriminatie en ongelijkheid op basis van geslacht bestrijden en de instrumenten en strategieën die gestoeld zijn op een geïntegreerde aanpak van de genderdimensie uitwerken” (wet van 16/12/2002). In Vlaanderen werd in 2015 bij Decreet een ombudsman tegen genderdiscriminatie (Genderkamer) opgericht binnen de Vlaamse Ombudsdienst⁹.

14. GREVIO is ook tevreden met de goedkeuring van de wet van 12 januari 2007, de zogenaamde “wet *gender mainstreaming*”, strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen. Deze norm wordt op de verschillende bevoegdheidsniveaus uitgewerkt door verschillende instrumenten: het Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, het Decreet van 7 januari 2016 houdende integratie van de genderdimensie in het geheel van de beleidslijnen van de Franse Gemeenschap, de ordonnantie van 29 maart 2012 wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, en in het decreet van 11 april 2014 in het Waals Gewest. Dit brede normatieve kader is belangrijk om doelstelling van de transversale integratie van de fundamentele beginselen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen en van non-discriminatie in het geheel van het overheidsbeleid in de wet vast te leggen, van de uitwerking tot de evaluatie ervan, met name bij de uitvoering ervan

⁸ Paragraaf 153 van het toelichtend verslag van de Conventie.

⁹ Decreet van 17 juli 2015 houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.

door de overheid en hun ambtenaren. Uit nationale en internationale ervaringen met de tenuitvoerlegging van deze alomvattende en innovatieve aanpak blijkt dat het voortdurende en zeer sterke politieke engagement een van de belangrijkste hefboomen voor succes is.

2. Diverse vormen van discriminatie

15. Artikel 4, lid 3, van de Conventie vereist dat de verdragsluitende Partijen de uitvoering van de bepalingen van de Conventie verzekeren zonder discriminatie op welke grond dan ook. Deze bepaling stelt een niet-exhaustieve lijst op van motieven voor discriminatie op grond van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en op de lijst die voorkomt in het Protocol nr. 124 bij dit Verdrag; zij bevat bovendien de gronden van geslacht, seksuele geaardheid, genderidentiteit, leeftijd, gezondheid, handicap, burgerlijke staat, en migranten- of vluchtelingenstatus of andere status. Deze verplichting vloeit voort uit de vaststelling dat discriminatie ten aanzien van bepaalde groepen vrouwen, bijvoorbeeld vanwege de strafrechtelijke diensten, het rechtssysteem of de dienstverleners, nog steeds wijdverspreid is¹⁰.

16. Naast het basisbeginsel van non-discriminatie dat is opgenomen in artikel 11 van de Belgische Grondwet, worden tussen 2007 en 2008 verschillende wetgevingen aangenomen in België op de verschillende bevoegdheidsniveaus ter bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, zwangerschap, moederschap, bevalling en geslachtsverandering (sindsdien uitgebreid tot genderidentiteit en genderuitdrukking).

17. Hoewel het IGVM gespecialiseerd is in discriminatie op grond van geslacht en die dus op onevenredige wijze meisjes en vrouwen treft, heeft Unia tot taak “de gelijkheid van kansen te bevorderen die rekening houdt met de diversiteit in onze samenleving en elke vorm van discriminatie, onderscheid, uitsluiting, beperking, uitbuiting of voorkeur te bestrijden die gebaseerd is op een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, nationaliteit, nationale of etnische afkomst, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, sociale afkomst, geboorte, vermogen, leeftijd, religieuze of filosofische overtuiging, gezondheidstoestand, politieke of syndicale overtuiging, handicap, een fysiek of genetisch kenmerk, en is het bevoegd inzake gelijke kansen en de strijd tegen racisme en discriminatie”¹¹. GREVIO is verheugd over de ondertekening op 20 maart 2019 van een protocolakkoord betreffende de samenwerking tussen het IGVM en Unia.

18. In België heeft GREVIO kunnen vaststellen dat verschillende groepen vrouwen nog steeds te maken kunnen krijgen met hardnekkige en/of specifieke obstakels ten aanzien van het geweld dat onder de Conventie valt en de toegang tot de diensten, rekening houdend met hun situatie en de kruising van verschillende discriminerende factoren. Hoewel de statistieken over geslacht en handicap (of zelfs andere discriminerende factoren zoals leeftijd, type handicap of herkomst) nog ontbreken, zijn er toch meerdere bronnen die samen wijzen op een verhoogde kwetsbaarheid van personen met een handicap voor geweld dat onder de Conventie valt¹². GREVIO is tevreden met het feit dat in het laatste NAP rekening wordt gehouden met de handicap door middel van specifieke maatregelen, maar maakt zich wel zorgen over de aanhoudende problemen van vrouwen met een handicap die met name nog geen toegang hebben tot een informatie-, woon- of zorgplek in de buurt. Dat beperkt hun autonomie en dus hun bescherming tegen dit geweld, net als de stereotypen die op hen wegen of de

¹⁰. Zie paragraaf 52-54 van het toelichtend verslag van de Istanbul-Conventie.

¹¹. Zie artikel 3 van de ordonnantie houdende de goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen tot oprichting van een interfederaal centrum voor gelijke kansen en bestrijding van racisme en discriminatie in de vorm van een gemeenschappelijke instelling.

¹². Zie het recente verkennende onderzoek “Handicap, violences et sexualité au prisme du genre”, uitgevoerd door de Raad van Franstalige vrouwen van België met de steun van de Franse Gemeenschap in het kader van de projectoproep van Alter Égales. Zie ook de studie uitgevoerd door de vereniging zonder winstoogmerk Persephone in samenwerking met Caroline Tack “Geweld tegen vrouwen met een handicap” (2014).

financiële en professionele moeilijkheden waarmee ze worden geconfronteerd¹³. Een andere groep kwetsbare vrouwen is die van de vrouwelijke migranten, asielzoekers en/of vrouwen zonder papieren, die nog steeds moeite hebben om relevante informatie te ontvangen over hun rechten ondanks het bestaan van verschillende voorzieningen die speciaal werden ontworpen om hen te beschermen¹⁴.

19. Los van deze doelgroepen in het bijzonder heeft GREVIO in België vastgesteld dat het beleid inzake geweld tegen vrouwen moeite heeft om een analyse te integreren die discriminatie overstijgt en om een begrip te vormen van alle doelgroepen die getroffen worden door geweld, met name oudere vrouwen, vrouwen in prostitutie, transgenders, lesbiennes, biseksuelen of migranten, evenals vrouwen die behoren tot etnische minderheden zoals Roma-vrouwen en vrouwen die psychoactieve stoffen gebruiken.¹⁵ De uitvoering van een aanpak waarbij de analyse van gekruiste discriminatie wordt geïntegreerd, moet in de eerste plaats worden versterkt door specifieke maatregelen, zoals de goedkeuring van richtsnoeren voor het in aanmerking nemen van meervoudige discriminatie in het beleid inzake preventie en bestrijding van geweld waarop de Conventie betrekking heeft, de productie van statistieken die verschillende discriminatiefactoren met elkaar vergelijken of de verspreiding van informatiecampagnes die zijn aangepast aan verschillende doelgroepen in kwetsbare situaties. Hoewel het NAP enkele acties bevat, met name op het niveau van prevalentie-enquêtes, gericht op specifieke doelgroepen, lijkt het noodzakelijk om deze aanpak transversaal in het NAP te integreren, zoals op het vlak van opleiding of opvang en begeleiding van slachtoffers.

20. Om de diverse vormen van discriminatie aan te pakken die de situatie van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld verergert, benadrukt GREVIO het belang van de integratie van maatregelen ter preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen in de bredere strategieën en beleidslijnen die gericht zijn op bepaalde groepen, en van een globale en gecoördineerde actie waarbij alle betrokken actoren betrokken zijn. Hieruit vloeit de noodzaak voort om deze maatregelen te verankeren in een genderperspectief dat de behoeften van de vrouwelijke slachtoffers onderscheidt van die van andere slachtoffers. Om ervoor te zorgen dat de maatregelen beantwoorden aan de werkelijke situatie van deze vrouwen, moeten de uitwerking, de uitvoering en de monitoring van deze maatregelen bovendien gebaseerd zijn op feitelijke opmerkingen en op gegevens.

21. Om te verzekeren dat de bepalingen van de Istanbul-Conventie worden toegepast zonder discriminatie op grond van de in artikel 4, lid 3, genoemde gronden, spoort GREVIO de Belgische overheid ten zeerste aan om in haar richtsnoeren de nadruk te leggen op een benadering die oog heeft voor diverse vormen van discriminatie en de toepassing ervan op het terrein te versterken door met name:

- a. **de inzameling van gegevens en het bevorderen van onderzoek naar geweld tegen vrouwen, waarbij de situatie van vrouwelijke slachtoffers op verschillende gronden van discriminatie (zoals leeftijd, handicap, nationale of maatschappelijke afkomst, migranten- of vluchtelingenstatus, seksuele geaardheid, genderidentiteit) wordt belicht;**
- b. **het rekening houden - in elke fase van de ontwikkeling, de uitvoering en de evaluatie van het beleid ter bestrijding van geweld tegen vrouwen – met het standpunt van de doelgroepen om zo beter in te spelen op de behoeften van de meest kwetsbare doelgroepen;**
- c. **de integratie van een benadering die gevoelig is voor de realiteit en de noden van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld en die behoren tot groepen die blootgesteld zijn aan het risico van diverse vormen van discriminatie in de opleidingsnormen en de richtlijnen betreffende de preventie van geweld voor de betrokken beroepsbeoefenaars;**
- d. **het opnemen van preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen in algemene beleidslijnen, maatregelen en programma's gericht op deze groepen.**

¹³ Zie schriftelijke bijdrage overhandigd aan GREVIO door het Belgian Disability Forum.

¹⁴ Specifieke overwegingen met betrekking tot deze groep vrouwen zijn opgenomen in hoofdstuk VII van dit verslag.

¹⁵ *Ibid.*, p. 18.

E. Verplichtingen van de Staat en zorgvuldigheid (artikel 5)

22. De tenuitvoerlegging van artikel 5 van de Conventie wordt behandeld in de hoofdstukken V en VI van dit verslag.

F. Genderbewust beleid (artikel 6)

23. De aspecten betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 6 van de Conventie worden behandeld in het deel van dit verslag over artikel 3 van de Conventie.

II. Integraal beleid en gegevens verzamelen

24. Hoofdstuk II van de Istanbul-Conventie bevat de basisvoorwaarde voor een alomvattende reactie op geweld tegen vrouwen: de noodzaak van effectieve, alomvattende en gecoördineerde nationale beleidsmaatregelen, ondersteund door de nodige institutionele, financiële en organisatorische structuren.

A. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7)

25. Zoals eerder vermeld, heeft België serieuze inspanningen geleverd om te komen tot een globaal en gecoördineerd antwoord op het geweld tegen vrouwen. De goedkeuring van vijf nationale actieplannen (NAP's) sinds 2001 en de oprichting van het IGVM in 2002 zijn in dit opzicht essentiële elementen die moeten worden geconsolideerd en voortgezet. In 2006 werden een aantal positieve evoluties genoteerd in de versterking van de coördinatie tussen de federale staat en de deelstaten. In dat jaar werd het NAP immers gemeenschappelijk op alle niveaus: federaal, communautair en regionaal, en kon een interministeriële conferentie van federale, regionale en communautaire ministers leiden tot een gedeelde definitie, gebaseerd op het geslacht van partnergeweld. Deze definitie werd eveneens overgenomen door het College van procureurs-generaal.

26. In België moet de globale en gecoördineerde uitvoering van het beleid ter bestrijding van geweld tegen vrouwen rekening houden met de federale structuur van het land. De bevoegdheden die betrokken zijn bij de toepassing van de verschillende bepalingen van de Conventie vallen zowel onder de federale overheid als onder de deelstaten: terwijl justitie, politie en immigratie tot de federale staat behoren, vallen kinderopvang, onderwijs, culturele materies zoals media, jeugd, permanente educatie en zogenaamde persoonsgebonden materies (preventieve geneeskunde, jeugdzorg en jeugdbescherming, hulp aan rechtzoekenden) onder de drie gemeenschappen: Vlaanderen (dat zowel de gemeenschap als het gewest omvat), de Franse gemeenschap en de Duitstalige gemeenschap. Vlaanderen, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn dan weer bevoegd op het vlak van gezinsbeleid, sociale bijstand, het onthaal- en integratiebeleid voor immigranten, het beleid ten aanzien van personen met een handicap en de derde leeftijd, het toezicht op de gemeenten en de politiezones en het werkgelegenheids- en huisvestingsbeleid. Tot slot bestaan er op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest drie gemeenschapscommissies om rekening te houden met de bijzondere taalkundige context: de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (COCOF), de Vlaamse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VGC) en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (GGC). De uitoefening van bepaalde bevoegdheden met betrekking tot persoonsgebonden materies werd overgedragen van de Federatie Wallonië-Brussel naar het Waals Gewest.

27. In verband met de genoemde bevoegdheidsverdeling tussen federale en gefedereerde entiteiten bestaan er op de verschillende bestuursniveaus verschillende coördinatiecentra. Op federaal niveau wordt de administratieve coördinatie verzekerd door de Interdepartementale Coördinatiegroep (ICG) en aangestuurd door het IGVM. Dit platform verenigt de federale, communautaire en regionale departementen die betrokken zijn bij de uitwerking, de uitvoering en de monitoring van het NAP. Daarnaast is er politieke coördinatie door het stuurcomité, bestaande uit de kabinetten van de ministers die bij het NAP betrokken zijn, en coördinatie met het maatschappelijk middenveld in een groep van deskundigen en deskundigen, bestaande uit vertegenwoordigers van verenigingen die actief zijn op het terrein, structuren voor slachtofferhulp en monitoring van de daders, de academische wereld en specifieke deskundigen (politie, justitie en de psycho-medisch-sociale sectoren). Ook op regionaal niveau bestaan er verschillende coördinatieplatformen, coördinatoren en coördinatrices: 12 provinciale coördinatoren in Vlaanderen (netwerk bijeengeroepen tijdens maandelijkse teamvergaderingen), vijf in Wallonië met 13 lokale coördinatieplatformen en één op het

niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Op het vlak van het justitieel beleid begeleidt een expertisenetwerk¹⁶ bovendien de uitwerking en evaluatie van verschillende omzendbrieven inzake het strafrechtelijk beleid met betrekking tot geweld tegen vrouwen (COL 4/2006 inzake partnergeweld, COL 4/2017 betreffende de seksuele agressie set, COL 12/2018 betreffende de tijdelijke onderbreking van de verblijfplaats in geval van huiselijk geweld, COL 6/2017 betreffende eergerelateerd geweld, gedwongen huwelijken en vrouwelijke genitale verminking enz.).

28. Gelet op het voorgaande merkt GREVIO op dat in het beheer van het beleid inzake geweld tegen vrouwen in België de keuze werd gemaakt om een onderscheid te maken tussen administratieve coördinatie (ICG), politiek (stuurcomité) en maatschappelijk middenveld (groep van deskundigen en deskundigen). De band tussen deze verschillende niveaus wordt verzekerd door het IGVM, dat moet zorgen voor samenwerking en feedback tussen de aanbevelingen, de adviezen en de vragen binnen de groep van deskundigen enerzijds en de interdepartementale groep en de ministeriële vertegenwoordigers anderzijds. Een centraal en transversaal coördinatie- en dialoogplatform, waarin federale en federale overheden, vrouwenverenigingen, gespecialiseerde diensten en gespecialiseerde academici samenkomen, lijkt dus te ontbreken, wat volgens GREVIO de opbouw van een gemeenschappelijke cultuur en kruisbestuiving inzake gedeelde benaderingen en goede praktijken kan beperken. De oprichting van een dergelijk platform zou kunnen bijdragen tot de uitwerking, de opvolging en de evaluatie van het volgende NAP, de goedkeuring van een conceptueel referentiekader, de uitwerking van een verzameling van de wettelijke en reglementaire normen betreffende geweld tegen vrouwen, de harmonisatie en de verbetering van de gegevens, de goedkeuring van een strategisch plan betreffende de opleiding, de raming van de budgettaire behoeften, de oprichting van interregionale samenwerkingslijnen tussen de provinciale coördinatoren en coördinatrices en de ontwikkeling van projecten die verband houden met de hele verenigingssector.

29. Bovendien stelt GREVIO verschillen vast in de coördinatie van het beleid op regionaal niveau. Terwijl de Franstalige regeringen (Waals Gewest, Franse Gemeenschap en COCOF) hun krachten hebben gebundeld om over de twee laatste legislaturen 2010-2014 en 2015-2019 een intrafrancofoon plan aan te nemen dat gebaseerd is op het NAP, ontbreekt een dergelijk plan in Vlaanderen, waar de geweldkwesties worden geïntegreerd in het kader van het Vlaams Horizontaal Gelijkheidsbeleid. Er zijn ook verschillen in de lokale overlegplatformen. In het Waals Gewest wordt de link tussen de diensten die behoren tot het federale, communautaire, gewestelijke en lokale niveau verzekerd door provinciale platformen voor de bestrijding van geweld die worden geleid door coördinatoren. In Vlaanderen valt het overleg sinds 1 januari 2018 niet meer onder de provincies, maar onder het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse Gemeenschap en worden de provinciale coördinaties voortaan geïntegreerd in de justitiehuisen¹⁷. Het maatschappelijk middenveld heeft GREVIO bewust gemaakt van het feit dat deze ontwikkelingen, die het gevolg zijn van het intrekken van de federale cofinanciering en de regionalisering van het overleg, in de toekomst nog meer verschillen in beleid tussen de verschillende landsdelen kunnen veroorzaken, alsook een verzwakking van de verenigingssector¹⁸.

30. GREVIO spoort de Belgische overheid aan om maatregelen te nemen met het oog op een betere coördinatie en een grotere coherentie van het beleid en de maatregelen op de verschillende overheidsniveaus. Daarom zou de overheid moeten overwegen om de huidige

¹⁶. Het expertisenetwerk "criminaliteit tegen personen" van het College van procureurs-generaal is belast met de materie "gendergerelateerd geweld" (<https://www.om-mp.be/nl/colpg/college-van-procureurs-generaal-expertisenetwerken>).

¹⁷. België telt 28 justitiehuisen. Deze hangen af van de gemeenschappen en zijn verdeeld over de 12 gerechtelijke arrondissementen (14 binnen de Vlaamse Gemeenschap, 13 binnen de Franse Gemeenschap en 1 binnen de Duitstalige Gemeenschap). De justitiehuisen hebben als opdracht de slachtoffers van misdrijven en hun naasten op verzoek van hen of van de magistraat te ontvangen, bij te staan en te begeleiden.

¹⁸. Zie pagina 21 van het alternatief hoofdverslag.

fragmentatie van de coördinatie- en consultatiegroepen weg te werken door een federale dialoog op gang te brengen die duurzaam en gemeenschappelijk is voor alle belangrijke stakeholders, zowel op politiek, administratief, verenigings- als academisch niveau, en die zich baseert op hun deskundige aanbevelingen. GREVIO vraagt de overheid te overwegen een samenwerkingsovereenkomst¹⁹ te ondertekenen om de samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten bij de uitvoering van de Istanbul-Conventie te versterken en de coördinerende functie van het nationaal coördinerend orgaan te bevestigen.

B. Financiële middelen (artikel 8)

31. Het staatsrapport²⁰ dat aan GREVIO werd overgemaakt, geeft aan dat gezien de complexiteit van de institutionele structuur van België en de daaruit voortvloeiende decentrale budgettering, het niet mogelijk is om het totale bedrag van de financiële middelen besteed aan het beleid ter bestrijding van gendergerelateerd geweld te bepalen. Dit element wordt bevestigd door het alternatief verslag van de coalitie “Samen tegen geweld”. In het verslag wordt gesteld dat het zeer moeilijk is om duidelijke en transparante informatie te verkrijgen over de financiële middelen die worden besteed aan het beleid tegen geweld tegen vrouwen.

32. Uit de informatie die GREVIO tijdens de evaluatieprocedure ter kennis werd gebracht, blijkt echter dat in België jaarlijks meerdere miljoenen euro aan overheidskredieten wordt besteed aan de bestrijding van gendergerelateerd geweld. Deze kredieten vallen onder de bevoegdheid van de federale en gefedereerde overheden. Bovendien zijn ook de goedkeuring van een aantal specifieke kredietlijnen voor de bestrijding en de preventie van geweld tegen vrouwen, bijvoorbeeld op het vlak van wetenschappelijk onderzoek en voor sensibiliseringscampagnes²¹, en een tendens naar meerjarige subsidies voor bepaalde verenigingen, positief. Deze twee elementen verhogen de voorspelbaarheid van de financieringen en beperken de financiële onzekerheid van de betrokken verenigingen. Wat de financiering van opvanghuizen/opvangcentra/vluchthuizen betreft, lijkt Wallonië weliswaar betrokken bij een welkome becijfering van de kredieten voor de opvang en huisvesting van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld, maar lijkt de werf moeilijker in Vlaanderen, waar de opvanginstellingen meestal generalistisch en niet-gespecialiseerd zijn. Gelet op de wet rond *gender mainstreaming* van 2007, die bepaalt dat “de kredieten met betrekking tot de acties om gelijkheid van mannen en vrouwen te verwezenlijken per departement, staatsdienst met afzonderlijk beheer, overheidsbedrijf en instelling van openbaar nut wordt uiteengezet in een gendernota die als bijlage wordt gevoegd bij elk ontwerp van algemene uitgavenbegroting”, meent GREVIO bovendien dat het ten minste mogelijk zou moeten zijn om op federaal niveau de staatsfondsen die gewijd zijn aan de gelijkheid tussen vrouwen en mannen globaal te consolideren en een informatiesysteem te ontwikkelen dat toelaat om op middellange termijn de fondsen gewijd aan het beleid ter bestrijding van gendergeweld in kaart te brengen.

33. Aangezien er geen algemene gegevens beschikbaar zijn, is GREVIO bezorgd over het feit dat niet kan beoordeeld worden of de financiële en menselijke middelen die in België worden besteed aan geweld tegen vrouwen al dan niet toereikend zijn, terwijl de actoren van het maatschappelijk middenveld gewag maken van een gebrek aan specifieke middelen, zowel in de publieke sector (justitie, politie, gezondheidszorg) als in andere domeinen, zoals preventie en gespecialiseerde diensten voor slachtofferhulp, met inbegrip van de diensten van het maatschappelijk middenveld.²² Dit is des te verontrustender omdat er een tendens is om de beschikbare overheidsfinanciering te verminderen, bijvoorbeeld door de afschaffing van de federale fondsen ter ondersteuning van het

¹⁹. Naar het voorbeeld van het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2014 tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen tot oprichting van een interfederaal centrum voor gelijke kansen en bestrijding van racisme en discriminatie in de vorm van een gemeenschappelijke instelling, waaruit Unia ontstond.

²⁰. Zie p. 7, deel II.B van het staatsrapport.

²¹. *Ibid.*

²². Zie p. 21 tot 23 van het alternatief verslag van de coalitie “Samen tegen geweld”.

provinciaal overleg.

34. GREVIO spoort de Belgische overheid aan om maatregelen te nemen zodat ze de bedragen kan bepalen die globaal bestemd zijn voor de preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen, evenals de kredietlijnen die specifiek worden toegekend aan de diverse luiken van deze actie, om ervoor te zorgen dat deze bedragen beantwoorden aan de vereisten van artikel 8 van de conventie, met name wat de verplichting van de overheid betreft om passende financiële middelen toe te wijzen aan gespecialiseerde verenigingen.

C. Non-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld (artikel 9)

35. Zoals reeds vermeld in dit verslag, speelt het maatschappelijk middenveld in België sinds het einde van de jaren 1970 een pioniersrol en is het een drijvende kracht voor het beleid ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen. Doordat ze in rechtstreeks contact staan met de betrokken vrouwen en hun noden, hebben deze vaak gespecialiseerde verenigingen een uitgebreide en onafhankelijke expertise opgebouwd. Hun activiteiten waren aanvankelijk gericht op de opvang van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld en op de sensibilisering van beroepsbeoefenaars en de maatschappij. Deze rol kreeg al snel institutionele steun via overheidssubsidies op federaal, gewestelijk of lokaal niveau, in ruil voor de uitoefening van deze taken van algemeen belang. Bovendien is het in België historisch gebruikelijk om het maatschappelijk middenveld – in het bijzonder de gespecialiseerde verenigingen – te raadplegen om maatregelen en strategieën op dit vlak uit te werken. GREVIO heeft, dankzij de verslagen die het overgemaakt kreeg en tijdens deze ontmoetingen op het terrein, kunnen vaststellen dat België vandaag kan rekenen op een hecht, divers, geëngageerd en competent verenigingsnetwerk voor de preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen dat moet worden ondersteund, en op de bereidheid van de overheden waarmee GREVIO ontmoetingen had om deze geëngageerde en deskundige gemeenschap te steunen en er in synergie mee samen te werken.

36. Deze steun aan gespecialiseerde verenigingen vertaalt zich op het niveau van het IGVM door de structurele subsidies die jaarlijks aan vijf organisaties worden toegekend²³, de regelmatige raadpleging van het maatschappelijk middenveld per project of, in het kader van deze evaluatie door GREVIO, door de financiële steun van de Franse Gemeenschap aan twee koepelverenigingen om de gecoördineerde opstelling van een onafhankelijk evaluatieverslag afkomstig van de belangrijkste verenigingen te ondersteunen. GREVIO juicht deze goede praktijk toe, die de kwaliteit van deze evaluatie ongetwijfeld ten goede komt. GREVIO betreurt daarentegen de recente stopzetting van de toekenning van meer gerichte subsidies aan het IGVM voor kleinere projecten als gevolg van de budgettaire besparingen en het verdwijnen van een specifieke budgettaire enveloppe. Deze kleinere projecten werden gedragen door gespecialiseerde verenigingen op het terrein en betroffen in het bijzonder de sensibilisering en opleiding zo dicht mogelijk bij het terrein.

37. In Wallonië blijkt er een nauwe samenwerking te bestaan tussen de lokale overheden – in de eerste plaats het Waals Gewest – en het verenigingsnetwerk dat in de eerste lijn gespecialiseerd is in de uitvoering van de diensten voor slachtofferhulp en de diensten voor de opvolging van daders. Dit vertaalt zich in het bijzonder in verschillende specifieke en structurele kredietlijnen, alsook in de oprichting, sinds 2014, van een ondersteuningscentrum voor de bestrijding van partnergeweld, dat gemachtigd is om de band te leggen tussen de openbare instellingen en de gespecialiseerde verenigingen. In Vlaanderen is de situatie significant anders, aangezien de overheid meer uitgaat van een meer algemene, gestructureerde en geconcentreerde verenigingssector rond welzijn,

²³. In 2017 betaalde het IGVM € 1.053.000, verdeeld over vijf organisaties: Amazone, AVG Carhif, Sophia, Nederlandse Vrouwenraad (NVR) en Conseil des femmes francophones de Belgique (CFFB).

volksgezondheid en gezin.²⁴

38. Ondanks deze maatregelen merkt GREVIO op dat tal van vrouwenorganisaties melding maken van belangrijke hiaten in de consultatie, erkenning van hun gespecialiseerde expertise en financiële ondersteuning door de overheid, in het bijzonder op federaal en Vlaams niveau. In het alternatief hoofdverslag wordt erop gewezen dat “de gespecialiseerde verenigingen en diensten tot nu toe zeer weinig worden geraadpleegd bij de opstelling, uitvoering en evaluatie van de nationale actieplannen (NAP's)” en dat er “een gebrek aan middelen” is waardoor de verenigingen in een “permanente financiële onzekerheid” worden geplaatst vanwege onvoldoende ontwikkelde structurele financieringen, niet op de behoeften afgestemde financieringsniveaus en steeds complexere toekenningsvoorwaarden, met name voor kleinere verenigingen.²⁵

39. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om:

- a. de vakkennis van vrouwenverenigingen en gespecialiseerde diensten beter te erkennen en te ondersteunen, een vakkennis waarop moet worden gerekend in elke fase van het beleid en op alle niveaus;**
- b. het werk van vrouwenverenigingen te vergemakkelijken door toegang te verlenen tot financiering die aan de behoeften voldoet en door het gebruik van structurele en meerjarige financiering uit te breiden.**

D. Coördinerend orgaan (artikel 10)

40. In 2016 werd het IGVM officieel aangesteld als orgaan dat verantwoordelijk is voor de coördinatie, uitvoering, opvolging en evaluatie van het beleid en de maatregelen die in België werden genomen in het kader van de Conventie. Het IGVM is “een parastatale overheidsdienst type B”. Dit betekent dat het geen deel uitmaakt van de administratie, maar wel deelneemt aan de actie van de regering²⁶. Het IGVM is administratief en financieel autonoom. Wat de vaststelling van zijn agenda betreft, en in overeenstemming met wat in België de “positieve injunctiemacht” wordt genoemd, kan de minister belast met de gelijkheid van vrouwen en mannen de IGVM een werkhema opdragen, maar kan hij/zij zich niet verzetten tegen een werkhema dat het instituut zich vrijwillig heeft opgelegd. Deze elementen vormen de nodige waarborgen voor onafhankelijkheid.

41. De taken van het IGVM zijn zeer ruim, aangezien het instituut zowel de rol van administratieve dienst op zich neemt bij de uitwerking en uitvoering van overheidsbeleid, de financiële ondersteuning van verenigingen, de productie van kennis en sensibilisering als de rol van raadgever van de federale staat en de deelstaten door adviezen, aanbevelingen en studies voor te leggen; optreedt als verdediger van de rechten inzake “gendergelijkheid” door de personen die bij het instituut aankloppen individueel te informeren over hun rechten en door de mogelijkheid om gerechtelijke stappen te ondernemen in geschillen die aanleiding zouden kunnen geven tot de toepassing van strafwetten en andere wetten die specifiek de garantie van gendergelijkheid tot voorwerp hebben. Het IGVM zorgt eveneens, in samenwerking met de Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken, voor de coördinatie van het nationaal actieplan “Vrouwen, vrede en veiligheid” in het kader van Resolutie 1325 van de Verenigde Naties. Vandaag steunt het op 36 personen of 34 voltijdse equivalenten (VTE). Zijn financiële middelen zijn voornamelijk afkomstig uit een jaarlijkse federale dotatie, die in 2018 € 4.601.000 bedroeg. GREVIO merkt echter met enige bezorgdheid op dat het budget van het IGVM de laatste jaren een dalende trend heeft gekend.²⁷

²⁴. Een gedetailleerde beschrijving van de verenigingen en projecten die in aanmerking komen voor overheidsfinanciering, uitgesplitst per financieringsbron, kan geraadpleegd worden op p. 8 en 9 van het staatsrapport.

²⁵. Zie p. 23 van het alternatief hoofdverslag.

²⁶. Zie het koninklijk besluit van 19 mei 2003.

²⁷. Zie pagina 21 van het alternatief hoofdverslag.

42. Krachtens artikel 4 van de wet van 16 december 2002 moet het IGVM ook studies en onderzoek op het gebied van gender en gendergelijkheid uitvoeren, ontwikkelen, ondersteunen en coördineren, de genderimpact van de uitgevoerde beleidslijnen, programma's en maatregelen evalueren en aanbevelingen doen aan de overheid met het oog op de verbetering van de wetten en reglementeringen. GREVIO erkent dat deze opdrachten het Instituut in staat stellen een coördinerende rol te vervullen en neemt nota van de informatie van de overheid dat het Instituut objectief blijft ten aanzien van de nog bestaande tekortkomingen in het beleid in België. GREVIO wenst er echter aan te herinneren dat onder de verschillende functies bedoeld in artikel 10 van de Conventie de evaluatiefunctie moet worden begrepen als een onafhankelijke en wetenschappelijke evaluatie, gebaseerd op solide gegevens, van de vraag naar het succes van de genomen maatregelen en de eventuele onbedoelde gevolgen ervan. Het is belangrijk dat een onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsontwikkeling, -uitvoering, -monitoring en -evaluatie en dat deze taken aan afzonderlijke instellingen worden toegewezen. Een structuur waarin er nauwe institutionele banden bestaan tussen degenen die de maatregelen uitvoeren en er de politieke verantwoordelijkheid voor dragen enerzijds, en degenen die geacht worden de doeltreffendheid van deze maatregelen te beoordelen anderzijds, of zelfs een structuur waarin de twee groepen identiek zijn, kan mogelijk niet de objectiviteit garanderen die nodig is om het genomen beleid en de genomen maatregelen onafhankelijk te beoordelen en te beoordelen.

43. GREVIO stelt bovendien vast dat de monitoring en evaluatie des te doeltreffender en strikter zullen zijn naarmate de verschillende te evalueren maatregelen van het NAP vooraf gepaard gaan met een duidelijke deadline, budget en indicatoren. Momenteel is de monitoring gebaseerd op een werkschema en een gedeelde methodologie, alsook op indicatoren die voortvloeien uit de toepasselijke internationale normen, met inbegrip van de Istanbul-Conventie. Deze elementen bieden echter geen oplossing voor de objectieve moeilijkheid om de ontwikkelingen te meten. Bovendien wordt de leesbaarheid van de bereikte resultaten verminderd door het feit dat soms gelijkaardige maatregelen worden genomen op verschillende beleidsniveaus, gelijktijdig en met verschillende budgetten. Om deze versnippering te voorkomen, zou kunnen worden overwogen de budgetten te bundelen en op verschillende beleidsniveaus samen te werken op basis van identieke maatregelen of een gemeenschappelijk optreden te ontwikkelen, waardoor tegelijkertijd de actie en de rol van het nationale coördinatieorgaan kunnen worden versterkt. Deze vraag leunt aan bij de problematiek van de huidige versnippering van de coördinatieplatformen en het ontbreken van onderling overleg, die eerder in dit verslag werd behandeld in verband met artikel 7 van de Conventie.

44. GREVIO neemt met belangstelling kennis van de door de autoriteiten gevolgde praktijk om aan het nationale parlement en aan de parlementen van de deelstaten de voortgangsverslagen voor te leggen die bij de monitoring van het NAP werden opgesteld en merkt op dat deze goede praktijk in de lijn ligt van de aanbevelingen van de Conventie.²⁸

45. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om maatregelen te nemen die de coördinatie, de opvolging en de toetsing van het beleid en de maatregelen inzake geweld tegen vrouwen versterken. Met het oog hierop moet de overheid:

- a. meer bevoegdheid en middelen verlenen aan het IGVM zodat dit zijn taken kan uitvoeren en een transversale dynamiek op alle overheidsniveaus kan ondersteunen;
- b. via een onafhankelijke multidisciplinaire organisatie die ook leden van vrouwenrechtenorganisaties omvat, een doeltreffende follow-up en evaluatie verzekeren van het beleid en de maatregelen die bestemd zijn om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden, met name door actie per actie de specifieke middelen en de resultaatsindicatoren te identificeren.

²⁸. Zie artikel 70, lid 1.

