



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van genderneutraliteit naar gendersensitiviteit: de invloed van positieve verplichtingen op de aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen

Gijselaar, E.C.; Samadi, M.

Citation

Gijselaar, E. C., & Samadi, M. (2024). Van genderneutraliteit naar gendersensitiviteit: de invloed van positieve verplichtingen op de aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. *Boom Strafblad*, 5(3), 174-188. doi:10.5553/BSb/266669012024005003007

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4105372>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Van genderneutraliteit naar gendersensitiviteit: de invloed van positieve verplichtingen op de aanpak van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen

mr. dr. E.C. (Ellen) Gijselaar en mr.dr. M. (Mojan) Samadi*

174

1. Inleiding

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in het afgelopen decennium een belangrijke stem-pel gedrukt op de wijze waarop verdragsstaten moeten omgaan met gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. Via de band van positieve verplichtingen heeft het hof aanzienlijke juridische voorwaarden in het leven geroepen ter bestrijding van dit type geweld en in het verlengde daarvan de bevordering van gelijkheid tussen man en vrouw. Centraal in dit juridische kader staat vaak een gendersensitieve aanpak: de verplichtingen die staten opgelegd krijgen om dit type misdrijven aan te pakken worden gezien vanuit een uitdrukkelijk *gendered* perspectief. Hierbij maakt het hof enerzijds een onderscheid tussen verschillende vormen van gendergerelateerd geweld¹ en hanteert daarbij afzonderlijke

kaders afhankelijk van het type geweld en het verdragsrecht dat in het geding is. Anderzijds lijkt het hof in toenemende mate een holistische benadering te hanteren waarbij de prevalentie van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen in een verdragsstaat redengevend kan zijn om te komen tot een verdragsschending.² Het verstaat onder dit type geweld alle vormen van geweld tegen vrouwen die resulteren in, of waarschijnlijk zullen resulteren in fysieke, seksuele, psychische of economische schade of het lijden van vrouwen.³ Het omvat uiteenlopende vormen van geweld, zoals geweld in persoonlijke relaties (doorgaans huiselijk geweld), seksueel geweld (waaronder intimidatie, aanranding en verkrachting), psychisch en economisch geweld, vrouwenhandel en gedwongen prostitutie (maar is hiertoe niet beperkt). Het gaat hier kortom om geweld dat vrouwen disproportioneel vaak treft en/of geweld dat tegen vrouwen (en meisjes) is gericht omdat ze van het vrouwelijk geslacht zijn. Hiermee sluit het hof aan bij de gangbare definitie die ook in andere mensenrechtelijke instrumenten wordt gebezigd.⁴ Binnen dit mensenrechtelijk kader wordt gendergerelateerd geweld tegen vrouwen

* Ellen Gijselaar is universitair docent straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden. Mojan Samadi is universitair docent straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden en tevens redacteur van dit blad. De auteurs danken Maaïke Verra voor haar hulp bij het jurisprudentieonderzoek.

1 In algemene zin wordt met gendergerelateerd geweld bedoeld op het gewelddadig bejegenen van mensen die zich niet houden aan het gangbare, traditionele gedrag dat gekoppeld wordt aan vrouwelijkheid en mannelijkheid. Gender is aldus niet beperkt tot het vrouwelijk en mannelijk gender, ook (en mogelijk vooral) non-binaire personen hebben hiermee te maken. Deze bijdrage beperkt zich tot gendergerelateerd geweld tegen vrouwen.

2 Zie bijv. EHRM 12 december 2023, 15798/20 (*Vučković t. Kroatië*), r.o. 20-28.

3 Het hof verwijst in zijn jurisprudentie stevast naar General Recommendation 19 van het CEDAW Committee, zie bijv. EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*), r.o. 74-75; zie voorts 'Gendergerelateerd geweld tegen vrouwen', eige.europa.eu.

4 Rapport van de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties (6 juli 2006), *In depth study on all forms of violence against women*, UN Doc A/61/122/Add.1; overigens moet hier niet een zeker misogyn motief in worden gelezen, zie uitgebreid M. Samadi, 'Femicide of moord: het belang van een

gezien als geweld dat direct samenhangt met de (onderdrukte) positie van de vrouw in de (patriarchale) samenleving waardoor het wordt geplaatst in de sleutel van (de instandhouding van) discriminatie tegen vrouwen.⁵ Ondanks de toegenomen aandacht voor dit type geweld en bewustwording over het fenomeen in algemene zin, blijven er uitdagingen bestaan in het effectief aanpakken en voorkomen van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. Een belangrijk middel waarmee verdragsstaten worden gedwongen om deze uitdagingen aan te gaan, vormen, als gezegd, de positieve verplichtingen die voortvloeien uit de jurisprudentie van het EHRM. Deze positieve verplichtingen omvatten een scala aan juridische, beleidsmatige en institutionele eisen gericht op het waarborgen van de bescherming en bevordering van mensenrechten, met name die met betrekking tot gendergelijkheid en non-discriminatie. Een centraal onderdeel hiervan is een gendersensitieve aanpak in de context van dit type geweld. Wat hier precies onder moet worden verstaan, is evenwel niet altijd duidelijk. De casuïstische benadering in de rechtspraak van het EHRM brengt daarnaast mee dat de implementatie ervan en de vertaling van positieve verplichtingen naar tastbare juridische hervormingen niet altijd eenduidig en daarmee eenvoudig is.

In dit artikel onderzoeken wij de implicaties die positieve verplichtingen hebben voor het strafrechtelijke antwoord op gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. Eerst schetsen wij de achtergrond van deze positieve verplichtingen (par. 2) en beschrijven wij een indeling die op hoofdlijnen met betrekking tot de strafrechtspleging kan worden gemaakt (par. 3). Omdat gendergerelateerd geweld een breed scala aan misdrijven kan beslaan, richten wij ons in het bijzonder op twee typen ervan, te weten intiem partnergeweld en seksueel geweld (par. 4). Die selectie is inhoudelijk gedreven: juist op deze twee terreinen heeft de jurisprudentie van het EHRM immers haar stempel gedrukt op de strafrechtspleging. Ten slotte reflecteren wij op de vraag wat onder een gendersensitieve aanpak in het strafrecht wordt verstaan en welke aandachtspunten dat (in de toekomst) met zich kan brengen (par. 5 en 6).

2. Geweld tegen vrouwen als een mensenrechtelijke kwestie

Van oudsher werd het fenomeen (gendergerelateerd) geweld tegen vrouwen beschouwd als een private kwestie die zich veelal buiten de publieke sfeer afspeelde. De strikte dichotomie tussen de publieke en private sfeer had tot gevolg dat de bestrijding van dit type geweld

weinig prioriteit genoot in de strafrechtspleging. Dat is zowel in het nationale als het internationale recht zichtbaar; illustratief is bijvoorbeeld het veelal achterwege blijven van de opsporing en vervolging van seksuele misdrijven⁶ en het gegeven dat intiem partnergeweld lange tijd niet – en later onvoldoende – van een adequaat justitieel antwoord is voorzien.⁷ Ook in het internationale strafrecht was deze tweedeling zichtbaar; bijvoorbeeld doordat verkrachting (en ander gendergerelateerd geweld tegen vrouwen) lange tijd niet als onderdeel van oorlogsmisdrijven (en misdaden tegen de menselijkheid) werd aangemerkt.⁸