E. Het verzamelen van gegevens en onderzoek (artikel 11)

1. Het verzamelen van administratieve gegevens

46. Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, met name huiselijk geweld, vereist dat het beleid gebaseerd is op feitelijke gegevens. In dit verband is het van essentieel belang dat systematische en vergelijkbare gegevens worden verzameld uit alle betrokken administratieve bronnen en dat informatie beschikbaar is over de prevalentie van alle vormen van geweld tegen vrouwen. GREVIO wil de aandacht vestigen op de mogelijkheden die de ratificatie van de Istanbul-Convention in dit verband biedt, met name de rol van het coördinerend orgaan, namelijk het coördineren van de gegevensverzameling, het analyseren en het verspreiden van de resultaten ervan (artikel 10, lid 1). Er bestaan verschillende instrumenten om overheden te ondersteunen die de gegevensverzameling op het gebied van geweld tegen vrouwen willen verbeteren; deze instrumenten bieden een solide kennisbasis waarop de overheid een beroep kan doen²⁹.

47. België heeft zich op administratief vlak al lang het doel gesteld om naar geslacht uitgesplitste gegevens te produceren. Artikel 4 van de wet *gender mainstreaming* van 12 juni 2007 bepaalt dat “*elke minister er, in de domeinen die onder zijn bevoegdheden vallen, op toeziet dat de statistieken die de federale overheidsdiensten, het ministerie van Landsverdediging, de programmatorische overheidsdiensten, de overheidsinstellingen voor sociale zekerheid, de federale wetenschappelijke instellingen en de instellingen van openbaar nut in hun actiedomein produceren, verzamelen en bestellen, naar geslacht opgesplitst worden en dat er genderindicatoren worden opgesteld wanneer dit relevant is*”. Er werd of wordt vooruitgang geboekt, met name in de gerechtelijke sector als gevolg van de omzendbrief COL 3/2006 betreffende de definitie en de registratie van intrafamiliaal geweld. De ratificatie van de Istanbul-Convention heeft deze eis versterkt om de relevante uitgesplitste statistische gegevens te verzamelen bij de verschillende ministeriële entiteiten die dergelijke gegevens produceren (in de eerste plaats binnen de sectoren politie, justitie en gezondheid). Het verzamelen van gegevens is een van de prioritaire doelstellingen van het laatste NAP 2015-2019 tegen gendergerelateerd geweld.

48. GREVIO maakt zich echter grote zorgen over het verzamelen en verspreiden van gegevens in België. De beschikbare gegevens over het geweld waarop de Conventie betrekking heeft, zijn zowel kwalitatief als kwantitatief ontoereikend, er is een gebrek aan harmonisatie tussen de verschillende producerende entiteiten – met name tussen politie en justitie – en er is geen toegankelijke en terugkerende verspreiding op federaal niveau. Het beperkte karakter van de gegevens komt bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat de door de politiediensten verzamelde gegevens over slachtoffers niet naar geslacht worden uitgesplitst, of dat de gegevens op ziekenhuisniveau slechts naar geslacht en leeftijd worden uitgesplitst. Reeds in 2014 benadrukte het Cedaw-comité in zijn slotopmerkingen aan België een “gebrek aan volledige statistische gegevens over geweld tegen vrouwen, uitgesplitst naar leeftijd, etnische afkomst, nationaliteit en eventuele band tussen slachtoffer en dader, met inbegrip van het aantal vrouwen dat door hun partner of voormalige partner is gedood”.

49. Op het niveau van de politie worden de gegevens die in de processen-verbaal worden geregistreerd door de lokale en federale politiediensten aangevuld met de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG), waarvan het rapport openbaar is. Dit geeft de aangegeven en geregistreeerde criminele feiten weer (feiten en pogingen). De gegevens worden uitgesplitst naar geslacht van de dader en geografische locatie. Er bestaan nog steeds geen gegevens over het geslacht van de

²⁹. Zie bijvoorbeeld de volgende publicaties van de Raad van Europa: *Instaan voor de verzameling van gegevens en onderzoek over geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld: artikel 11 van de Istanbul-Convention (2016)* – Reeks documenten over de Istanbul-Convention (2015); *Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member states (2008)*

slachtoffers ondanks de “ANG-wet” van 18 maart 2014 die voorziet in een uitbreiding tot deze gegevens. In het staatsrapport werd in februari 2019 de nadruk gelegd op de behoefte aan tijd en menselijke middelen die deze technische aanpassing met zich meebrengt, maar werd tegelijkertijd verzekerd dat dit een prioriteit is op de agenda en dat er “in de komende maanden” positieve veranderingen worden verwacht. Er kan echter nog geen duidelijk tijdschema worden vastgesteld voor deze belangrijke stap in de richting van een openbare, transparante en volledige communicatie, met name met betrekking tot de gewelddadige overlijdens tussen partners of voormalige partners en tot hun geslacht.

50. Naast dit ontbrekende gegeven, evenals het gegeven met betrekking tot kinderen die zijn gestorven als gevolg van geweld tussen partners of voormalige partners, wijst GREVIO op het verschil tussen de cijfers van deze overlijdens tussen partners of voormalige partners die door de autoriteiten zijn meegedeeld en de cijfers die door het maatschappelijk middenveld naar voren zijn gebracht. In 2017 telden de Belgische politiediensten negen doodslagen en moorden in het kader van “fysiek partnergeweld”³⁰, waaronder één vrouw die binnen het koppel een doodslag had begaan. Voor datzelfde jaar en enkel op basis van de online persartikels vermeldt het collectief “Stop féminicide” op basis van een methodologie dat GREVIO niet in staat was om 39 “femicides” te controleren.

51. Op justitieel niveau kon, naar aanleiding van de omzendbrieven COL3/2006 en COL4/2006 en de actualisering ervan, vooruitgang worden geboekt met de harmonisatie van de definities. De gegevensbank van het College van procureurs-generaal wordt gevoed door de registraties van de correctionele secties van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg. Volgens het staatsrapport zijn deze gegevens, met name uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en band met de dader, “betrouwbare, relevante en becommentarieerde statistieken in het licht van het strafrechtelijk beleid van het openbaar ministerie”. De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (DSB) publiceert sinds 1994 statistieken over veroordelingen, opschorting van uitspraak en interneringen. Deze statistieken, met name uitgesplitst naar geslacht en leeftijd, worden geproduceerd met behulp van de gegevensbank van het centraal strafregister. Er bestaan echter verschillende computercoderingssystemen in de verschillende schakels van de strafketen, alsook tussen politie en justitie.

52. Op het niveau van de gezondheidssector klaagt het alternatief hoofdverslag een “willekeurige” gegevensverzameling aan in de medische sector, waarvoor geen eigen financiering voorzien is. Het staatsrapport³¹ leert ons immers dat de gegevens van de minimale ziekenhuisgegevens (MZG) met betrekking tot het ziekenhuis “echter enkel betrekking hebben op de gehospitaliseerde personen die minstens één nacht in het ziekenhuis hebben verbleven en niet op de personen die zich hebben aangeboden op de spoedgevallendienst of op een raadpleging” en dat de gegevens met betrekking tot de spoedgevallendiensten van de ziekenhuizen (spoedgevallenregistratie – UREG)³² de ziekenhuizen omvatten die beschikken over een dienst “gespecialiseerde spoedgevallenzorg” of een dienst “eerste opvang van spoedgevallen”. Bovendien worden alleen de MZG- en UREG-gegevens uitgesplitst naar geslacht en leeftijd.

53. Er worden lovenswaardige vorderingen gemaakt bij het verzamelen van gegevens op het gebied van sociale actie en gezondheid en de bescherming van jongeren en jonge kinderen, in het bijzonder op het niveau van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap³³.

³⁰ Zie tabel 6 van bijlage E van het staatsverslag. Tijdens het evaluatiebezoek hebben de Belgische autoriteiten uitgelegd dat zij, om de gendergerelateerde motivering van de doodslag of moord tussen partners of voormalige partners te karakteriseren, het feit in aanmerking nemen dat de doodslag of moord heeft plaatsgevonden in het kader van partnergeweld.

³¹ Zie p 10.

³² De autoriteiten hebben GREVIO bovendien meegedeeld dat de UREG-registratie in juli 2019 werd opgeschort en dat een eindverslag van een werkgroep over de rationalisering van de niet-geplande gezondheidszorg wordt verwacht om na te denken over het gevolg dat aan de UREG moet worden gegeven.

³³ Zie p. 11 en 12 van het staatsrapport.

54. Le GREVIO dringt er bij de Belgische overheid op aan om een maatregelen te nemen voor de verbetering van de beschikbare gegevens over de vormen van geweld die onder de Istanbul-Conventie vallen en de inzameling ervan, met name:

- a. door op federaal niveau regelmatig een toegankelijk en samenvattend referentiedocument te publiceren en te verspreiden dat de belangrijkste statistische gegevens met betrekking tot de vormen van geweld die onder de conventie vallen belicht en dat toelaat de bestaande gegevens te benutten zodat de publieke opinie en de media die gemakkelijker kunnen interpreteren en vergelijken in de tijd;
- b. door, indien nodig ook bij wet, de verplichting op te leggen om, naast gegevens over de daders, te beschikken over gegevens over de slachtoffers, hun geslacht en hun relatie met de dader voor alle vormen van geweld die onder de Istanbul-Conventie vallen, a fortiori voor de sterfgevallen binnen huishoudens of tussen voormalige partners;
- c. door, in afwachting van deze stap, de studie mogelijk te maken van de dossiers over sterfgevallen tussen partners of voormalige partners en de andere slachtoffers, met inbegrip van de kinderen, om in België minimaal de kennis over de slachtoffers (hun geslacht, hun leeftijd en hun relatie met de dader) en de omstandigheden van deze sterfgevallen (zoals de dag en het uur, de plaats en het middel dat gebruikt werd om de daad te verrichten) te verbeteren;
- d. door te beslissen om geleidelijk over te stappen op een geïntegreerd statistisch systeem binnen en tussen de sectoren van politie, justitie en gezondheid, met onder meer als doel om de veroordelings- en uitvalpercentages en de recidivepercentages te kunnen evalueren, om een grondige analyse te kunnen maken van de weg die de zaken afleggen binnen het strafrechtstelsel in de hele keten: strafrechtelijke diensten - parketten - rechtbanken en om lacunes te kunnen afbakenen in de respons van de instellingen die kunnen bijdragen tot lage veroordelingspercentages en/of verschillen tussen het aantal meldingen en het aantal veroordelingen.

2. Bevolkingsonderzoeken

55. Er werden nationale studies uitgevoerd naar de prevalentie van geweld tegen vrouwen in 1988, 1998 (uitgebreid tot mannen) en 2010. De laatste prevalentiestudie van dergelijke omvang werd door het IGVM in opdracht gegeven aan het Centre liégeois d'étude de l'opinion (CLEO) van de Universiteit Luik en aan het departement Experimenteel-klinische en gezondheidspsychologie van de Universiteit Gent. Uit deze "Studie over de ervaringen van vrouwen en mannen met psychologisch, fysiek en seksueel geweld", die in 2010 werd gepubliceerd, blijkt dat "15 % van de vrouwen en 10 % van de mannen verklaart tijdens de laatste twaalf maanden het slachtoffer te zijn geweest van geweld door hun partner of voormalige partner". De focus van deze studie is duidelijk eerder "interpersoonlijk geweld" als geïsoleerde daden dan "gendergerelateerd geweld" als systeem dat verband houdt met de historisch ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen die geleid hebben tot de overheersing en de discriminatie van vrouwen door mannen, wat een volwaardige emancipatie van vrouwen in de weg staat. De eerste definitie van genderneutraal geweld in de studie is: "Geweld wordt gekenmerkt door elke daad of elk verzuim van een persoon (of een groep), indien deze het leven, de lichamelijke of psychische integriteit of de vrijheid van een persoon (of van een groep) aantast, of de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid ernstig in het gedrang brengt en/of zijn financiële zekerheid schaadt". In het licht van deze elementen lijkt de omkadering van de studie van 2010 niet te stroken met de genderbewuste benadering die wordt aanbevolen door de Istanbul-Conventie. Deze vaststelling vindt weerklank in de kritiek die werd geformuleerd door het alternatief hoofdverslag³⁴ dat benadrukt dat in het onderzoek van 2010 een verwarring wordt onderhouden tussen "partnergeweld" en "geweld op grond van geslacht". Dit is een verwarring die de verkregen resultaten feitelijk vertekent. Het blijkt problematisch dat de resultaten nog steeds worden verspreid, met name door het IGVM, en

³⁴ Zie p. 27 en 28 van het alternatief hoofdverslag.

dat ze het Belgische beleid ter zake onderbouwen. Het NAP 2015-2019 benadrukte de noodzaak van nieuwe bevolkingsgebaseerde prevalentieonderzoeken. De autoriteiten hebben GREVIO laten weten dat zij van plan zijn om, mits dit haalbaar is, deel te nemen aan het onderzoek naar gendergerelateerd geweld dat Eurostat voor 2020 op EU-niveau wil uitvoeren.

56. Prevalentiestudies gericht op bepaalde vormen van geweld (seksueel geweld, vrouwelijke genitale verminking) of bepaalde milieus (school, vrije tijd, cultuur en media) en/of uitgevoerd op het niveau van de deelstaten werden eveneens uitgevoerd of zijn in uitvoering. Een lijst van deze studies is opgenomen in bijlage A van het staatsrapport.

57. Rekening houdend met zowel de tijd die verlopen is sinds het laatste nationale bevolkingsonderzoek als met de omkadering van dit onderzoek dat in 2010 werd gepubliceerd, spoort GREVIO de Belgische overheid aan om in overleg met alle betrokken partijen en experts een nieuw nationaal bevolkingsonderzoek uit te voeren in België. Dit onderzoek moet duidelijk gebaseerd zijn op een gendergerelateerde definitie van geweld tegen vrouwen en het in de toekomst mogelijk maken om, aan de hand van regelmatig gevoerde onderzoeken, de omvang en de tendensen te evalueren van alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie vallen.

3. Onderzoek

58. GREVIO merkt met tevredenheid op dat tussen 2015 en 2018 een vrij groot aantal studies en wetenschappelijk onderzoek werden uitgevoerd of opgestart. Het staatsrapport³⁵ telt er vijftientig, of ongeveer vier per jaar. Tien werden opgestart door het federale niveau, acht door de Franse Gemeenschap, drie door het Waalse Gewest, drie door het Vlaamse Gewest, een waarvan het initiatief wordt gedeeld tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest en een ten slotte op initiatief van een ngo. In de meeste gevallen worden deze studies geleid door of worden er universitaire onderzoeksgroepen bij betrokken, zonder dat wordt aangegeven of deze universitaire onderzoeksgroepen gespecialiseerd zijn of in hun rangen gespecialiseerde onderzoekers hebben op het gebied van genderproblematieken en in het bijzonder geweld tegen vrouwen. Negen van de vijftientig studies zijn specifiek gewijd aan “partnergeweld”/“intrafamiliaal geweld”/“partnergeweld”, vijf studies zijn prioritair gericht op seksueel geweld, vier hebben betrekking op handicap, vier hebben betrekking op kinderen, drie op prostitutie, twee op daders, twee op media en één op arbeid. Het IGVM kan het initiatief nemen voor bepaalde van deze studies/onderzoeken en wordt, wanneer dit niet het geval is, bijna systematisch gevraagd om betrokken te worden. Dit is een positief element dat de coördinatie tussen deze verschillende studies/onderzoeken kan bevorderen, en de samenhang ervan met het conceptuele kader en de richtsnoeren uit de Istanbul-Conventie, alsook met de politieke prioriteiten van het NAP.

59. Deze diverse studies reiken tal van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens aan, alsook aanbevelingen om het beleid inzake geweld tegen vrouwen te verbeteren. Er zijn echter geen aanwijzingen die aangeven welke weerklank dergelijke studies/onderzoeken bij belanghebbenden of in de media hebben gehad en er worden ook weinig gegevens verstrekt om de impact ervan op het overheidsbeleid te meten. Dit is ongetwijfeld een mogelijkheid om de impact van deze studies en onderzoeken te vergroten. De onuitgegeven studie over de impact van partnergeweld op de arbeidsmarkt³⁶, waarvan de resultaten in 2017 werden onthuld, maakt bijvoorbeeld gewag van indrukwekkende cijfers die toch zeer verrassend lijken en hun stempel kunnen drukken op de publieke

³⁵ Zie bijlage A van het staatsverslag.

³⁶ [https://igvm-iefh.belgium.be/nl/publicaties/nationale_enquete_over_de_impact_van_partnergeweld_op_werk_werknemers_en_werkplekken_in https://igvm-iefh.belgium.be/nl/publicaties/nationale_enquete_over_de_impact_van_partnergeweld_op_werk_werknemers_en_werkplekken_in](https://igvm-iefh.belgium.be/nl/publicaties/nationale_enquete_over_de_impact_van_partnergeweld_op_werk_werknemers_en_werkplekken_in_https://igvm-iefh.belgium.be/nl/publicaties/nationale_enquete_over_de_impact_van_partnergeweld_op_werk_werknemers_en_werkplekken_in)

opinie en de inzichten van politieke en economische verantwoordelijken: 72,9% van de slachtoffers geeft aan dat het geweld een impact heeft gehad op hun werk. Voor 7,8% van hen kwam de (ex-)partner zelfs naar het werk. Deze cijfers zijn van een dergelijke aard dat arbeidsorganisaties nauwer betrokken dienen te worden bij de preventie en bestrijding van partnergeweld.

60. Ook gespecialiseerde Belgische ngo's doen veel onderzoekswerk en kunnen hiervoor financiële steun krijgen van de overheid³⁷. GREVIO heeft echter kunnen vaststellen dat er een kloof bestaat tussen de kennis die door de academische wereld wordt gegenereerd en die van de verenigingen op het terrein, wat een betere coördinatie vereist. Verscheidene van de hierboven geformuleerde aanbevelingen³⁸ kunnen deze coördinatie vergemakkelijken en ervoor zorgen dat er meer rekening wordt gehouden met de bezorgdheden van het maatschappelijk middenveld op het vlak van studies en onderzoek. De ngo's die GREVIO raadpleegde tijdens de evaluatieprocedure betreuren immers het gebrek aan vergelijkbaarheid van de studies/onderzoeken, het gebrek aan kwalitatief onderzoek en het gebrek aan kennis over een aantal onderwerpen (bijvoorbeeld de kruising van verschillende vormen van geweld tegen vrouwen en meervoudige discriminatie, de evaluatie van de instrumenten voor primaire preventie, de reactie van de politie op echtelijk en intrafamiliaal geweld en de invloed van de sociale media op geweld tegen vrouwen).

61. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om haar inspanningen voort te zetten rond het onderzoek binnen de domeinen die betrekking hebben op alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie vallen en tegelijkertijd de samenhang tussen enerzijds genderstudies en -onderzoeken en anderzijds de expertise van de verenigingen op het terrein te bevorderen en de verspreiding en de impact van deze studies en onderzoeken te versterken. Met het oog daarop zou de overheid een nieuwe inventaris kunnen opmaken van de onderzoeksafdelingen of docenten en onderzoekers die zich toeleggen op de thema's gender, gelijkheid tussen vrouwen en mannen en gendergerelateerd geweld.

³⁷. Een lijst van deze onderzoeken wordt voorgesteld op p. 28 van het alternatief hoofdverslag.

³⁸. Zie de opmerkingen in dit verslag over artikel 7 van de Conventie.

III. Preventie

62. Dit hoofdstuk bevat een aantal algemene en meer specifieke verplichtingen op het vlak van preventie. Het gaat onder meer om preventieve maatregelen in een vroeg stadium, zoals het bevorderen van veranderingen in de sociaal-culturele gedragspatronen van vrouwen en mannen, het uitbannen van vooroordelen en genderstereotypen en maatregelen om de hele samenleving, met inbegrip van mannen en jongens, te betrekken bij het waarborgen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen en het voorkomen van geweld tegen vrouwen. Het gaat ook om meer specifieke preventieve maatregelen, zoals bewustmaking en organisatie van campagnes, adequate opleiding van alle beroepsgroepen, onderwijs in scholen en andere structuren, en tot slot, maar zeker niet minder belangrijk, programma's die zich richten tot daders om herhaling van de daden te voorkomen.

63. Op het vlak van primaire preventie kan België rekenen op een ruime ervaring inzake zelfverdediging voor volwassen vrouwen dankzij het werk van de verenigingen in elk van de Belgische gewesten. Sommige overheden in het land zagen het als een structurele hefboom op het vlak van preventie: zo financiert de Provincie Antwerpen opleidingen voor vrouwelijke lesgevers in zelfverdediging. De doeltreffendheid van deze praktijk blijkt steeds meer uit de preventie van geweld, als we kijken naar de reacties van verenigingen, die op dit gebied pioniers zijn, en naar recente studies.³⁹ Door deze praktijk te integreren in een globale sensibiliserings- en preventiestrategie zou België in Europa een pionier kunnen worden op het vlak van de ondersteuning van zelfverdediging voor vrouwen.

64. GREVIO vraagt de Belgische overheid om maatregelen te overwegen die de evenwichtig verspreide vestiging van zelfverdedigingsgroepen voor vrouwen in het land bevorderen, in het bijzonder daar waar vrouwen uit de meest kwetsbare bevolkingsgroepen wonen (volkswijken, plattelandsgebieden enz.) om de handelingsvaardigheid van de vrouwen te versterken door hen opnieuw vertrouwen te geven en hen te informeren over hun rechten. Een actiepoint zou zijn om de ondersteuning van deze maatregel op te nemen in het volgende NAP via de financiering van opleidingen van lesgeefsters, op basis van de goede praktijk die in de provincie Antwerpen wordt gebruikt.

65. GREVIO verwelkomt de preventieve dimensie van de wet van 22 mei 2014 betreffende seksisme, gedefinieerd als elke handeling of elk gedrag dat, in de omstandigheden bedoeld in artikel 444 van het Strafwetboek, kennelijk tot doel heeft een minachting uit te drukken ten aanzien van een persoon omwille van zijn seksuele geaardheid, of om dezelfde reden de persoon te beschouwen als minderwaardig of hoofdzakelijk beperkt tot zijn seksuele dimensie. GREVIO wijst op het belang van de wetgeving inzake seksisme, aangezien deze gedragingen beoogt die, zonder de ernstdrempel te bereiken die het mogelijk zou maken ze te kwalificeren als geweld in de zin van de Istanbul-Conventie, vaak de voorlopers ervan zijn en/of het ontstaan en de minimalisering ervan bevorderen, als uiting van de aanhoudende structurele ongelijkheden tussen vrouwen en mannen.

A. Bewustwording (artikel 13)

66. België heeft heel wat initiatieven genomen op het vlak van informatie en sensibilisering rond gendergerelateerd geweld. Het staatsrapport⁴⁰ geeft een gedetailleerde lijst van de initiatieven die de voorbije jaren (vanaf 2016) in dit domein werden genomen, gegroepeerd volgens de vorm van geweld (seksuele intimidatie en seksistische daden, partnergeweld, seksueel geweld, eengerelateerd geweld,

³⁹. Studie "Knowledge and Know-How: the Role of Self-Defence in the Prevention of Violence against Women" uitgevoerd door de Beleidsondersteunende afdeling "Burgerrechten en constitutionele zaken" van het Europees Parlement op verzoek van de Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid (FEMM-comité).

⁴⁰. Zie p. 12 tot 17.

gedwongen huwelijken en genitale verminking van vrouwen). GREVIO waardeert de inspanningen die de overheden op de verschillende overheidsniveaus (federaal, regionaal of communautair) leveren qua kwaliteit van deze sensibiliseringscampagnes, de diversiteit van de doelgroepen en de verscheidenheid van de gebruikte communicatiemedia. GREVIO merkt op dat sommige van deze campagnes voorbeelden van goede praktijken bieden die andere landen zouden kunnen inspireren⁴¹.

67. GREVIO merkt op dat veel van deze campagnes gericht zijn op het verspreiden van informatie waarmee slachtoffers en getuigen het geweld kunnen herkennen en erop reageren. Volgens het maatschappelijk middenveld hebben de bewustmakingscampagnes de neiging om zich te concentreren op de doorverwijzing van de slachtoffers (en in mindere mate van de daders) naar de hulpdiensten en zijn ze niet hoofdzakelijk gericht op een verandering van de waarden en houdingen die aan gendergerelateerd geweld ten grondslag liggen. Het zou dus niet gaan om primaire preventiecampagnes, maar eerder om secundaire of tertiaire preventie⁴². De ngo's wijzen bovendien op de noodzaak om het actiespectrum van de sensibiliseringsinitiatieven uit te breiden om geweld in al zijn facetten aan te pakken en alle potentieel betrokken vrouwen aan te spreken⁴³. Bovendien zouden inspanningen nodig blijven om deze initiatieven te koppelen aan wetenschappelijk onderzoek en de samenhang en continuïteit ervan te verzekeren binnen een globale en gecoördineerde visie. GREVIO noteerde bovendien een mogelijke verbetering op het vlak van de evaluatie van de sensibiliseringscampagnes om de impact ervan te meten op het vlak van de evolutie van de vertegenwoordigingen bij de bevolking in België inzake seksisme, gelijkheid van vrouwen en mannen en gendergerelateerd geweld.

68. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om haar inspanningen voort te zetten om regelmatig en op alle niveaus bewustmakingscampagnes of -programma's te bevorderen om de bewustwording en kennis onder het publiek te vergroten van de verschillende verschijningsvormen van alle vormen van geweld die onder de reikwijdte van de conventie vallen, van de gendergerelateerde aard van dit geweld als uiting van een historische maatschappelijke organisatie die gebaseerd is op de overheersing en de discriminatie van vrouwen door mannen en van de gevolgen van geweld voor kinderen. Daartoe moet de overheid:

- a. in overleg en in samenwerking met de vakverenigingen op federaal niveau richtsnoeren inzake bewustmaking goedkeuren die toelaten om de richtlijnen en kwaliteitsnormen te verduidelijken met het oog op een coherentie van de overgebrachte boodschappen;
- b. de bewustmaking (drager, afbeeldingen, taal enz.) aanpassen aan de behoeften van de vrouwelijke slachtoffers en in het bijzonder van de meest kwetsbare doelgroepen zoals vrouwen met een handicap;
- c. een systeem invoeren voor de opvolging en de uitwisseling van initiatieven van de andere bevoegdheidsniveaus, waardoor de overheid de uitvoering van de prioritaire doelstellingen kan opvolgen die op federaal niveau zijn bepaald;
- d. verspreidings- en impactindicatoren ontwikkelen om de vrijheid van spreken en luisteren te evalueren, alsook de impact in de tijd van deze campagnes en bewustmakingstools op de voorstellingen in België inzake seksisme, gelijkheid van vrouwen en mannen en gendergerelateerd geweld.

⁴¹. Zie de verwijzing naar het initiatief tot sensibilisering rond psychologisch geweld tussen intieme partners, "Fred en Marie/Marie en Fred", op p. 24 van de publicatie van de Raad van Europa, *Sensibilisation à la violence à l'égard des femmes : article 13 de la Convention d'Istanbul*, 2016?.

⁴². Zie p. 31 van het alternatief hoofdverslag.

⁴³. Paragraaf 87 van het toelichtend verslag van de Conventie herinnert eraan dat de preventiemaatregelen specifiek moeten beantwoorden aan de behoeften van kwetsbare personen wegens bijzondere omstandigheden.

B. Onderwijs (artikel 14)

69. Onderwijs is in België een bevoegdheid van de gemeenschappen, met uitzondering van de voorwaarden voor de uitreiking van diploma's, die tot de federale bevoegdheid behoren.

70. Sinds 2012 maakt EVRAS (relationele, affectieve en seksuele educatie) deel uit van de verplichte opdrachten van het onderwijs in de Franse Gemeenschap naar aanleiding van de toevoeging ervan in het decreet van 24 juli 1997 tot vaststelling van de prioritaire opdrachten van het basisonderwijs en het secundair onderwijs. In 2013 bereikten de drie Franstalige gefedereerde entiteiten een akkoord over een protocol met als doel het EVRAS te veralgemenen. In 2018 was deze veralgemening aan de gang. De Franse Gemeenschap heeft een specifieke voorziening ingevoerd om de ontwikkeling van EVRAS in jeugdstructuren (jeugdbeweging, jeugdorganisatie enz.) te ondersteunen. Enerzijds omkadert dit systeem het labelen van de operatoren (87 in 2017 en 2018) om de kwaliteit van de interventies te garanderen en anderzijds financiert het de gelabelde operatoren in het kader van jaarlijkse projectoproepen. Interventies kunnen bijvoorbeeld gaan over jaloezie, het ontdekken van verlangen, de behoefte aan intimiteit of verschillende soorten partnergeweld en seksueel geweld, de invloed van de media, pornografie en cultuur enz. Er bestaan een website (<https://www.evras.be/>) en een structurerend platform rond dit programma. Via een coderingssysteem – de Jade-software – kunnen gegevens worden verzameld over de uitrol van het programma. Bovendien is in de Franse Gemeenschap een cursus “filosofie en burgerschap” verplicht in het lager en secundair onderwijs. Aan de hand daarvan worden op verschillende niveaus genderstereotypes in vraag gesteld om zo te voorkomen dat geweld gerechtvaardigd of gebagatelliseerd wordt op basis van deze stereotypes.

71. De belangrijkste recente hefboomen voor een integraal integriteitsbeleid in Vlaanderen zijn het decreet op de oriëntatie van de leerlingen in het lager en secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding (dat preventief en curatief beleid oplegt, procedures bij incidenten bevat, sanctionering- en herstelaspecten, enz.) en het referentiekader voor de kwaliteit van het onderwijs van de onderwijsinspectie. De vereniging Sensoa heeft een tool ontwikkeld in overeenstemming met de richtlijnen van de Overeenkomst van Lanzarote in geval van grensoverschrijdend gedrag, waaronder grensoverschrijdend seksueel gedrag van kinderen en jongeren. Beroepsbeoefenaars kunnen terecht op een platform om te weten hoe ze moeten reageren bij een (vermoeden van) grensoverschrijdend gedrag. De tool werd aangepast aan verschillende sectoren (sport, onderwijs, jeugdhulp, jeugd) en lijkt consensus te bereiken. In Vlaanderen worden de eindtermen alsook de initiële en voortgezette opleiding meer in het algemeen georganiseerd rond de 16 verplichte sleutelcompetenties die moeten worden verworven op het einde van het secundair onderwijs. Volgens de Vlaamse overheid is dit van aard om de transversale integratie van een genderperspectief te bevorderen, bijvoorbeeld door bij kinderen zelfkennis en zelfcontrole en respect voor de ander, zijn vrijheid, keuzes en wensen te ontwikkelen.

72. Ook de Duitstalige Gemeenschap nam preventieve maatregelen in de schoolomgeving⁴⁴. Het staatsrapport geeft bovendien informatie over de preventie van seksistische handelingen, pesterijen en seksueel geweld in instellingen van het hoger onderwijs⁴⁵.

73. GREVIO is tevreden met de inspanningen die België levert om onderwijs te ontwikkelen dat het beginsel van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, niet-stereotiepe rolpatronen, wederzijds respect en de niet-gewelddadige oplossing van conflicten in interpersoonlijke relaties bevordert. GREVIO merkt op dat er weliswaar lovenswaardige inspanningen zijn geleverd om deze lessen te veralgemenen, maar het lijkt erop dat deze niet systematisch worden aangepakt. Het is dan ook noodzakelijk om te blijven streven naar een grotere verspreiding van de programma's en tools die hun

⁴⁴. Zie p. 19 van het staatsrapport.

⁴⁵. *Ibid.*, p. 18 en 19.

nut bewezen hebben op gewestelijk niveau, zoals het EVRAS of tool voor de opsporing van grensoverschrijdend seksueel gedrag, rekening houdend met de suggesties van de verenigingen die betrokken zijn bij de uitvoering ervan⁴⁶.

74. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om haar inspanningen voort te zetten zodat leerlingen kennis en vaardigheden kunnen opdoen over de onderwerpen die in artikel 14 van de conventie worden vermeld. Dergelijke inspanningen zouden een geïntegreerde benadering moeten volgen van het vraagstuk van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen in het onderwijs overeenkomstig Aanbeveling CM/Rec(2007)13 van het Comité van Ministers aan de lidstaten van de Raad van Europa over gendermainstreaming in het onderwijs.

C. Trainen van beroepskrachten (artikel 15)

75. De normen van artikel 15 van de Conventie voorzien in de systematische basisopleiding en bijscholing van de betrokken beroepskracht die te maken hebben met slachtoffers of daders van alle geweld tegen vrouwen. De vereiste opleiding moet verplicht betrekking hebben op de preventie en opsporing van dit geweld, op de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, op de noden en rechten van de slachtoffers en op de preventie van nieuw geweld. In de tabellen bij de door GREVIO opgestelde vragenlijst worden de beroepsgroepen opgesomd die volgens GREVIO dit type opleiding moeten volgen. Onder de kwaliteitscriteria van een opleidingsbeleid wijst de Conventie op het belang om ervoor te zorgen dat de relevante opleiding permanent is en ondersteund wordt door een regelmatige opvolging en evaluatie, alsook door duidelijke protocollen en gedragslijnen die de normen vastleggen die de werknemers moeten naleven in hun respectieve domeinen. Ten slotte wordt in de Conventie de nadruk gelegd op de noodzaak dat beroepskrachten ook worden opgeleid op het vlak van samenwerking tussen instanties.

76. Het NAP 2015-2019 bevestigt duidelijk dat sensibilisering alleen onvoldoende is om geweld te voorkomen en dat opleiding een “essentiële pijler” is. Dit actieplan definieert duidelijke en coherente prioriteiten ten opzichte van de Conventie, waaronder: beter onderscheid maken tussen partnergeweld en gendergerelateerd partnergeweld, beter opsporen van gendergerelateerd geweld, slachtoffers beter beschermen, medische, psychologische of juridische bewijzen verzamelen, interculturele vaardigheden ontwikkelen, een multidisciplinaire aanpak hanteren die intersectorale coördinatie bevordert, de opleiding van de politie- en gerechtelijke sectoren inzake seksueel geweld versterken en opleidingen ontwikkelen voor de gezondheidssector.

77. België beschikt momenteel niet over een nationale inventaris van de verschillende gegeven opleidingen en van de beschikbare lesgevers inzake gendergerelateerd geweld. Deze maatregel 63 van het NAP, waarin het IGVM in samenwerking met de betrokken autoriteiten (justitie, politie, volksgezondheid, regio's en gemeenschappen) het voortouw neemt, is echter essentieel om een gezamenlijke opleidingsstrategie uit te werken. GREVIO merkt op dat er in de Franse Gemeenschap – in nauwe samenwerking met de ARES (Académie de recherche et d'enseignement supérieure) – gewerkt wordt aan diagnose en coördinatie. Bovendien stootte de omzetting van de Conventie op het niveau van elke beroepsgroep, door de formalisering van minimale inhoud van de initiële opleiding, op obstakels die tot dusver de uitvoering van maatregel 66 van het NAP hebben verhinderd. Dit is een maatregel op communautair niveau. De politieke wil en een nauwe samenwerking tussen universiteiten, hogescholen en instituten enerzijds en gespecialiseerde verenigingen anderzijds zijn hefboomen om op korte termijn de kennis van de verschillende vormen van gendergerelateerd geweld op te nemen in de initiële opleiding van verschillende categorieën van sleutelberoepen, zoals vereist door de Conventie.

46. Zie aanbevelingen op p. 37 en 38 van het alternatief hoofdverslag.

78. Bijgevolg blijven de verplichte opleidingen over geweld tegen vrouwen de uitzondering, terwijl ze de norm zouden moeten zijn, a fortiori voor de beroepssectoren in de eerste lijn.