Het klassieke mensenrechtenrecht werd dan ook niet van toepassing geacht op dit fenomeen: het betreft hier immers geweld tussen individuen onderling terwijl mensenrechten in de klassieke zin uitgaan van (negatieve) rechten en verplichtingen van de staat om zich te onthouden van inmenging in het leven van burgers. De context waarin gendergerelateerd geweld tegen vrouwen plaatsvond, bracht mee dat dit geweld als een privé-probleem werd gezien. Hier is echter – dankzij de feministische beweging – sinds de jaren zeventig langzaam aan verandering in gekomen. Dit probleem werd steeds meer gezien als een structureel en maatschappelijk ‘probleem van epidemische proporties’.⁹ Hierdoor werd uitdrukkelijk naar de overheid gekeken: die diende haar verantwoordelijkheid te nemen aangezien een groot deel van haar burgers structureel onbeschermd bleef tegen geweld.¹⁰

De koppeling van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen aan discriminatie tegen vrouwen is een al langer erkend concept in internationale (mensenrechtelijke) verdragen (en overigens ook in wetenschappelijke literatuur, waarover later meer). In het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen uit 1979 wordt expliciet erkend dat de traditionele gendermachtverdeling in de maatschappij de gelijkheid tussen mannen en vrouwen tegenwerkt. Hoewel dit verdrag niet ziet op geweld tegen vrouwen (in welke vorm dan ook), worden staten wel verplicht om beleid en regelgeving in te zetten om de discriminatie van vrouwen tegen te gaan om zodoende *materiële* gelijkheid tussen de genders te verwezenlijken (*substantive equality* is een van de kernprincipes van het verdrag). Daarmee biedt het verdrag voorts de basis voor de aanpak van gendergerelateerd geweld. Later – begin jaren negentig – wordt

175

feministisch perspectief bij gendergerelateerde moorden’, *RM Themis* 2024, afl. 3, p. 118-122.

5 CEDAW General Recommendation No. 19 (30 januari 1992), *Violence against women*.

6 Zie uitgebreid K.M. Pitcher en M. Samadi, ‘De opsporing en vervolging van seksueel geweld door de jaren heen vanuit een genderperspectief’, *Boom Strafbblad* 2021, afl. 5, p. 178-188.

7 C.M. Roggeband, ‘Shifting Policy Responses to Domestic Violence in the Netherlands and Spain (1980-2009)’, *Violence Against Women* 2014, afl. 18, p. 784-806.

8 D.E. Buss, ‘Rethinking “Rape as a Weapon of War”’, *Feminist Legal Studies* 2009, afl. 17, p. 145-163; H. Charlesworth en C. Chinkin, ‘The gender of ius cogens’, *Human Rights Quarterly* (15) 1993, afl. 1, p. 63-76.

9 Zie uitgebreid R.G. Römkens, ‘De invloed van vrouwen- en mensenrechtenbeweging op het debat en de aanpak van gendergerelateerd geweld’, *Tijdschrift Sociologie* (12) 2016, afl. 3, p. 295-319; R.G. Römkens, ‘Omstrede gelijkheid; over de constructie van (on)gelijkheid van vrouwen en mannen in partnergeweld’, *Justitiële verkenningen* 2010, p. 11-32.

10 Römkens 2010, p. 12.

mede op basis van dit verdrag de koppeling gemaakt tussen gendergerelateerd geweld tegen vrouwen en discriminatie. In General Recommendation 19 van het Comité inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (het CEDAW Committee) worden staten opgeroepen om gepaste en effectieve maatregelen te treffen 'to overcome all forms of gender-based violence, whether by public or private act' en te waarborgen 'that laws against family violence and abuse, rape, sexual assault and other gender-based violence give adequate protection to all women, and respect their integrity and dignity'.¹¹

Ook op Europees niveau neemt sedert die periode de bewustwording omtrent de ernst en omvang van dit fenomeen toe. Sinds 1985 zijn er verschillende adviezen rondom het thema 'huiselijk geweld' uitgevaardigd door het comité van ministers van de Raad van Europa¹² en in 1993 werd de *ministerial conference* gewijd aan het thema gendergelijkheid, waarbij veel aandacht was voor strategieën om geweld tegen vrouwen in de samenleving terug te dringen.¹³ In 2002 nam het comité van ministers de *Recommendation on the protection of women against violence* aan, waarin kort gezegd lidstaten verplicht werden om gendergerelateerd geweld tegen vrouwen (in brede zin) strafrechtelijk aan te pakken.¹⁴

In de daaropvolgende jaren worden diverse werkgroepen opgericht die zich bezighouden met dit thema en de rol die de Raad van Europa daarin moet vervullen. Noemenswaardig in dat verband zijn de *Task Force to Combat violence against women and domestic violence*¹⁵ en het *Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence* ingesteld.¹⁶ Het werk van deze twee werkgroepen heeft uiteindelijk geleid tot het Verdrag van Istanbul (het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld).¹⁷ In de preambule van dit verdrag wordt benadrukt dat het realiseren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen een

noodzakelijke voorwaarde is om (seksueel) geweld tegen vrouwen te voorkomen en wordt erkend dat dergelijk geweld het gevolg is van historisch ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen die hebben geleid tot de overheersing en discriminatie van vrouwen door mannen. Hiermee benadrukt het verdrag dat dit type geweld niet een individueel probleem is, maar een maatschappelijk fenomeen en sluit het zich expliciet aan bij andere internationale vrouwenrechteninstrumenten.¹⁸ Dat billijkt de vergaande verplichtingen die het Verdrag van Istanbul (als het krachtigste Europese instrument in zijn soort)¹⁹ in het leven roept voor lidstaten ter bestrijding van gendergerelateerd geweld. Het beoogt een systemische hervorming van de bejegening van slachtoffers van gendergerelateerd geweld en beoogt een integrale aanpak van dit type geweld.²⁰ De inbedding van gendergerelateerd geweld in internationale (mensenrechtelijke) instrumenten en de koppeling die daarbij wordt gemaakt met de ongelijke verdeling van macht in de samenleving, brengt mee dat het van belang is gendergerelateerd geweld als zodanig te (h)erkennen. Deze lijn wordt – zoals hierna zal blijken – ook steeds duidelijker in de jurisprudentie van het EHRM inzake positieve verplichtingen van lidstaten in de context van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen.

3. Positieve verplichtingen in vogelvucht

Voordat wij nader onze blik richten op twee specifieke typen gendergerelateerd geweld, is het van belang om uiteen te zetten welke typologieën er precies te onderscheiden zijn in positieve verplichtingen in het mensenrechtenrecht. Als gezegd worden naast negatieve ook positieve verplichtingen ingelezen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het hof breidt deze verplichtingen om actief EVRM-rechten te beschermen voortdurend uit en verfijnt hun betekenis en reikwijdte steeds verder. Wanneer aansluiting wordt gezocht bij hetgeen de positieve verplichtingen in de praktijk omvatten, kan een onderscheid worden gemaakt tussen verplichtingen om (1) te voorzien in een effectief bestuurlijk en juridisch systeem, (2) preventieve maatregelen te nemen, (3) onderzoek in te stellen, (4) te vervolgen en (5) te berechten en te bestraffen.²¹

11 CEDAW General Recommendation No. 19 (30 januari 1992), *Violence against women*.

12 Recommendation on Violence in the Family (No. R (85) 4 on Violence in the Family), Recommendation relating to violence within the Family (No. R (90) on Social Measures Concerning Violence within the Family).

13 Zie het verslag: Raad van Ministers, 3rd European Ministerial Conference on equality between women and men, 17 november 1993 CM(93)193, te raadplegen via: <https://rm.coe.int/16805145a9>.

14 Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence, aangenomen door het Ministercomité van de Raad van Europa op 30 april 2002, onder 34 en 35.

15 Zie *Final activity report* (Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence), Gender Equality and Anti-Trafficking Division Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, September 2008 Straatsburg (te raadplegen via: https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/Final_Activity_Report.pdf).

16 Explanatory report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, *Council of Europe Treaty Series no. 210*, Istanbul 2011, p. 2-4; zie ook R. Römken en R.M. Letschert, *Feasibility study for a convention on domestic violence*, Council of Europe, CDPC 2007.

17 Het Verdrag van Istanbul werd op 11 mei 2011 opgesteld voor ondertekening. Op 1 maart 2016 is het voor Nederland in werking getreden.

18 In het bijzonder het CEDAW, zie Explanatory report 2011, p. 5; en tevens CEDAW General recommendation No. 35 (26 juli 2017), *on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, par. 10.

19 Er zijn andere vergelijkbare regionale verdragen, zoals de conventie van Belem do Para en het Maputo Protocol.

20 Er is ook kritiek op de vergaande staatsverplichtingen, in het bijzonder de *due diligence*-standaard in het verdrag, zie: V. Stoyanova, 'Due diligence versus positive obligations: Critical reflections on the Council of Europe Convention on violence against women', in: J. Niemi, L. Peroni en V. Stoyanova (Eds.), *International law and violence against women: Europe and the Istanbul Convention*, London: Routledge 2020.

21 E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid. De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheids-*

De verplichting om te voorzien in een effectief en juridisch systeem kan betrekking hebben op het strafrecht. Dat is het geval in situaties waarin *fundamental values and essential aspects of private life* op het spel staan.²² Bij de beoordeling van het systeem gaat het niet alleen om (straf)wetgeving, maar ook om de wijze waarop de praktijk (inclusief de rechtspraak) hieraan invulling geeft.²³ Het gaat echter om meer dan strafbaarstellingen alleen. Strafwetgeving moet daadwerkelijk (kunnen) worden gehandhaafd. Om de normen in de praktijk te (kunnen) effectueren moet er een ‘*law-enforcement machinery*’ in het leven worden geroepen.²⁴ Dat betekent onder meer dat in het strafprocesrecht van de verdragsstaten voldoende bevoegdheden moeten zijn opgenomen om strafbare feiten te kunnen onderzoeken, vervolgen en bestraffen. Ook is het van belang dat er voldoende personele capaciteit en middelen toegekend worden. Dit laatste verklaart waarom het EHRM in sommige zaken verwijst naar GREVIO-rapportages²⁵ waarin zorgen worden geuit over lage veroordelingspercentages, om te onderbouwen dat autoriteiten niet adequaat hebben gereageerd op een (mogelijk) strafbaar feit. Volgens GREVIO kan dat erop wijzen dat onderzoeksprocedures niet effectief zijn en/of dat er een onredelijk hoge drempel wordt gehanteerd om tot een veroordeling te komen.²⁶ Overigens kan ook het (gebrek aan) vertrouwen in het rechtssysteem impact hebben op het (kunnen) functioneren van de ‘*law-enforcement machinery*’.²⁷ Om de bescherming van artikel 2, 3 en/of 8 EVRM ‘*practical and effective*’ te laten zijn, dienen de ‘*resources*’ daadwerkelijk te worden ingezet om onderzoek te verrichten. Het gaat bij deze invulling van de onderzoeksverplichting van de staat om een inspanningsverplichting. Om van een effectief (officieel) onderzoek te kunnen spreken, moet het onderzoek aan verschillende eisen voldoen. Het onderzoek moet adequaat, zorgvuldig en grondig worden uitgevoerd.²⁸ Bij de beoordeling van de effectiviteit van het onderzoek maakt het EHRM een totaalafweging. Het hof houdt zich niet bezig met vermeende fouten of geïsoleerde hiaten die geen wezenlijke invloed op de uitkomst van het onderzoek hebben gehad. Het EHRM grijpt alleen in bij ‘*significant shortcomings*’.²⁹ In dat opzicht is er niets nieuws onder de

zon; dergelijke overwegingen passen in de al bestaande rechtspraaklijn van het EHRM.³⁰

Naast onderzoek is vervolging essentieel voor het bestrijden van gendergerelateerd geweld, zo overweegt het EHRM.³¹ Door strafrechtelijk te reageren laat de staat zien dat de betreffende handelingen niet getolereerd worden.

Tot slot stelt het EHRM ook eisen aan de bestraffing van mensenrechtendelicten. Hoewel de naleving en effectivering van het EVRM primair tot de verantwoordelijkheid van de staat behoren, laat het EHRM zich onder omstandigheden over de sanctionering uit. Daarmee kan worden voorkomen dat de verdragsrechten louter illusoir en theoretisch worden.

Bij de (afzonderlijke) bespreking van de twee typen gendergerelateerd geweld zal worden verwezen naar deze typologieën van positieve verplichtingen, maar hierbij is het wel van belang te benadrukken dat deze typologieën niet strikt gescheiden kunnen worden: zo kunnen gebreken in de strafbaarstelling resulteren in een tekortschietende opsporing en vervolging. Voorts is het van belang de brede context te schetsen waarin deze verplichtingen worden ingelezen.

4. Positieve verplichtingen en gendergerelateerd geweld

4.1 Inleidende opmerkingen

Het belang van de hierboven gegeven definities van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen moet niet worden onderschat. Deze definities impliceren (en gaan er dus van uit) dat gendergerelateerd geweld plaatsvindt tegen vrouwen omdat ze vrouw zijn (vanwege hun positie in de samenleving) en daarmee dus een vorm van discriminatie oplevert. Deze positionering is juridisch gezien significant omdat hiermee het discours verandert: ‘*from natural and inevitable violence to failure of state parties’ obligations*’.³²

In dat licht is het een open deur om te stellen dat het bestrijden van geweld tegen vrouwen aldus meer vergt dan louter het bestrijden van geweld in geïsoleerde individuele (straf)zaken: ‘*measures aiming to eliminate DAW [discrimination against women EGMS] and VAW [violence against women EGMS] should not focus on one specific form of violations of rights. Rather, the scope and design of such measures should include all areas and stages of life and human rights and combat the underlying harmful gender stereotypes, and thus cultural, social and economic injustice.*’³³ Het gaat dus om een gendersensitieve (of feministische) benadering. In het

aansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 41-42. Hierbij is voortgeborduurd op een door Van Kempen gehanteerde indeling (P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.).

22 EHRM 26 maart 1985, 8978/80 (X & Y t. Nederland), r.o. 27.

23 Gijsselaar 2021, p. 234.

24 Zie in het kader van art. 2 EVRM EHRM 24 oktober 2002, 37703/97 (Mastromatteo t. Italië), r.o. 67.

25 Op internationaal niveau houdt de Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) toezicht op het Verdrag van Istanbul.

26 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (X t. Griekenland), r.o. 89.

27 Vgl. eveneens EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (X t. Griekenland), r.o. 89.

28 Zij bijvoorbeeld EHRM 4 december 2003, 39272/98 (M.C. t. Bulgarije), r.o. 177; EHRM 3 maart 2015, 29263/12 (S.Z. t. Bulgarije), r.o. 45-46.