79. Voor de politiesector bestaat er op federaal niveau een initieel opleidingsplan dat voorziet in een luik “intrafamiliaal geweld” binnen de inhoud betreffende slachtofferhulp. De politieacademies kunnen vervolgens autonoom beslissen over hun opleidingsprogramma. Naast het feit dat er geen zekerheid bestaat betreffende het verplichte karakter van dit luik “intrafamiliaal geweld”, biedt het huidige systeem onvoldoende garanties dat de initiële opleiding van politiemensen over geweld tegen vrouwen consistent zou zijn en gebaseerd zou zijn op een genderbenadering en de afbraak van genderstereotypen. De bijscholing is afhankelijk van de vrijwilligheid van elke politiemedewerker en hangt ook af van het al dan niet beschikbare aanbod op zijn niveau. Zo bestaat er, behoudens lokale uitzonderingen, nog geen aanbod tot bijscholing betreffende de opvang van vrouwen die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld. In de gestimuleerde positieve initiatieven in de politiesector valt het geval op van de “code 37”-dagen die in 2016-2017 tussen 800 en 1.000 beroepsbeoefenaars gesensibiliseerd hebben, voornamelijk uit de politiesector.

80. Op het niveau van de gerechtelijke sector krijgen de stagiairs van het Instituut voor gerechtelijke opleiding in een basisopleiding een verplichte module “Partnergeweld” – waarvan de duur onlangs werd ingekort – en een module “Gedwongen huwelijken, eengerelateerd geweld en genitale verminking”. Deze modules zijn toegankelijk op vrijwillige basis in bijscholing. De zittende familierechters zijn momenteel niet onderworpen aan een opleidingsverplichting met betrekking tot de Conventie en de genderbenadering en de soorten van geweld die in aanmerking worden genomen door de Conventie maken geen deel uit van de minimale theoretische en praktische inhoud die vereist is bij de opleiding van de erkende bemiddelaars.

81. Op het niveau van de gezondheidssector werd geen enkele verplichte opleiding ter kennis gebracht van GREVIO die betrekking heeft tot geweld dat onder de Conventie valt. Er werd wel melding gemaakt van een basisopleidingscyclus voor 12 Belgische ziekenhuizen in niet-verplichte bijscholing. Hetzelfde geldt voor psychologen die in ziekenhuizen werken. Wat de permanente opleiding van het zorgpersoneel van de ziekenhuizen betreft, maakt GREVIO zich vooral zorgen over het feit dat de handleiding die door de autoriteiten wordt gepromoot een definitie van geweld hanteert die afwijkt van die van de Istanbul-Conventie en dat het een correcte opsporing van geweld dreigt te verhinderen en tot nieuw geweld tegen de slachtoffers kan leiden⁴⁷.

82. GREVIO feliciteert België met de inspanningen op het vlak van vrouwelijke genitale verminking en eengerelateerd geweld. Zo werd door het ministerie van Volksgezondheid, in coördinatie met GAMS België, een handleiding van goede praktijken over besnijdenis opgesteld. Het is bestemd voor beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg, wordt uitgegeven in het Frans en het Nederlands en wordt sinds 2011 verspreid binnen de materniteiten en de kinderafdelingen van de ziekenhuizen. Ook op het vlak van goede praktijken kan verwezen worden naar de “*checklist*” die werd ontwikkeld voor een optimale opvang van slachtoffers van seksueel geweld in de Belgische ziekenhuizen en de uitwerking van modellen van certificaten voor huisartsen en ziekenhuisartsen door de Franstalige SSMG en de Nederlandstalige Domus Medica. Er zijn drie officiële meldingscodes voor seksuele verminking van vrouwen, huiselijk geweld en seksueel geweld ontwikkeld, die in de initiële opleiding van artsen moeten worden opgenomen. Deze belangrijke richtlijnen zijn het resultaat van een samenwerking tussen het IGVM en de Orde van Geneesheren in Vlaanderen. Voor de Franstalige artsen werd onlangs een gids met een klinische methode over seksueel geweld opgesteld, als aanvulling op een aantal andere initiatieven op het vlak van de niet-verplichte bijscholing. In het verlengde van deze inspanningen in de gezondheidssector zouden meer algemene richtlijnen kunnen

⁴⁷. Handleiding basisvorming over intrafamiliaal en seksueel geweld voor zorgverleners in de Belgische ziekenhuizen, International Center of Reproductive Health (ICRH), 2015. Deze handleiding, die ook bestaat voor ondersteunend personeel, promoot bijvoorbeeld het idee dat geweld door het slachtoffer ‘uitgelokt’ kan worden.

worden aangenomen die ook de opsporing van de slachtoffers omvatten, om bijvoorbeeld beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg te begeleiden bij de systematische vraagstelling over geweld⁴⁸.

83. Op het niveau van de jeugdhulpverlening bestaat er in de Franse Gemeenschap een verplichte opleiding voor alle nieuwe ambtenaren binnen een Dienst Jeugdhulp of Jeugdbescherming inzake geweld, maar die is algemeen en kan geen globale benadering van gendergerelateerd geweld aanbieden aangezien alle soorten geweld worden behandeld. Wat de jonge kinderen betreft, worden alle medisch-sociale werknemers van de Office de la naissance et de l'enfance opgeleid door verenigingen die gespecialiseerd zijn in de impact van huiselijk geweld op blootgestelde kinderen en seksuele verminking van vrouwen.

84. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om maatregelen te nemen om de basisopleiding en bijscholing uit te breiden van de relevante beroepsbeoefenaars die te maken hebben met de slachtoffers of de daders van alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied van de conventie vallen, door erop toe te zien dat de gevolgde aanpak, de gebruikte opleidingshandleidingen en de partnerschappen die worden aangegaan om opleidingen te geven en pedagogisch materiaal te ontwikkelen, gebaseerd zijn op een gendergerelateerde visie op geweld, in overeenstemming met de Istanbul-Conventie. Daartoe moet de overheid in het bijzonder:

- a. in de politiesector, naar aanleiding van de vernieuwing van het nationale veiligheidsplan de doelstelling bevestigen van de verplichte opleiding van de referentiepolitieagenten in elke politiezone en de gecoördineerde opstelling op federaal niveau overwegen van richtlijnen betreffende de eerste opvang van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld;**
- b. in de gerechtelijke sector, de verplichte basisopleiding uitbreiden zodat die ook seksueel geweld omvat en de verplichte bijscholing organiseren van de relevante magistraten, waaronder in de eerste plaats de rechters in familiezaken en de bemiddelaars;**
- c. in de gezondheidssector, inclusief de psychologische begeleiding, de basisopleiding en bijscholing van de betrokken beroepsbeoefenaars verplicht maken en algemene richtsnoeren ontwikkelen, met aandacht voor het feit dat de gegeven richtsnoeren in overeenstemming zijn met de interpretatie van geweld tegen vrouwen zoals dat in de Istanbul-Conventie wordt bepaald.**

85. In het algemeen is GREVIO van mening dat er belangrijke lacunes zijn op het vlak van protocollen en duidelijke gedragslijnen die de normen vastleggen die de beroepsuitoefenaars moeten naleven in hun respectieve domeinen. Dit kan ertoe leiden dat uiteenlopende meningen onder beroepsuitoefenaars worden verspreid, en zelfs dat onder de weinige referentiemiddelen die op federaal niveau worden geïdentificeerd en ondersteund, een genderneutrale benadering voorkomt die niet in staat is om stereotypen tegen slachtoffers te ontcrachten en te erkennen dat partnergeweld en seksueel geweld meisjes en vrouwen onevenredig treffen.

86. Om een echt opleidingsbeleid op te bouwen binnen het domein van de Conventie, kan België rekenen op zowel de expertise van de gespecialiseerde verenigingen als op lokale dynamieken die moeten worden aangemoedigd en waarop men zich kan inspireren. Op regionaal niveau hebben de regeringen een aantal resoluties aangenomen waarin het belang van preventie wordt benadrukt door de opleiding van beroepsuitoefenaars en de samenwerking op het terrein met gespecialiseerde verenigingen. Het wordt operationeel geleid door de "Pôles de ressources" die gespecialiseerd zijn in partnergeweld en intrafamiliaal geweld op het vlak van permanente opleiding. Op communautair

⁴⁸. Zie, inzake goede praktijken, bijvoorbeeld de aanbeveling van de Franse Hoge Gezondheidsautoriteit inzake "opsporing van vrouwen die het slachtoffer zijn van partnergeweld" (2 oktober 2019).

niveau onderscheidt de Franse Gemeenschap zich door een dynamiek die de laatste jaren is ingezet voor de rechten van de vrouw. Deze dynamiek, die de universitaire en verenigingsmiddelen combineert, heeft geleid tot de gezamenlijke constructie van minimale referentieinhouden, zowel in de basisopleiding als in de voortgezette opleiding, die beroepsbeoefenaars een gemeenschappelijk, op gender gebaseerd lessenrooster biedt rond vier vormen van geweld: seksueel geweld, geweld tussen (ex-)partners, genitale verminking van vrouwen en gedwongen huwelijken/eergerelateerd geweld. Dit proces wordt ondersteund en gefinancierd door de Franse Gemeenschap en betreft de psychosociale, medische, justitiële en mediasector. Het wordt operationeel aangestuurd door verschillende instellingen voor hoger onderwijs met betrekking tot de initiële opleiding. De kwaliteit en de relevantie van dit systeem, dat een collaboratieve en multidisciplinaire aanpak bevordert, worden erkend door zowel de federale overheid als de verenigingsstructuur, die oproept tot de veralgemening ervan naar de andere gewesten. Vlaanderen ontwikkelde opleidingen over kinderen die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld. Op het niveau van de Duitstalige Gemeenschap blijkt dat de regering zich heeft georganiseerd om een hoofddienstverlener te selecteren en te financieren aan wie zij – via een meerjarenovereenkomst – de zorg toevertrouwt om lesgevers op te leiden over partnergeweld.

87. Wat de targetting betreft, moet aandacht worden besteed aan het effectieve onderscheid tussen lange opleidingen (van meerdere dagen tot meerdere weken) voor gespecialiseerde beroepsbeoefenaars die geschikt zijn om situaties van geweld aan te pakken en de hulpmiddelen te coördineren, en verplichte opleidingen in een korter formaat voor alle beroepsbeoefenaars in de eerste lijn die bedoeld zijn om geweld op te sporen, eerstelijnsinformatie te verstrekken en door te verwijzen naar gespecialiseerde beroepsbeoefenaars. Een gegradueerde opleidingsstrategie op maat van de verschillende beroepsgroepen is cruciaal.

88. Wat de behandelde thema's betreft, leidt het ontbreken van een globale strategie tot een relatieve overfocus op de meest opvallende vormen van geweld op de politieke en/of mediatieke agenda en/of op de vormen van geweld die het best worden aangepakt door het verenigingsleven. Hoewel de inspanningen op het gebied van genitale verminking van vrouwen uiteraard moeten worden voortgezet, moet men waakzaam zijn voor het risico van cultureel relativisme dat niet alleen bepaalde bevolkingsgroepen kan stigmatiseren, maar ook de verantwoordelijkheid van de hele maatschappij wegneemt door de meerderheid van het geweld tegen vrouwen (partnergeweld, seksueel geweld, enz.) minder krachtig aan te pakken.

89. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om zich te coördineren voor de uitvoering, de opvolging en de evaluatie van artikel 15 van de Conventie betreffende de verplichte basisopleiding en bijscholing van de beroepsbeoefenaars die met de slachtoffers of de daders van alle vormen van geweld tegen vrouwen te maken hebben. Daartoe zou de overheid een duidelijke en gedeelde strategie moeten volgen om zo, op de betrokken niveaus en met verduidelijking van de verantwoordelijkheidsketen:

- a. de verplichtingen inzake opleiding en de minimumlijst van de betrokken beroepsbeoefenaars wettelijk vast te leggen;
- b. kwaliteitsnormen voor opleidingen te hanteren en te verspreiden die een genderbenadering en de uitbanning van stereotypes en kwetsbaarheidsfactoren omvatten;
- c. duidelijke protocollen en gedragslijnen aan te nemen en te verspreiden die de standaarden vastleggen die de beroepsbeoefenaars in hun respectieve domeinen moeten toepassen;
- d. goede praktijken en tools die hun nut bewezen hebben op het terrein te vermelden en te verspreiden;
- e. de financiële middelen te verhogen, in het bijzonder voor de opleidingen van opleiders.

D. Preventieve interventie en behandelprogramma's (artikel 16)

1. Programma's voor daders van huiselijk geweld

90. Er werden twee studies uitgevoerd⁴⁹ die toelaten een vrij nauwkeurige diagnose te stellen met betrekking tot de programma's voor daders van huiselijk geweld in België: de eerste heeft betrekking op de verschillende soorten therapeutische interventies bij daders van partnergeweld en op de doeltreffendheid ervan (2016-2018), de tweede studie heeft betrekking op het profiel van de daders van partnergeweld (2017-2018). Volgens de eerste studie bestaan er in België 31 initiatieven die zich uitsluitend of gedeeltelijk richten op daders van huiselijk geweld en die toegankelijk zijn op 48 plaatsen in het land, op initiatief van twee soorten structuren aan Nederlandstalige kant (de Centra voor geestelijke gezondheidszorg of CGG, en de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) en van een grote dienstverlener aan Franstalige kant (de vereniging zonder winstoogmerk Praxis). De sector lijkt echter ondergefinancierd en niet overal even toegankelijk in het land.

91. Op justitieel gebied lijken preventieve interventie- en behandelingsprogramma's die erop gericht zijn de houding en het gedrag van de daders te veranderen om herhaling te voorkomen, weinig te worden ingezet als aanvulling op een veroordeling, maar eerder als alternatief voor een veroordeling. Deze vaststelling doet twijfelen aan het ontradende karakter van het strafrechtelijk optreden. Hoewel het strafrecht niet het enige antwoord is op gevallen van geweld tegen vrouwen en deel moet uitmaken van een globale en geïntegreerde reactie, herinnert GREVIO eraan dat het belangrijk is de aansprakelijkheid van de daders voor hun criminele daden te laten gelden, in overeenstemming met de verplichting die de staten hebben op grond van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens om doeltreffende onderzoeken en vervolgingen te verzekeren en gepaste sancties op te leggen in geval van ernstige schendingen van de mensenrechten van het slachtoffer⁵⁰.

92. In het buitengerechtelijk kader bestaat er een sterke tendens naar "tandembemiddeling", zoals blijkt uit het staatsrapport⁵¹. GREVIO wenst te herinneren aan de waakzaamheid die moet worden betracht met betrekking tot het gebruik van bemiddeling inzake gendergerelateerd geweld, dat per definitie onderdeel is van systemen van dominantie en controle. Een evaluatie van het vrije en geïnformeerde akkoord van het slachtoffer, met aandacht voor de genderdimensie van geweld tegen vrouwen, moet een voorwaarde blijven voor bemiddeling, anders bestaat er een hoog risico op secundair slachtofferschap.

2. Programma's voor daders van zedenmisdrijven

93. Vanaf het einde van de jaren 1990 werden akkoorden gesloten met het oog op de uitwerking van programma's voor daders van seksueel geweld tussen de federale staat en het Waalse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF, akkoorden die in 2011 werden geëvalueerd door de Federale Overheidsdienst Justitie. Er zijn drie regionale ondersteuningscentra in Vlaanderen, het Waals Gewest en Brussel. Ze werken met multidisciplinaire teams die gespecialiseerd zijn in "de begeleiding en de behandeling van daders van seksueel misbruik", voornamelijk buiten het gevangenismilieu. Daarnaast bestaat er een uitgebreid netwerk van psychosociale teams gespecialiseerd in penitentiaire inrichtingen en instellingen of afdelingen voor bescherming van de

⁴⁹ Zie p. 21 van het staatsrapport.

⁵⁰ Zie met name de zaak *Talpis vs. Italië, D.M.D vs. Roemenië en Valiulienė vs. Litouwen*.

⁵¹ Het staatsrapport vermeldt op p. 23 "dat de andere initiatieven zich meer op de dader richten en vaak ook het slachtoffer erbij betrekken" of dat de vereniging Moderator in Vlaanderen "zich in 2017-2018 sterk heeft geconcentreerd op "tandembemiddeling" in het kader van zaken van intrafamiliaal geweld: de partijen zijn onmiddellijk verenigd en werken systematisch met twee veiligheidsbemiddelaars".

maatschappij georganiseerd op federaal niveau, evenals andere dienstennetwerken op het niveau van de Franse Gemeenschap, de COCOF en in Vlaanderen.

94. Hoewel de kwestie van de behandeling en de opvolging van daders van huiselijk geweld en seksueel geweld in België relatief goed gestructureerd lijkt, blijft er twijfel bestaan over de integratie van een uniforme, op gender gebaseerde aanpak en over het bestaan van een nauwe samenwerking met de verenigingen die vrouwelijke slachtoffers ondersteunen.

95. **GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om :**

- a. **ervoor te zorgen dat in de programma's voor de sociaal-gerechtelijke begeleiding en monitoring van daders van huiselijk geweld en seksueel geweld een uniforme gendergerelateerde benadering wordt opgenomen, dat seksistische stereotypen worden uitgebannen en dat er nauw wordt samengewerkt met de ondersteunende diensten voor vrouwelijke slachtoffers;**
- b. **nauwkeuriger te bepalen in welke omstandigheden het relevant is om interventies bij daders van huiselijk geweld te bevorderen als alternatieve maatregel voor een veroordeling in plaats van als aanvullende maatregel op een veroordeling, gelet op de impact op de recidive en de impact op de veiligheid, de ondersteuning en de fundamentele rechten van meisjes en vrouwen;**
- c. **het gebruik van bemiddeling in combinatie met een programma voor de responsabilisering van de daders van geweld te beperken tot situaties waarin het mogelijk is zich te vergewissen van de vrije en geïnformeerde toestemming van de slachtoffers, in overeenstemming met de suggesties en voorstellen die in dit verslag worden gedaan omtrent de maatregelen die worden genomen om uitvoering te geven aan artikel 48 van de Istanbul-Conventie;**
- d. **de bestaande programma's te evalueren om hun impact op korte en lange termijn te bepalen, met name door wetenschappelijk onderbouwde resultatenstudies en statistieken over deelnemings- en recidivepercentages die toelaten na te gaan of de programma's het beoogde preventieve doel hebben bereikt;**
- e. **te zorgen voor een adequate financiering om de toegankelijkheid van de programma's voor daders van geweld te vergroten en een voldoende lange begeleiding te garanderen zodat de daders niet hervallen.**

E. Participatie van de private sector en de media (artikel 17)

96. Het doel van artikel 17 is een grotere betrokkenheid van privéondernemingen en de media bij de bestrijding van gendergerelateerd geweld te bevorderen.

97. GREVIO is tevreden met de voortrekkersrol die België speelt bij de goedkeuring op 21 juni 2019 door de IAO van Verdrag nr. 190 inzake de uitbanning van geweld en pesterijen op het werk. Dit verdrag erkent met name de verantwoordelijkheid van de werkgevers voor geweld en pesterijen op grond van geslacht en merkt, in overeenstemming met de Istanbul-Conventie, op dat huiselijk geweld gevolgen kan hebben voor de werksituatie, de productiviteit en de gezondheid en veiligheid op het werk. België heeft vanaf 2016 een belangrijke rol gespeeld in de uitwerking en de goedkeuring van deze eerste internationale norm betreffende de arbeidswereld en betreffende gendergerelateerd geweld. Bovendien worden de Belgische autoriteiten en in het bijzonder het IGVM, de Belgische werkgevers en vakbonden gemobiliseerd om de arbeidswereld uitgebreid te sensibiliseren rond de problematiek van seksueel geweld op het werk en meer in het algemeen over geweld tegen vrouwen.

98. De Belgische wetgeving met betrekking tot de preventie van psychosociale risico's op het werk, waaronder seksuele intimidatie of pesterijen op grond van geslacht, werd in 2014 verbeterd⁵², met name op het vlak van de opleiding van vertrouwenspersonen, maar ook op het vlak van de verplichtingen van de werkgevers en de preventieadviseurs. Bovendien is de toegang van slachtoffers tot herstel van de geleden schade verbeterd. De toepassing van deze wetgeving wordt ondersteund door de inspanningen op het gebied van communicatie en bedrijfsnetwerken die worden bevorderd door het IGVM en de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Gelet op het relatief lage aantal klachten en nog lager aantal veroordelingen⁵³ is GREVIO van mening dat de operationele tools moeten worden ontwikkeld die het omkaderingspersoneel in de eerste plaats toelaten om een situatie van seksueel geweld op het werk beter te kunnen opsporen, opvangen, begeleiden en ervoor te waarschuwen, zowel in de privésector als in de overheidssector. Het zeer lage aantal klachten wegens seksuele intimidatie wijst meestal minder op een gebrek aan seksueel geweld op het werk dan op het symptoom van onvoldoende doeltreffende en/of toegankelijke meldings- en behandelingskanalen. GREVIO neemt ook akte van het feit dat geen enkele vereniging die gespecialiseerd is in seksuele intimidatie op het werk gefinancierd lijkt te worden om de slachtoffers aan het woord te laten en hen te begeleiden, met name op juridisch vlak⁵⁴. Wat de openbare functie op federaal niveau betreft, is het werk dat in 2016 door het IGVM is begonnen, bestemd voor de opleiding van sociale assistenten over partnergeweld, een positief initiatief dat zou moeten worden uitgebreid tot andere types van sleutelberoepen en tot de kwestie van geweld tegen vrouwen op het werk.

99. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om haar inspanningen voort te zetten en uit te breiden om private en openbare werkgevers te betrekken bij de strijd tegen gendergerelateerd geweld op het werk. Daartoe moet de overheid met name streven naar een betere bewustmaking en voorlichting van het grote publiek, de vakbonden, de beroepsbeoefenaars op het werk en de werkgevers over geweld tegen vrouwen op het werk, naar de uitbreiding en verbetering van de meldingskanalen voor slachtoffers en naar de uitbreiding van hun specifieke ondersteuning en begeleiding. De Belgische overheid zou ook kunnen overwegen om de wetgeving van 1 september 2014 betreffende psychosociale risico's te evalueren in het genderperspectief.

100. Wat de media betreft, benadrukt GREVIO met belangstelling de bestaande samenwerking tussen het IGVM en de Jury voor Ethische Praktijken inzake Reclame (JEP), alsook tussen het IGVM en de Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) voor de Belgische Franstalige audiovisuele sector⁵⁵. Naar aanleiding van de nieuwe opdracht die door het decreet van 24 juni 2016 aan de CSA werd toevertrouwd om na te gaan of de commerciële programma's en communicatie geen afbreuk doen aan de naleving van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, werden twee uitspraken gedaan, één over reclame van het merk Lidl en één over een programma "Chasseur d'apparts". De Franstalige Belgische Radio-TV, RTBF, heeft een actieplan opgesteld en een specifieke persoon aangeduid, en de redactionele conferentie heeft in 2017 een tekst goedgekeurd waarin de redacties worden opgeroepen tot een bijzondere waakzaamheid met betrekking tot de informatie over geweld tegen vrouwen.

⁵². Zie de wetten van 28 februari 2014 en 28 maart 2014 tot wijziging van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en het koninklijk besluit van 10 april 2014 betreffende de preventie van psychosociale risico's op het werk. (sindsdien ingevoegd in titel 3 van boek 1 van de codex over het welzijn op het werk).

⁵³. Bij wijze van voorbeeld werd in 2016 in het ambtenarenapparaat in Vlaanderen slechts één klacht ontvangen op een totaal van 28.000 medewerkers.

⁵⁴. Zie p. 48 van het alternatief hoofdverslag.

⁵⁵. Naast de aan Waalse zijde vermelde CSA, is de VRM (Vlaamse Regulator voor de Media) de regulator voor Vlaanderen, Medienrat voor de Duitstalige gemeenschap en het BIPT (Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie) voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor activiteiten die niet uitsluitend onder bevoegdheden van één van de gemeenschappen vallen.

101. Op het niveau van de Vlaamse media bepalen artikelen 39 en 55 van het Vlaams Mediadecreet dat elke vorm van discriminatie moet worden uitgesloten van programma's en commerciële communicatie. De Vlaamse Regulator voor de Media houdt toezicht op dit proces. Daarnaast ondertekenden de Vlaamse minister van Media en diverse actoren uit de mediasector in Vlaanderen (televisie- en radiozenders, kranten en uitgevers, nieuwsmedia, productiehuisen, koepelfederaties, kansspelbedrijven, enz.) op 5 juni 2019 een Sociaal Charter voor de Mediasector. Het Sociaal Charter bevat onder meer afspraken over de bestrijding en preventie van discriminatie.

102. GREVIO is tevreden met de inspanningen die in dit verband worden geleverd en roept op om de voorlichting van het grote publiek over genderstereotypen en uitingen die in strijd zijn met de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, voort te zetten, evenals over de mogelijkheden om de CSA te raadplegen. Dit zal leiden tot nieuwe beslissingen, met name – afgezien van genderstereotypen – over de berichtgeving in de media over geweld tegen vrouwen, of de invoering van nieuwe protocollen of gedragscodes, naar het voorbeeld van het charter voor niet-stereotiepe communicatie dat is opgesteld door de CSA en de Unie van Belgische Adverteerders (UBA).

103. Wat de geschreven pers betreft, heeft een onderzoek van 2018⁵⁶ een kritisch beeld geschetst van de behandeling van geweld tegen vrouwen in de Belgische Franstalige pers (stigmatisering van de slachtoffers, “eufemisering” van het geweld), alvorens te besluiten dat de redacties geen echt redactioneel beleid hebben op het gebied van genderkwesties. GREVIO merkt op dat dit een nog dringender verspreiding vereist van de bestaande aanbevelingen voor de manier waarop in de media wordt opgegaan met geweld tegen vrouwen⁵⁷.

104. GREVIO roept de Belgische overheid op zich te blijven inspannen om de verschillende bevoegde regulatoren en grote media in België erbij te betrekken, om de nodige oplettendheid te verzekeren zodat de eerbiediging van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen niet in het gedrang komt, met name door geen gendergerelateerde stereotypen of vernederende beelden van vrouwen te verspreiden, of beelden die een verband leggen tussen geweld en geslacht, of door deze actoren aan te moedigen ethische gedragscodes in te voeren zodat de verslaggeving in de media over geweld tegen vrouwen gebaseerd is op de mensenrechten, rekening houdt met genderverschillen en sensatiezucht vermijdt. GREVIO nodigt ook uit om deze maatregel uit te breiden naar uitgevers en serviceproviders op internet toe.

⁵⁶. De voorstelling van het gendergerelateerd en intrafamiliaal geweld in de Belgische Franstalige geschreven pers, studie van de Katholieke Universiteit van Leuven, april 2018.

⁵⁷. Zie de aanbevelingen ontwikkeld door de Minister van Vrouwenrechten van de FWB, feministische verenigingen en de Vereniging van Beroepsjournalisten (AVBB) voor journalisten en overheden.

IV. Bescherming en ondersteuning

105. Hoofdstuk IV van de Istanbul-Conventie heeft tot doel een gediversifieerde, professionele en slachtoffergerichte ondersteuningsstructuur op te zetten voor elke vrouw die een van de in de Conventie bedoelde vormen van geweld heeft ondergaan, alsook voor kinderen die getuige zijn geweest van geweld.

A. Algemene verplichtingen (artikel 18)

106. Overeenkomstig de algemene en interinstitutionele aanpak die door de Istanbul-Conventie wordt aanbevolen, verplicht artikel 18, lid 1, de partijen de nodige wetgevende of andere maatregelen te nemen om alle slachtoffers te beschermen tegen elke nieuwe daad van geweld. In lid 2 wordt de partijen verzocht erop toe te zien dat er passende mechanismen bestaan voor een doeltreffende samenwerking tussen justitiële autoriteiten, openbare aanklagers, strafrechtelijke diensten, lokale en regionale autoriteiten en ngo's. Daartoe zou een kader moeten worden gecreëerd, zoals rondetafelgesprekken of protocollen, om het mogelijk te maken dat verschillende beroepsbeoefenaars op een gestandaardiseerde wijze samenwerken.

107. In België zijn de laatste jaren de betrokkenheid van nieuwe partners, de samenwerkingsprotocollen tussen diensten, de oprichting van overlegstructuren en de uitwisselingsessies tussen beroepsbeoefenaars aanzienlijk geëvolueerd. De ontwikkeling van de multidisciplinaire en holistische benadering is een van de krachtlijnen van het NAP 2015-2019 dat verduidelijkt dat elke interventie bij een slachtoffer moet gebeuren rekening houdend met zijn of haar belangen, veiligheid en welzijn. De versterking van de netwerking heeft verschillende modellen gevolgd, waaronder het periodiek overleg tussen de actoren, de ketenbenadering rond een zaak, de oprichting van permanente teams van gedetacheerde actoren en het Family Justice Center (FJC) waar, na een doorverwijzing door een beroepsbeoefenaar, de coördinatie van zaken, de co-begeleiding en de raadpleging onder één dak zitten⁵⁸. Op het ogenblik van zijn evaluatie heeft GREVIO een trend vastgesteld naar veralgemening van dit laatste model, met name in Vlaanderen waar een groepsdelegatie het FJC van Antwerpen kon bezoeken.

108. GREVIO herinnert eraan dat krachtens artikel 18 van de Conventie elke gecoördineerde maatregel moet voldoen aan een reeks eisen, waaronder in de eerste plaats de noodzaak om gebaseerd te zijn op een algemeen begrip van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en zich te concentreren op de fundamentele mensenrechten en de veiligheid van het slachtoffer. Gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor vrouwen die het slachtoffer met haar toestemming vertegenwoordigen, leveren een belangrijke bijdrage aan de eerbiediging van de rechten van slachtoffers, met inbegrip van hun recht op gegevensbescherming, in het kader van de interinstitutionele samenwerking. De vertegenwoordigers van deze diensten die GREVIO tijdens het evaluatiebezoek heeft kunnen ontmoeten, gaven echter aan dat de definitie van geweld tegen vrouwen in bepaalde overleguimtes soms vaag blijft, wat de samenwerking tussen partners die elkaar niet begrijpen of die verschillende doelstellingen nastreven, problematisch maakt. De verenigingen en de diensten op het terrein wijten een zekere kloof met het rechtshandavings- en gerechtelijk apparaat aan het feit dat deze partners niet altijd dezelfde overleguimtes bezoeken en elkaar niet systematisch ontmoeten, waardoor zij parallelle en niet altijd coherente benaderingen en interventies ontwikkelen. Ze wijzen ook op tekortkomingen in de samenwerking met de medische en sociale diensten die een optimale opvang van slachtoffers in de weg staan. Wat de FJC's betreft, merkt GREVIO op dat deze de nadruk leggen op kindermishandeling en huiselijk geweld in de ruime zin van het geweld in afhankelijkheidsrelaties, waardoor een breed scala aan geweld wordt bestreken dat onder de Istanbul-

⁵⁸. Een gedetailleerde beschrijving van deze verschillende interventiemodellen, hun werkwijze en hun verdeling over de verschillende gewesten en gemeenschappen in België wordt uiteengezet op p. 43 tot 45 van het staatsrapport.

Conventie valt. Hoewel deze geïntegreerde benadering in de lijn ligt van de Conventie, waarbij rekening wordt gehouden met de relatie tussen slachtoffers, daders, kinderen en hun sociale omgeving, mag zij niet ten koste gaan van de genuanceerde visie op geweld en de autonomie van vrouwen, noch van het “onzichtbaar maken” van geweld tegen vrouwen of van alternatieve wijzen van conflictoplossing die geen rekening houden met de ongelijke verhoudingen tussen slachtoffers en daders. Bovendien vormen de FJC’s slechts één van de vele voorzieningen. Zij kunnen de bestaande gespecialiseerde diensten (huisvestings- en opvangcentra), die vrouwen begeleiden, tegelijkertijd partners mobiliseren en die moeten worden versterkt, niet vervangen.

109. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om adequate maatregelen te nemen om de interinstitutionele samenwerking verder aan te moedigen en ervoor te zorgen dat de verschillende vormen van samenwerking stevig verankerd zijn in een gendergerelateerd begrip van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en focussen op de mensenrechten, de veiligheid en het respect van de wil van de slachtoffers, alsook op hun autonomie en economische onafhankelijkheid. Daartoe zou de opbouw van een netwerk de expertise en knowhow van ngo’s die gespecialiseerde diensten aanbieden en in hun interventies een gendergerelateerde visie op geweld centraal stellen, beter benutten en ondersteunen.

B. Informatie (artikel 19)

110. Informatie over ondersteunende diensten en wettelijke maatregelen voor slachtoffers van geweld tegen vrouwen wordt op vele manieren verstrekt. In Wallonië hebben slachtoffers van huiselijk geweld toegang tot informatie via het Waalse portaal voor maatschappelijk welzijn⁵⁹ en de website www.ecouteviolencesconjugales.be, waar een chatsysteem werd ingevoerd dat de toegang voor stomme, dove of slechthorende personen vergemakkelijkt. Andere websites werden door de Franse Gemeenschap, samen met het Waalse Gewest en COCOF⁶⁰, online gezet. De website van het Family Justice Centers en de ketenaanpak in Vlaanderen geeft gebruikers en beroepsbeoefenaars informatie over hun regionale activiteiten. De referentiewebsite in Vlaanderen is die van de hulplijn 1712⁶¹. Er bestaan ook sites die zich meer specifiek richten op slachtoffers van seksueel geweld⁶². Bovendien bieden de informatiesites voor slachtoffers van strafbare feiten richtlijnen voor mogelijke juridische stappen in geval van gendergerelateerd geweld⁶³. De slachtoffers krijgen ook informatie over de beschikbare rechtsmiddelen in de vorm van affiches en flyers⁶⁴.

111. Daarnaast zijn er veel initiatieven die erop gericht zijn de kennis van vrouwelijke migranten die het slachtoffer zijn van geweld op het gebied van hun rechten te vergroten. Sommige van deze initiatieven worden georganiseerd op federaal niveau, met name op initiatief van het IGVM en met de steun van verschillende gespecialiseerde verenigingen⁶⁵; andere zijn een initiatief van de deelstaten⁶⁶. Daarin komen met name de vormen van geweld aan bod die vooral vrouwen met een migrantenachtergrond treffen, zoals genitale verminking van vrouwen en gedwongen huwelijken.

⁵⁹. <http://actionsociale.wallonie.be/egalite-chances/violences-conjugales>

⁶⁰. www.aimesansviolence.be, www.journaldemarie.be en www.arrete.be

⁶¹. www.1712.be

⁶². www.seksueelgeweld.be en www.ikzwijgnietmeer.be

⁶³. www.victimes.be en www.slachtofferzorg.be

⁶⁴. Bijvoorbeeld de brochure 'U bent slachtoffer', https://justice.belgium.be/nl/publicaties/u_bent_slachtoffer

⁶⁵. Zie bijvoorbeeld de samenwerking tussen het IGVM, INTACT en GAMS, die geleid heeft tot de uitwerking van reisadviezen over landen die getroffen worden door de problematiek van vrouwelijke seksuele verminking op de website van de FOD Buitenlandse Zaken.

⁶⁶. Zie een voorbeeld op de website <http://www.monmariagemappartient.be/index.php/fr> /ondersteund door de Franse gemeenschap.