29 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (X t. Griekenland), r.o. 71 en 87.

30 Vgl. Gijsselaar 2021, p. 290-295.

31 EHRM 27 mei 2021, 5671/16 (J.L. t. Italië), r.o. 141; EHRM 12 december 2023, 15798/20 (Vučković t. Kroatië), r.o. 57.

32 C.M Chinkin, ‘Violence against women’, in: B. Rudolf, M.A. Freeman & C.M. Chinkin (Eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford/New York: Oxford University Press 2012, p. 453.

33 Henn 2016, p. 203.

hiernavolgende zullen we ons louter richten op de strafrechtelijke maatregelen die het EHRM geboden acht in het licht van positieve verplichtingen, niettemin is het goed deze te bezien tegen de bredere achtergrond en de algehele verplichting van staten om gelijkheid binnen de samenleving te realiseren.

4.2 Intiem partnergeweld³⁴

4.2.1 Algemene ontwikkelingen in de rechtspraak

Sinds de UN Declaration on the Elimination of Violence Against Women wordt intiem partnergeweld gezien als een mensenrechtenkwestie. Het is echter goed te beseffen dat dit niet altijd een vanzelfsprekendheid is geweest. Conceptueel gezien werden immers juist in het mensenrechtenrecht obstakels gezien voor een overheidsreactie op dit type geweld. In het bijzonder gaat het dan om het recht op privacy en familieleven,³⁵ tolerantie jegens andere culturen en de bescherming van de rechten van de verdachte.³⁶ Hoewel deze botsing in zekere zin zichtbaar is in de (vooral vroegere) rechtspraak van het EHRM, heeft het hof over de band van de positieve verplichtingen de juridisering van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen ook in een stroomversnelling gebracht. Het monumentale *Opuz*-arrest³⁷ van het hof uit 2009 is onmiskenbaar het kantelpunt geweest in de jurisprudentie van het hof en sindsdien heeft het zich steeds meer gevoelig getoond voor een gendersensitieve en contextuele benadering van dit type geweld.

Het hof had zich in de jaren voorafgaand daaraan al uitgelaten over positieve verplichtingen in deze context, maar deze klachten zagen niet expliciet op de overheidsreactie op relationeel geweld. Dat geweld kleurde

veelal de context van de klachten.³⁸ In *Kontrova t. Slowakije* nam het hof voor het eerst een schending aan van positieve verplichtingen in de context van relationeel geweld met een dodelijke afloop.³⁹ Het hof hanteerde in dit verband het generieke *Osman*-kader⁴⁰ voor de beoordeling van de klacht en had nog weinig oog voor de specifieke context en dynamiek van geweld in de intieme sfeer.⁴¹ Dat is drie jaar later diametraal anders.⁴² In *Opuz* is de eerste ontwikkeling in de *gendered approach* van het hof zichtbaar. De Grote Kamer oordeelde dat relationeel geweld een zogenoemde *gendered crime* is: in die zin dat het met name vrouwen treft en dat de algemene (en discriminatoire) strafvorderlijke passiviteit van de justitiële overheid het juiste klimaat in het leven heeft geroepen voor het bestaan en voortduren van dit geweld.⁴³ Hiermee sloot het hof expliciet aan bij andere mensenrechtelijke instituties aangaande vrouwen- en mensenrechten en kwalificeerde het relationeel geweld als zodanig als een vorm van discriminatie.⁴⁴ Het is echter niet het plaatsvinden van relationeel geweld *an sich* dat een schending van artikel 14 EVRM (in combinatie met art. 3 EVRM) opleverde, maar het (systematisch) tekortschieten van de Turkse staat om haar onderdanen tegen dit type geweld te beschermen.⁴⁵ Er moet aldus sprake zijn van ‘a large-scale structural bias’ in de aanpak van relationeel geweld om tot een schending van artikel 14 EVRM te komen.⁴⁶ Het gaat kortom niet om eenvoudige nalatigheid of uitstel door de autoriteiten in de aanpak van het geweld, maar om ofwel het structurele karakter van die nalatigheid,⁴⁷ ofwel de combinatie van die nalatigheid met de feiten in een specifieke zaak die aantoonde dat de autoriteiten zulk geweld tolereren.⁴⁸ Het hof nam voorts aan dat ernstige vormen van relationeel geweld geschaard kunnen worden onder artikel 3

34 In de literatuur is er discussie over welke benaming het meest geschikt is voor dit fenomeen. In officiële (beleids)stukken wordt huiselijk geweld als term gehanteerd, waarbij niet zelden de nodige kanttekeningen bij de terminologie worden geplaatst. Deze term wordt namelijk sterk bekritiseerd omdat hiermee de indruk wordt gewekt dat het om een huiselijke en daarmee privékwestie gaat. In de (vroegere) feministische literatuur werd veelal de term vrouwenmishandeling gebezigd (zie: Rönkens 2010). Hoewel wij inhoudelijk veel voelen voor de term vrouwenmishandeling, roept deze term niet bij een ieder direct de gewenste associatie op. Om verwarring te voorkomen gebruiken we in dit artikel het inmiddels meer gangbare relationeel geweld of intiem partnergeweld.

35 Het recht op privacy en familieleven werd in veel jurisdicties gebruikt als rechtvaardiging voor geweld tegen vrouwen in de huiselijke sfeer. Ten grondslag aan deze gedachte ligt uiteraard ook het idee dat de vrouw het bezit is van de man. Exemplarisch in dat verband is de tot het einde van de twintigste eeuw van kracht zijnde wetgeving over verkrachting, die eruit bestond dat verkrachting slechts mogelijk was buiten het huwelijk (*Kamerstukken II 1988/89, 20930, nr. 3*). En ook elders in Europa zijn dergelijke patriarchale wetten te vinden, zoals het bestaan van het ‘eredelict’ of de ‘crime passionnel’ (waarbij het doden door de man van diens vrouw, dochter of zus uit woede om een ‘onwettige vleselijke relatie’, strafvermindering opleverde) of het ‘herstelhuwelijk’ in Italië en Frankrijk waarbij een verkrachter die met zijn slachtoffer wilde trouwen, niet werd bestraft. Ook de regels omtrent scheiding waren lange tijd dusdanig dat een vrouw die in een gewelddadig huwelijk zat, hier simpelweg niet uit kon komen.

36 Zie daarover de *dissenting opinion* van Pinto de Albuquerque onder EHRM 26 maart 2013, 33234/07 (*Valiulienė t. Litouwen*); voorts ook de reactie van Turkije in de *Opuz*-zaak (zie nader I. Boerefijn en M.L. Loenen, ‘Positieve verplichtingen bij vrouwenmishandeling’, *NTM/NJCM-bull.* 2009, p. 758).

37 EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*).

38 Zie bijvoorbeeld EHRM 9 oktober 1979, 6289/73 (*Airey t. Ierland*); EHRM 1 juli 1998, 28244/95 (*Myszk t. Polen*).

39 EHRM 13 juni 2006, 7510/04 (*Kontrova t. Slowakije*); de volgende zaken volgden al snel: EHRM 12 juni 2008, 71127/01 (*Bevacqua & S t. Bulgarije*) en EHRM 15 januari 2009, 46598/06 (*Branko Tomasic e.a. t. Kroatië*).

40 In het *Osman*-arrest overwoog het hof dat onder omstandigheden van de Staat mag worden verwacht dat zij preventieve maatregelen neemt om het leven van burgers te beschermen tegen de criminele handelingen van een andere burger. Van een schending is sprake wanneer ‘the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk’. EHRM 28 oktober 1998, 23452/94 (*Osman t. VK*), r.o. 116.

41 EHRM 31 mei 2007, 7510/04 (*Kontrova t. Slowakije*), r.o. 49-51.

42 EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*).

43 Boerefijn en Loenen spreken in dit verband van een genderspecifiek en *genderbased* misdrijf. Het is genderspecifiek in de zin dat de slachtoffers doorgaans vrouw zijn en de daders man en het is *genderbased* in die zin dat het zijn oorsprong (mede) vindt in de historische, en mondiaal gezien nog steeds wijdverbreide, opvattingen over de ondergeschikte positie van de vrouw, zie Boerefijn en Loenen 2009, p. 14.

44 CEDAW-definitie.

45 Zie uitgebreid Boerefijn en Loenen 2009.

46 EHRM 13 november 2014, 3621/07 (*Durmaz t. Turkije*); EHRM 9 juli 2019, 41261/17 (*Volodina t. Rusland*). Zie uitgebreid de noot van Van Leeuwen onder EHRM 22 maart 2016, 646/10, EHRC 2016/128 (M.G. t. Turkije).

47 EHRM 9 juli 2019, 41261/17 (*Volodina t. Rusland*).

48 Zie bijv. EHRM 28 mei 2013, 3564/11 (*Eremia t. Moldavië*).

EVRM.⁴⁹ Hoewel het hof in de daaropvolgende jaren klachten inzake het uitblijven van een adequate overheidsreactie op relationeel geweld ook vaak onder artikel 8 EVRM heeft beoordeeld,⁵⁰ wordt sinds 2012 steeds vaker artikel 3 EVRM gebruikt⁵¹ (zij het niet altijd als marteling, maar als onmenselijke behandeling en vernederende behandeling⁵²). Sinds *Eremia* plaatst het hof relationeel geweld standaard onder de noemer van artikel 3 EVRM;⁵³ andere betrokkenen – veelal kinderen die opgroeien in een dergelijk huishouden – worden wel onder artikel 8 EVRM beoordeeld.⁵⁴ Het belang hiervan is niet louter symbolisch maar brengt de gendersensitieve aanpak van het hof tot uitdrukking. Pinto de Albuquerque stelt daarover dat:

‘the full effet utile of the European Convention on Human Rights (the Convention) can only be achieved with a gender-sensitive interpretation and application of its provisions which takes in account the factual inequalities between women and men and the way they impact on women’s lives. In that light, it is self-evident that the very act of domestic violence has an inherent humiliating and debasing character for the victim, which is exactly what the offender aims at. Physical pain is but one of the intended effects. A kick, a slap or a spit is also aimed at belittling the dignity of the partner, conveying a message of humiliation and degradation. It is precisely this intrinsic element of humiliation that attracts the applicability of Article 3 of the Convention. The imputation of an Article 8 violation would fall short of the real and full meaning of violence in the domestic context, and would thus fail to qualify as a “gendered understanding of violence”.’⁵⁵

Deze positionering brengt bovendien vergaande positieve verplichtingen mee (en minder beleidsvrijheid om hiervan af te wijken); deze betreffen de wetgeving (als onderdeel van de verplichting om te voorzien in een effectief bestuurlijk en juridisch systeem), (preventieve) operationele maatregelen ter bescherming van (het leven van) het individu, en een effectieve opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van de pleger van het geweld.

Een laatste belangrijke ontwikkeling is, tot slot, het toenemende gewicht dat het hof toekent aan het Verdrag van Istanbul (ook wanneer de verdragsstaat geen partij is bij dat verdrag)⁵⁶ en aan *soft law*-instrumenten (zoals rapporten van het CEDAW-comité en de VN-rapporteur

Geweld tegen Vrouwen) voor de invulling en interpretatie van verplichtingen van staten inzake gendergerelateerd geweld tegen vrouwen.⁵⁷ Ook hierin is een toegenomen bewustzijn waar te nemen over het genderelement bij dit type geweld.

4.2.2 Specifieke verplichtingen bij de bestrijding en aanpak van intiem partnergeweld

De korte schets van de algemene ontwikkelingen in de jurisprudentie illustreert dat het hof in de afgelopen vijftien jaar een behoorlijke verschuiving heeft doorgevoerd en inmiddels een dwingende gendersensitieve aanpak voorschrijft bij de beoordeling van situaties aangaande relationeel geweld. Het is dan ook tegen die achtergrond dat de specifieke verplichtingen moeten worden bezien. In grote lijnen kunnen de volgende verplichtingen worden ingelezen in de jurisprudentie van het hof aangaande de (strafrechtelijke) bestrijding en aanpak van intiem partnergeweld.

Hoewel het hof geen specifieke strafbaarstelling van relationeel geweld verlangt – zolang de afzonderlijke gedragingen die in dit verband plaatsvinden maar strafbaar zijn⁵⁸ – stelt het wel dat de wetgeving geen obstakels mag bevatten die een effectieve opsporing en vervolging van dit type geweld bemoeilijken. Daarbij kan worden gedacht aan de noodzakelijkheid van een klacht en de daaraan verbonden (soms zeer korte) termijn.⁵⁹ Immers, de specifieke context van dit type geweld is er één waarbij slachtoffers niet snel geneigd zijn een klacht in te dienen of deze op een later moment weer intrekken:

‘The Court notes in this connection that because of the particularly vulnerable situation of victims of domestic violence, the legislative framework must enable the authorities to investigate domestic violence cases of their own motion as a matter of public interest. Thus, a person’s failure to lodge or the subsequent withdrawal of criminal complaints should not prevent the authorities from starting or continuing criminal proceedings against the alleged offender or relieve them of their duty to assess the gravity of the situation with a view to seeking an appropriate solution.’⁶⁰

49 EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*), r.o. 165.

50 Zie uitgebreid de noot van Boerefijn onder EHRM 24 april 2012, 57693/10, EHRC 2012/166 (*Kaluza t. Hongarije*), m.nt. Boerefijn.

51 Een warm pleitbezorger van die opvatting is Pinto de Albuquerque, zie diens *dissenting opinion* onder *Volodina t. Rusland*.

52 Zie bijvoorbeeld EHRM 30 oktober 2012, 43994/05 (*E.M. t. Roemenie*).

53 Al is er soms een (niet geheel verklaarbare) afwijking, zie bijvoorbeeld EHRM 11 juli 2017, 47666/13 (*Z.B. t. Kroatië*).

54 Zie uitgebreid de noot van Van Leeuwen (onder 2 & 3) onder EHRM 22 maart 2016, 646/10, EHRC 2016/128 (*M.G. t. Turkije*).

55 *Dissenting opinion* onder EHRM 26 maart 2013, 33234/07 (*Valiulienė t. Litouwen*).

56 EHRM 9 juli 2019, 41261/17 (*Volodina t. Rusland*), r.o. 60.

57 Zie onder andere in: EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*), r.o. 72-86; EHRM 28 mei 2013, 3564/11 (*Eremia t. Moldavië*), r.o. 36-37; EHRM 26 maart 2013, 33234/07 (*Valiulienė t. Litouwen*), r.o. 39-41; sinds *M.G. t. Turkije* wordt ook het Verdrag van Istanbul bijna standaard genoemd, zie ook EHRM 9 juli 2019, 41261/17 (*Volodina t. Rusland*), r.o. 80; EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 73-98.