112. GREVIO stelt tevreden vast dat er veel waardevolle initiatieven zijn genomen om slachtoffers te informeren over hun rechten en opties. Het merkt echter op dat ondanks deze inspanningen niet alle betrokken slachtoffers de informatie ontvangen en dat deze niet alle bestaande rechtsmiddelen en ondersteunende diensten lijkt te omvatten, bijvoorbeeld de vorderingen tot schadeloosstelling door de geweldpleger en de staat en de ondersteunende diensten voor kinderen in gevaar⁶⁷. Het alternatief verslag aan GREVIO wijst er in dit verband op dat het traject van de klacht voor veel slachtoffers onbekend blijft en dat de institutionele actoren die belast zijn met het doorgeven van de informatie de neiging hebben enkel de algemene diensten te informeren, die niet altijd een aangepaste ondersteuning bieden aan de slachtoffers. GREVIO merkt terloops op dat dit grotendeels te wijten lijkt te zijn aan een gebrek aan opleiding en sensibilisering van de betrokken instellingen en aan een gebrek aan samenwerking met de gespecialiseerde ondersteunende diensten.

113. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om haar inspanningen voort te zetten om de slachtoffers tijdig en adequaat te informeren over de beschikbare ondersteunende diensten en wettelijke maatregelen, door ervoor te zorgen dat deze aanpak deel uitmaakt van een stevig verankerde samenwerking met de gespecialiseerde ondersteunende diensten.

C. Algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20)

114. Artikel 20 van de Conventie bepaalt dat de partijen de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van geweld toegang hebben tot diensten die hun herstel faciliteren, zoals financiële bijstand, huisvestingsdiensten, onderwijs, opleiding en bijstand bij het zoeken naar werk. Dit is heel belangrijk opdat vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld kunnen herstellen en economisch onafhankelijk te kunnen worden. Geweld veroorzaakt niet alleen schade, maar vermindert ook de kansen van vrouwen in het leven en beperkt hun vooruitzichten. Het ondersteuningssysteem moet de obstakels voor slachtoffers uit de weg ruimen en zorgen voor optimale, gecoördineerde en niet-bureaucratische ondersteuning en diensten, zodat alle slachtoffers en hun kinderen een realistische kans krijgen op een leven zonder geweld. Financiële bijstand, onderwijs, opleiding, werkgelegenheid en huisvesting zijn essentiële elementen voor de ondersteuning en het herstel van slachtoffers van geweld; deze diensten moeten worden verstrekt aan alle vrouwen, afhankelijk van hun behoeften, met inbegrip van migrerende of vluchtelingenvrouwen.

1. Sociale en financiële hulp

115. In België zijn de vooropgestelde structuren voor sociale en financiële dienstverlening de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) die in elke gemeente aanwezig zijn. Elke persoon die wettelijk in België verblijft, heeft onder bepaalde voorwaarden recht op sociale bijstand met als doel een minimuminkomen te garanderen voor de gehele bevolking. Aangezien de OCMW's regelmatig geconfronteerd worden met situaties van gendergerelateerd geweld, heeft een omzendbrief van januari 2019 de Waalse OCMW's (CPAS) uitgenodigd om een cel partnergeweld op te richten of referentiepersonen ter zake aan te duiden. Ook de opleiding van het OCMW-personeel wordt sterk aangemoedigd. In Vlaanderen verloopt de psychosociale bijstand en de praktische en administratieve slachtofferondersteuning via Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), door de Vlaamse regering gesubsidieerde non-profitorganisaties (11 in de Vlaamse Gemeenschap).

116. Ondanks de bijzondere aandacht die wordt besteed aan de problematiek van geweld tegen vrouwen, zouden de OCMW's soms nalaten rekening te houden met de economische aspecten van geweld en zou de toegekende steun niet altijd aangepast zijn, in het bijzonder voor vrouwen in een reeds precare situatie⁶⁸. De gespecialiseerde verenigingen voor de verdediging van de rechten van

⁶⁷. Zie in die zin p. 76 en 94 van het alternatief hoofdverslag.

⁶⁸. *Ibid.*, p. 58.

de slachtoffers vestigden de aandacht van GREVIO op het feit dat veel slachtoffers moeite hebben om de echtelijke woning te behouden na het vertrek van de dader, bij gebrek aan voldoende economische middelen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan een nieuwe voorziening die in 2019 werd ingevoerd deze groep slachtoffers helpen in de vorm van een huurtoelage.

2. Gezondheid

117. Ondanks de inspanningen op het vlak van de opleidingen⁶⁹ blijkt dat het gebrek aan kennis over het fenomeen van gendergerelateerd geweld en de gevolgen ervan voor de gezondheid een optimale opvang van de slachtoffers door de gezondheidswerkers in de weg staat. De gespecialiseerde organisaties die door GREVIO werden geraadpleegd, vermeldden bijvoorbeeld dat bepaalde aandoeningen, zoals fibromyalgie, chronische pijn en depressie zelden als gevolg van huiselijk geweld worden onderkend. Wanneer geweld correct wordt vastgesteld, ontbreekt een specifieke behandeling door de gezondheidsdiensten voor psychologisch lijden en/of posttraumatische stress. Een andere problematiek die GREVIO aanhaalt, betreft de opstelling van de medische getuigschriften: niet alle artsen, met inbegrip van de artsen die bij de spoeddienst van de ziekenhuizen werken, zijn zich bewust van het belang van het bepalen van het aantal dagen arbeidsongeschiktheid, zelfs voor de slachtoffers zonder werk, met het oog op de erkenning in rechte van de schade die wordt geleden door het geweld.

3. Huisvesting

118. Om de toegang van slachtoffers tot sociale woningen te bevorderen, kent de relevante reglementering in Wallonië vijf prioriteitspunten toe aan personen die een woning verlaten wegens partnergeweld⁷⁰. Een dakloos slachtoffer krijgt vijf extra prioriteitspunten. GREVIO prijst de bereidheid van de autoriteiten om in te spelen op een essentiële behoefte van de slachtoffers, maar wijst erop dat de voorwaarden voor de toepassing van deze regeling in de praktijk moeilijkheden kunnen opleveren voor de slachtoffers. De zeer korte termijn om de aanvraag in te dienen (drie maanden na het vertrek van de woonplaats) blijkt immers onvoldoende voor de slachtoffers die een zelfredzaamheidsparcours moeten doorlopen vooraleer ze zich ergens alleen kunnen vestigen. Bovendien zijn de wachtlijsten voor het verkrijgen van een sociale woning lang en zijn de voorgestelde woningen niet altijd aangepast⁷¹. Deze moeilijkheden kunnen een belangrijke rem vormen op een vertrek uit de echtelijke woning. In Vlaanderen kampen de slachtoffers met gelijkaardige moeilijkheden: wachtlijsten voor sociale woningen verplichten vrouwen om langer dan nodig in een opvangcentrum te blijven en de voorwaarden voor toegang tot de private woningmarkt zijn prohibitief.

119. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om maatregelen te nemen om:

- a. ervoor te zorgen dat slachtoffers van geweld toegang hebben tot adequate financiële hulp door deze maatregelen te onderbouwen met een passende opleiding van het betrokken personeel, zoals de ambtenaren van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) en van de Centra voor Algemeen Welzijn (CAW), over geweld en de gevolgen ervan voor de slachtoffers, met name in termen van economische onzekerheid;
- b. de opvang van slachtoffers door de gezondheidsdiensten te verbeteren, in het bijzonder wat betreft de opsporing van geweld en de behandeling van alle gevolgen ervan voor de algemene gezondheid; de overheid moet ook toezien op een beter gebruik van medische attesten door beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg, met

⁶⁹. Zie de overwegingen eerder in dit verslag in verband met artikel 15 van de Conventie.

⁷⁰. Besluit van de Waalse Regering van 8 mei 2014 tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007 tot organisatie van de verhuur van woningen beheerd door de Waalse Huisvestingsmaatschappij of door de openbare huisvestingsmaatschappijen.

⁷¹. Zie p. 26 van *Accès au logement, capacités et empowerment pour les femmes victimes de violences conjugales : la démarche de l'équipe Pré-Post hébergement* van het Collectif contre les violences familiales et l'exclusion, december 2013.

name gelet op hun impact op de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling voor de geleden schade;

- c. de toegang tot een woning te vergemakkelijken voor slachtoffers van geweld als onontbeerlijke voorwaarde voor hun herstel en na te gaan of de bestaande voorzieningen moeten worden herzien zodat deze zo goed mogelijk inspelen op de realiteit en de behoeften van de slachtoffers.**

D. Gespecialiseerde ondersteuning en opvangplaatsen (artikelen 22 en 23)

120. In Wallonië zijn de dragende structuren van de gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor slachtoffers en hun kinderen voornamelijk de opvanghuizen. Deze zijn voor het merendeel gesubsidieerde verenigingen die slachtoffers van huiselijk geweld en hun kinderen opvangen en begeleiden, hetzij als hoofdopdracht, hetzij als aanvulling op een algemene opdracht ter bescherming van het moederschap en de jonge kinderen. Op het moment van de evaluatie van GREVIO waren dat er 20. De Franse Gemeenschap financiert eveneens twee ambulante diensten die gewijd zijn aan de slachtoffers van geweld tegen vrouwen in het kader van de slachtofferhulp, een voor de slachtoffers van partnergeweld en een voor de slachtoffers van seksueel geweld. De COCOF telt twee specifieke opvanghuizen voor slachtoffers van geweld en drie andere huizen die voornamelijk slachtoffers van geweld opvangen en specifieke steun bieden aan dit publiek. In Vlaanderen baten de CAW's drie opvangcentra uit voor vrouwen en 13 centra die residentiële opvang bieden voor vrouwen en mannen met een ernstig gevaar voor hun veiligheid. Het staatsrapport geeft een gedetailleerd overzicht van de cijfers van de vrouwen, mannen en kinderen die in deze structuren werden opgevangen van 2015 tot 2017⁷².

121. Er bestaan ook gespecialiseerde ondersteunende diensten voor slachtoffers van andere vormen van geweld dan partnergeweld. In Vlaanderen en Wallonië zijn vier vestigingen van de GAMS (in Antwerpen, Gent, Namen en Luik) gespecialiseerd in de preventie en begeleiding van vrouwen en meisjes die slachtoffer zijn van/het risico lopen op vrouwelijke genitale verminking; bovendien ondersteunt het financieel het platform dat de strijd aanbindt met gedwongen huwelijken in Luik en Bergen. Ook in de COCOF zijn er gespecialiseerde netwerken voor vrouwelijke genitale verminking en gedwongen huwelijken operationeel. De gespecialiseerde verenigingen hebben GREVIO er echter op gewezen dat het bestaande dienstenaanbod ontoereikend is, vooral voor slachtoffers van gedwongen huwelijken. Slechts enkele opvanghuizen zijn in staat om in al hun behoeften te voorzien, gaande van noodopvang tot juridische, administratieve, sociale, financiële en psychologische ondersteuning op langere termijn.

122. GREVIO noteert met belangstelling de inspanningen van de overheid om de specialisatie te bevorderen van de structuren die vrouwen kunnen opvangen en huisvesten die het slachtoffer zijn van gendergeweld. In Wallonië heeft een systeem van erkenningen dat reglementair werd ingevoerd⁷³ het mogelijk gemaakt om het aantal opvanghuizen dat slachtoffers kan opvangen te verhogen van 4 naar 19 in iets meer dan tien jaar tijd (van 2004 tot 2017). GREVIO vernam ook dat de Waalse autoriteiten, om de ambulante diensten gespecialiseerd in de begeleiding van slachtoffers van geweld en in de socio-gerechtelijke begeleiding van daders te bestendigen, een ontwerp van decreet hebben goedgekeurd dat voorziet in een geschatte verhoging van het totale budget voor deze sector van 550.000 euro naar 730.000 euro in 2020.

123. De gespecialiseerde verenigingen die door GREVIO werden geraadpleegd, gaven echter aan dat er in Wallonië onvoldoende toevluchtsoorden en opvanghuizen zijn en dat deze niet het volledige grondgebied dekken, vooral in plattelandsgebieden. Vlaanderen voert een beleid dat voorrang geeft

⁷². Zie p. 34.

⁷³. De laatste reglementaire wijziging is het amendement van 26 januari 2017 van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid.

aan de ambulante aanpak boven de gespecialiseerde opvang in een toevluchtsoord. De opvang in een toevluchtsoord, een beveiligde opvang of een opvangcentrum blijft mogelijk indien de behoefte zich voordoet, evenals de andere huisvestingsoplossingen buiten de collectieve huisvesting. Sinds 2014 zouden de opvangcentra in Vlaanderen geen enkele capaciteitsuitbreiding hebben gekend. Er doen zich toegankelijkheidsproblemen voor bij bepaalde groepen vrouwen, zoals moeders met jongens ouder dan 12 jaar, oudere vrouwen en bijzonder kwetsbare vrouwen, zoals vrouwen die uit de prostitutie willen stappen of vrouwen met een beperking⁷⁴. De in Wallonië gebruikte vormen van overheidsfinanciering lijken in vele opzichten voor verbetering vatbaar: ze zijn niet alleen niet ontworpen om de creatie van bijkomende plaatsen in de opvangcentra aan te moedigen, maar ze zijn onvoldoende om de ondersteunende activiteiten te organiseren die nodig zijn voor de zelfredzaamheid en de begeleiding van de slachtoffers op langere termijn, door de aanwerving van het daartoe vereiste gekwalificeerde personeel⁷⁵.

124. GREVIO herinnert aan het minimale standaardcriterium voor gespecialiseerde ondersteunende diensten: kosteloosheid⁷⁶. In Wallonië is de begeleiding in een opvanghuis gratis, maar dat is niet het geval voor de huisvesting. Hoewel de armere slachtoffers een beroep kunnen doen op de hulp van de OCMW's, maakt deze werkwijze het onmogelijk om personen op te vangen die niet de middelen vinden om hun huisvestingskosten te dekken. Dit is met name het geval voor vrouwen die illegaal in het land verblijven en geen recht hebben op inkomsten of overheidssteun. Ze zijn dus volledig ten laste van de structuren die aanvaarden om hen te huisvesten, wetende dat sommige opvanghuizen deze vrouwen liever naar andere liefdadigheidsinstellingen doorverwijzen. Dezelfde vaststelling geldt voor Vlaanderen, waar het verblijf in de opvanghuizen (en de crisisopvangcentra) betalend is.

125. GREVIO dringt er bij de Belgische overheid op aan om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van alle vormen van geweld die onder de reikwijdte van de Conventie vallen en hun kinderen, volgens een adequate geografische spreiding, toegang hebben tot gespecialiseerde ondersteunende diensten en gepaste opvang. Daartoe moet de overheid er met name voor zorgen dat er voldoende gespecialiseerde opvangplaatsen zijn, dat slachtoffers gratis toegang krijgen tot de opvang, ongeacht hun omstandigheden of statuut, en dat er een betere coördinatie komt tussen het opvangbeleid en het huisvestingsbeleid, door voort te bouwen op bestaande goede praktijken en door oplossingen uit te werken die het resultaat zijn van overleg met gespecialiseerde verenigingen die zo dicht mogelijk bij de slachtoffers en hun kinderen staan.

E. Telefonische hulplijnen (artikel 24)

126. Aan Vlaamse zijde is de hulplijn 1712 (en bijbehorende website www.1712.be/) een centraal instrument in het regionaal beleid voor de aanpak van geweld, misbruik en kindermishandeling. De aanpak is die van geweld in het algemeen, en niet die van gendergerelateerd geweld. Deze hulplijn lijkt de enige Nederlandstalige referentie te zijn. Bovendien is de lijn enkel toegankelijk tijdens de kantooruren, waarbuiten de slachtoffers toegang hebben tot een chatdienst (van maandag tot donderdag tussen 17 en 19 uur) of worden doorverwezen naar het noodnummer van de politie (101) voor levensbedreigende situaties of naar de medische noodhulp (112).

127. Aan Franstalige zijde is GREVIO tevreden met een actief communicatiebeleid. Er bestaan drie anonieme en gratis hulplijnen en bijbehorende internetplatformen rond drie soorten geweld dat gedekt wordt door de Conventie: betreffende partnergeweld – 0 800 30 030 /

⁷⁴. Zie p. 15 van het verslag "Geweld tegen vrouwen met een handicap", vzw Persephone, 2008.

⁷⁵. Zie het verslag "Evaluation du dispositif concerté de lutte contre les violences entre partenaires", Engender vzw, 2017.

⁷⁶ Zie p. 40, tabel 8.4 van "Combating violence against women: minimum standards for support services" (alleen beschikbaar in het Engels), Raad van Europa, 2008.

www.ecouteviolencesconjugales.be/, betreffende seksueel geweld - 0800 98 100 / www.sosviol.be/ en betreffende gedwongen huwelijken – 0800 90 901 / monmariagemappartient.be/index.php/fr/. De Franstalige site over partnergeweld richt zich zowel tot slachtoffers van huiselijk geweld als tot daders van huiselijk geweld en getuigen of beroepsbeoefenaars. De site is omstandig en omvat ook de kwestie van kinderen die het slachtoffer zijn van partnergeweld. De site wordt beheerd door beroepsbeoefenaars die opgeleid zijn in de begeleiding van slachtoffers en daders van geweld. Wat de impact ervan binnen de Franstalige bevolking betreft, geeft de site op 22 oktober 2019 aan 17.529 oproepen te hebben ontvangen sinds 2012, wat neerkomt op een gemiddelde van ongeveer 2.500 oproepen per jaar en 7 oproepen per dag. Dit aantal oproepen lijkt relatief laag in vergelijking met de prevalentie van partnergeweld. Naast deze site is er aan Franstalige kant ook een nuttige site voor jonge koppels: www.aimesansviolence.be/. In 2016 werd nog een specifieke site opgericht die inzet op een nieuwe communicatie-invalshoek om de instroom naar de centrale site www.ecouteviolencesconjugales.be/ te voeden. Op de telefoonlijn van SOS viol kunnen slachtoffers van seksueel geweld gratis terecht voor een luisterend oor en ondersteuning. Ze is toegankelijk voor de slachtoffers op het hele grondgebied van de Franse Gemeenschap en in voorkomend geval kunnen de slachtoffers worden doorverwezen naar de verschillende diensten voor slachtofferhulp van de Franse Gemeenschap met het oog op ondersteuning dicht bij huis. Het groene nummer lijkt steeds meer bekendheid te winnen bij het grote publiek en in het netwerk voor slachtofferondersteuning, waarschijnlijk als gevolg van de twee promotiecampagnes van de lijn in 2016 en 2017 (affichecampagne, reclamespots via verschillende media en informatiesites, in apotheken enz.).

128. Wat de belangrijkste internetplatformen betreft, verwelkomt GREVIO op federaal niveau de oprichting van een site gewijd aan seksueel geweld, die toegankelijk is voor Nederlandstaligen, Franstaligen en Duitstaligen, die een rechtstreeks en anoniem gesprek mogelijk maakt via een chat (met beperkte uurroosters) of een doorverwijzing naar een Zorgcentrum na seksueel geweld (ZSG).⁷⁷ GREVIO neemt ook akte van de website www.slachtofferzorg.be die informatie en juridische, praktische en emotionele ondersteuning biedt over de verschillende vormen van gendergerelateerd geweld.

129. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om, in samenwerking met ngo's die zich specifiek toeleggen op de verdediging van vrouwenrechten, te zorgen voor hulplijnen, informatie en doorverwijzing specifiek gericht op geweld tegen vrouwen, in overeenstemming met de vereisten van artikel 24 van de Istanbul-Conventie, met name wat betreft de beschikbaarheid vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week, en met een evenwichtige verspreiding over de verschillende taalgemeenschappen van het land.

F. Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld (artikel 25)

130. In november 2017 werden drie ZSG's opgericht in Gent, Brussel en Luik. De ZSG's zijn gebaseerd op het multidisciplinaire samenwerkingsmodel en de holistische aanpak die door de WHO wordt aanbevolen: ze bieden slachtoffers van dit soort geweld onmiddellijke medische zorg, psychologische ondersteuning omtrent het opgelopen trauma en een medisch-wettelijk onderzoek om de nodige bewijselementen te verzamelen voor de vervolgingen. Na grondige verzorging kan het slachtoffer, indien gewenst, klacht indienen en verhoord worden door een gedetacheerde politieagent bij het ZSG. Na evaluatie van dit experiment wordt op korte of middellange termijn een nationale uitrol van de ZSG's overwogen. GREVIO is blij met deze ontwikkelingen omdat ze een aanzienlijke leemte zullen opvullen in het dienstenaanbod voor slachtoffers van verkrachting en seksueel geweld in België.

131. In afwachting dat de ZSG's in het hele land worden opgezet, kunnen de slachtoffers van verkrachting en seksuele agressie in België zich wenden tot om het even welke huisartsenwachtpost

⁷⁷ <https://www.seksueelgeweld.be/>

of ziekenhuis, die medisch-wettelijke onderzoeken zal uitvoeren en doorslaggevende bewijzen zal verzamelen. Hoewel specifieke instrumenten, sensibiliseringscampagnes en begeleidingsinstrumenten ter beschikking worden gesteld van beroepsbeoefenaars, stelt GREVIO toch vast dat deze aanpak niet toelaat om gespecialiseerde diensten aan te bieden aan de slachtoffers en dat veel afhangt van de graad van specialisatie en sensibilisering van de betrokken hulpverlener. Het lijkt er echter op dat buiten de ziekenhuizen met een ZSG niet alle slachtoffers systematisch en onafhankelijk over een mogelijkheid beschikken om een klacht in te dienen en toegang hebben tot een gynaecologisch onderzoek om de bewijzen van verkrachting te verzamelen met het oog op een eventuele latere gerechtelijke procedure.

132. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om haar inspanningen voort te zetten om in het hele land centra voor noodhulp aan slachtoffers van seksueel geweld te vestigen.

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

133. De begeleiding van kinderen die getuige zijn van partnergeweld impliceert inspanningen tussen beroepsbeoefenaars uit verschillende sectoren, waarvan sommige opdrachten gemeenschappelijk kunnen zijn (in de Franse Gemeenschap en in Wallonië, de psycho-medisch-sociale centra (CPMS), de diensten voor gezondheidsbevordering op school (SPSE), de teams SOS Enfant en de ontmoetingsruimten (ONE), de diensten voor jeugdhulp (SAJ), de centra voor gezinsplanning en de jeugdbeschermingsdiensten (SPJ); in Vlaanderen de CAW's, de lokale vestigingen van Kind en Gezin, het Ondersteuningscentrum Jeugdzorg (OCJ) en de Sociale Dienst Jeugdrechtbank (SDJ)). Er zijn tools ontwikkeld om de samenwerking tussen deze verschillende sectoren te organiseren. Aan Franstalige kant gaat het om verschillende protocollen die ondertekend werden tussen de administratie van de jeugdhulp en de partnersectoren, alsook om het Besluit van de Regering van de FWB van 23 november 2016 dat onder meer voorziet in de coördinatie van de preventie van mishandeling via het Driejarig preventieplan mishandeling. De opvang van jongeren in moeilijkheden en in gevaar wordt georganiseerd door het Decreet van 18 januari 2018 houdende het wetboek van preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming. Aan Vlaamse zijde is dit het Vlaams actieplan ter bevordering en bescherming van de fysieke, psychische en seksuele integriteit van minderjarigen⁷⁸.

134. De opvanghuizen in Wallonië huisvesten een groot aantal kinderen en bieden op basis van hun middelen onthaalruimtes en gespreksstructuren aan die aangepast zijn aan hun specifieke behoeften. De maatregelen die worden genomen ten gunste van de kinderen blijven echter op initiatief van elk opvanghuis, wat de hulpverlening willekeurig maakt. Deze opvanghuizen worden niet structureel ondersteund door de overheid. Wanneer de kinderen worden doorverwezen naar een opvolging buiten het verblijf, kan de aanpak van de aangestelde diensten problematisch zijn. Dit is met name het geval wanneer deze laatste het geweld herleiden tot "conflictsituaties" en inzetten op een dynamiek van bemiddeling en directe confrontatie om het vermeende conflict op te lossen.

135. Afgezien van een doorstromingsituatie in een opvanghuis of toevluchtsoord wordt het statuut van medeslachtoffer van het kind dat is blootgesteld aan partnergeweld niet systematisch erkend door de eerstelijnsdiensten⁷⁹. Vaak houden ze geen rekening met kinderen in hun denkwerk, wat voor kinderen een obstakel is in de toegang tot ondersteunende en beschermende diensten⁸⁰. In de hulpverlening aan een kind kunnen extra belemmeringen voortvloeien uit de onbereikbaarheid van diensten in een crisissituatie en soms lange wachttijden.

⁷⁸. De in het kader van deze initiatieven ontwikkelde werkinstrumenten en referentiesystemen voor de betrokken beroepsbeoefenaars worden beschreven op p. 39 en 40 van het staatsrapport.

⁷⁹. Zie de bemerkingen over dit punt in verband met artikel 31 van de Conventie.

⁸⁰. Zie p. 94 van het alternatief verslag.

136. GREVIO roept de Belgische overheid op om maatregelen te nemen om een betere toegang te bieden tot bescherming en ondersteuning aan kinderen die getuige zijn. Daartoe moet de overheid:

- a. de samenwerking versterken tussen de verschillende diensten die gespecialiseerd zijn in de opvang van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld enerzijds en de diensten die verantwoordelijk zijn voor de opvang van kinderen anderzijds;
- b. duidelijke richtlijnen opstellen en/of de bestaande praktijken en referentiesystemen herzien voor de diensten die gespecialiseerd zijn in de hulp en de ondersteuning van kinderen, zodat zij hun tussenkomst baseren op de erkenning van de risico's en de schadelijke gevolgen waaraan deze kinderen worden blootgesteld als gevolg van dit geweld en in verband met hun veiligheid en die van hun moeders;
- c. opvanghuizen en toevluchtsoorden meer ondersteunen in hun begeleiding van kinderen die getuige zijn, naast hun moeders.

V. Materieel recht

137. Hoofdstuk V van de Istanbul-Conventie bevat een reeks bepalingen betreffende het materiële recht in burgerlijke en strafzaken. Deze bepalingen hebben tot doel bij te dragen tot de totstandbrenging, in alle verdragsluitende partijen, van het wetgevingskader dat nodig is om geweld tegen vrouwen te voorkomen, vrouwen te beschermen tegen verder slachtofferschap en de doeltreffendheid van de maatregelen en de vervolging door de strafrechtelijke diensten te waarborgen. Met het oog op de prioriteiten heeft dit deel van het verslag slechts betrekking op enkele bepalingen van hoofdstuk V van de Conventie.

A. Burgerlijk recht

1. Civiele rechtszaken tegen de staat – Zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 29)

138. Een van de belangrijkste doelstellingen van de Conventie is een einde te maken aan de straffeloosheid van geweld tegen vrouwen. Dit betekent niet alleen dat de daders verantwoordelijk worden gesteld voor hun daden met strafrechtelijke en andere maatregelen, maar ook dat er rechtsmiddelen moeten worden ingesteld om de tekortkomingen van de overheidsactoren aan te geven en te verhelpen. Indien ambtenaren of overheidsorganen of -instellingen niet met de nodige zorgvuldigheid hebben gehandeld om gewelddaden te voorkomen, te onderzoeken en te bestraffen (artikel 5 van de Conventie), moeten de slachtoffers en/of hun naasten hen ter verantwoording kunnen roepen.

139. In België wordt de strafrechtelijke en/of burgerlijke aansprakelijkheid van de openbare ambtenaren voor een tekortkoming aan hun openbardienstverplichtingen, hetzij door nalatigheid, hetzij opzettelijk, beheerst door de bepalingen van algemeen recht. Het betreft de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid en de bepaling van artikel 5*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering betreffende de burgerlijke-partijstelling met het oog op het verkrijgen van een schadevergoeding in het kader van een strafprocedure. De autoriteiten hebben GREVIO er bovendien van op de hoogte gebracht dat iedereen die zich door de handelingen van de politieagenten benadeeld acht, een klacht kan indienen bij de controledienst van de politie (het Comité P). Deze kan een onderzoek instellen om een mogelijke organisatorische of structurele storing aan het licht te brengen, maar heeft niet de opdracht om uitspraak te doen over eventuele individuele fouten. Wat de magistraten betreft, kan elke burger die meent geen gerechtigheid te hebben verkregen wegens een slechte werking van het gerecht, zich wenden tot de Hoge Raad voor Justitie. Het is bovendien mogelijk tuchtrechtelijke maatregelen te

nemen tegen politieagenten en magistraten in geval van schending van hun respectievelijke deontologische codes.

140. Bij gebrek aan informatie en/of gegevens over de mate waarin vrouwen die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld gebruik maken van bovengenoemde middelen, kon GREVIO niet nagaan of de verplichtingen van België uit hoofde van artikel 29, lid 2, van de Conventie daadwerkelijk werden uitgevoerd.

141. **GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om over gegevens te beschikken waarmee kan worden nagegaan of slachtoffers van alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie vallen, daadwerkelijk toegang hebben tot passende civiele vergoedingen ten aanzien van de overheidsinstanties die hun plicht niet hebben vervuld om binnen de grenzen van hun bevoegdheden de nodige preventie- of beschermingsmaatregelen te nemen.**

2. Schadevergoeding (artikel 30)

142. Op grond van voormelde algemene rechtsbepalingen kan van de geweldpleger een schadevergoeding worden verkregen, hetzij voor een burgerlijke rechtbank, hetzij voor een strafrechtbank mits burgerlijke partijstelling. Het aantal vrouwelijke slachtoffers dat om een dergelijke schadevergoeding heeft verzocht en die heeft verkregen, evenals de gemiddelde termijn die aan de daders wordt toegekend om de schadeloosstelling te betalen, zijn niet bekend, bij gebrek aan naar geslacht uitgesplitste statistieken.

143. In ondergeschikte orde, wanneer de geweldpleger bijvoorbeeld onbekend is, kan een schadevergoeding worden toegekend door de staat. De vordering tot schadeloosstelling richt zich tot de Commissie voor de financiële hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de incidentele redders, die rekening houdt met de volgende schade-elementen: morele schade, medische en hospitalisatiekosten, met inbegrip van prothesekosten, tijdelijke of blijvende invaliditeit, een verlies of een vermindering van inkomsten als gevolg van tijdelijke of blijvende arbeidsongeschiktheid, esthetische schade, procedurekosten ten belope van € 6.000, materiële kosten (kledij, verplaatsingskosten ...) ten belope van € 1.250 en schade als gevolg van het verlies van een of meerdere schooljaren. GREVIO waardeert het feit dat de overheid gegevens heeft meegedeeld over het aantal door de commissie vergoede slachtoffers en de betrokken bedragen, alsook over de feiten waarvoor de schade werd toegekend⁸¹. Het merkt echter op dat de gemiddelde termijnen voor de toekenning niet gekend zijn, terwijl het maatschappelijk middenveld GREVIO op de hoogte heeft gebracht van de moeilijkheden die de slachtoffers ondervinden voor wie de schadeloosstelling te laat komt, niettegenstaande het bestaan van noodhulp die kan worden toegekend vóór de voltooiing van de gerechtelijke procedure. Het lijkt er bovendien op dat de schadeloosstelling op kosten van de staat een van de wettelijke maatregelen is waarvoor nog inspanningen nodig zijn om de slachtoffers beter te informeren over hun rechten⁸².

144. GREVIO nodigt de Belgische overheid uit om:

- a. **gegevens te verzamelen over het aantal vrouwen dat het slachtoffer is van geweld en een schadevergoeding van de staat heeft gevraagd en verkregen, en daarbij een uitsplitsing te maken van de gegevens voor alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie vallen en gegevens op te nemen over de termijnen waarbinnen de schadevergoeding wordt betaald;**
- b. **te verzekeren dat de schadevergoeding van de staat binnen een redelijke termijn wordt betaald, in overeenstemming met de vereiste van artikel 30, lid 2, van de Istanbul-Conventie.**

3. Voogdij en omgangsregeling (artikel 31)

145. Bij het bepalen van de hoede- en bezoekrechten voor een gezin waarin misbruik is gepleegd, moeten de verschillende belangen die op het spel staan zorgvuldig worden onderzocht. Artikel 31 van de Istanbul-Conventie verplicht om bij deze bepaling rekening te houden met de door de Conventie beoogde geweldsincidenten, in het bijzonder de incidenten van huiselijk geweld. Het legt de Partijen ook op erop toe te zien dat de uitoefening van elk bezoek- of hoederecht niet ten koste gaat van de rechten of de veiligheid van slachtoffers en kinderen, met inachtneming van de ouderlijke rechten van de daders van misdrijven. Met name in gevallen van huiselijk geweld zijn kwesties met betrekking tot kinderen vaak de enige resterende banden tussen het slachtoffer en de dader. Voor een groot aantal

⁸¹. Zie p. 47 van het staatsrapport: "In 2015 en 2016 nam (de) commissie respectievelijk 996 en 1088 beslissingen voor een bedrag van € 10.195.810,42 en € 11.513.482,14. Tussen 2011 en 2016 had 17,55% betrekking op zedenfeiten (seksueel misbruik) en 5,53% op relationeel geweld".

⁸². Zie de overwegingen in dit verslag met betrekking tot artikel 19 van de Conventie.

slachtoffers en voor hun kinderen kunnen de contactbevelen die verplichten om de geweldpleger te ontmoeten, worden beschouwd als een verlengstuk van het geweld of zelfs een ernstig veiligheidsrisico inhouden⁸³.

146. In België geldt sinds de goedkeuring van de wet van 18 juli 2006⁸⁴ het principe van co-ouderschap als standaardoplossing bij de bepaling van de hoede- en bezoekrechten met betrekking tot de kinderen. De wet heeft immers art. 374 van het burgerlijk wetboek gewijzigd door de bevoegde rechter te verplichten om, op verzoek van ten minste één van de ouders, bij voorrang de mogelijkheid te onderzoeken om het verblijf van de kinderen gelijkmatig te bepalen. De ouder die zich verzet tegen het gelijkmatig verdeeld verblijf moet daarom het bestaan van ernstige tegenindicaties bewijzen. De wet bepaalt niet welke redenen als tegenindicaties kunnen worden gekwalificeerd, maar in de parlementaire voorbereiding⁸⁵ worden er enkele op niet-exhaustieve wijze opgesomd, zonder echter het partnergeweld te vermelden. GREVIO merkt wel op dat het problematische begrip ouderverstotingssyndroom, dat vaak wordt ingeroepen om geweld te minimaliseren of te negeren, onder deze redenen valt⁸⁶ en nog steeds aan bod komt in relevante lopende werkzaamheden⁸⁷. Partnergeweld wordt evenmin in aanmerking genomen in de oudste wet van 8 april 1965⁸⁸ die de redenen vermeldt die een volledig of gedeeltelijk verval van het ouderlijk gezag kunnen rechtvaardigen. Hoewel GREVIO het recht van het kind om zijn banden met zijn beide ouders te behouden, zoals bekrachtigd door artikel 9, paragraaf 3 van de Conventie van de Verenigde Naties betreffende de rechten van het kind, ondersteunt, vereist de blootstelling aan huiselijk geweld - als slachtoffer of getuige - dat uitzonderingen worden bepaald in het hoger belang van het kind⁸⁹.