58 Ook het Verdrag van Istanbul kent een dergelijke plicht niet. De art. 35 en 36 van dat verdrag verlangen slechts dat fysiek en seksueel geweld strafbaar zijn gesteld. Wel kan in art. 33 van het verdrag de plicht worden ingelezen om *coercive control* (een vorm van relationeel geweld) strafbaar te stellen. Zie over *coercive control* als vorm van gendergerelateerd geweld I. Avontuur, ‘Het negeren van huiselijk geweld is een systeemfout bij de aanpak van ‘complexe’ scheidingen’, *NJB* 2022/2696.

59 Zie o.a.: EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*); EHRM 14 oktober 2010, 55164/08 (*A. t. Kroatië*); EHRM 17 juli 2013, 61382/09 (*B. t. Moldavië*).

60 EHRM 15 juni 2023, 38650/18 (*Gaidukevich t. Georgië*), r.o. 71. Zie voorts EHRM 9 juli 2019, 41261/17 (*Volodina t. Rusland*), r.o. 99.

Ook het bestaan van vormen van amnestie en gratie, of te strakke verjaringsregels – met name in combinatie met inactieve strafvorderlijke autoriteiten – kan een effectieve opsporing en vervolging (en daarmee dus ook berechting en bestraffing) van relationeel geweld in de weg staan. Het hof onderstreept in dat kader dat een effectief en voortvarend onderzoek te meer van belang is daar relationeel geweld beschouwd moet worden als een zeer ernstig delict dat een schending van artikel 3 EVRM oplevert.⁶¹ Een *arguable claim* aangaande relationeel geweld brengt dan ook in beginsel een opsporings- en vervolgingsplicht met zich; het gaat hier immers niet alleen om het slachtoffer in de specifieke zaak,⁶² maar ook om een algemeen belang dat met de vervolging van dit type geweld is gediend.⁶³ Het gaat met andere woorden niet om het individuele belang van het slachtoffer: ‘*The law must reflect the “public interest” in prosecuting domestic violence*’.⁶⁴ Daarbij hecht het hof belang aan de ernst en duur van het geweld: naarmate het geweld ernstiger is en langer duurt, of er een groter herhalingsrisico is, zal vervolging sneller voor de hand liggen.⁶⁵ Voorts dient zowel bij de opsporing als bij de vervolging nadrukkelijk rekening te worden gehouden met het gendergerelateerde element van het geweld, zo moeten autoriteiten zich bewust zijn van hoe genderstereotypen een rol kunnen spelen bij hun oordeelsvorming van de zaak. Dat betekent bijvoorbeeld dat meldingen van relationeel geweld als geheel worden beoordeeld (en onderzocht), in plaats van als geïsoleerde incidenten in verschillende procedures. Daarmee wordt immers meer recht gedaan aan de context waarin relationeel geweld plaatsvindt (het gaat zelden om een incident maar eerder om een patroon).⁶⁶

Tot slot is het interessant dat de – inmiddels ook in Nederland opgelaaide – discussie over femicide in de zin van (ex-)partnergeweld met dodelijke afloop ook zichtbaar is in de jurisprudentie van het hof. Het hof hanteert ook in dergelijke gevallen dezelfde principes als hierboven; ook hier moet uiteraard een effectief onderzoek worden verricht naar het misdrijf (evenals bij andere levensdelicten).⁶⁷ In toenemende mate echter, vereist het hof in dit verband dat dit onderzoek ‘gendersensitief’ is.⁶⁸ Zo was in *Gaidukevich* weliswaar een opspo-

ringsonderzoek gestart, maar de politie was te snel uitgegaan van zelfmoord:

‘The investigation did not involve, however, any examination of the previous incidents of domestic violence and of the possible role of gender-based discrimination in the commission of the offence (...) whenever there is a suspicion that an incident or death might be gender-motivated, it is particularly important that the investigation be pursued with vigour.’⁶⁹

Hoewel het hof het woord femicide (nog) niet heeft gehanteerd,⁷⁰ lijkt het in zijn jurisprudentie wel het belang te onderstrepen van de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur omtrent dit fenomeen.⁷¹ In deze literatuur wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de voorfasen van femicide en de afwendbaarheid van dodelijk (ex-)partnergeweld. In de jurisprudentie van het hof lijkt daaraan (zeer impliciet) aandacht te worden besteed in het kader van maatregelen die staten moeten nemen om slachtoffers te beschermen tegen dit type geweld.

4.2.3 Preventieve maatregelen

Een centrale rol in de jurisprudentie van het hof is de verplichting tot het nemen van (preventieve) operationele maatregelen ter bescherming van (het leven van) het individu (type 2).⁷² Hoewel het hier niet altijd om (zuiver) strafrechtelijk ingrijpen gaat maar het soms ook kan plaatsvinden ter voorkoming van strafbare feiten, is de context ontegenzeggelijk strafrechtelijk van aard. Of, en in hoeverre, van de staat mag worden verwacht om (preventieve) maatregelen te nemen ter bescherming van het individu, is afhankelijk van de vraag of de autoriteiten wisten, of op dat moment hadden moeten weten, van het bestaan van een reëel en onmiddellijk risico voor het leven van betrokkenen en zij evenwel heeft nagelaten maatregelen te nemen die binnen het bereik van haar bevoegdheden lagen en die redelijkerwijs hadden mogen worden verwacht dat risico te verkleinen of weg te nemen. Oftewel, was het geweld voorzienbaar en afwendbaar?

Hierbij is het van belang dat de autoriteiten bij een melding van relationeel geweld direct reageren en een risicoanalyse uitvoeren om vast te stellen of er in casu sprake is van een ‘reëel en onmiddellijk dreigend gevaar’ voor de verschillende betrokkenen.⁷³ Sinds *Talpis/Italië*

61 EHRM 7 juli 2022, 32715/19 (*M.S. t. Italië*), r.o. 144; overigens moet hierbij worden opgemerkt dat in casu de Italiaanse verjaringsregeling (waarbij de verjaring niet wordt gestuit wanneer de vervolging wordt gestart) al eerder door GREVIO was bekritiseerd, zie r.o. 150 van het arrest.

62 Hiermee maakt het hof duidelijk dat de civiele weg of een private aanklager niet voor de hand ligt bij relationeel geweld, zie o.a. EHRM 26 maart 2013, 33234/07 (*Valiulienė t. Litouwen*) en EHRM 9 juli 2019, 41261/17 (*Volodina t. Rusland*). Overigens heeft het hof in EHRM 21 augustus 2021, 45512/11 (*Galović t. Kroatië*) geoordeeld dat zogenoemde ‘minor offences proceedings’ wel zijn toegestaan.

63 EHRM 14 december 2021, 55974/16 (*Tunikova e.a. t. Rusland*), r.o. 78; daarop wees Pinto de Albuquerque al in zijn *dissenting opinion* onder *Valiulienė*.

64 EHRM 9 juli 2019, 41261/17 (*Volodina t. Rusland*), r.o. 99.

65 EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*), r.o. 138.

66 EHRM 14 oktober 2010, 55164/08 (*A. t. Kroatië*).

67 EHRM 15 januari 2009, 46598/06 (*Branko Tomasic e.a. t. Kroatië*), r.o. 62; EHRM 8 juli 2021, 33056/17 (*Tkheldize t. Georgië*), r.o. 50.

68 Zie ook EHRM 10 februari 2022, 73975/16 (*A & B. t. Georgië*).

69 EHRM 15 juni 2023, 38650/18 (*Gaidukevich t. Georgië*), r.o. 71.

70 In enkele zaken hebben klagers al wel dat woord gebezigd, zie bijv. EHRM 10 februari 2022, 73975/16 (*A & B. t. Georgië*).

71 Gezaghebbend op dat vlak is het werk van Jane Monckton Smith, zie bijv. J. Monckton Smith, ‘Intimate Partner Femicide: Using Foucauldian Analysis to Track an Eight Stage Progression to Homicide’, *Violence against Women* (26) 2020, afl. 11, p. 1267-1285; J. Monckton Smith, *In Control: Dangerous Relationships and How They End in Murder*, London: Bloomsbury Publishing 2021.

72 O.a. in EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*), r.o. 128; EHRM 13 juni 2006, 7510/04 (*Kontrova t. Slowakije*), r.o. 49.

73 Het *real and immediate risk*-criterium uit het Osman-arrest is sinds EHRM 2 maart 2017, 41237/14 (*Talpis t. Italië*) en EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*) nader toegespitst op relationeel geweld.

(en sinds *Kurt/Oostenrijk*⁷⁴ nader geëxpliciteerd) dient deze 'reëel en onmiddellijk gevaar'-toets⁷⁵ te worden gedaan in het licht van de specifieke context van relationeel geweld, inhoudende dat rekening moet worden gehouden met 'the lethality risk, the seriousness of the situation and the risk of repeated violence'.⁷⁶ Hierbij moeten autoriteiten zich in het bijzonder bewust zijn van 'the recurrence of successive episodes of violence within the family unit'⁷⁷ en is het aldus van belang om niet alleen de ernst van de verschillende geïsoleerde incidenten in acht te nemen maar ook juist acht te slaan op de 'particular context of domestic violence and its dynamics'.⁷⁸

In navolging van GREVIO stelt het hof voorts dat de risicoanalyse direct na de melding van het slachtoffer moet worden gedaan, waarbij idealiter gestandaardiseerde, internationaal erkende en *evidence based*-instrumenten en questionnaires moeten worden gebruikt.⁷⁹ De risicoanalyse dient voorts 'autonomous, proactive and comprehensive' te zijn. Met een autonoom en proactief onderzoek bedoelt het hof dat autoriteiten niet blind moeten varen op de informatie en risico-inschatting van het slachtoffer, maar een verplichting hebben om een eigen onafhankelijk onderzoek te verrichten naar het risico op escalatie van het geweld. Immers, hoewel de melding (en risico-inschatting) van het slachtoffer van belang is en als startpunt dient, kan de risicotaxatie hier niet volledig aan worden opgehangen:

'Owing to the exceptional psychological situation in which victims of domestic violence find themselves, there is a duty on the part of the authorities examining the case to ask relevant questions in order to obtain all the relevant information, including from other State agencies, rather than relying on the victim to give all the relevant details.'⁸⁰

De bijzondere kwetsbaarheid van het slachtoffer in de context van relationeel geweld en de dynamiek in dergelijke situaties brengt bovendien mee dat slachtoffers geneigd zijn een eerdere melding (of klacht) in te trek-

ken, wisselvallig te verklaren, en zelfs terug te keren naar de dader. In het kader van de risicoanalyse moet aan deze feiten geen (zwaarwegend) belang worden gehecht.⁸¹ Voorts dient de risicotaxatie veelomvattend (*comprehensive*) te zijn. Dat wil zeggen dat deze niet alleen gebaseerd moet zijn op de beoordeling van (daar- toe specifiek opgeleide)⁸² politieambtenaren, maar ook een basis moet hebben in gestandaardiseerde risicotaxatie-instrumenten die tot stand zijn gekomen op basis van wetenschappelijke inzichten in hoe om te gaan met relationeel geweld.⁸³ Tot slot dient de risicotaxatie niet alleen betrekking te hebben op het (directe) slachtoffer, maar ook op andere betrokkenen zoals kinderen en/of andere familieleden.⁸⁴ Ten aanzien van iedere betrokkene kan de uitkomst van de risicotaxatie anders uitvallen.⁸⁵

Het is vervolgens van belang dat de autoriteiten verschillende instrumenten tot hun beschikking hebben om het juiste niveau aan bescherming te kunnen bieden aan de betrokkenen: een zogenoemde 'toolbox of legal and operational measures they consider adequate and proportionate to the level of risk in each concrete case'.⁸⁶ Gedacht kan worden aan gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen. Deze moeten in ieder geval zijn gericht op het voorkomen van een verdere escalatie van het geweld, bijvoorbeeld door de dader te dwingen het gezamenlijke huis te verlaten en zich te onthouden van contact met het slachtoffer. In *Turnikova* stelt het hof dat effectieve preventieve maatregelen in ieder geval aan de volgende eisen moeten voldoen. Een dergelijke maatregel moet onafhankelijk van andere lopende procedures opgelegd kunnen worden en op basis van een lagere bewijsstandaard, te weten bewijs dat redelijkerwijs van het slachtoffer kan worden verlangd in die fase (in plaats van een strafrechtelijk bewijscriterium). Het moet daarnaast mogelijk zijn om een contact- en/of gebiedsverbod op te leggen aan de dader om zodoende de veiligheid van het slachtoffer te waarborgen.⁸⁷ Voorts is het van belang dat naleving van de voorwaarden van de maatregelen 'rigorously and continually' wordt gemonitord door de autoriteiten.⁸⁸ Tot slot moet in het kader van deze 'toolbox' ook worden gedacht aan gecoördineerde samenwerking tussen hulpverleningsinstanties en hulpverleningsprogramma's gericht op daders van

74 Overigens is dit arrest ook bekritiseerd omdat het hof zich weinig rekenschap gaf van een intersectioneel perspectief en de bijzondere kwetsbaarheid van de klaagster vanwege haar migratieachtergrond (zie uitgebreid: de annotatie van Sosa, o. *Kurt t. Oostenrijk* in EHRG Updates).

75 Pinto de Albuquerque had in zijn *dissenting opinion* onder *Valiulienė* al gepleit voor een op relationeel geweld afgestemde 'Osman-toets', omdat 'at the stage of an "immediate risk" to the victim it is often too late for the State to intervene. In addition, the recurrence and escalation inherent in most cases of domestic violence makes it somehow artificial, even deleterious, to require an immediacy of the risk. Even though the risk might not be imminent, it is already a serious risk when it is present.'

76 EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 167 (verwijzend naar artikel 51 Verdrag van Istanbul).

77 EHRM 2 maart 2017, 41237/14 (*Talpis t. Italië*), r.o. 122.

78 EHRM 15 juni 2023, 38650/18 (*Gaidukevich t. Georgië*), r.o. 72; EHRM 3 september 2020, 17496/19 (*Levchuk t. Oekraïne*), r.o. 80 en 86; EHRM 2 april 2022, 10929/19, EHRM 7 april 2022, 10929/19 (*Landi t. Italië*) r.o. 88-90.

79 EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 167.

80 EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 168-169; Eerder had het hof in EHRM 28 januari 2014, 26608/11 (*T.M.&C.M. t. Moldavië*) in r.o. 60 al gewezen op de kwetsbaarheid van het slachtoffer, die een eigen plicht voor autoriteiten meebrengt om autonoom onderzoek te verrichten.