147. Een rechtsinstrument dat de kwestie van geweld daarentegen expliciet omkadert in de beslissingen inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag is de gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en van het College van procureurs-generaal betreffende het strafrechtelijk beleid inzake partnergeweld (hierna COL 4/2006), in zijn herziene versie van 2015⁹⁰. Deze omzendbrief zet in op een betere verspreiding van informatie als sleutelfactor die de gezins- en jeugdrechtbanken in staat stelt uitspraak te doen rekening houdend met de informatie waarover de strafrechtbanken en/of het parket beschikken. Ter erkenning van de bewezen of potentiële gevolgen van geweld op kinderen legt de omzendbrief immers de basis voor een constante informatiestroom tussen politieagenten, magistraten die belast zijn met het dossier familie-jeugd en magistraten die belast zijn met het strafdossier⁹¹. GREVIO waardeert bovendien de rol die professionele criminologen in deze context vervullen. Deze worden ingezet bij de gezins- en jeugdrechtbanken en hebben als taak “de parketmagistraten bij te staan bij de behandeling van de individuele dossiers om te zoeken naar de wijzen van tussenkomst die het meest in overeenstemming zijn met de belangen van de

⁸³. Toelichtend verslag van de Istanbul-Conventie, paragraaf 176.

⁸⁴. Wet tot het bevoorrechten van een gelijkmatig verdeelde huisvesting van het kind van wie de ouders gescheiden zijn en tot regeling van de gedwongen tenuitvoerlegging inzake huisvesting.

⁸⁵. Wetsontwerp van 17 maart 2005, amendement nr. 51-1 673/014.

⁸⁶. GREVIO had de gelegenheid om zijn ernstige bedenkingen te uiten over dit begrip en het gebruik dat ervan wordt gemaakt voor de rechtbanken in verschillende evaluatieverslagen (zie bijvoorbeeld paragraaf 187 van het evaluatieverslag van de maatregelen die Italië heeft genomen om de bepalingen van de Istanbul-Conventie uit te voeren), alsook naar aanleiding van de goedkeuring van de verklaring van 31 mei 2019 van het platform van de Verenigde Naties en van de onafhankelijke regionale mechanismen over geweld tegen vrouwen en vrouwenrechten.

⁸⁷. Ouderverstoting is een van de thema's die bestudeerd worden in het kader van de lopende hervorming betreffende de bemiddeling in familiezaken (zie p. 51 van het staatsrapport).

⁸⁸. Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade.

⁸⁹ Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind benadrukt in paragraaf 61 van zijn Algemene opmerking nr. 13 dat “de interpretatie van het hogere belang van het kind verenigbaar moet zijn met de gehele Conventie, met inbegrip van de verplichting om kinderen tegen elke vorm van geweld te beschermen”.

⁹⁰. COL 4/2006 vertegenwoordigt bovendien een belangrijk onderdeel van het Belgische criminele beleid tegen partnergeweld en wordt in hoofdstuk VI van dit verslag uitvoerig besproken.

⁹¹. COL 4/2006, p. 27.

betrokken kinderen, met name bij de analyse van de resultaten van onderzoeken en deskundigenonderzoeken en, in voorkomend geval, door contacten met andere interveniënten, met inachtneming (...) van de regels betreffende het beroepsgeheim van de actoren uit de psychomedisch-sociale sector”⁹².

148. GREVIO verwelkomt de aldus door COL 4/2006 gecreëerde regeling die de burgerlijke rechtbanken in staat stelt uitspraak te doen inzake hoede- en bezoekrecht, rekening houdend met geweld, zelfs bij ontstentenis van een strafvordering. GREVIO merkt echter op dat de familierechtbanken ondanks deze regeling de neiging hebben om de situatie van kinderen die tijdens de echtscheidings- en scheidingsprocedures blootgesteld zijn aan geweld, te verwaarlozen. Dit zou voortvloeien uit de onjuiste veronderstelling dat de kinderen zich niet langer in een gevaarlijke situatie zouden bevinden na de scheiding van hun ouders⁹³, met miskennis van de verhoogde risico's van geweld die kunnen ontstaan op het ogenblik van de scheiding of in een periode na de scheiding, op vrouwen, maar ook op kinderen, met inbegrip van kindermoord. Geweld wordt doorgaans gelijkgesteld met conflicten en het beroep op bemiddeling wordt zo de norm, zonder de gebruikelijke voorzorgen⁹⁴. Hoewel er oplossingen bestaan om ervoor te zorgen dat de uitoefening van elk bezoek- en hoederecht de rechten en veiligheid van het slachtoffer of van kinderen, zoals vereist door artikel 31, lid 2, van de Istanbul-Conventie, niet in het gedrang brengt, zijn deze vrij beperkt in aantal en weinig toegankelijk.

149. Soortgelijke bekommernissen blijven bestaan met betrekking tot de jeugdhulpverlening, die maatregelen kan nemen die de uitoefening van het ouderlijk gezag beïnvloeden buiten elke rechterlijke tussenkomst. In België vallen de jeugdbeschermingsdiensten immers onder de gezamenlijke bevoegdheden van de gemeenschappen en de federale overheid (ministerie van Justitie). De diensten onder de bevoegdheid van de gemeenschappen komen in eerste instantie tussen door maatregelen voor te stellen ter ondersteuning van kinderen in een gevaarlijke situatie (bijvoorbeeld wegens mishandeling in het gezin); de jeugdrechtbanken behouden de bevoegdheid enkel in geval van opgelegde hulp indien de oplossingen voorgesteld door de jeugdhulpverlening mislukken. De magistraten met wie GREVIO tijdens het evaluatiebezoek een gesprek had, gaven aan afstand te nemen van de methodologische aanpak van de jeugdhulpverlening. Ze ontmoeten vaak de ouders samen, zonder de tijd te nemen om de moeders alleen te ontmoeten, waardoor ze een vertekende diagnose stellen in geval van geweld. GREVIO merkt bovendien op dat het fenomeen van geweld tegen vrouwen en de situatie van de kinderen die getuige zijn van geweld opvallend afwezig zijn in de werkinstrumenten en het referentiekader dat van toepassing is op de Algemene Administratie voor Jeugdhulp (AGAJ) in de Franse Gemeenschap⁹⁵. GREVIO kreeg niet de kans om bij de diensten die bevoegd zijn voor jeugdbescherming in Vlaanderen een grotere gevoeligheid voor deze kwesties te observeren.

150. GREVIO verzoekt de Belgische overheid de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat bij de vaststelling van de hoede- en bezoekrechten of bij de toepassing van maatregelen die een impact hebben op de uitoefening van het ouderlijk gezag, de bevoegde instanties verplicht zijn alle kwesties in verband met geweld tegen vrouwen te onderzoeken en na te gaan of een beslissing om onbeperkte hoede- en bezoekrechten toe te kennen gerechtvaardigd zou zijn in het licht van dit geweld of dat het geweld deze rechten eerder zou moeten beperken. Daartoe moet de overheid:

- a. de wetgeving wijzigen om expliciet te erkennen dat er rekening moet worden gehouden met de incidenten van geweld die onder de Istanbul-Conventie vallen bij de bepaling van de hoede- en bezoekrechten van de kinderen, met inbegrip van het recht op co-ouderschap;**

⁹². *Ibid.*

⁹³ Zie p. 77 van het alternatief verslag.

⁹⁴ Zie de overwegingen in dit verslag (in verband met artikel 42 van de Conventie) over het beroep op bemiddeling.

⁹⁵ Zie officieel portaal van het AGAJ: http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?id=ajss_accueil.

- b. **procedures inzake risicobeoordeling opstellen bij de bepaling van de hoede- en bezoekrechten om het hoger belang van het kind in situaties van geweld te bepalen;**
- c. **zorgen voor een gepast gebruik van de wettelijke bepalingen die het mogelijk maken om de hoede- en bezoekrechten van de dader te beperken, op te heffen en/of te onderwerpen aan waarborgen telkens wanneer een situatie van geweld wordt vastgesteld en de bepaling van voorlopige hoede- en bezoekrechten bevorderen tot alle gemelde feiten van geweld tegen vrouwen correct werden geëvalueerd;**
- d. **een gepaste opleiding en de opstelling van beroepsrichtlijnen bevorderen om de betrokken beroepsbeoefenaars bewust te maken van de schadelijke gevolgen van geweld voor de kinderen, met inbegrip van kinderen die getuige zijn, en hen vertrouwd te maken met de bepalingen van de Istanbul-Conventie betreffende de regeling van het hoede- en bezoekrecht;**
- e. **de toegankelijkheid verbeteren van voorzieningen die ervoor zorgen dat de uitoefening van elk bezoek- of hoederecht de rechten en de veiligheid van het slachtoffer en de kinderen niet in gevaar brengt;**
- f. **de betrokken beroepsbeoefenaars in kennis stellen van de wetenschappelijke ongegrondheid van het 'ouderverstotingssyndroom' en de publieke opinie hiervan bewust maken.**

Vooruitgang op dit gebied zou moeten worden gemeten aan de hand van gegevens en analyses van de rechtspraak over de manier waarop de familierechtbanken omgaan met gewelddadige incidenten en hun beslissingen over het hoede- en bezoekrecht motiveren.

B. Strafrecht

151. Het Belgische strafwetboek bevat verschillende bepalingen die de in de artikelen 33 tot 40 van de Istanbul-Conventie bedoelde gedragsvormen strafbaar stellen. In het algemeen gaat het om algemene strafrechtelijke bepalingen in plaats van om bepalingen die gericht zijn op specifieke inbreuken. Bijlage C van het staatsverslag bevat gedetailleerde informatie over de lijst van toepasselijke inbreuken. De hierna volgende overwegingen hebben op limitatieve wijze betrekking op de inbreuken waarvoor GREVIO een afwijking heeft vastgesteld op de aanbevelingen van de Conventie en/of een mogelijke vorderingsmarge bij de uitvoering ervan.

1. Psychologisch geweld (artikel 33)

152. In België wordt psychologisch geweld als dusdanig erkend in de teksten betreffende het crimineel beleid⁹⁶. Aangezien het niet het voorwerp uitmaakt van een specifieke inbreuk, kan het worden aangepakt via verschillende inbreuken die worden omschreven in het strafwetboek, in het bijzonder bedreigingen (artikelen 329 en 330), onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 417*bis*), laster en de eerroof (artikel 443) en beledigingen (artikel 448). Deze misdrijven zijn echter voornamelijk bedoeld om eenmalige geïsoleerde handelingen te bestraffen en houden niet allemaal rekening met het repetitieve en langdurige aspect van geweld dat wordt gepleegd in de vorm van handelingen die, afzonderlijk genomen, niet noodzakelijk de drempel bereiken die de kwalificatie van misdrijf rechtvaardigt. Zo kunnen ze niet voldoende zijn om gedragingen van dwingende controle te bestraffen die zich op lange termijn vestigen en die typisch zijn voor relaties tussen partners die gekenmerkt worden door dominantie en geweld⁹⁷. GREVIO merkt bovendien op dat de gedragingen die op grond van artikel 33 van de Conventie moeten worden gecriminaliseerd, verschillen van de gedragingen die worden beoogd door artikel 34 van de Conventie betreffende pesterijen, waarvoor de Belgische wetgeving een specifieke bepaling van het Strafwetboek voorziet⁹⁸.

⁹⁶. COL 3/2006 en COL 4/2006.

⁹⁷ Toelichting bij de Istanbul-Conventie, paragrafen 180 en 181.

⁹⁸ Artikel 442*bis* van het Strafwetboek.

153. GREVIO merkt op dat een van de belangrijkste grieven die door de gespecialiseerde verenigingen voor slachtofferverdediging worden geformuleerd met betrekking tot de strafwetgeving is dat de invloed, het voortbestaan in de tijd of het feit dat partnergeweld kadert in een context van economische, administratieve en/of psychologische overheersing volledig zou worden verdoezeld⁹⁹. De strafmaat die van toepassing is op voormelde misdrijven lijkt evenmin evenredig te zijn met de ernst van partnergeweld, vooral wanneer dat zich heeft herhaald, ondanks het bestaan van verzwarende omstandigheden¹⁰⁰. De magistraten die GREVIO heeft ontmoet, gaven eveneens aan dat ze zich slecht uitgerust voelen met betrekking tot economisch geweld, hoewel bepaalde inbreuken toelaten om gedragingen strafbaar te stellen die de financiële autonomie van de partner aantasten en/of hem/haar in een preciaire situatie plaatsen zoals valsheid in geschriften en gebruik van valse geschriften (artikel 193), oplichting (artikel 496), organisatie van het bedrieglijk onvermogen (artikel 490bis) of diefstal (artikelen 463 en volgende).

154. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om maatregelen te nemen die het mogelijk maken psychologische gewelddaden te onderzoeken, te vervolgen en effectief te bestraffen door ten volle gebruik te maken van de toepasselijke bepalingen van het Strafwetboek of om eventueel nieuwe bepalingen in te voeren die beter zouden beantwoorden aan de vereisten van artikel 33 van de Istanbul-Conventie.

2. Seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting (artikel 36)

155. GREVIO feliciteert België met haar definitie van seksueel geweld, die steunt op het ontbreken van toestemming van het slachtoffer, in overeenstemming met de vereisten van artikel 36 van de Conventie. Zo definieert artikel 375, lid 1 van het Strafwetboek verkrachting als “elke daad van seksuele penetratie, van welke aard en met welk middel ook, gepleegd op een persoon die daar niet in toestemt”. Krachtens lid 2 van dit artikel kunnen geweld, dwang, bedreiging en list het gebrek aan toestemming als zodanig kwalificeren, maar deze omstandigheden worden op niet-exhaustieve wijze opgesomd en niet tot bestanddelen van het misdrijf verheven. Bovendien wordt een kind jonger dan 14 jaar vermoed niet te kunnen instemmen met een seksuele handeling en dit vermoeden is onweerlegbaar. Soortgelijke opmerkingen zijn vereist voor ander seksueel geweld dan verkrachting. Deze zijn strafbaar krachtens de bepalingen inzake aanranding van de eerbaarheid (artikelen 372 tot 374 van het Strafwetboek) die van toepassing zijn op elke seksuele handeling die wordt verricht onder dwang en/of die de seksuele integriteit van een persoon aantast, onafhankelijk van het gebruik van geweld of bedreigingen. Het strafrechtelijk arsenaal inzake seksueel geweld omvat bovendien het misdrijf voyeurisme (art. 371/1, lid 1 Sw.), dat het mogelijk maakt om – onder andere – de handelingen te bestraffen van diegene die zich na een sentimentele breuk schuldig maakt door opnames en/of beelden te verspreiden op het internet of op sociale netwerken zonder de vereiste toestemming. GREVIO is overigens verheugd over de recente wet van 16 april 2020 die de tekst van artikel 371/1 heeft verfijnd om de niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden en opnames er explicieter in op te nemen. Deze wet voorziet voortaan in een procedure die het mogelijk maakt deze beelden te blokkeren en te verwijderen, met inbegrip van boetes voor niet-meewerkende operatoren, en geeft het IGVM het recht om, met instemming van het slachtoffer of zijn rechthebbenden, in rechte op te treden voor elk misdrijf bedoeld in de artikelen 371/1 en 371/2 van het Strafwetboek.

156. Verkrachting en andere niet-toegestane daden van seksuele aard zouden volgens de beginselen van het internationaal recht van de mensenrechten moeten worden gedefinieerd als misdrijven tegen de lichamelijke integriteit en de seksuele autonomie van een persoon¹⁰¹, eerder dan

⁹⁹ Zie p. 82 van het alternatief verslag.

¹⁰⁰. Meer gedetailleerde overwegingen betreffende de verzwarende omstandigheden worden verder uitgewerkt in dit verslag, in samenhang met artikel 46 van de Conventie.

¹⁰¹. Zie Handboek wetgeving geweld tegen vrouwen, Organisatie van de Verenigde Naties voor gendergelijkheid en empowerment van vrouwen, 2012, p. 12.

als misdrijven tegen de moraliteit, het openbare fatsoen, de eer of het gezin en de maatschappij. Welnu, in België wordt seksueel geweld behandeld in boek 2, titel VII van het Strafwetboek, getiteld “Misdrijven en wanbedrijven tegen de orde der familie en tegen de openbare zedelijkheid”. Zoals in een rapport van 2017¹⁰² werd benadrukt, moet de juridische categorisering van seksuele misdrijven volgens de begrippen “eer” of “moraliteit” om verschillende redenen worden uitgesloten. Het is immers historisch gezien een uitvloeisel van praktijken en overtuigingen die het idee bestendigen dat vrouwen de dragers zijn van de “moraal” van een samenleving en het bevordert een omgeving die daders vrijstelt van seksueel en ander geweld tegen vrouwen en die de verantwoordelijkheid voor geweld bij de slachtoffers legt. In België heeft GREVIO kunnen vaststellen dat deze categorisering tot uiting komt in de gangbare uitdrukkingen “zedendelicten”, “zedendonderzoek”, “zedenspecteur” in de praktijk van de betrokken beroepsbeoefenaars.

157. GREVIO feliciteert de Belgische overheid met haar definitie van seksueel geweld die gebaseerd is op het ontbreken van de vrije en geïnformeerde toestemming van het slachtoffer, maar nodigt de overheid uit om de manier waarop deze vormen van geweld gekwalificeerd worden door de strafwetgeving, als overtredingen van “de orde der familie” en “de openbare zedelijkheid”, te wijzigen en deze vormen van geweld te kwalificeren als misdrijven tegen de lichamelijke integriteit en de seksuele autonomie van de slachtoffers.

3. Gedwongen huwelijken (artikel 37)

158. Krachtens artikel 391sexies van het Belgisch Strafwetboek riskeert elke persoon die een persoon dwingt een huwelijk aan te gaan door geweld of bedreigingen een gevangenisstraf van 3 maanden tot 5 jaar. Artikel 391octies van dezelfde codex breidt deze bescherming uit tot slachtoffers van gedwongen samenwoning. Wat het gedrag betreft dat wordt beschreven in de tweede paragraaf van artikel 37 van de Conventie, namelijk het feit dat een persoon wordt misleid om hem naar het grondgebied van een derde staat te brengen met het doel hem tegen zijn wil te huwen, hebben de autoriteiten GREVIO ervan op de hoogte gebracht dat dit gedrag kan worden aangeklaagd via het misdrijf van mensenhandel bedoeld in art. 433quinquies van het Belgische strafwetboek. GREVIO merkt in dit opzicht op dat de toepasselijkheid van deze bepaling om het gedrag bedoeld in de tweede paragraaf van artikel 37 van de Conventie voort te zetten, niet of nauwelijks het voorwerp heeft uitgemaakt van een feitelijke controle door de rechtbanken. GREVIO is van oordeel dat dit een controle vereist van de geschiktheid van de geldende wetgeving om in dat geval vervolging mogelijk te maken. Op basis van de resultaten van deze analyse zou kunnen worden overwogen om meer conceptuele duidelijkheid te verschaffen in de strafwetgeving die de verbanden en tegelijkertijd de verschillen aangeeft tussen gedwongen huwelijken en mensenhandel, bijvoorbeeld door de overtreding van artikel 391sexies van het Strafwetboek uit te breiden zodat het gedrag waarvan sprake in artikel 37, lid 2, van de Conventie uitdrukkelijk wordt opgenomen.

159. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten ten stelligste aan om de geldende strafwetgeving grondig na te gaan om te zien of deze geschikt is voor strafrechtelijke vervolging wanneer een persoon een volwassene of een kind opzettelijk naar het grondgebied van een andere staat lokt met de bedoeling deze volwassene of dat kind te dwingen tot het aangaan van een huwelijk, overeenkomstig artikel 37, lid 2 van de Istanbul-Conventie, om te bepalen of de toepasselijke wetsbepalingen moeten worden gewijzigd/geïntegreerd.

4. Gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie (artikel 39)

160. In België wordt gedwongen abortus strafbaar gesteld op grond van de artikelen 348 en 349 van het Strafwetboek. Gedwongen sterilisatie kan dan weer worden aangeklaagd door het misdrijf van opzettelijke slagen en verwondingen met of zonder de verzwarende omstandigheden voorzien in

¹⁰². Equality now, the world's shame. The global rape epidemic. How laws around the world are failing to protect women and girls from sexual violence, 2017, zie p. 22.

de artikelen 398 en volgende van het Strafwetboek en de bepalingen betreffende de onmenselijke of vernederende behandeling voorzien in de artikelen 417*bis* en volgende van het Strafwetboek. In het therapeutische domein vloeien bijkomende waarborgen voort uit de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt en uit artikel 54 van de code van medische deontologie die het recht van de patiënt beschermen om vrij in te stemmen met elke tussenkomst van de beroepsbeoefenaar mits voorafgaande informatie.

161. Ondanks deze maatregelen maakt een rapport van gespecialiseerde ngo's uit 2013¹⁰³ melding van het risico op gedwongen sterilisatie waaraan vrouwen met een handicap worden blootgesteld. In dit verslag wordt de vooruitgang erkend die mogelijk is door de wet van 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid, maar wordt opgemerkt dat "deze nieuwe wetgeving het in bepaalde gevallen nog steeds mogelijk maakt dat derden hun toestemming geven in plaats van de betrokken persoon en dat er bijgevolg sterilisatiepraktijken worden uitgevoerd". Dit risico wordt ook vermeld in de schriftelijke bijdrage van het Belgian Disability Forum aan GREVIO en in zijn alternatief verslag van 2019 aan het CEDAW-comité, dat het risico van gedwongen sterilisatie van vrouwen met een handicap in een meer algemene context plaatst van miskenning van hun rechten op seksuele en reproductieve gezondheid.

162. GREVIO herinnert eraan dat het doel van artikel 39 van de Conventie niet is om elke medische of chirurgische ingreep strafbaar te stellen die bijvoorbeeld wordt uitgevoerd om hulp te verlenen aan een vrouw die niet in staat is om toestemming te geven. Het doel ervan is veeleer het belang te benadrukken van de eerbiediging van de rechten van vrouwen op het gebied van voortplanting door hen toe te laten vrij te beslissen over het aantal en de spreiding in de tijd van hun zwangerschappen en door hen toegang te garanderen tot relevante informatie over de natuurlijke reproductie en de gezinsplanning¹⁰⁴.

163. GREVIO verzoekt de Belgische overheid ervoor te zorgen dat de bestaande bepalingen inzake gedwongen abortus en sterilisatie de mogelijkheid bieden om vrouwen met een handicap te beschermen tegen deze vorm van geweld, overeenkomstig de vereisten van artikel 39 van de Istanbul-Conventie.

5. Sancties en maatregelen (artikel 45)

164. Overwegingen met betrekking tot de toepassing van straffen en sancties op overtredingen die onder het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie vallen, worden verder in dit verslag uitgewerkt, onder hoofdstuk VI, in samenhang met de artikelen 49 en 50 van de Conventie.

6. Strafverzwarende omstandigheden (artikel 46)

165. GREVIO merkt met tevredenheid op dat de Belgische wetgeving inzake strafverzwarende omstandigheden verschillende vorderingen heeft gemaakt. Bij wijze van voorbeeld kan melding worden gemaakt van de verzwarende omstandigheid die van toepassing is op partnergeweld (artikel 410 van het strafwetboek) of van de omstandigheid die verband houdt met de drijfveer van de misdaad, die de haat jegens een persoon zou inhouden, onder meer op basis van zijn/haar geslacht (artikel 405*quater* van het strafwetboek). Hieruit volgt dat de meeste omstandigheden opgesomd in artikel 46 van de Conventie in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de straffen met betrekking tot de inbreuken die door deze Conventie worden vastgesteld. GREVIO merkt echter op dat een vooruitgang mogelijk blijft.

¹⁰³. Alternatief verslag opgestart en gecoördineerd door het Belgian Disability Forum krachtens het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, opgesteld volgens de nieuwe facultatieve procedure (CAT/BEL/Q/3), september 2013.

¹⁰⁴. Paragraaf 206 van het toelichtend verslag van de Conventie.

166. Meer in het bijzonder kan het feit dat het misdrijf werd gepleegd ten aanzien van een vroegere of huidige echtgenoot of partner (artikel 46, *a* lid van de Conventie) slechts een strafverzwaring veroorzaken voor bepaalde limitatief opgesomde misdrijven, met name opzettelijke doding en het opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel, terwijl het van toepassing zou moeten kunnen zijn op alle misdrijven die onder de reikwijdte van de Conventie vallen. Het strafwetboek voorziet evenmin in een strafverzwaring voor het plegen van het misdrijf in aanwezigheid van een kind (artikel 46, lid *d* van de Conventie), noch wanneer de dader eerder werd veroordeeld voor feiten van gelijkaardige aard (artikel 46, lid *i*, van de Conventie). De autoriteiten hebben aangegeven dat de afwezigheid van een wettelijke verankering van dergelijke verzwarende omstandigheden in het rechtsstelsel geen beletsel zou vormen voor het in aanmerking nemen ervan door de rechters¹⁰⁵. Er werden echter geen precieze aanwijzingen gegeven betreffende de wettelijke bepalingen die toelaten dit resultaat te bereiken.

167. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om de toepasselijke wetgeving en de relevante gerechtelijke praktijken te evalueren om na te gaan in welke mate deze zouden moeten worden gewijzigd opdat de omstandigheden beschreven in artikel 46 van de Istanbul-Convention in aanmerking kunnen worden genomen als strafverzwarende omstandigheden met betrekking tot vormen van geweld beoogd door de Conventie.

7. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling

168. Op strafrechtelijk vlak wordt de bemiddeling enerzijds geregeld door artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering en anderzijds door de bepalingen ingevoegd in de wet van 22 juni 2005 betreffende de bemiddeling tot schadeloosstelling. Deze bepalingen zijn gebaseerd op het beginsel van de vrije deelname van de partijen. Wat de strafbemiddeling betreft (artikel 216 ter van het Wetboek van Strafvordering), wordt dit principe in COL 4/2006 met een belangrijke precisering opgenomen: de strafbemiddeling moet met voorzichtigheid worden overwogen in situaties van partnergeweld, die vaak gekenmerkt worden door een dominante verhouding tussen de partners. De beslissing om een beroep te doen op strafbemiddeling is een voorrecht van het parket en betreft enkel feiten die niet strafbaar zijn met een gevangenisstraf van meer dan twee jaar of met een zwaardere straf. De strafbemiddeling veronderstelt de vergoeding of het herstel van de schade die door het misdrijf wordt veroorzaakt. Wanneer alle door het parket opgelegde voorwaarden (bijvoorbeeld een taakstraf, een sensibiliseringsprogramma gevolgd hebben, de kosten van analyse en expertise betaald hebben) vervuld zijn door de dader, vervalt de strafvordering.

169. GREVIO herinnert aan de dominante context die inherent is aan partnergeweld, aan de strategie van de daders en bijgevolg aan het risico dat een slachtoffer aarzelt of zich niet in staat voelt om een bemiddeling te weigeren, uit angst voor toekomstig geweld of represailles vanwege de geweldpleger. Dit risico is des te groter wanneer de betrokken beoefenaars van juridische beroepen, en in het bijzonder de magistraten, en de bemiddelaars niet zijn opgeleid in de dynamiek en de risico's van geweld tegen vrouwen en de gevolgen ervan voor kinderen. GREVIO herinnert er in dit verband aan dat de ongelijke machtsverhoudingen tussen slachtoffers en daders het vermogen van het slachtoffer kunnen beïnvloeden om vrijwillig tot bemiddeling over te gaan en het slachtoffer kunnen blootstellen aan nieuw geweld. Dit gevaar ligt ten grondslag aan de praktijk van sommige landen om strafrechtelijke bemiddeling inzake geweld tegen vrouwen te verbieden. In een context die wordt gekenmerkt door hoge percentages van seponeringen¹⁰⁶ kan het beroep op bemiddeling bovendien bijdragen tot het creëren van het gevoel dat, in het licht van de samenleving, geweld geen misdrijf zou vormen dat een strafrechtelijke veroordeling rechtvaardigt.

¹⁰⁵. Staatsrapport, p. 50.

¹⁰⁶. Zie de overwegingen in dit verslag met betrekking tot artikel 50 van de Conventie.

170. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het gebruik van strafrechtelijke bemiddeling in gevallen van geweld tegen vrouwen gebaseerd is op de volledige eerbiediging van de rechten, behoeften en veiligheid van de slachtoffers. Dergelijke maatregelen moeten ervoor zorgen dat:

- a. vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld aan wie een strafrechtelijke bemiddeling wordt voorgesteld, in het kader van een dergelijke procedure op de hoogte worden gebracht van hun rechten, in het bijzonder wat het niet-verplichte karakter van de bemiddeling en de mogelijkheid om deze te weigeren betreft;**
- b. bemiddeling alleen wordt aangeboden aan vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld en die vrij kunnen beslissen om de procedure te aanvaarden of te weigeren;**
- c. rechters, bemiddelaars en rechtsbeoefenaars die betrokken zijn bij de beslissing om een beroep te doen op bemiddeling en bij de toepassing ervan, worden opgeleid inzake geweld tegen vrouwen en worden geïnformeerd de risico's die slachtoffers kunnen lopen in het kader van bemiddeling.**

171. Op burgerlijk vlak wordt bemiddeling in ruime mate aangemoedigd door de familierechtbanken om te komen tot een minnelijke schikking van geschillen van persoonlijke en/of vermogensrechtelijke aard binnen het koppel, of het nu gaat om de uitoefening van de omgangsrechten ten aanzien van de kinderen, de verdeling van de goederen en de financiële bijdrage van elke ouder aan de opvoeding van de kinderen of de alimentatie van de echtgeno(o)t(e). Bemiddeling is mogelijk zodra de beslissing tot scheiding zich opdringt, maar ook vóór of tijdens de gerechtelijke procedure, alsook na de scheiding of echtscheiding, wanneer de genomen beslissingen niet meer overeenstemmen met de situatie. Bij de verschijning van de partijen op de inleidingszitting hoort de rechter de partijen over de wijze waarop zij hebben getracht het geschil in der minne op te lossen vóór de inleiding van de zaak, en om te bepalen of een minnelijke schikking denkbaar is. De griffie informeert de partijen over de mogelijkheid tot bemiddeling, verzoening en elke andere wijze van minnelijke oplossing van conflicten door hen een informatiebrochure over het thema bemiddeling en de lijst van de familiale bemiddelaars toe te sturen. . Het beroep op bemiddeling werd verder gepromoot met de wet van 18 juni 2018¹⁰⁷. De tekst van deze wet onderstreept de verplichte dimensie van deze alternatieve wijze van conflictoplossing. Artikel 1734 van het gerechtelijk wetboek, gewijzigd door deze wet, bepaalt immers uitdrukkelijk dat de rechter een bemiddeling kan bevelen, zelfs indien een partij zich daartegen zou verzetten¹⁰⁸.

172. In België is bemiddeling in ruime zin wijdverbreid buiten de rechtbanken, op initiatief van de hulp- en bijstandsdiensten. De aanpak is echter niet uniform in het land. In Wallonië wordt voorzichtiger omgesprongen met de praktijk, gelet op de ongelijke verhouding binnen het koppel naar aanleiding van het geweld en de mogelijke risico's voor de veiligheid van het slachtoffer en de kindersin. Een vergelijkbaar niveau van voorzichtigheid en gevoeligheid voor de ongelijkheden die inherent zijn aan de relatie slachtoffer-dader van geweld is niet waarneembaar in Vlaanderen. Hier lijkt de bemiddeling zowel tussen partners als tussen ouders en kinderen en familieleden centraal te staan in de kettingreactie van de FJC's en het aanbod van ondersteunende diensten vanuit de CAW's¹⁰⁹.

¹⁰⁷. Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing.

¹⁰⁸. De bepaling van artikel 1734 van het Gerechtelijk Wetboek luidt als volgt: "Wanneer de rechter van mening is dat een verzoening tussen de partijen mogelijk is, kan hij, ambtshalve of op verzoek van een van de partijen, op de inleidingszitting, op een zitting waarop de zaak wordt verdaagd naar een nabije datum of op een zitting die ten laatste op de laatste dag van de maand die volgt op die van de neerlegging van de eerste conclusies van de verweerder is bepaald, na de partijen gehoord te hebben, een bemiddeling bevelen. Indien alle partijen daartegen gekant zijn, kan de rechter geen bemiddeling bevelen".

¹⁰⁹. Zie p. 52 van het staatsrapport.

173. In hun rapport¹¹⁰ deelde de overheid GREVIO mee dat een algemene hervorming rond bemiddeling in familiale zaken aan de gang was. GREVIO merkt op dat deze hervorming de gelegenheid biedt om rekening te houden met de opmerkingen die in dit verslag worden gemaakt op grond van artikel 48 van de Conventie, alsook met andere daarmee verband houdende opmerkingen op grond van artikel 26 over de bescherming en ondersteuning van kinderen die getuige zijn en artikel 31 over de voogdij en omgangsregeling.

¹¹⁰. Ibid.

174. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om:

- a. de toepasselijke wettelijke bepalingen inzake bemiddeling in overeenstemming te brengen met het verbod opgelegd in artikel 48 op verplichte alternatieve procedures van geschillenregeling in situaties van geweld tegen vrouwen;**
- b. passende maatregelen te nemen om de betrokken beroepsbeoefenaars, in het bijzonder de magistraten, bemiddelaars en operatoren van ondersteunende diensten, op te leiden, bewust te maken en hun werking te omkaderen, zodat zij in staat zijn om vormen van geweld tussen partners op te sporen en te onderscheiden van conflictsituaties en de opportuniteit kunnen evalueren om over te gaan tot bemiddeling in het licht van de vereiste om de rechten en de belangen van het slachtoffer te respecteren.**

VI. Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen

175. Om ervoor te zorgen dat de daders van alle vormen van geweld tegen vrouwen volledig verantwoordelijk worden gesteld voor hun daden, moeten de strafrechtelijke diensten en het strafrecht adequaat op deze daden reageren. Hoofdstuk VI van de Istanbul-Conventie bevat een reeks maatregelen om ervoor te zorgen dat de verschillende vormen van geweld waarop de Conventie betrekking heeft, aanleiding geven tot gerechtelijke onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen.

A. Onmiddellijke respons, preventie en bescherming (artikel 50)

176. De versterking van de politieke en justitiële respons op geweld tegen vrouwen in België is grotendeels te danken aan de recente goedkeuring van richtsnoeren voor crimineel beleid. Deze hebben tot doel een uniform systeem te ontwikkelen voor de onderkenning van geweldsituaties door de politiediensten en de parketten, de minimummaatregelen te bepalen die moeten worden toegepast in alle gerechtelijke arrondissementen en de politie- en gerechtelijke actoren instrumenten en referenties aan te reiken ter ondersteuning. Wat het partnergeweld betreft, is het referentie-instrument de gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en van het College van procureurs-generaal betreffende het strafrechtelijk beleid inzake partnergeweld (COL 4/2006), die in 2015 werd herzien. De uitvoering van deze omzendbrief, doorgaans omzendbrief “Nultolerantie” genoemd, berust op een systeem van benoeming van een referentieagent per politiezone en van een referentiemagistraat per gerechtelijk arrondissement. Het is hun verantwoordelijkheid om de omzendbrief bekend te maken en op te treden als schakel tussen de verschillende institutionele en niet-institutionele actoren die betrokken zijn bij geweld, om de interacties te bevorderen en een multidisciplinaire en gecoördineerde aanpak van geweld te garanderen. COL 4/2006 moedigt de opstelling aan van lokale antigeweldplannen op het niveau van elk gerechtelijk arrondissement, alsook de sluiting van samenwerkingsprotocollen tussen de gerechtelijke overheden, de politiediensten, de openbare diensten en de privéverenigingen die betrokken zijn bij de opvang, de begeleiding en de bescherming van de slachtoffers en hun kinderen.

177. Seksueel geweld maakt het voorwerp uit van de ministeriële richtlijn betreffende de seksuele agressie set of SAS (COL 4/2017). De doelstellingen van deze omzendbrief zijn het uniformiseren en optimaliseren van de inzameling van bewijselementen in geval van verkrachting of aanranding van de eerbaarheid, waarbij het secundair slachtofferschap van het slachtoffer wordt voorkomen. De laatste herziening van de richtlijn heeft bijgedragen tot een betere samenwerking tussen parketten en ziekenhuizen. GREVIO neemt met belangstelling kennis van opname in de omzendbrief van een nieuw hoofdstuk dat politieagenten en artsen sensibiliseert omtrent het belang van de beoordeling van de hypothese van seksueel geweld door toedoen van drugs (*drug facilitated sexual assault*). De actie van de strafrechtelijke diensten in geval van seksueel geweld wordt eveneens omkaderd door een specifieke gids en de handleiding rond “zedenmisdrijven”.

178. Het geweld dat verband houdt met de zogenaamde eer, genitale verminking van vrouwen en gedwongen huwelijken en wettelijke samenwoningen worden omkaderd door de gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en van het College van procureurs-generaal (COL 6/2017). GREVIO feliciteert de autoriteiten met dit specifieke beleidsinstrument, dat België positioneert bij de verdragsluitende partijen en die wetten en/of beleid hebben ontwikkeld voor dit soort gendergerelateerd geweld. In dezelfde geest als COL 4/2017 wil COL 6/2017 een beter begrip van deze realiteiten bevorderen bij diegenen die werkzaam zijn op het terrein en steunt het op gelijkaardige werkingsmechanismen: een netwerk van referentieagenten en referentiemagistraten, controlelijsten die hun besluitvormingsprocessen sturen, een coderingssysteem voor misdrijven en een multidisciplinaire aanpak waarbij de jeugdhulpverlening, de familierechtbanken en de diensten voor slachtofferonthaal betrokken zijn. De omzendbrief, die het resultaat is van overleg met de gespecialiseerde ngo's, moet jaarlijks worden geëvalueerd door de procureur-generaal, met

medewerking van de vertegenwoordigers van instellingen en organisaties van het maatschappelijk middenveld die actief zijn op het gebied van geweld in naam van de zogenaamde eer.

1. Melding aan de strafrechtelijke diensten en onderzoeken van deze diensten

179. De actoren van het maatschappelijk middenveld die door GREVIO werden ondervraagd, erkennen dat de goedkeuring van deze omzendbrieven een fundamentele rol heeft gespeeld bij de evolutie van de praktijken inzake de behandeling van geweld. Deze tendens wordt ondersteund door het in aanmerking nemen van seksueel geweld en intrafamiliaal geweld als prioritaire criminaliteitsfenomenen die bestreden moeten worden in het gemeenschappelijk nationaal veiligheidsplan (NVP) van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie¹¹¹, alsook in de zonale veiligheidsplannen die ingevoerd werden binnen de 184 bestaande politiezones in het land.

180. Ondanks deze inspanningen, die GREVIO toejuicht, heeft een representatieve kwalitatieve studie in de Franse Gemeenschap¹¹² aangetoond dat er nog steeds structurele problemen zijn in de reactie van de politie op geweld, in het bijzonder partnergeweld. Deze studie wijst er in de eerste plaats op dat de strafrechtelijke diensten in bepaalde gevallen blijven weigeren de klacht van het slachtoffer te registreren: deze terughoudendheid wordt beschouwd als het gevolg van de miskennis van het fenomeen van geweld en de banalisering ervan. Het minimaliseren van geweld gaat soms gepaard met het verantwoordelijk stellen van vrouwen, die worden beschouwd als schuldigen aan de geweldssituatie waarin ze zich bevinden. Naast de ongepaste en niet-geruststellende klachtvoorwaarden wijst de studie ook op gevallen van gebrek aan snelheid of proactiviteit van de politiediensten, zelfs gevallen van weigering van tussenkomst, zonder rekening te houden met het gevaar waaraan het slachtoffer is blootgesteld. Een derde probleem betreft het gebrek aan coördinatie met de gespecialiseerde diensten en een onaangepaste opvolging en begeleiding, ook in risicosituaties wanneer de vermelde handelingen niet strafbaar zijn. Het alternatief verslag¹¹³ dat aan GREVIO werd overhandigd, illustreert in het algemeen het aandeel van de verantwoordelijkheid dat ligt bij de wetshandhavingdiensten in gevallen waar slachtoffers onvoldoende geïnformeerd worden over hun rechten en de beschikbare opties.

181. GREVIO merkt meteen op dat een antwoord wordt gegeven op een aantal van de vermelde problemen in COL 4/2006. De omzendbrief pleit immers voor kennis over het geweld en bijlage 2 biedt een schema van de verschillende fasen van de geweldscyclus waarmee het gedrag van de dader en het slachtoffer kan worden ontleed. Hij benadrukt ook de noodzaak van een snel en kordaat optreden van de politie, gebaseerd op een goede evaluatie van de risico's van herhaling van gewelddaden. De omzendbrief en andere relevante teksten zoals het NVP hebben echter een belangrijke beperking: ze vermelden op geen enkel ogenblik de ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen, die vrouwen bijzonder kwetsbaar maken voor geweld. GREVIO herinnert er in dit verband aan dat hoewel de Conventie de toepassing ervan op alle slachtoffers van huiselijk geweld aanmoedigt, zij vraagt om bijzondere aandacht te besteden aan vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld op grond van geslacht en te erkennen dat huiselijk geweld hen onevenredig treft¹¹⁴. Een genderneutrale aanpak vormt een belangrijke belemmering voor het vermogen van de omzendbrief om de seksistische vooroordelen weg te nemen van degenen die de uitvoering ervan zouden moeten verzekeren, met name de politiediensten. Een verkeerde beoordeling van een context van geweld kan ertoe leiden dat politieagenten de feiten registreren als 'familiaal geschil'¹¹⁵. GREVIO erkent dat de registratie onder

¹¹¹. Nationaal Veiligheidsplan (NVP) 2016-2019, "Samen, naar de kern van de zaak", gebaseerd op de Kadernota Integrale Veiligheid 2015-2019 die ook een gemeenschappelijk veiligheidsdocument is voor deze twee ministers.

¹¹². *Violences faites aux femmes : pourquoi la police doit jouer son rôle?*, Vie féminine, Brussel, 2018.

¹¹³. Zie pp. 60 en 61.

¹¹⁴. Artikel 2 van de Conventie.

¹¹⁵. Zie p. 12 van COL 4/2006: "Indien het aangeklaagde of vastgestelde gedrag geen misdrijf lijkt te zijn, zal een proces-verbaal onder tenlasteleggingscode 42 (familiaal geschil) worden opgemaakt."

'familiaal geschil' tot doel heeft een dossier samen te stellen, ook al is er nog geen strafrechtelijke inbreuk gepleegd, zodat de magistraten nadien kunnen worden geraadpleegd bij de samenstelling van het strafdossier. Het neemt eveneens nota van de informatie volgens welke de processen-verbaal objectief de situatie beschrijven en de positie van de vrouw in aanmerking worden genomen. GREVIO blijft er echter bij dat dit coderingscriterium ongeschikt lijkt, aangezien het gebruik maakt van een concept – dat van het "conflict" of "geschil" – dat historisch werd ingeroepen om geweld tegen vrouwen te ontkennen, te minimaliseren of te miskennen, door de dader en het slachtoffer op hetzelfde niveau te plaatsen en de ongelijkheden weg te werken die ontstaan in een context van geweld, zelfs indien er geen misdrijf is.

182. Aangezien ze niet bindend zijn, is het moeilijk om een zicht te krijgen op de effectieve toepassing van omzendbrieven van crimineel beleid. Het maatschappelijk middenveld wijst erop dat de uitvoering ervan willekeurig blijft, naargelang de wil van de zonechefs en/of de individuele politieagenten, en dat de overheid een algemene visie op de situatie ontbeert bij gebrek aan een regelmatige evaluatie van de politiepraktijken. De uitvoering van de omzendbrieven druipt bovendien in tegen de afwezigheid, in bepaalde politiezones en/of gerechtelijk arrondissement, van lijsten van politieagenten en van referentiemagistraten inzake geweld; wanneer deze lijsten bestaan, zijn ze niet altijd gekend. In een algemene context die wordt gekenmerkt door een sterke daling van het federale budget dat wordt toegekend aan de politie- en gerechtelijke sectoren¹¹⁶, genereren de omzendbrieven nieuwe verantwoordelijkheden zonder de menselijke en financiële middelen vrij te maken die nodig zijn voor de uitvoering ervan.

183. Er is ook bezorgdheid geuit over het vermogen van strafrechtelijke diensten om misdrijven in verband met de zogenaamde eer op te sporen en adequaat onderzoek te verrichten. Dit tekort lijkt vooral te wijten te zijn aan het feit dat de politieagenten de onderliggende dynamiek niet goed kennen en er onvoldoende bewust van zijn, waardoor ze minder goed in staat lijken te zijn om de veiligheid en de bescherming van de slachtoffers van deze misdrijven te verzekeren. Waar COL 06/2017 nu bepaalt dat een proces-verbaal moet worden opgesteld en overgemaakt aan het parket in alle gevallen van eergerelateerd geweld, ongeacht of het vastgestelde gedrag al dan niet een misdrijf uitmaakt, hebben de gespecialiseerde ngo's aan GREVIO gemeld dat de agenten op het terrein regelmatig weigeren de klacht te acteren en/of de feiten aan het parket te melden in geval van risico op misdrijf en/of poging tot misdrijf¹¹⁷. Bovendien zou het huidige coderingssysteem de strafrechtelijke diensten niet in staat stellen om gevallen van risico op seksuele verminking van vrouwen prioritair en met aandacht voor het potentiële gevaar voor de slachtoffers te behandelen¹¹⁸.

184. Als algemene opmerking noteert GREVIO lage meldingspercentages voor geweld. Op basis van de beschikbare statistieken en het slachtofferonderzoek dat in 2010 werd uitgevoerd op initiatief van het IGVM, wordt geschat dat slechts 3,3 % van de personen die verklaren slachtoffer te zijn van partnergeweld, een klacht indient bij de politie¹¹⁹. In het licht van de andere vormen van partnergeweld (psychisch, seksueel en economisch) is fysiek geweld veel meer aanwezig bij situaties in de gerechtelijke sfeer (62%) dan bij situaties waarvan melding in het slachtofferonderzoek (ongeveer 10%)¹²⁰, wat zou kunnen betekenen dat een groot aantal psychische, seksuele en economische feiten van geweld die binnen het koppel werden gepleegd, niet tot de kennis van de strafrechtelijke diensten komen. Wat seksueel geweld betreft, vertonen de (niet-gendergebonden) gegevens uit de

¹¹⁶. Zie hiervoor paragraaf 184 en 185 van het rapport van de GRETA over de implementatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel door België (tweede evaluatiecyclus), november 2017.

¹¹⁷. Alternatief verslag, p. 73.

¹¹⁸. Gezamenlijk alternatief verslag overhandigd aan GREVIO door de Belgische GAMS-tak, de ngo Intact en de Europese federatie End FGM, p. 9.

¹¹⁹. Charlotte Vanneste, *Het strafrechtelijk beleid op het vlak van partnergeweld : een evaluatie van de rechtspraktijk en de gevolgen ervan inzake recidive*, Brussel, maart 2016.

¹²⁰. *Ibid.*

politiestatistieken van criminaliteit een geschat percentage van 82% misdrijven die in 2018 niet werden gemeld aan de politie¹²¹. Op het vlak van seksisme is het verschil tussen de politiegegevens¹²² (45 feiten geregistreerd in 2017) en de cijfers uit een prevalentieonderzoek van 2016¹²³, volgens welke 98% van de Belgische vrouwen ooit in hun leven slachtoffer is geweest van straatintimidatie, frappant. Uit de enquête over geweld tegen vrouwen van 2014, die werd uitgevoerd door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, blijkt dat 22% van de slachtoffers in België met de politie heeft gesproken over de meest ernstige gewelddaden die een partner tegen hen pleegde, tegenover 14% voor het Europese gemiddelde. Gezien het zwarte cijfer van slachtoffers die geen klacht indienen, verwelkomt GREVIO de lopende initiatieven van de strafrechtelijke diensten om het indienen van klachten aan te moedigen en te vergemakkelijken, met name door middel van bewustmakingsacties die zo dicht mogelijk bij de bevolking worden gevoerd.

185. GREVIO streeft ernaar meer niet-gemelde gevallen van geweld aan het licht te brengen en spoort de Belgische overheid tegelijkertijd ertoe aan alle betrokken strafrechtelijke diensten de nodige resources, kennis en middelen te verschaffen om snel en adequaat te reageren op alle vormen van geweld waarop de Istanbul-Conventie betrekking heeft. Daartoe moet de overheid met name :

- a. ervoor zorgen dat in de documenten van het strafbeleid en de relevante werkinstrumenten een genderdimensie wordt opgenomen die rekening houdt met de ongelijke dynamiek tussen vrouwen en mannen die meespeelt in situaties van geweld, alsook met de onevenredige impact van geweld op vrouwen;
- b. een herziening overwegen van het coderingssysteem dat door de strafrechtelijke diensten wordt gehanteerd om dit af te stemmen op de aard en de ernst van de feiten, alsook op het gevaar voor het slachtoffer;
- c. maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de relevante instrumenten van het strafbeleid doeltreffend worden toegepast, met name door de werking van de referentieberoepsbeoefenaars te ondersteunen, de toepassing ervan regelmatig evalueren in samenwerking met de gespecialiseerde instellingen en ngo's en de resultaten van deze evaluaties openbaar maken;
- d. de informatie en begeleiding van slachtoffers door de strafrechtelijke diensten verbeteren, in het kader van een solide samenwerking met de diensten voor ondersteuning en slachtofferhulp en de ngo's die gespecialiseerd zijn in de ondersteuning van slachtoffers.

2. Rol van de rechtsvervolgning en veroordelingspercentages

186. Uit de studie in opdracht van het College van procureurs-generaal om de praktische uitvoering van de COL 4/2006 te evalueren, blijkt een stand van zaken van de rechtspraak inzake partnergeweld¹²⁴. Volgens dit onderzoek bedraagt onder de beklaagden voor wie een inbreuk werd vastgesteld¹²⁵, het aandeel beklaagden die nooit het voorwerp uitmaakten van een rechterlijke beslissing (5%) of nooit op enig ogenblik het voorwerp uitmaakten van enige andere beslissing dan de seponering (65%), in totaal 70%. Op basis van deze vaststelling concludeerde het onderzoek dat er voor meer dan één op drie beklaagden (34%) geen effectieve gerechtelijke reactie leek te zijn

¹²¹. www.stat.federalepolitie.be

¹²² Tabel 20 van bijlage E van het staatsrapport.

¹²³. "Sexisme bientôt fini ? – Where do we stand on sexism?", Jump for equality, 2016.

¹²⁴. Charlotte Vanneste, *Het strafrechtelijk beleid op het vlak van partnergeweld : een evaluatie van de rechtspraak en de gevolgen ervan inzake recidive*, Brussel, maart 2016.

¹²⁵. Gevallen van huiselijk geweld kunnen immers worden doorverwezen naar het parket op basis van de vaststelling van een "familiaal geschil" zonder dat het gemelde gedrag als misdrijf wordt gekwalificeerd.

ingezet, met grote variaties van gerechtelijk arrondissement tot gerechtelijk arrondissement. Volgens het Wetboek van Strafvordering¹²⁶ kunnen verschillende redenen worden ingeroepen door het parket om te beslissen tot seponering. Daaronder valt het feit dat de situatie ondertussen is geregulariseerd, dat er onvoldoende bewijzen zijn, dat de sociale weerslag van het misdrijf beperkt is of dat de schade miniem is, of dat het parket andere prioriteiten heeft. Voormeld onderzoek identificeerde het grote aandeel van seponeringen die verwijzen naar de reden dat de situatie geregulariseerd wordt (32%). Volgens informatie van de overheid wordt in bepaalde gevallen ook het motief van andere prioriteiten ingeroepen. Wat de aard van de uitgesproken rechterlijke beslissingen betreft, blijkt dat van alle beklaagden wegens partnergeweld 18% naar de rechtbank werd verwezen; onder hen werd 7% een strafbemiddeling aangeboden en werd 11% veroordeeld. In 21% van de veroordelingen werd een gevangenisstraf opgelegd, met een gemiddelde duur van zes maanden, terwijl 70% van de veroordeelden een boete kregen.

187. Wat de andere vormen van geweld betreft die een disproportionele impact hebben op vrouwen, kunnen we vaststellen dat er relatief weinig zaken zijn binnengekomen bij het parket, in combinatie met hoge – zij het dalende – cijfers van verlies van bewijzen¹²⁷. Op basis van de gerechtelijke statistieken die de autoriteiten aan GREVIO hebben overhandigd¹²⁸, zien we bijvoorbeeld een seponeringsgraad in verkrachtigingszaken van ongeveer 50%¹²⁹, terwijl in zaken rond aanranding van de eerbaarheid een gelijkaardig percentage werd waargenomen in 2015, maar sindsdien sterk is gedaald¹³⁰. In de loop van de jaren 2015 tot 2018 werden er geen gevallen van vrouwelijke genitale verminking geregistreerd bij de parketten onder de specifieke code. In 2017 en 2018 registreerde het parket ongeveer 90 gevallen van eengerelateerd geweld, meestal gepleegd door mannen, met een seponeringsgraad gaande van 93,33% in 2016 tot 67,37% in 2018. In een tijdsbestek van vier jaar (2015-2018) waren er in totaal amper 62 gevallen van seksuele intimidatie met een seponeringsgraad tussen 64,71% in 2015 en 36,36% in 2018, evenals 82 gevallen van gedwongen huwelijken met een seponeringsgraad tussen 85,71% en 42% tijdens hetzelfde tijdsinterval. Onder de recente seksismewet is tot op heden slechts één veroordeling bekend¹³¹.

188. GREVIO maakt zich zorgen over de conclusie van de voornoemde evaluatieoefening. Gelet op het verschil tussen het beginsel van een strafrechtelijk beleid van nultolerantie en de gerechtelijke realiteit, kan een algemene toepassing van dit beleid in vraag worden gesteld en rijzen er twijfels over de doeltreffendheid ervan op het vlak van de preventie van recidive. GREVIO merkt bovendien op dat deze conclusie aansluit bij de algemene context in België, die gekenmerkt wordt door een duidelijke tendens tot het weghalen uit de gerechtelijke sfeer en het zoeken naar alternatieve oplossingen voor het gerechtelijk apparaat, waarschijnlijk in verband met de problematiek van de overbelasting van de rechtbanken. Tijdens de evaluatieprocedure heeft GREVIO een aantal elementen aangehaald die getuigen van deze algemene context, zoals bijvoorbeeld de beslissing van 2018 van het parket van Brussel om een groot aantal dossiers ambtshalve te seponeren wegens onvoldoende onderzoekscapaciteit¹³².

189. GREVIO erkent dat het strafrecht niet het enige antwoord is op gevallen van geweld tegen vrouwen, aangezien het deel moet uitmaken van een alomvattend en geïntegreerd antwoord dat tegelijkertijd betrekking heeft op preventie, bescherming, vervolging en geïntegreerd beleid (de vier pijlers van de Conventie). Bij gebrek aan een proces waarbij de daders ter verantwoording geroepen worden, is het echter onwaarschijnlijk dat er een einde komt aan het geweld en daarom zijn vervolging

¹²⁶. Artikel 40, lid 1.

¹²⁷. Het verlies van bewijzen houdt in dat zaken uit het strafrechtstelsel verdwijnen.

¹²⁸. Zie bijlage E van het staatsverslag, met dien verstande dat de door de rechtssector verstrekte statistieken niet worden uitgesplitst naar het geslacht van het slachtoffer.

¹²⁹. Tabel 30 van bijlage E vermeldt een seponeringsgraad van respectievelijk 56,01%, 56,44%, 48,92% en 27,73% in 2015, 2016, 2017 en 2018.

¹³⁰. Tabel 33 van bijlage E vermeldt een seponeringsgraad van 60,20%, 63,20%, 56,67% en 38,20% in respectievelijk 2015, 2016, 2017 en 2018.

¹³¹. https://igvm-iefh.belgium.be/nl/nieuws/eerste_veroordeling_voor_seksisme_in_de_openbare_ruimte

¹³² Zie krantenartikel "Vols simples et harcèlement ne sont plus poursuivis à Bruxelles", *L'Echo*, 25 oktober 2018.

en bestraffing een essentieel onderdeel van de bescherming van vrouwen. Bovendien kunnen lage veroordelingspercentages het vertrouwen van de slachtoffers in het rechtsstelsel verminderen en bijgevolg bijdragen tot lage meldingspercentages. De strafrechtelijke diensten en de rechterlijke macht moeten daarom trachten het aantal meldingen van misdrijven te verhogen naarmate hun reactie doeltreffender wordt. In die zin merkt GREVIO met belangstelling op dat de door de overheid verstrekte gerechtelijke statistieken een gevoelige daling van de verliespercentages aantonen tijdens het tijdsinterval dat als referentieperiode voor de evaluatie werd gekozen.

190. Om een einde te maken aan de straffeloosheid van de daders en het risico op recidive te voorkomen, moedigt GREVIO de Belgische overheid ten zeerste aan om:

- a. toe te zien op de toepassing van een strafbeleid dat voorrang geeft aan de behandeling van geweldszaken voor alle vormen van geweld tegen vrouwen, ook in geval van poging, en haar inspanningen voort te zetten om ervoor te zorgen dat strafrechtelijke onderzoeken en procedures met betrekking tot dergelijke zaken effectief kunnen worden uitgevoerd en er tegelijk op toe te zien dat de daartoe genomen maatregelen worden ondersteund door passende financiering;**
- b. ervoor te zorgen dat de straffen die worden opgelegd in gevallen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, in verhouding staan tot de ernst van de inbreuk en het afschrikkende karakter van de sancties waarborgen.**

B. Risico-inventarisatie en risicobeheer (artikel 51)

191. De zorg voor de veiligheid van het slachtoffer moet centraal staan bij alle vormen van geweld die onder de Istanbul-Convention vallen. Artikel 51 voorziet derhalve in de verplichting ervoor te zorgen dat alle bevoegde autoriteiten, en niet alleen de strafrechtelijke diensten, op basis van gestandaardiseerde procedures en in onderlinge samenwerking een effectief risicobeheerplan voor slachtoffers opstellen en evalueren.

192. In België werden verschillende instrumenten voor risico-inventarisatie ontwikkeld. Voor partnergeweld gaat het om de tool “Preventie en Aanpak van Conflicten en Geweld”, een online instrument dat toegankelijk is voor beroepsbeoefenaars die van dichtbij of veraf te maken krijgen met een specifiek geval van partnergeweld en hen eventueel de gelegenheid biedt om er collectief mee om te gaan. In die zin is het ontworpen om netwerking te bevorderen. Er bestaan ook tools voor daders van seksueel geweld en de evaluatie van het risico op recidive. Bovendien bevatten de omzendbrieven COL 4/2006 en COL 6/2017 controlelijsten die gebruikt kunnen worden door de politiediensten en de magistraten om risicofactoren voor herhaling of escalatie van geweld te identificeren en adequaat te reageren. Het IGVM heeft een specifieke tool voor gedwongen huwelijken ontwikkeld voor ambtenaren van de burgerlijke stand en biedt hen een lijst van signalen van gedwongen huwelijken en advies.

193. De gespecialiseerde verenigingen hebben GREVIO erop gewezen dat deze instrumenten niet altijd bekend zijn en niet altijd systematisch worden gebruikt. GREVIO merkt in dit verband op dat het verzamelen van gegevens over het aantal uitgevoerde inventarisaties en de herhaling ervan het mogelijk zou maken om hierover een nauwkeuriger beeld te krijgen en kennis te hebben van de beschermingsmaatregelen die dienovereenkomstig worden genomen. Bovendien sluit GREVIO zich aan bij de interpretatie van het instrument voor de risico-inventarisatie van partnergeweld door het maatschappelijk middenveld: zoals GREVIO heeft opgemerkt in zijn opmerkingen op grond van artikel 3 van de Conventie, verhindert dit instrument een gendergebaseerde interpretatie van het geweld en worden het slachtoffer en de geweldpleger op gelijke voet geplaatst, waarbij het de ongelijkheden miskent die door het geweld zijn ontstaan. De gendergebaseerde dimensie van het geweld komt daarentegen tot uiting in het schema voor de interpretatie van het proces van partnerdominantie dat in Wallonië werd ontwikkeld en gepromoot¹³³. GREVIO merkt ten slotte op dat een beslissingsboom gericht op het risico van genitale verminking bij vrouwen werd ontwikkeld in het kader van de omzendbrief COL 6/2017, maar dat deze onderbenut lijkt in de betrokken beroepskringen¹³⁴.

¹³³. Zie p. 89 van het gezamenlijke alternatief verslag.

¹³⁴. Gezamenlijk alternatief verslag overhandigd aan GREVIO door de Belgische GAMS-vestiging, de ngo Intact en de Europese federatie End FGM, p. 6.

194. In verband met artikel 31 van de Conventie wordt in dit verslag nader ingegaan op de noodzaak van de toepassing van risicobeoordelingsprocedures bij de vaststelling van het hoede- en bezoekrecht.

195. GREVIO merkt op dat er in België geen retrospectieve studies plaatsvonden over de dood van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld en/of hun kinderen. GREVIO wijst op het belang van dergelijke analyses als werkmethode om eventuele structurele tekortkomingen in de institutionele respons op geweld op te sporen. Aan de hand van deze analyses kan met name worden vastgesteld of er herhaaldelijk een grondige risicobeoordeling is uitgevoerd en of er een gecoördineerd veiligheidsplan is opgesteld, of er passende maatregelen zijn genomen om de slachtoffers te beschermen tegen nieuw geweld, of de slachtoffers het voorwerp zijn geweest van een verbods- of beschermingsbevel, dan wel daarom hebben verzocht, of een dergelijk bevel is overtreden en welke resultaten het onderzoek en de vervolging hebben opgeleverd. GREVIO herinnert in dit verband ook aan de oproep van de speciale rapporteur over geweld tegen vrouwen, de oorzaken en gevolgen ervan, met betrekking tot de oprichting van een bewakingsstelsel voor vrouwenmoorden of seksistische moorden, om de beschikbare gegevens ter zake te analyseren en concrete maatregelen voor te stellen om deze misdaden te voorkomen¹³⁵.

196. GREVIO roept de Belgische overheid op om:

- a. een genderperspectief te integreren in de procedures voor risicobeoordeling en -beheer en te zorgen voor een ruime verspreiding van deze procedures voor alle vormen van geweld tegen vrouwen binnen alle statutaire instanties die betrokken zijn bij de behandeling van gevallen van gendergerelateerd geweld;**
- b. hiervoor te zorgen dat de risicobeoordelingen in alle relevante stadia van de procedure worden herhaald en dan vooral na afloop van elke beschermingsmaatregel, rekening houdend met de standpunten en bezorgdheden van de slachtoffers en door de slachtoffers de mogelijkheid te bieden zich te laten vertegenwoordigen door een gespecialiseerde ondersteuningsdienst;**
- c. te overwegen een systeem op te richten, zoals een mechanisme om gezinsmoorden te onderzoeken, om alle gevallen van gendergerelateerde moorden op vrouwen te analyseren teneinde ze in de toekomst te voorkomen, om de veiligheid van vrouwen te waarborgen en om te pleiten voor het beginsel van aansprakelijkheid van zowel de daders als de verschillende instanties die in contact staan met de partijen.**
- d.**

C. Spoedeisende verbods- en beschermingsbevelen (artikelen 52 en 53)

197. Sinds 2012 heeft het parket de bevoegdheid om de tijdelijke verwijdering van een persoon uit zijn verblijfplaats te bevelen in geval van een ernstige en onmiddellijke bedreiging voor de veiligheid van een of meer personen onder hetzelfde dak. De wet¹³⁶ beoogt partnergeweld, maar ook geweld op kinderen. De uithuisplaatsing brengt eveneens het verbod met zich mee om in contact te komen met de personen die beoogd worden door het bevel en geldt maximaal tien dagen. Ondertussen moet er een hoorzitting plaatsvinden waarbij de familierechter kan beslissen om het verblijfsverbod op te heffen of te verlengen met maximum drie maanden en een contactverbod op te leggen. De niet-naleving van deze maatregel leidt tot de toepassing van strafrechtelijke sancties, namelijk een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en/of een geldboete van 26 euro tot 100 euro. Andere rechterlijke of beschermingsmaatregelen kunnen worden uitgevaardigd en zijn afhankelijk van de inleiding van strafprocedures: zij kunnen worden opgelegd in alle stadia van de procedure, bijvoorbeeld in het kader van een strafbemiddeling, een voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van

¹³⁵. Verslag aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, A/71/398, september 2016.

¹³⁶. Wet van 15 mei 2012 betreffende het tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld.

voorlopige hechtenis, of als bewijsvoorwaarden voor de uitspraak of de tenuitvoerlegging van de straffen¹³⁷.

198. GREVIO is tevreden met de mogelijkheid om een dader van huiselijk geweld in geval van onmiddellijk gevaar met spoed uit de gemeenschappelijke woning te verwijderen en met het feit dat rechterlijke maatregelen kunnen worden opgelegd in een groot aantal situaties waarin personen in gevaar verkeren. De wet betreffende de noodbeschikkingen van verbod en de toepassing ervan door de Belgische autoriteiten doen niettemin een aantal zorgen rijzen, die GREVIO in detail wil onderzoeken.

199. Ten eerste tonen de beschikbare statistieken aan dat het om een zeer weinig gebruikte¹³⁸ of zelfs vrijwel ongebruikte voorziening gaat in bepaalde gerechtelijke arrondissementen. De vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld die GREVIO ontmoette, hebben erop gewezen dat deze maatregel beter bekend is en beter wordt gebruikt wanneer een multidisciplinaire aanpak het mogelijk maakt om het nut ervan beter te begrijpen en de toepassingsvoorwaarden ervan te bepalen, in overeenstemming met de vereisten inzake begeleiding en beveiliging van slachtoffers en hun kinderen. Bovendien lijkt, naast het feit dat de wetshandhavingdiensten niet altijd opgeleid en/of uitgerust zijn voor een evaluatie van het gevaar, de cruciale rol van deze diensten bij de monitoring van de noodbeschikkingen tot verbod en de bescherming van de slachtoffers niet erkend te worden. Ook traagheid in het parket kan de toegang tot deze maatregel belemmeren en de verenigingen voor de verdediging van de rechten van de slachtoffers getuigen van moeilijkheden om een gevaarlijke situatie te laten erkennen¹³⁹. Cijfers over gevallen van niet-naleving van de dringende verbodsbeschikking werden meegedeeld aan GREVIO, echter zonder informatie over de toepassing van de desbetreffende sancties en de inhoud ervan¹⁴⁰. GREVIO merkt in dit verband op dat een boete van maximaal 100 euro zeer laag lijkt, mede gelet op het feit dat de overtreding van deze maatregelen meestal wijst op een hoog risico in hoofde van de dader. Aangezien GREVIO zich bewust is van de moeilijkheid om vierentwintig uur op vierentwintig en zeven dagen op zeven na te gaan of de spoedeisende verbods- en beschermingsbevelen wel degelijk worden nageleefd, vestigt hij de aandacht op de mogelijkheid om elektronische hulpmiddelen te gebruiken zoals alarmen die waarschuwen voor agressie, regelmatig telefonisch te overleggen met het slachtoffer en opvolgingsvergaderingen te organiseren met de dader om hem uit te leggen wat de beschikking inhoudt en wat de gevolgen zouden zijn van een schending.

200. Op het ogenblik van de evaluatieprocedure werden sinds kort nieuwe wettelijke bepalingen¹⁴¹ van kracht, met name om de bovenvermelde moeilijkheden te verhelpen. Doordat ze pas recent zijn ingevoerd, kon GREVIO echter niet nagaan in hoeverre deze bepalingen de verwachte verbeteringen kunnen opleveren.

201. Er bestaan ook civiele beschermingsmaatregelen voor slachtoffers. Zo hebben slachtoffers van seksuele intimidatie toegang tot gerechtelijke dwangmaatregelen¹⁴²; het ontbreken van gegevens over het gebruik van deze maatregelen laat echter niet toe om de gebruiksgraad of de doeltreffendheid ervan te evalueren om de slachtoffers te beschermen. Er ontbreken eveneens gegevens betreffende de beschermingsmaatregelen die beogen de praktijk van genitale verminking van vrouwen, van een

¹³⁷. Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten en wet van 5 mei 2014 betreffende de internering.

¹³⁸. Tabel 25 van bijlage E van het staatsrapport.

¹³⁹. Zie p. 90 tot 93 van het alternatief verslag.

¹⁴⁰. Tabel 26 van bijlage E van het staatsrapport.

¹⁴¹. Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensdiensten en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek.

¹⁴². ['Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European member states \(POEMS\)'](#), National report Belgium, Anke van Vossolle, februari 2015.

gedwongen huwelijk of van elke andere vorm van geweld dat verband houdt met de zogenaamde eer te verhinderen. Deze maatregelen worden beschreven in COL 6/2017 en omvatten met name de beslissing van de familierechtbank om ouders te verbieden het Schengengebied te verlaten met hun kind, de consignatie van het paspoort en/of de identiteitskaart van het kind aan het parket en dringende beslissingen inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag. Wat de slachtoffers van huiselijk geweld betreft, heeft een bijzondere wet¹⁴³ het burgerlijk wetboek zodanig gewijzigd dat in geval van slagen en verwondingen – of van poging tot dergelijke handelingen – in het kader van een tijdelijke scheiding van echtgenoten of wettelijk samenwonenden, de vrederechter het slachtoffer noodhulp of tijdelijk genot van de gemeenschappelijke verblijfplaats zou verlenen. Deze maatregel kan in geval van een vordering tot echtscheiding ook worden opgelegd door de rechter van de rechtbank van eerste aanleg in het systeem van dringende en voorlopige maatregelen, indien de echtgenoot zich schuldig heeft gemaakt aan slagen en verwondingen en/of vergiftiging – of poging daartoe –. Dezelfde principes gelden bij de uitspraak van de echtscheiding.

202. GREVIO merkt met belangstelling het potentieel aan goede praktijken op van de wettelijke bepalingen betreffende de preferentiële toewijzing van de gezinswoning aan het slachtoffer van geweld, zonder dat dit beperkt blijft tot situaties van dreigend gevaar. Tegelijkertijd stelt men vast dat het toepassingsgebied van de wet – dat niet alle vormen van geweld noch de feitelijk samenwonenden dekt – en de modaliteiten van de toepassing ervan in de rechtspraak – die het slachtoffer soms een huurvergoeding oplegt ten gunste van de dader – de toegankelijkheid van deze wet beperken voor de slachtoffers, in het bijzonder de meest behoeftige en kwetsbare slachtoffers. Ook op dit gebied betekent het gebrek aan gegevens een belemmering om in te schatten in hoeverre deze wet slaagt in zijn opzet om slachtoffers te beschermen.

203. **GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om:**

- a. **haar inspanningen op te voeren om het gebruik van spoedeisende verbods- en beschermingsbevelen te verhogen door hun doelmatigheid te verhogen en door de naleving van die bevelen aandachtig te controleren;**
- b. **de belemmeringen weg te nemen in de wetteksten en/of in de praktische toepassing van de bestaande beschermingsvoorzieningen, met name gelet op het feit dat de toekenning aan het slachtoffer van een woonvergoeding in geval van een preferentiële toewijzing van de woning de toegang tot deze voorziening sterk kan beperken;**
- c. **de toepassing van de bestaande voorzieningen, met inbegrip van die welke onder het burgerlijk recht vallen, te evalueren door middel van het verzamelen van relevante gegevens;**
- d. **slachtoffers actief door te verwijzen naar gespecialiseerde ondersteunende diensten voor vrouwen die slachtoffers helpen hun recht op bescherming uit te oefenen.**

D. Rechtsbijstand (artikel 57)

204. Slachtoffers van geweld hebben toegang tot juridische bijstand (de zogenaamde tweede lijn) in overeenstemming met de artikelen 446*bis* en 508/1 tot 508/25 van het Gerechtelijk Wetboek. Onder bepaalde inkomengebonden voorwaarden is deze hulp gratis of gedeeltelijk gratis. Het systeem van de juridische bijstand werd in 2016 hervormd¹⁴⁴, wat door het maatschappelijk middenveld op zware kritiek werd onthaald omdat deze hervorming de voorwaarden voor de toegang tot de hulp aanzienlijk

¹⁴³. Wet van 28 januari 2003 (de zogenaamde Onkelinx-wet) tot toewijzing van de gezinswoning aan de echtgenoot of aan de wettelijk samenwonende die het slachtoffer is van fysieke gewelddaden vanwege zijn partner en tot aanvulling van artikel 410 van het Strafwetboek.

¹⁴⁴. Zie de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand en de uitvoeringsbesluiten ervan.

zou verstrengen en de procedure om er toegang toe te krijgen zou bemoeilijken, ten nadele van de slachtoffers en de *pro deo*¹⁴⁵ advocaten. In Vlaanderen is een hervorming aan de gang die de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand verder te beperken om de slachtoffers te leiden naar buitengerechtelijke oplossingen zoals de zogenaamde juridische eerstelijnsbijstand bestaande uit praktische en/of juridische inlichtingen, de doorverwijzing naar de algemene of gespecialiseerde ondersteunende diensten en alternatieve wijzen van conflictoplossing¹⁴⁶.

205. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om ervoor te zorgen dat de in haar nationaal recht voorziene voorwaarden om recht te hebben op juridische bijstand geen buitensporige belemmeringen creëren voor de mogelijkheid voor slachtoffers die niet over financiële middelen beschikken en die niet in staat zijn om de diensten van een advocaat te betalen om rechtsbijstand en kosteloze juridische bijstand te genieten.

¹⁴⁵. Zie p. 95 tot 97 van het alternatief verslag.

¹⁴⁶. Zie p. 60 van het staatsrapport.

VII. Migratie en asiel

206. Op het gebied van migratie en asiel eist de Istanbul-Conventie in de eerste plaats dat de wetgeving inzake de status van ingezetene en de asielprocedures voldoende aandacht heeft voor de situatie van vrouwen die in een gewelddadige relatie leven, slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en geweld of van andere vormen van gendergerelateerd geweld. De wetgeving inzake de status van ingezetene moet voorzien in de mogelijkheid om een eigen verblijfsvergunning te verlenen aan vrouwen in bijzondere situaties (artikel 59). Wat de asielprocedures betreft, moeten ze rekening houden met geslacht en de vrouwen in staat stellen om alles te beschrijven wat ze hebben meegemaakt; ook de gronden voor vervolging moeten op een gendersensitieve manier geïnterpreteerd worden. Dit houdt in dat de opvangprocedures en de ondersteuningsdiensten voor asielzoekers ook rekening moeten houden met de behoeften van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld of risico lopen op geweld (artikel 60).

A. Verblijfstitel (artikel 59)

207. De uitvoering van de wet van 15 december 1980 inzake immigratie (vreemdelingenwet)¹⁴⁷ valt onder de bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Volgens deze wet kan een verblijfsrecht op grond van gezinshereniging worden toegekend voor een periode van vijf jaar, waarna de echtgenoot/partner het recht heeft een eigen verblijfsvergunning aan te vragen. Indien in die periode de relatie of het gezinsleven eindigt, wordt de verblijfsvergunning van de afhankelijke echtgenoot/partner in principe ingetrokken. Er blijven uitzonderingen bestaan voor slachtoffers van echtelijk geweld, volgens voorwaarden die verschillen naargelang hun administratief statuut en dat van hun echtgenoot/partner:

- indien de betrokkene onderdaan is van een derde land en houder van een onbeperkte verblijfstitel, moet de echtgenoot/partner bewijzen dat hij/zij het slachtoffer is geweest van een van de strafbare feiten die onder een specifieke en enge waaier van strafbare feiten vallen. Het slachtoffer beschikt over de in artikel 62, lid 1 van de vreemdelingenwet¹⁴⁸ bepaalde termijn om voldoende bewijs van geweld te leveren. Indien de partner slechts een tijdelijke verblijfsvergunning heeft, geniet het slachtoffer geen specifieke bescherming in geval van huiselijk geweld. De enige mogelijkheid is een verblijfsvergunning aan te vragen op grond van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet, om humanitaire redenen;
- Indien de partner burger is van de Europese Unie (EU), kan de echtgenoot/partner die burger is van een land buiten de EU zijn of haar verblijfsvergunning behouden indien de relatie minstens drie jaar heeft geduurd (waarvan één in België) of indien hij of zij het slachtoffer is geworden van intrafamiliaal geweld of een specifiek misdrijf. Voor een echtgeno(o)t(e)/partner die EU-burger is, moet hij of zij zelfstandig voldoen aan de vereisten van vrij verkeer van de EU of opnieuw voldoen aan de voorwaarden van gezinshereniging ten laste van een EU-burger. Voormelde termijn geldt voor de voorlegging van bewijzen van geweld;
- indien de echtgenoot/partner een Belgische onderdaan is, moet het slachtoffer bewijzen dat hij of zij het slachtoffer is geweest van intrafamiliaal geweld of een bepaald misdrijf. Voormelde termijn geldt voor de voorlegging van bewijzen van geweld;
- vrouwen die gezinshereniging aanvragen terwijl ze zich al in België bevinden, zijn aan een aparte regeling onderworpen. Deze vrouwen ontvangen een attest van immatriculatie en worden beschouwd als in procedure voor het verkrijgen van een verblijfstitel. Indien zij huiselijk geweld ondergaan terwijl hun aanvraag lopende is, biedt de wet hen geen enkele specifieke bescherming (zelfs indien het geweld waarvan zij gewag maken bewezen is). De enige

¹⁴⁷. Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

¹⁴⁸. Termijn van vijftien dagen, die naar goedgevoelen van de DVZ kan worden verlengd met één tot drie maanden.

mogelijkheid is om een verblijfstitel aan te vragen om humanitaire redenen op basis van artikel 9bis.

208. In het licht van deze verschillen in regime, die de toepasselijke wetgeving uiterst complex en gefragmenteerd maken, merkt GREVIO het volgende op. In de eerste plaats blijkt uit het voorgaande dat vrouwen die houder zijn van een attest van immatriculatie of die zich bij een onderdaan van een derde land voegen met een tijdelijke verblijfsvergunning, de vrouwen zijn die de laagste bescherming genieten: geen enkele wettelijke bepaling voorziet in een specifieke bescherming inzake geweld tegen vrouwen. Hun situatie is uiterst precair. Ten tweede genieten vrouwen die EU-onderdaan zijn en zich bij een EU-echtgenoot/partner aansluiten, geen specifieke bescherming in geval van huiselijk of intrafamiliaal geweld, in tegenstelling tot andere vrouwelijke migranten.

209. De vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld hebben GREVIO op tal van problemen gewezen met betrekking tot de toepasselijke wetgeving en de toepassing ervan. Doordat de DVZ geen richtlijnen uitvaardigde om de transparantie bij de toepassing van de wetten te verduidelijken en te bevorderen, blijven de advocaten en de ngo's in het ongewisse over de vereiste bewijzen. Zo heeft GREVIO kunnen vaststellen dat velen niet weten dat de DVZ "het verblijfsattest" als onweerlegbaar bewijs van huiselijk geweld aanvaardt. Het ontbreken van een richtlijn bevordert een zekere incoherentie in de besluitvormingsprocessen, in het bijzonder tussen de Nederlandse en Franstalige afdelingen van de DVZ, wat een punt van zorg blijft.

210. De wettelijke termijn van vijftien dagen die wordt voorgeschreven door art. 62 van de vreemdelingenwet om de bewijzen van het geweld te leveren is zeer kort en hoewel een verlenging van deze termijn in principe mogelijk is, wordt ze overgelaten aan het oordeel van de ambtenaar die belast is met het dossier binnen de DVZ. In geval van afwijzing van een vordering wegens gebrek aan bewijzen is het voor het slachtoffer niet mogelijk om nieuwe bewijzen voor te leggen (hoe overtuigend ook) voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vermits de bevoegdheid van dit beroepscollege zich beperkt tot de controle van de wettelijkheid van de beslissing van de DVZ en zich niet uitstrekt tot de grond van de zaak.

211. Artikel 9bis van de vreemdelingenwet betreffende humanitaire motieven is algemeen geformuleerd zonder de specifieke situatie te beogen van migranten die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Voor aanvragen op grond van dit artikel moet een retributie van 385 euro worden betaald. Van het slachtoffer is vereist dat hij een identiteitsbewijs met officiële foto voorlegt en dat hij het adres van een vaste woonplaats bezorgt (dat niet het adres van een opvangcentrum kan zijn). Deze voorwaarden houden geen rekening met de specifieke situatie van de slachtoffers van geweld, zoals de financiële uitbuiting die de betaling van de retributie verhindert, het bewaren van officiële identiteitsdocumenten door de dader of de onmogelijkheid voor de slachtoffers om een adres te verstrekken na het ontvluchten van het geweld. De autoriteiten hebben bovendien aangegeven dat, op basis van de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, de ontvankelijkheidsdrempel van een aanvraag op grond van artikel 9bis bijzonder hoog is: een aanvrager moet aantonen dat het "onmogelijk of bijzonder moeilijk" is om terug te keren naar zijn land van herkomst. Bovendien bestaat er, in afwachting van de behandeling van een verzoek op grond van artikel 9bis, geen garantie dat een slachtoffer beschermd is tegen het risico om gearresteerd en in hechtenis gehouden te worden. In dit verband bepaalt COL 4/2006 dat wanneer de politiediensten kennis nemen van feiten van partnergeweld binnen een gezin waar het slachtoffer in België verblijft op basis van een voorlopige verblijfsvergunning afgeleverd in het kader van gezinshereniging, zij de DVZ hiervan op de hoogte moeten brengen. Volgens GREVIO kan deze maatregel, bij gebrek aan beschermende maatregelen, slachtoffers ervan weerhouden om geweld te melden en bescherming te vragen.

212. Wat de vereisten van artikel 59, leden 2 en 3, van de Conventie betreft, hebben de autoriteiten GREVIO ervan in kennis gesteld dat de enige beschikbare rechtsbescherming voor vrouwen die met

uitzetting worden bedreigd wegens de uitzetting van hun echtgenoot of gewelddadige partner, een verzoek is dat gebaseerd is op humanitaire of medische redenen uit hoofde van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet, waarvan de grenzen worden verduidelijkt in de vorige paragraaf. Dit zou ook de enige optie zijn die beschikbaar is voor slachtoffers die illegaal verblijven.

213. GREVIO heeft geen bepaling kunnen vaststellen die uitvoering geeft aan artikel 59, paragraaf 3, punt ii van de Conventie, aangezien het relevante artikel van de vreemdelingenwet (artikel 61) enkel betrekking heeft op slachtoffers van mensenhandel.

214. Ten slotte lijkt er sprake te zijn van een juridisch vacuüm ten opzichte van de eis van artikel 59, lid 4, voor slachtoffers van gedwongen huwelijken in het buitenland. Artikel 19 van de vreemdelingenwet en het koninklijk besluit van 7 augustus 1995 bevatten slechts algemene bepalingen die toegankelijk zijn voor alle migranten die na een periode van afwezigheid naar België willen terugkeren. De voorwaarden die zij bepalen (bezit van een geldig paspoort, eerder verblijf van lange duur in België, eerdere onbeperkte verblijfsvergunning en financiële middelen) zijn volkomen ongeschikt voor de situatie van een slachtoffer van een gedwongen huwelijk.

215. GREVIO spoort de Belgische overheid met klem aan om haar migratiewetten en -beleid grondig te herzien om ze in overeenstemming te brengen met de verplichtingen uit hoofde van artikel 59 van de Istanbul-Conventie.

B. Gendergerelateerde asielverzoeken (artikel 60)

1. Opvang en huisvesting

216. In België is het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil) verantwoordelijk voor het beheer en de coördinatie van het volledige opvangnetwerk, de open opvangcentra maar ook de Lokale Opvanginitiatieven in België. De inschrijving voor internationale bescherming en initiële huisvesting gebeurt in het aankomstcentrum van Fedasil “Het Klein Kasteeltje” te Brussel. Een aanvrager of een aanvrager van internationale bescherming registreert zich voort het eerst bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), enkele dagen later gevolgd door een gedetailleerder initieel gesprek vooraleer de aanvraag wordt overgedragen aan het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS). De door de DVZ, Fedasil of zijn onthaalpartners verzamelde informatie wordt vervolgens ingevoerd in de “Match-it”-software die Fedasil gebruikt om de aanwijzing van een plaats te organiseren die aangepast is aan de individuele behoeften en de geïdentificeerde kwetsbaarheden¹⁴⁹.

217. GREVIO is verheugd over de in de wet voorziene maatregelen om de kwetsbaarheid in een vroeg stadium in de asielprocedure te onderkennen en in aanmerking te nemen¹⁵⁰. Deze maatregelen omvatten de noodzaak om binnen de eerste dertig dagen een individuele beoordeling uit te voeren die gericht is op minder zichtbare tekenen van kwetsbaarheid (foltering, fysiek, psychologisch of seksueel geweld), bijzondere procedurele maatregelen, het herhalen van de evaluatie van individuele behoeften tijdens het verblijf in een opvangcentrum, de toegang van asielzoekers tot medische, psychologische en sociale zorg en ondersteunende diensten en de mogelijkheid om externe partnerschappen aan te gaan om verzoekers door te verwijzen naar gespecialiseerde diensten.

218. GREVIO heeft echter een aantal elementen vastgesteld die de efficiëntie van deze regelingen ondergraven. Vooreerst gebeurt de initiële registratie bij de DVZ in de lokalen van het aankomstcentrum Klein Kasteeltje aan een open loket in de wachtzaal, zonder rekening te houden

¹⁴⁹. Artikel 11 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (opvangwet).

¹⁵⁰. Zie in het bijzonder de artikelen 22, 25, 30, 31 en 36 van de opvangwet.

met de vertrouwelijkheid van de aanvrager. De registratie gebeurt via een formulier met aanvinkvakjes voor een aantal kwetsbaarheden (fysiek, psychisch of seksueel geweld, mensenhandel of psychologische problemen). Op het ogenblik van het evaluatiebezoek werden de ingevulde formulieren met zowel persoonsgegevens als zeer gevoelige informatie op een plateau boven een tafel geplaatst in de aanpalende wachtruimte waar ze vlot leesbaar waren. GREVIO is van mening dat dit gebrek aan vertrouwelijkheid en gendersensibiliteit de openbaarmaking van geweld in het beginstadium kan belemmeren en de eerste pogingen kan ondermijnen om vrouwen en meisjes die het slachtoffer zijn van gendergerelateerd geweld te identificeren. GREVIO heeft met tevredenheid vernomen dat de procedure ondertussen werd gewijzigd: de cel registratie is voortaan uitgerust met loketten die de aanvragers een afgesloten ruimte bieden met een transparante scheiding en de gegevens worden voortaan elektronisch bewaard. GREVIO is tevreden met deze verbeteringen en wil benadrukken hoe belangrijk het is dat de plaatsen waar de eerste ontmoeting met de slachtoffers plaatsvindt, een veilige en vertrouwelijke omgeving bieden die hen kan aanmoedigen hun ervaringen met geweld bekend te maken en hen zo snel mogelijk toegang te geven tot gespecialiseerde ondersteunende diensten en aangepaste procedures.

219. Hoewel het CGVS een brochure opstelde specifiek voor vrouwen en meisjes die internationale bescherming zoeken, is deze niet beschikbaar in de wachtzalen voor inschrijving van het aankomstcentrum Klein Kasteeltje. Op het vlak van opleiding volgen de immigratieambtenaren een sensibiliseringsprogramma van twee weken. Het omvat modules over niet-begeleide minderjarigen en mensenhandel, maar niet over seksueel en gendergerelateerd geweld.

220. GREVIO neemt met belangstelling kennis van het recente arrest van de Raad van State¹⁵¹ en van de beslissing van de overheid die daaraan gevolg heeft gegeven om geen dagelijkse quota meer op te leggen met betrekking tot het aantal asielaanvragen dat kan worden geregistreerd en waarbij asielzoekers de toegang tot de asielprocedure en de opvangstructuren wordt geweigerd¹⁵². Zowel de Belgische autoriteiten als de ngo's hebben echter bevestigd dat de onderliggende motivatie voor het opleggen van een quotum, namelijk het ernstige plaatstekort in de opvangcentra, een actueel probleem blijft. Fedasil werkt momenteel met een bezettingsgraad van 99% over het volledige netwerk van opvangcentra (in totaal 24.400 plaatsen). In de praktijk blijft de toewijzing of de overbrenging naar geschikte huisvesting in functie van specifieke behoeften of kwetsbaarheid uiterst beperkt.

221. Een recent onderzoek van het agentschap Fedasil wijst op een aantal tekortkomingen¹⁵³. Hoewel er in bepaalde opvangcentra goede praktijken bestaan, ontbreken er op dit moment gecentraliseerde protocollen of genderrichtsnoeren die een uniforme aanpak van geweld tegen vrouwen zouden bevorderen. De beschikbare gezondheidsdiensten in de centra hebben onvoldoende capaciteit, terwijl de externe medische diensten lange wachtlijsten hebben, niet gespecialiseerd zijn en niet toegankelijk zijn voor de bewoners van plattelandsgebieden. Een tekort aan tolken kan ertoe leiden dat het tolkwerk door familieleden wordt verzorgd, wat vooral een probleem vormt voor vrouwen die het slachtoffer zijn van partnergeweld en/of intrafamiliaal geweld. De kwetsbaarheidsbeoordeling leidt zelden tot een overbrenging naar een geschikter centrum vanwege het gebrek aan beschikbare plaatsen.

2. Gendergerelateerde asielverzoeken

222. GREVIO is verheugd over de maatregelen die de Belgische autoriteiten hebben genomen om de verspreiding van informatie die slachtoffers van gendergerelateerd geweld tijdens de

¹⁵¹ Dossiernummer 243.306 van 20 december 2018 <http://www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=243306>

¹⁵² Recht op toegang tot huisvesting en materiële bijstand bij registratie voor internationale bescherming, zie artikel 3 en 6 § 1 van de onthaalwet.

¹⁵³ Studie van december 2016: https://www.fedasil.be/sites/default/files/summary_report_vulnerable_persons_2016_1.pdf en eindverslag december 2018: https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil_studie_kwetsbare_personen.pdf

asielprocedure doorgeven, te vergemakkelijken en te ondersteunen. Het CGVS stelt een specifieke brochure op voor vrouwelijke asielaanvragers met als titel “Informatie voor vrouwen en meisjes die asiel aanvragen”¹⁵⁴. De inlichtingen die worden verstrekt in het kader van de kwetsbaarheidsbeoordeling in het opvangcentrum worden, met toestemming van de persoon, overgemaakt aan het CGVS om, in voorkomend geval, bijzondere procedurele maatregelen te treffen¹⁵⁵. Deze maatregelen omvatten een verkorting van de duur van het onderhoud en het recht op bijstand door een “vertrouwenspersoon” tijdens het onderhoud, bijvoorbeeld een medewerker van een erkende organisatie¹⁵⁶. In geval van tekenen van seksueel en/of gendergerelateerd geweld voert een speciaal opgeleide protection officer van het CGVS het asielgesprek¹⁵⁷. Een asielzoekende vrouw wordt apart ondervraagd van haar gezin en indien nodig wordt de verstrekte informatie vertrouwelijk behandeld¹⁵⁸; zij kan vragen dat de persoon die het gesprek voert en de tolk vrouwen zijn, voor zover haar verzoek gemotiveerd is¹⁵⁹. De tolken moeten zich houden aan een gedragscode¹⁶⁰, terwijl de medewerkers van het CGVS zich moeten houden aan het “Handvest van het persoonlijk onderhoud”¹⁶¹.

223. GREVIO verwelkomt de in 2005 opgerichte gespecialiseerde gendereenheid binnen het CGVS, die 15 ambtenaren telt¹⁶². In 2017 hebben de protection officers van deze eenheid deelgenomen aan een opleidingsconferentie over het thema van de posttraumatische stressstoornis veroorzaakt door seksueel geweld, gevolgd door een conferentie in 2018 over de medische en psychosociale aspecten van vrouwelijke seksuele verminking. In juni 2017 publiceerde het CGVS specifieke interne richtlijnen voor de behandeling van verzoeken om bescherming in verband met seksueel geweld, die instructies bevatten over de manier waarop de gesprekken moeten worden gevoerd en de geloofwaardigheid van de betrokken asielzoekers moet worden beoordeeld. Het CGVS voert ook een belangrijk beleid voor meisjes die de vluchtelingenstatus hebben verkregen op basis van het risico op vrouwelijke seksuele verminking om hen te beschermen tegen toekomstige verwondingen. De ouders moeten een sensibiliseringsgesprek voeren en een jaarlijks medisch attest voorleggen dat bevestigt dat de verminking niet werd uitgevoerd. GREVIO vernam echter dat er bredere bezorgdheid bestaat over het nieuwe CGVS-beleid inzake genitale verminking van vrouwen. Er is namelijk bezorgdheid geuit over het feit dat het CGVS de continuïteit van het geweld tegen vrouwen en meisjes die verminkt zijn, niet erkent, noch de sociale standaard van verminking als maatstaf voor het vermogen van een moeder om haar dochter te beschermen.

224. GREVIO uit zijn bezorgdheid over de situatie van kwetsbare vrouwen op wie de “grensprocedure” van toepassing is, waardoor immigranten worden vastgehouden, of van vrouwen uit een “veilig derde land” die in de “versnelde procedure” worden geplaatst en binnen vijftien dagen een inhoudelijke asielbeslissing ontvangen¹⁶³. Deze procedures kunnen het vermogen van vrouwen om geweld aan het licht te brengen en de nodige bewijzen te verzamelen ernstig belemmeren. Hoewel de versnelde procedure kan worden opgeheven in geval van foltering, verkrachting of een andere ernstige vorm van psychologisch, fysiek of seksueel geweld, heeft het CGVS aan GREVIO bevestigd dat er geen specifieke gendersensitieve richtlijnen of maatregelen bestaan die gericht zijn op de identificatie van de slachtoffers die tot deze kwetsbare groepen behoren, teneinde de erkenning van

¹⁵⁴. https://www.cgvs.be/sites/default/files/brochures/asiel_asile_-_gender_genre_-_vrouwen_meisjes_en_asiel_in_belgie_-_nl.pdf

¹⁵⁵. Artikel 48/9 § 4 IA.

¹⁵⁶. Koninklijk besluit van 11 juli 2013, artikel 13/1 (2)

¹⁵⁷. Zie p. 7 van het Handvest van het persoonlijk onderhoud https://www.cgvs.be/sites/default/files/brochures/brochure_gehoorhandvest_nl.pdf

¹⁵⁸. Artikel 57 / 5ter, § 1 IA

¹⁵⁹. Zie artikel 48/9 IA, artikel 9 van het koninklijk besluit betreffende de procedure van de dienst vreemdelingenzaken en art. 15, 20 § 2 en 21 van het koninklijk besluit betreffende de procedure van CGVS.

¹⁶⁰. https://www.cgvs.be/sites/default/files/brochures/2011-02-11_brochure_deontologie-vertaalwerk_nl_0.pdf

¹⁶¹. https://www.cgvs.be/sites/default/files/brochures/brochure_gehoorhandvest_nl_0.pdf

¹⁶². Dit omvat 12 referentiepersonen voor de genderproblematiek in de 6 geografische afdelingen van het CGVS.

¹⁶³. Artikel 57/6/1 § 1 (b) en § 3 IA.

hun bijzondere procedurele behoeften te bevorderen. Het CGVS bevestigde ook aan GREVIO dat er geen beleid of richtlijn bestaat met uitzonderingen voor groepen vrouwen uit “veilige derde landen” waar gendergerelateerd geweld welbekend is, zodat de beoordeling van hun situatie afhankelijk blijft van de kennis van de individuele beschermingsfunctionarissen.

225. GREVIO spoort de Belgische overheid ten zeerste aan om gepaste maatregelen te nemen om het probleem van het gebrek aan plaatsen in de opvangcentra aan te pakken, teneinde ten volle uitvoering te geven aan de wetten die gericht zijn op de identificatie en ondersteuning van vrouwen die asiel aanvragen in kwetsbare situaties als gevolg van geweld, en om voor alle opvangcentra gecentraliseerde en gendersensitieve richtlijnen, protocollen en opleidingen uit te werken en toe te passen.

226. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om ervoor te zorgen dat er consequent een gendersensitieve aanpak wordt gehanteerd voor alle gronden van vervolging en dat vrouwen een optimale ondersteuning krijgen die hen in staat stelt om de redenen te onthullen waarom zij internationale bescherming vragen.

227. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om richtsnoeren te ontwikkelen en te publiceren die rekening houden met de genderdimensie en die betere garanties bieden voor de inclusie van alle vormen van geweld voor kwetsbare vrouwen op wie de uitzettingsprocedure en de versnelde procedure van toepassing zijn.

Slotbemerkingen

228. GREVIO verwelkomt het feit dat de Belgische overheid, zowel op federaal als op deelstaatniveau, al decennialang regelmatig heeft bevestigd dat ze de gelijkheid van vrouwen en mannen wil garanderen en de veiligheid van vrouwen wil verzekeren door geweld tegen de fysieke, seksuele en psychologische integriteit van personen te bestrijden. Sinds 2006 delen deze verschillende machtsniveaus een actieplan waarvan de perimeter zich sindsdien heeft uitgebreid tot andere vormen van geweld tegen meisjes en vrouwen in gezinnen, zoals gedwongen huwelijken, eengerelateerde misdaden en genitale verminking van vrouwen. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de primaire preventie van gendergerelateerd geweld, met name door te proberen genderstereotypen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt uit te bannen. Er zijn ook veel inspanningen geleverd om de netwerken te versterken volgens verschillende interventiemodellen en er zijn veel initiatieven om de kennis over de rechten van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld, waaronder vrouwelijke migranten, te vergroten.

229. Uit het onderzoek door GREVIO van de Belgische beleidskeuzes op het vlak van preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen is echter een enigszins versnipperd algemeen kader naar voren gekomen, afhankelijk van de verschillen tussen de beleidsbeslissingen en praktijken op het niveau van de verschillende gewesten en gemeenschappen van het land. Deze verschillen hebben gevolgen voor de kwaliteit van de institutionele respons op geweld en vragen om een nauwere coördinatie en een versterking van de capaciteit van het nationale coördinatieorgaan om een gemeenschappelijke aanpak van dit geweld te bevorderen.

230. Uit de evaluatieprocedure is ook gebleken dat de toepassing van een genderperspectief moet worden versterkt. Niet alle beleidsdocumenten, omzendbrieven, richtsnoeren en opleidingen leggen systematisch verbanden tussen de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen en het geweld dat vooral vrouwen treft. Dit heeft gevolgen voor de beschikbare steunregelingen, die soms bedoeld zijn om hulp te bieden aan vrouwelijke slachtoffers en daders, zonder rekening te houden met de ongelijke verhoudingen die aan geweld ten grondslag liggen. Geweld tussen intieme partners en kwesties in verband met de opvang van gemeenschappelijke kinderen kunnen dan ook worden beschouwd als een probleem van twee personen dat via bemiddeling kan worden opgelost. Tegelijkertijd is er, in een algemene context van het weghalen uit de gerechtelijke sfeer, een tendens om het gebruik van bemiddeling op gerechtelijk niveau te bevorderen, ook in strafzaken. Deze vaststelling is een bron van bezorgdheid aangezien deze praktijken niet altijd omgeven zijn door de gebruikelijke voorzorgen en worden toegepast door beroepsbeoefenaars die niet noodzakelijk een opleiding over huiselijk geweld hebben gevolgd die hen bewust maakt van de dynamiek van de kracht van geweld.

231. Ook doorheen het land zijn er verschillen in de verhouding tussen de deelstaten en de gespecialiseerde organisaties voor de verdediging van de rechten van slachtoffers. Verschillende niveaus van steun en betrokkenheid van gespecialiseerde organisaties hebben een invloed op de kwaliteit van de steun aan de slachtoffers en op de interpretatie van het geweld door de autoriteiten. Een grotere erkenning van de expertise van deze organisaties en een versterking van de financiële middelen die hen worden toegekend, zouden onontbeerlijk zijn om te zorgen voor een aanbod van gespecialiseerde diensten in overeenstemming met de vereisten van de Conventie en om tegemoet te komen aan de behoeften van de slachtoffers van alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied ervan vallen.

232. Met dit verslag wenst GREVIO de Belgische overheid in deze onderneming te ondersteunen en een uitnodiging te formuleren om GREVIO geregeld op de hoogte te houden van de ontwikkelingen rond de implementatie van de Istanbul-Conventie. GREVIO kijkt ernaar uit om zijn vruchtbare samenwerking met de Belgische autoriteiten voort te zetten.

233. Om de uitvoering van zijn suggesties en voorstellen te vergemakkelijken, verzoekt GREVIO de nationale autoriteiten dit verslag in hun officiële nationale taal of talen te vertalen en ervoor te zorgen dat het op grote schaal wordt verspreid, niet alleen onder de bevoegde overheidsinstellingen op alle niveaus (nationaal, regionaal en lokaal), met name regeringen, ministeries en justitie, maar ook onder ngo's en andere maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met geweld tegen vrouwen.

Bijlage I

Overzicht voorstellen en suggesties GREVIO

I. Doelstellingen, begripsomschrijvingen, gelijkheid en non-discriminatie, algemene verplichtingen

C. Definities (artikel 3)

1. GREVIO dringt er bij de Belgische overheid op aan om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat het beleid en de uitvoeringsmaatregelen van de Istanbul-Conventie een genderperspectief bevatten. Daartoe zou de overheid met name moeten overwegen om een conceptueel referentiekader aan te nemen dat door alle overheden wordt gedeeld, evenals de daaruit voortvloeiende richtsnoeren voor maatregelen. De overheid moet zich daarbij baseren op de Istanbul-Conventie en erkennen dat er een systematisch verband bestaat tussen geweld tegen vrouwen en een historische maatschappelijke structuur die gebaseerd is op de overheersing en discriminatie van vrouwen door mannen en die vrouwen ook vandaag nog steeds onevenredig benadeelt. (lid 12)

D. Grondrechten, gelijkheid en non-discriminatie (artikel 4)

2. Diverse vormen van discriminatie

2. Om te verzekeren dat de bepalingen van de Istanbul-Conventie worden toegepast zonder discriminatie op grond van de in artikel 4, lid 3, genoemde gronden, spoort GREVIO de Belgische overheid ten zeerste aan om in haar richtsnoeren de nadruk te leggen op een benadering die oog heeft voor diverse vormen van discriminatie en de toepassing ervan op het terrein te versterken door met name (lid 21):

- a. de inzameling van gegevens en het bevorderen van onderzoek naar geweld tegen vrouwen, waarbij de situatie van vrouwelijke slachtoffers op verschillende gronden van discriminatie (zoals leeftijd, handicap, nationale of maatschappelijke afkomst, migranten- of vluchtelingenstatus, seksuele geaardheid, genderidentiteit) wordt belicht;
- b. het rekening houden - in elke fase van de ontwikkeling, de uitvoering en de evaluatie van het beleid ter bestrijding van geweld tegen vrouwen – met het standpunt van de doelgroepen om zo beter in te spelen op de behoeften van de meest kwetsbare doelgroepen;
- c. de integratie van een benadering die gevoelig is voor de realiteit en de noden van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld en die behoren tot groepen die blootgesteld zijn aan het risico van diverse vormen van discriminatie in de opleidingsnormen en de richtlijnen betreffende de preventie van geweld voor de betrokken beroepsbeoefenaars;
- d. het opnemen van preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen in algemene beleidslijnen, maatregelen en programma's gericht op deze groepen.

II. Integraal beleid en gegevensverzameling

A. Alomvattend en gecoördineerd beleid (artikel 7)

3. GREVIO spoort de Belgische overheid aan om maatregelen te nemen met het oog op een betere coördinatie en een grotere coherentie van het beleid en de maatregelen op de verschillende overheidsniveaus. Daarom zou de overheid moeten overwegen om de huidige fragmentatie van de coördinatie- en consultatiegroepen weg te werken door een federale dialoog op gang te brengen die

duurzaam en gemeenschappelijk is voor alle belangrijke stakeholders, zowel op politiek, administratief, verenigings- als academisch niveau, en die zich baseert op hun deskundige aanbevelingen. GREVIO vraagt de overheid te overwegen een samenwerkingsovereenkomst¹⁶⁴ te ondertekenen om de samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten bij de uitvoering van de Istanbul-Conventie te versterken en de coördinerende functie van het nationaal coördinerend orgaan te bevestigen. (lid 30)

B. Financiële middelen (artikel 8)

4. GREVIO spoort de Belgische overheid aan om maatregelen te nemen zodat ze de bedragen kan bepalen die globaal bestemd zijn voor de preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen, evenals de kredietlijnen die specifiek worden toegekend aan de diverse luiken van deze actie, om ervoor te zorgen dat deze bedragen beantwoorden aan de vereisten van artikel 8 van de Conventie, met name wat de verplichting van de overheid betreft om passende financiële middelen toe te wijzen aan gespecialiseerde verenigingen. (lid 34)

C. Non-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld (artikel 9)

5. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om (lid 39):

- a. de vakkennis van vrouwenverenigingen en gespecialiseerde diensten beter te erkennen en te ondersteunen, een vakkennis waarop moet worden gerekend in elke fase van het beleid en op alle niveaus;
- b. het werk van vrouwenverenigingen te vergemakkelijken door toegang te verlenen tot financiering die aan de behoeften voldoet en door het gebruik van structurele en meerjarige financiering uit te breiden.

D. Coördinerend orgaan (artikel 10)

6. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om maatregelen te nemen die de coördinatie, de opvolging en de toetsing van het beleid en de maatregelen inzake geweld tegen vrouwen versterken. Daartoe moet de overheid (lid 45):

- c. meer bevoegdheid en middelen verlenen aan het IGVM zodat dit zijn taken kan uitvoeren en een transversale dynamiek op alle overheidsniveaus kan ondersteunen;
- d. via een onafhankelijke multidisciplinaire organisatie die ook leden van vrouwenrechtenorganisaties omvat, een doeltreffende follow-up en evaluatie verzekeren van het beleid en de maatregelen die bestemd zijn om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden, met name door actie per actie de specifieke middelen en de resultaatsindicatoren te identificeren.

E. Het verzamelen van gegevens en onderzoek (artikel 11)

1. Het verzamelen van administratieve gegevens

7. GREVIO dringt er bij de Belgische overheid op aan om een maatregelen te nemen voor de verbetering van de beschikbare gegevens over de vormen van geweld die onder de Istanbul-Conventie vallen en de inzameling ervan, met name (lid 54):

- a. a. door op federaal niveau regelmatig een toegankelijk en samenvattend referentiedocument

¹⁶⁴. Naar het voorbeeld van het samenwerkingsakkoord van 27 maart 2014 tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen tot oprichting van een interfederaal centrum voor gelijke kansen en bestrijding van racisme en discriminatie in de vorm van een gemeenschappelijke instelling, waaruit Unia ontstond.

- te publiceren en te verspreiden dat de belangrijkste statistische gegevens met betrekking tot de vormen van geweld die onder de Conventie vallen belicht en dat toelaat de bestaande gegevens te benutten zodat de publieke opinie en de media die gemakkelijker kunnen interpreteren en vergelijken in de tijd;
- b. door, indien nodig ook bij wet, de verplichting op te leggen om, naast gegevens over de daders, te beschikken over gegevens over de slachtoffers, hun geslacht en hun relatie met de dader voor alle vormen van geweld die onder de Istanbul-Conventie vallen, a fortiori voor de sterfgevallen binnen huishoudens of tussen voormalige partners;
 - c. door, in afwachting van deze stap, de studie mogelijk te maken van de dossiers over sterfgevallen tussen partners of voormalige partners en de andere slachtoffers, met inbegrip van de kinderen, om in België minimaal de kennis over de slachtoffers (hun geslacht, hun leeftijd en hun relatie met de dader) en de omstandigheden van deze sterfgevallen (zoals de dag en het uur, de plaats en het middel dat gebruikt werd om de daad te verrichten) te verbeteren;
 - d. door te beslissen om geleidelijk over te stappen op een geïntegreerd statistisch systeem binnen en tussen de sectoren van politie, justitie en gezondheid, met onder meer als doel om de veroordelings- en uitvalpercentages en de recidivepercentages te kunnen evalueren, om een grondige analyse te kunnen maken van de weg die de zaken afleggen binnen het strafrechtstelsel in de hele keten: strafrechtelijke diensten - parketten - rechtbanken en om lacunes te kunnen afbakenen in de respons van de instellingen die kunnen bijdragen tot lage veroordelingspercentages en/of verschillen tussen het aantal meldingen en het aantal veroordelingen.

2. Bevolkingsonderzoeken

8. Rekening houdend met zowel de tijd die verlopen is sinds het laatste nationale bevolkingsonderzoek als met de omkadering van dit onderzoek dat in 2010 werd gepubliceerd, spoort GREVIO de Belgische overheid aan om in overleg met alle betrokken partijen en deskundigen een nieuw nationaal bevolkingsonderzoek uit te voeren in België. Dit onderzoek moet duidelijk gebaseerd zijn op een gendergerelateerde definitie van geweld tegen vrouwen en het in de toekomst mogelijk maken om, aan de hand van regelmatig gevoerde onderzoeken, de omvang en de tendensen te evalueren van alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie vallen. (lid 57)

3. Onderzoek

9. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om haar inspanningen voort te zetten rond het onderzoek binnen de domeinen die betrekking hebben op alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie vallen en tegelijkertijd de samenhang tussen enerzijds genderstudies en -onderzoeken en anderzijds de expertise van de verenigingen op het terrein te bevorderen en de verspreiding en de impact van deze studies en onderzoeken te versterken. Met het oog daarop zou de overheid een nieuwe inventaris kunnen opmaken van de onderzoeksafdelingen of docenten en onderzoekers die zich toeleggen op de thema's gender, gelijkheid tussen vrouwen en mannen en gendergerelateerd geweld. (lid 61)

III. Preventie

10. GREVIO vraagt de Belgische overheid om maatregelen te overwegen die de evenwichtig verspreide vestiging van zelfverdedigingsgroepen voor vrouwen in het land bevorderen, in het bijzonder daar waar vrouwen uit de meest kwetsbare bevolkingsgroepen wonen (volkswijken, plattelandsgebieden enz.) om de handelingsvaardigheid van de vrouwen te versterken door hen opnieuw vertrouwen te geven en hen te informeren over hun rechten. Een actiepoint zou zijn om de

ondersteuning van deze maatregel op te nemen in het volgende NAP via de financiering van opleidingen van lesgeefsters, op basis van de goede praktijk die in de provincie Antwerpen wordt gebruikt. (lid 64)

A. Sensibilisering (artikel 13)

11. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om haar inspanningen voort te zetten om regelmatig en op alle niveaus bewustmakingscampagnes of -programma's te bevorderen om de bewustwording en kennis onder het publiek te vergroten van de verschillende verschijningsvormen van alle vormen van geweld die onder de reikwijdte van de Conventie vallen, van de gendergerelateerde aard van dit geweld als uiting van een historische maatschappelijke organisatie die gebaseerd is op de overheersing en de discriminatie van vrouwen door mannen en van de gevolgen van geweld voor kinderen. Daartoe moet de overheid: (lid 68)

- a. in overleg en in samenwerking met de vakverenigingen op federaal niveau richtsnoeren inzake bewustmaking goedkeuren die toelaten om de richtlijnen en kwaliteitsnormen te verduidelijken met het oog op een coherentie van de overgebrachte boodschappen;
- b. de bewustmaking (drager, afbeeldingen, taal enz.) aanpassen aan de behoeften van de vrouwelijke slachtoffers en in het bijzonder van de meest kwetsbare doelgroepen zoals vrouwen met een handicap;
- c. een systeem invoeren voor de opvolging en de uitwisseling van initiatieven van de andere bevoegdheidsniveaus, waardoor de overheid de uitvoering van de prioritaire doelstellingen kan opvolgen die op federaal niveau zijn bepaald;
- d. verspreidings- en impactindicatoren ontwikkelen om de vrijheid van spreken en luisteren te evalueren, alsook de impact in de tijd van deze campagnes en bewustmakingstools op de voorstellingen in België inzake seksisme, gelijkheid van vrouwen en mannen en gendergerelateerd geweld.

B. Opleiding (artikel 14)

12. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om haar inspanningen voort te zetten zodat leerlingen kennis en vaardigheden kunnen opdoen over de onderwerpen die in artikel 14 van de Conventie worden vermeld. Dergelijke inspanningen zouden een geïntegreerde benadering moeten volgen van het vraagstuk van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen in het onderwijs overeenkomstig Aanbeveling CM/Rec(2007)13 van het Comité van Ministers aan de lidstaten van de Raad van Europa over gendermainstreaming in het onderwijs. (lid 74)

C. Trainen van beroepskrachten (artikel 15)

13. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om maatregelen te nemen om de basisopleiding en bijscholing uit te breiden van de relevante beroepsbeoefenaars die te maken hebben met de slachtoffers of de daders van alle vormen van geweld die onder de reikwijdte van de Conventie vallen, door erop toe te zien dat de gevolgde aanpak, de gebruikte opleidingshandleidingen en de partnerschappen die worden aangegaan om opleidingen te geven en pedagogisch materiaal te ontwikkelen, gebaseerd zijn op een gendergerelateerde visie op geweld, in overeenstemming met de Istanbul-Conventie. Daartoe moet de overheid in het bijzonder (lid 84):

- a. in de politiesector, naar aanleiding van de vernieuwing van het nationale veiligheidsplan de doelstelling bevestigen van de verplichte opleiding van de referentiepolitieagenten in elke politiezone en de gecoördineerde opstelling op federaal niveau overwegen van richtlijnen betreffende de eerste opvang van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld;

- b. in de gerechtelijke sector, de verplichte basisopleiding uitbreiden zodat die ook seksueel geweld omvat en de verplichte bijscholing organiseren van de relevante magistraten, waaronder in de eerste plaats de rechters in familiezaken en de bemiddelaars;
- c. in de gezondheidssector, inclusief de psychologische begeleiding, de basisopleiding en bijscholing van de bevoegde beroepsbeoefenaren verplicht maken en algemene richtsnoeren ontwikkelen, met aandacht voor het feit dat de gegeven richtsnoeren in overeenstemming zijn met de interpretatie van geweld tegen vrouwen zoals dat in de Istanbul-Conventie wordt bepaald.

14. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om zich te coördineren voor de uitvoering, de opvolging en de evaluatie van artikel 15 van de Conventie betreffende de verplichte basisopleiding en bijscholing van de beroepsbeoefenaars die met de slachtoffers of de daders van alle vormen van geweld tegen vrouwen te maken hebben. Daartoe zou de overheid een duidelijke en gedeelde strategie moeten volgen om zo, op de betrokken niveaus en met verduidelijking van de verantwoordelijkheidsketen (lid 89):

- a. de verplichtingen inzake opleiding en de minimumlijst van de betrokken beroepsbeoefenaars wettelijk vast te leggen;
- b. kwaliteitsnormen voor opleidingen te hanteren en te verspreiden die een genderbenadering en de uitbanning van stereotypen en kwetsbaarheidsfactoren omvatten;
- c. duidelijke protocollen en gedragslijnen aan te nemen en te verspreiden die de standaarden vastleggen die de beroepsbeoefenaars in hun respectieve domeinen moeten toepassen;
- d. goede praktijken en tools die hun nut bewezen hebben op het terrein te vermelden en te verspreiden;
- e. de financiële middelen te verhogen, in het bijzonder voor de opleidingen van opleiders.

D. Preventieve interventie en behandelprogramma's (artikel 16)

2. Programma's voor daders van zedenmisdrijven

15. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om (lid 95):

- a. ervoor te zorgen dat in de programma's voor de sociaal-gerechtelijke begeleiding en monitoring van daders van huiselijk geweld en seksueel geweld een uniforme gendergerelateerde benadering wordt opgenomen, dat seksistische stereotypen worden uitgebannen en dat er nauw wordt samengewerkt met de ondersteunende diensten voor vrouwelijke slachtoffers;
- b. nauwkeuriger te bepalen in welke omstandigheden het relevant is om interventies bij daders van huiselijk geweld te bevorderen als alternatieve maatregel voor een veroordeling in plaats van als aanvullende maatregel op een veroordeling, gelet op de impact op de recidive en de impact op de veiligheid, de ondersteuning en de fundamentele rechten van meisjes en vrouwen;
- c. het gebruik van bemiddeling in combinatie met een programma voor de responsabilisering van de daders van geweld te beperken tot situaties waarin het mogelijk is zich te vergewissen van de vrije en geïnformeerde toestemming van de slachtoffers, in overeenstemming met de suggesties en voorstellen die in dit verslag worden gedaan omtrent de maatregelen die worden genomen om uitvoering te geven aan artikel 48 van de Istanbul-Conventie;
- d. de bestaande programma's te evalueren om hun impact op korte en lange termijn te bepalen, met name door wetenschappelijk onderbouwde resultatenstudies en statistieken over deelnemings- en recidivepercentages die toelaten na te gaan of de programma's het beoogde preventieve doel hebben bereikt;

- e. te zorgen voor een adequate financiering om de toegankelijkheid van de programma's voor daders van geweld te vergroten en een voldoende lange begeleiding te garanderen zodat de daders niet hervallen.

E. Participatie van de private sector en de media (artikel 17)

16. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om haar inspanningen voort te zetten en uit te breiden om private en openbare werkgevers te betrekken bij de strijd tegen gendergerelateerd geweld op het werk. Daartoe moet de overheid met name streven naar een betere bewustmaking en voorlichting van het grote publiek, de vakbonden, de beroepsbeoefenaars op het werk en de werkgevers over geweld tegen vrouwen op het werk, naar de uitbreiding en verbetering van de meldingskanalen voor slachtoffers en naar de uitbreiding van hun specifieke ondersteuning en begeleiding. De Belgische overheid zou ook kunnen overwegen om de wetgeving van 1 september 2014 betreffende psychosociale risico's te evalueren in het genderperspectief. (lid 99)

17. GREVIO roept de Belgische overheid op zich te blijven inspannen om de verschillende bevoegde regulatoren en grote media in België erbij te betrekken, om de nodige oplettendheid te verzekeren zodat de eerbiediging van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen niet in het gedrang komt, met name door geen gendergerelateerde stereotypen of vernederende beelden van vrouwen te verspreiden, of beelden die een verband leggen tussen geweld en geslacht, of door deze actoren aan te moedigen ethische gedragscodes in te voeren zodat de verslaggeving in de media over geweld tegen vrouwen gebaseerd is op de mensenrechten, rekening houdt met genderverschillen en sensatiezucht vermijdt. GREVIO nodigt ook uit om deze maatregel uit te breiden naar uitgevers en serviceproviders op internet toe. (lid 104)

IV. Bescherming en ondersteuning

A. Algemene verplichtingen (artikel 18)

18. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om adequate maatregelen te nemen om de interinstitutionele samenwerking verder aan te moedigen en ervoor te zorgen dat de verschillende vormen van samenwerking stevig verankerd zijn in een gendergerelateerd begrip van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en focussen op de mensenrechten, de veiligheid en het respect van de wil van de slachtoffers, alsook op hun autonomie en economische onafhankelijkheid. Daartoe zou de opbouw van een netwerk de expertise en knowhow van ngo's die gespecialiseerde diensten aanbieden en in hun interventies een gendergerelateerde visie op geweld centraal stellen, beter benutten en ondersteunen. (lid 109)

B. Informatie (artikel 19)

19. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om haar inspanningen voort te zetten om de slachtoffers tijdig en adequaat te informeren over de beschikbare ondersteunende diensten en wettelijke maatregelen, door ervoor te zorgen dat deze aanpak deel uitmaakt van een stevig verankerde samenwerking met de gespecialiseerde ondersteunende diensten. (lid 113)

C. Algemene ondersteuningsdiensten (artikel 20)

3. Huisvesting

20. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om maatregelen te nemen om (lid 119):
- a. ervoor te zorgen dat slachtoffers van geweld toegang hebben tot adequate financiële hulp door deze maatregelen te onderbouwen met een passende opleiding van het betrokken personeel,

- zoals de ambtenaren van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) en van de Centra voor Algemeen Welzijn (CAW), over geweld en de gevolgen ervan voor de slachtoffers, met name in termen van economische onzekerheid;
- b. de opvang van slachtoffers door de gezondheidsdiensten te verbeteren, in het bijzonder wat betreft de opsporing van geweld en de behandeling van alle gevolgen ervan voor de algemene gezondheid; de overheid moet ook toezien op een beter gebruik van medische attesten door beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg, met name gelet op hun impact op de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling voor de geleden schade;
 - c. de toegang tot een woning te vergemakkelijken voor slachtoffers van geweld als onontbeerlijke voorwaarde voor hun herstel en na te gaan of de bestaande voorzieningen moeten worden herzien zodat deze zo goed mogelijk inspelen op de realiteit en de behoeften van de slachtoffers.

D. Gespecialiseerde ondersteuning en opvangplaatsen (artikelen 22 en 23)

21. GREVIO dringt er bij de Belgische overheid op aan om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van alle vormen van geweld die onder de reikwijdte van de Conventie vallen en hun kinderen, volgens een adequate geografische spreiding, toegang hebben tot gespecialiseerde ondersteunende diensten en gepaste opvang. Daartoe moet de overheid er met name voor zorgen dat er voldoende gespecialiseerde opvangplaatsen zijn, dat slachtoffers gratis toegang krijgen tot de opvang, ongeacht hun omstandigheden of statuut, en dat er een betere coördinatie komt tussen het opvangbeleid en het huisvestingsbeleid, door voort te bouwen op bestaande goede praktijken en door oplossingen uit te werken die het resultaat zijn van overleg met gespecialiseerde verenigingen die zo dicht mogelijk bij de slachtoffers en hun kinderen staan. (lid 125)

E. Telefonische hulplijnen (artikel 24)

22. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om, in samenwerking met ngo's die zich specifiek toeleggen op de verdediging van vrouwenrechten, te zorgen voor hulplijnen, informatie en doorverwijzing specifiek gericht op geweld tegen vrouwen, in overeenstemming met de vereisten van artikel 24 van de Istanbul-Conventie, met name wat betreft de beschikbaarheid vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week, en met een evenwichtige verspreiding over de verschillende taalgemeenschappen van het land. (lid 129)

F. Ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld (artikel 25)

23. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om haar inspanningen voort te zetten om in het hele land centra voor noodhulp aan slachtoffers van seksueel geweld te vestigen. (lid 132)

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

24. GREVIO roept de Belgische overheid op om maatregelen te nemen om een betere toegang te bieden tot bescherming en ondersteuning aan kinderen die getuige zijn. Daartoe moet de overheid (lid 136):

- a. de samenwerking versterken tussen de verschillende diensten die gespecialiseerd zijn in de opvang van vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld enerzijds en de diensten die verantwoordelijk zijn voor de opvang van kinderen anderzijds;
- b. duidelijke richtlijnen opstellen en/of de bestaande praktijken en referentiesystemen herzien voor de diensten die gespecialiseerd zijn in de hulp en de ondersteuning van kinderen, zodat zij hun tussenkomst baseren op de erkenning van de risico's en de schadelijke gevolgen waaraan deze kinderen worden blootgesteld als gevolg van dit geweld en in verband met hun veiligheid en die van hun moeders;
- c. opvanghuizen en toevluchtsoorden meer ondersteunen in hun begeleiding van kinderen die getuige zijn, naast hun moeders.

V. Materieel recht

A. Burgerlijk recht

1. Civiele rechtszaken tegen de staat – Zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 29)

25. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om over gegevens te beschikken waarmee kan worden nagegaan of slachtoffers van alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie vallen, daadwerkelijk toegang hebben tot passende civiele vergoedingen ten

aanzien van de overheidsinstanties die hun plicht niet hebben vervuld om binnen de grenzen van hun bevoegdheden de nodige preventie- of beschermingsmaatregelen te nemen. (lid 141)

2. Schadevergoeding (artikel 30)

26. GREVIO nodigt de Belgische overheid uit om (lid 144):

- a. gegevens te verzamelen over het aantal vrouwen dat het slachtoffer is van geweld en een schadevergoeding van de staat heeft gevraagd en verkregen, en daarbij een uitsplitsing te maken van de gegevens voor alle vormen van geweld die onder het toepassingsgebied van de Istanbul-Conventie vallen en gegevens op te nemen over de termijnen waarbinnen de schadevergoeding wordt betaald;
- b. te verzekeren dat de schadevergoeding van de staat binnen een redelijke termijn wordt betaald, in overeenstemming met de vereiste van artikel 30, lid 2, van de Istanbul-Conventie.

3. Voogdij- en omgangsregeling (artikel 31)

27. GREVIO verzoekt de Belgische overheid de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat bij de vaststelling van de hoede- en bezoekrechten of bij de toepassing van maatregelen die een impact hebben op de uitoefening van het ouderlijk gezag, de bevoegde instanties verplicht zijn alle kwesties in verband met geweld tegen vrouwen te onderzoeken en na te gaan of een beslissing om onbeperkte hoede- en bezoekrechten toe te kennen gerechtvaardigd zou zijn in het licht van dit geweld of dat het geweld deze rechten eerder zou moeten beperken. Daartoe moet de overheid (lid 150):

- a. de wetgeving wijzigen om expliciet te erkennen dat er rekening moet worden gehouden met de incidenten van geweld die onder de Istanbul-Conventie vallen bij de bepaling van de hoede- en bezoekrechten van de kinderen, met inbegrip van het recht op co-ouderschap;
- b. procedures inzake risicobeoordeling opstellen bij de bepaling van de hoede- en bezoekrechten om het hoger belang van het kind in situaties van geweld te bepalen;
- c. zorgen voor een gepast gebruik van de wettelijke bepalingen die het mogelijk maken om de hoede- en bezoekrechten van de dader te beperken, op te heffen en/of te onderwerpen aan waarborgen telkens wanneer een situatie van geweld wordt vastgesteld en de bepaling van voorlopige hoede- en bezoekrechten bevorderen tot alle gemelde feiten van geweld tegen vrouwen correct werden geëvalueerd;
- d. een gepaste opleiding en de opstelling van beroepsrichtlijnen bevorderen om de betrokken beroepsbeoefenaars bewust te maken van de schadelijke gevolgen van geweld voor de kinderen, met inbegrip van kinderen die getuige zijn, en hen vertrouwd te maken met de bepalingen van de Istanbul-Conventie betreffende de regeling van het hoede- en bezoekrecht;
- e. de toegankelijkheid verbeteren van voorzieningen die ervoor zorgen dat de uitoefening van elk bezoek- of hoederecht de rechten en de veiligheid van het slachtoffer en de kinderen niet in gevaar brengt;
- f. de betrokken beroepsbeoefenaars in kennis stellen van de wetenschappelijke ongegrondheid van het 'ouderverstotingssyndroom' en de publieke opinie hiervan bewust maken.

Vooruitgang op dit gebied zou moeten worden gemeten aan de hand van gegevens en analyses van de rechtspraak over de manier waarop de familierechtbanken omgaan met gewelddadige incidenten en hun beslissingen over het hoede- en bezoekrecht motiveren.

B. Strafrecht

1. Psychologisch geweld (artikel 33)

28. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om maatregelen te nemen die het mogelijk maken psychologische gewelddaden te onderzoeken, te vervolgen en effectief te bestraffen door ten volle gebruik te maken van de toepasselijke bepalingen van het Strafwetboek of om eventueel nieuwe bepalingen in te voeren die beter zouden beantwoorden aan de vereisten van artikel 33 van de Istanbul-Conventie. (lid 154)

2. Seksueel geweld, met inbegrip van verkrachting (artikel 36)

29. GREVIO feliciteert de Belgische overheid met haar definitie van seksueel geweld die gebaseerd is op het ontbreken van de vrije en geïnformeerde toestemming van het slachtoffer, maar nodigt de overheid uit om de manier waarop deze vormen van geweld gekwalificeerd worden door de strafwetgeving, als overtredingen van “de orde der familie” en “de openbare zedelijkheid”, te wijzigen en deze vormen van geweld te kwalificeren als misdrijven tegen de lichamelijke integriteit en de seksuele autonomie van de slachtoffers. (lid 157)

3. Gedwongen huwelijken (artikel 37)

30. GREVIO moedigt de Belgische autoriteiten ten stelligste aan om de geldende strafwetgeving grondig na te gaan om te zien of deze geschikt is voor strafrechtelijke vervolging wanneer een persoon een volwassene of een kind opzettelijk naar het grondgebied van een andere staat lokt met de bedoeling deze volwassene of dat kind te dwingen tot het aangaan van een huwelijk, overeenkomstig artikel 37, lid 2 van de Istanbul-Conventie, om te bepalen of de toepasselijke wetsbepalingen moeten worden gewijzigd/geïntegreerd. (lid 159)

4. Gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie (artikel 39)

31. GREVIO verzoekt de Belgische overheid ervoor te zorgen dat de bestaande bepalingen inzake gedwongen abortus en sterilisatie de mogelijkheid bieden om vrouwen met een handicap te beschermen tegen deze vorm van geweld, overeenkomstig de vereisten van artikel 39 van de Istanbul-Conventie. (lid 163)

6. Strafverzwarende omstandigheden (artikel 46)

32. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om de toepasselijke wetgeving en de relevante gerechtelijke praktijken te evalueren om na te gaan in welke mate deze zouden moeten worden gewijzigd opdat de omstandigheden beschreven in artikel 46 van de Istanbul-Conventie in aanmerking kunnen worden genomen als strafverzwarende omstandigheden met betrekking tot vormen van geweld beoogd door de Conventie. (lid 167)

7. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling

33. GREVIO moedigt de Belgische overheid ten zeerste aan om alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het gebruik van strafrechtelijke bemiddeling in gevallen van geweld tegen vrouwen gebaseerd is op de volledige eerbiediging van de rechten, behoeften en veiligheid van de slachtoffers. Dergelijke maatregelen moeten ervoor zorgen dat (lid 170):

- a. vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld aan wie een strafrechtelijke bemiddeling wordt voorgesteld, in het kader van een dergelijke procedure op de hoogte worden gebracht van hun rechten, in het bijzonder wat het niet-verplichte karakter van de bemiddeling en de mogelijkheid om deze te weigeren betreft;
- b. bemiddeling alleen wordt aangeboden aan vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld en die vrij kunnen beslissen om de procedure te aanvaarden of te weigeren;
- c. rechters, bemiddelaars en rechtsbeoefenaars die betrokken zijn bij de beslissing om een beroep te doen op bemiddeling en bij de toepassing ervan, worden opgeleid inzake geweld tegen vrouwen en worden geïnformeerd de risico's die slachtoffers kunnen lopen in het kader van bemiddeling.

34. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om (lid 174):
- a. de toepasselijke wettelijke bepalingen inzake bemiddeling in overeenstemming te brengen met het verbod opgelegd in artikel 48 op verplichte alternatieve procedures van geschillenregeling in situaties van geweld tegen vrouwen;
 - b. passende maatregelen te nemen om de betrokken beroepsbeoefenaars, in het bijzonder de magistraten, bemiddelaars en operatoren van ondersteunende diensten, op te leiden, bewust te maken en hun werking te omkaderen, zodat zij in staat zijn om vormen van geweld tussen partners op te sporen en te onderscheiden van conflictsituaties en de opportuniteit kunnen evalueren om over te gaan tot bemiddeling in het licht van de vereiste om de rechten en de belangen van het slachtoffer te respecteren.

VI. Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen

A. Onmiddellijke respons, preventie en bescherming (artikel 50)

1. Melding aan de strafrechtelijke diensten en onderzoeken van deze diensten

35. GREVIO streeft ernaar meer niet-gemelde gevallen van geweld aan het licht te brengen en spoort de Belgische overheid tegelijkertijd ertoe aan alle betrokken strafrechtelijke diensten de nodige resources, kennis en middelen te verschaffen om snel en adequaat te reageren op alle vormen van geweld waarop de Istanbul-Convention betrekking heeft. Daartoe moet de overheid met name (lid 185):
- a. ervoor zorgen dat in de documenten van het strafbeleid en de relevante werkinstrumenten een genderdimensie wordt opgenomen die rekening houdt met de ongelijke dynamiek tussen vrouwen en mannen die meespeelt in situaties van geweld, alsook met de onevenredige impact van geweld op vrouwen;
 - b. een herziening overwegen van het coderingssysteem dat door de strafrechtelijke diensten wordt gehanteerd om dit af te stemmen op de aard en de ernst van de feiten, alsook op het gevaar voor het slachtoffer;
 - c. maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de relevante instrumenten van het strafbeleid doeltreffend worden toegepast, met name door de werking van de referentieberoepsbeoefenaars te ondersteunen, de toepassing ervan regelmatig evalueren in samenwerking met de gespecialiseerde instellingen en ngo's en de resultaten van deze evaluaties openbaar maken;
 - d. de informatie en begeleiding van slachtoffers door de strafrechtelijke diensten verbeteren, in het kader van een solide samenwerking met de diensten voor ondersteuning en slachtofferhulp en de ngo's die gespecialiseerd zijn in de ondersteuning van slachtoffers.

2. Rol van de rechtsvervolging en veroordelingspercentages

36. Om een einde te maken aan de straffeloosheid van de daders en het risico op recidive te voorkomen, moedigt GREVIO de Belgische overheid ten zeerste aan om (lid 190):
- a. toe te zien op de toepassing van een strafbeleid dat voorrang geeft aan de behandeling van geweldszaken voor alle vormen van geweld tegen vrouwen, ook in geval van poging, en haar inspanningen voort te zetten om ervoor te zorgen dat strafrechtelijke onderzoeken en procedures met betrekking tot dergelijke zaken effectief kunnen worden uitgevoerd en er tegelijk op toe te zien dat de daartoe genomen maatregelen worden ondersteund door passende financiering;

- b. ervoor te zorgen dat de straffen die worden opgelegd in gevallen van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, in verhouding staan tot de ernst van de inbreuk en het afschrikkende karakter van de sancties waarborgen.

B. Risico-inventarisatie en risicobeheer (artikel 51)

37. GREVIO roept de Belgische overheid op om (lid 196):

- a. een genderperspectief te integreren in de procedures voor risicobeoordeling en -beheer en te zorgen voor een ruime verspreiding van deze procedures voor alle vormen van geweld tegen vrouwen binnen alle statutaire instanties die betrokken zijn bij de behandeling van gevallen van gendergerelateerd geweld;
- b. ervoor te zorgen dat de risicobeoordelingen in alle relevante stadia van de procedure worden herhaald en dan vooral na afloop van elke beschermingsmaatregel, rekening houdend met de standpunten en bezorgdheden van de slachtoffers en door de slachtoffers de mogelijkheid te bieden zich te laten vertegenwoordigen door een gespecialiseerde ondersteuningsdienst;
- c. te overwegen een systeem op te richten, zoals een mechanisme om gezinsmoorden te onderzoeken, om alle gevallen van gendergerelateerde moorden op vrouwen te analyseren teneinde ze in de toekomst te voorkomen, om de veiligheid van vrouwen te waarborgen en om te pleiten voor het beginsel van aansprakelijkheid van zowel de daders als de verschillende instanties die in contact staan met de partijen.

C. Spoedeisende verbods- en beschermingsbevelen (artikelen 52 en 53)

38. GREVIO moedigt de Belgische overheid sterk aan om (lid 203):

- a. haar inspanningen op te voeren om het gebruik van spoedeisende verbods- en beschermingsbevelen te verhogen door hun doelmatigheid te verhogen en door de naleving van die bevelen aandachtig te controleren;
- b. de belemmeringen weg te nemen in de wetteksten en/of in de praktische toepassing van de bestaande beschermingsvoorzieningen, met name gelet op het feit dat de toekenning aan het slachtoffer van een woonvergoeding in geval van een preferentiële toewijzing van de woning de toegang tot deze voorziening sterk kan beperken;
- c. de toepassing van de bestaande voorzieningen, met inbegrip van die welke onder het burgerlijk recht vallen, te evalueren door middel van het verzamelen van relevante gegevens;
- d. slachtoffers actief door te verwijzen naar gespecialiseerde ondersteunende diensten voor vrouwen die slachtoffers helpen hun recht op bescherming uit te oefenen.

D. Rechtsbijstand (artikel 57)

39. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om ervoor te zorgen dat de in haar nationaal recht voorziene voorwaarden om recht te hebben op juridische bijstand geen buitensporige belemmeringen creëren voor de mogelijkheid voor slachtoffers die niet over financiële middelen beschikken en die niet in staat zijn om de diensten van een advocaat te betalen om rechtsbijstand en kosteloze juridische bijstand te genieten. (lid 205)

VII. Migratie en asiel

A. Verblijfstitel (artikel 59)

40. GREVIO spoort de Belgische overheid met klem aan om haar migratiewetten en -beleid grondig te herzien om ze in overeenstemming te brengen met de verplichtingen uit hoofde van artikel 59 van de Istanbul-Conventie. (lid 215)

B. Gendergerelateerde asielverzoeken (artikel 60)

2. Gendergerelateerde asielverzoeken

41. GREVIO spoort de Belgische overheid ten zeerste aan om gepaste maatregelen te nemen om het probleem van het gebrek aan plaatsen in de opvangcentra aan te pakken, teneinde ten volle uitvoering te geven aan de wetten die gericht zijn op de identificatie en ondersteuning van vrouwen die asiel aanvragen in kwetsbare situaties als gevolg van geweld, en om voor alle opvangcentra gecentraliseerde en gendersensitieve richtlijnen, protocollen en opleidingen uit te werken en toe te passen. (lid 225)

42. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om ervoor te zorgen dat er consequent een gendersensitieve aanpak wordt gehanteerd voor alle gronden van vervolging en dat vrouwen een optimale ondersteuning krijgen die hen in staat stelt om de redenen te onthullen waarom zij internationale bescherming vragen. (lid 226)

43. GREVIO moedigt de Belgische overheid aan om richtsnoeren te ontwikkelen en te publiceren die rekening houden met de genderdimensie en die betere garanties bieden voor de inclusie van alle vormen van geweld voor kwetsbare vrouwen op wie de uitzettingsprocedure en de versnelde procedure van toepassing zijn. (lid 227)

Bijlage II

Lijst van nationale overheden, andere overheidsinstellingen, niet-gouvernementele organisaties en organisaties van het maatschappelijk middenveld waarmee GREVIO heeft overlegd **Nationale/federale overheid**

- Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers
 - o Opvangcentra van Rixensart, Yvoire en Louvranges
 - o Opvangcentrum het Klein Kasteeltje in Brussel
- Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
- Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen
- Instituut voor Gerechtelijke Opleiding
- Parket van Brussel
- Procureur-generaal van Luik
- Expertisenetwerk “Criminaliteit tegen personen” van het College van procureurs-generaal
- Federale politie – Nationale coördinatie politiebijstand aan slachtoffers
- Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
- Federale Overheidsdienst Justitie
 - o Algemeen auditoraat bij het arbeidshof van Luik
 - o Directoraat-generaal Wetgeving en Fundamentele rechten en Vrijheden
- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken
 - o Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen
 - o Vaste Commissie van de Lokale Politie
 - o Algemene Directie Veiligheid en Preventie
 - o Dienst Vreemdelingenzaken
- Programmatorische federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Grootstedenbeleid
- Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu
 - o Dienst voor geneeskundige verzorging

Gewestelijke/lokale/gefedereerde overheden

- Vlaamse Gemeenschap
 - o Departement Onderwijs en Vorming
 - o Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Beleidsontwikkeling en Afdeling Justitiehuzen
- Duitstalige Gemeenschap
- Franse Gemeenschap
 - o Administration générale des Maisons de justice
 - o Secrétariat général du Ministère de la Fédération – Direction de l’Égalité des chances
- Waals Gewest
 - o Service public de Wallonie – Intérieur et Action sociale
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest
 - o Franse Gemeenschapscommissie – Dienst Sociale zaken
 - o Equal.brussels

Niet-gouvernementele organisaties

- Amnesty International België
- Arc-en-ciel Wallonie
- Centre d'Appui Bruxellois (CAB)
- Centrum voor Algemeen Welzijnswerk Brussel
- Ciré
- Collectif contre les violences familiales et l'exclusion (CVFE)
- Défense des enfants international – Belgique
- Belgian Disability Forum
- Fem & L.A.W.
- Garance
- Groep voor de Afschaffing van vrouwelijke genitale verminking (GAMS België)
- Intact
- La Voix des femmes
- Maison Plurielle Charleroi
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Praxis
- Rainbow House Brussel
- Rainbowhouse Brussels
- Solidarité femmes et Refuge pour femmes victimes de violences de La Louvière
- Synergie Wallonië
- Université des Femmes

Organisaties van het maatschappelijk middenveld en andere organisaties

- Federaal Migratiecentrum Myria
- Universitair Medisch Centrum Sint-Pieter – Multidisciplinair Centrum voor gezinsplanning en seksuele gezondheid (“Hoogstraat 320”)
- Family Justice Center Antwerpen