81 EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 170; EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*), r.o. 153.

82 EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 172 (verwijzend naar art. 18 Verdrag van Istanbul).

83 EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 171.

84 Deze derdenwerking werd al in *Bljakaj e.a. t. Kroatië* opgeworpen. In casu ging het om de moord op de advocaat van een mishandelde vrouw. Het hof paste hier het reguliere Osman-criterium toe, maar in de *concurring opinion* (wederom van Pinto de Albuquerque) werd de vraag opgeworpen naar de beschermende derdenwerking die zou moeten uitgaan naar advocaten die slachtoffers van huiselijk geweld bijstaan. Vgl. EHRM 18 september 2014, 74448/12 (*Bljakaj e.a. t. Kroatië*).

85 EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 173.

86 EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 179.

87 EHRM 14 december 2021, 55974/16 (*Tunikova e.a. t. Rusland*), r.o. 157.

88 EHRM 14 december 2021, 55974/16 (*Tunikova e.a. t. Rusland*), r.o. 157.

partnergeweld (doorgaans zijn deze vaak gericht op slachtoffers).⁸⁹

4.3 Seksueel geweld⁹⁰

4.3.1 Introductie

In geval van vermoed (seksueel) geweld heeft het EHRM verschillende positieve verplichtingen geformuleerd. Waar het gaat om ‘grave acts such as rape, where fundamental values and essential aspects of private life are at stake’⁹¹, is strafbaarstelling vereist. Bekend is dat het EHRM daarbij het ontbreken van consent van het slachtoffer vooropstelt.⁹² Een vereiste dat het slachtoffer fysieke weerstand heeft geboden om verkrachting aan te nemen, kan niet door de beugel.⁹³ Niet altijd hoeft het strafrecht echter te worden ingezet. Waar het om aantastingen van psychische integriteit door andere personen gaat, bijvoorbeeld in de vorm van seksuele intimidatie op het werk, kan civielrechtelijke aansprakelijkheid volstaan.⁹⁴ Het EHRM gunt de verdragsstaten in dat geval een grote ‘margin of appreciation’. Dit sluit goed aan bij het subsidiariteitsbeginsel, met name het ‘better placed’-argument: omdat nationale autoriteiten in nauw contact staan met de samenleving, zijn zij beter in staat om op dit vlak afwegingen te maken dan de internationale rechter.⁹⁵ Wel is het zo dat als het strafrechtelijke pad in de praktijk de (enige) effectieve optie is, dat pad moet voldoen aan de minimumeisen die uit de verschillende positieve verplichtingen zijn af te leiden.⁹⁶ Ook dient in dat geval recht te worden gedaan aan de genderdimensie van het geweld.⁹⁷

Gaandeweg is het EHRM tot het inzicht gekomen dat een meer gendersensitieve – en misschien ook wel een meer principiële benadering – gepast is. Deze verandering is (mede) ingegeven door het Verdrag van Istanbul, alsmede door de juridische instrumenten van de Europese Unie.⁹⁸ Omdat er sprake is van een ‘common ground’,⁹⁹ heeft het EHRM zich kunnen uitlaten over de

specifieke inhoud van de positieve verplichtingen. Hieronder zal voor de verplichting om onderzoek in te stellen, te vervolgen en te berechten en te bestraffen (type 3 tot en met 5) worden beschreven wat onder een gendersensitieve benadering in dezen dient te worden verstaan. De verplichting tot strafbaarstelling (als onderdeel van de type 1-verplichting) wordt niet afzonderlijk behandeld. Met de per 1 juli in werking getreden Wet seksuele misdrijven lijkt voldoende aansluiting te worden gezocht bij het door het Verdrag van Istanbul gekozen consentmodel.¹⁰⁰ Omdat het belang van informatievoorziening en een correcte bejegening van slachtoffers bij vrouwelijke slachtoffers van seksueel geweld nadrukkelijk een plaats in de rechtspraak van het EHRM krijgt, wordt hierop afzonderlijk in paragraaf 4.3.3 ingegaan.

4.3.2 Een gendersensitieve benadering van seksueel geweld

Geheel eigen aan zaken met betrekking tot seksueel geweld tegen vrouwen is dat een contextgevoelige benadering moet worden gehanteerd. Dit betekent allereerst dat een ‘context-sensitive assessment’ van de geloofwaardigheid van twee tegenstrijdige verklaringen moet worden toegepast.¹⁰¹ Er moet een grondig onderzoek worden gedaan naar de betrouwbaarheid van de verklaringen. Dat kan door degenen die dicht bij het slachtoffer staan, zoals familieleden, vrienden en collega’s te ondervragen. Hierbij moet rekening worden gehouden met de psychologische toestand van het vermeende slachtoffer na afloop van het incident. Het EHRM benadrukt in dit verband dat slachtoffers in shock en/of bang kunnen zijn en dat seksueel geweld gevoelens van schaamte, verlegenheid of schuld kan veroorzaken.¹⁰²

Naast de meer psychologische aspecten dient rekening te worden gehouden met bijvoorbeeld de leeftijd en onervarenheid van het vermeende slachtoffer.¹⁰³ Ook wordt aangemoedigd om mogelijke redenen bloot te leggen voor het vermeende slachtoffer om valse verklaringen af te leggen.¹⁰⁴ In de zaak *X t. Griekenland* verwijst het EHRM naar het feit dat het slachtoffer jong (achttien jaar), onder invloed en onervaren was en dat haar aangifte zeer onzorgvuldig werd behandeld.¹⁰⁵ De verklaring van de vermeende dader werd zonder veel moeite voor ‘waar’ aangenomen, ondanks een medisch rapport en getuigenverklaringen die op een tegenovergesteld

89 EHRM 15 juni 2021, 62903/15 (*Kurt t. Oostenrijk*), r.o. 179-181.

90 Ook ten aanzien van deze term is er discussie in de (feministische) literatuur. Seksueel geweld wordt in deze literatuur gebruikt als min of meer synoniem voor gendergerelateerd geweld tegen vrouwen, het gaat dan om geweld dat te maken heeft met sekse (en dus niet met seks). Het contextgevoelige gebruik van de term duidt echter wel op geweld met betrekking tot seksuele integriteit. Onder seksueel geweld wordt in deze bijdrage elke vorm van ongewenst seksueel contact verstaan. Dit contact kan bestaan uit verkrachting, maar ook uit andere gedragingen zoals ongewenste aanrakingen of ongewenste seksuele opmerkingen.

91 EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C. t. Bulgarije*), r.o. 150.

92 Vgl. EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*), r.o. 74.

93 EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C. t. Bulgarije*), r.o. 157, 162, 164-165, 170; EHRM 15 maart 2016, 61495/11 (*M.G.C. t. Roemenië*), r.o. 59-63.

94 EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*), r.o. 64 en 67.

95 Vgl. EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*), r.o. 67.

96 EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*), r.o. 75.

97 Vgl. EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*).

98 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (*X t. Griekenland*), r.o. 66.

99 Wanneer er duidelijke (Europese) consensus is binnen de verdragsstaten over een bepaald vraagstuk, kan dat voor het EHRM aanleiding zijn om een artikel uit te leggen in overeenstemming met die consensus. Om te kunnen vaststellen of sprake is van voldoende consensus, verwijst het EHRM naar internationale verdragen, internationale soft law instrumenten, uitspraken van internationale (rechterlijke) instanties die (niet) bin-

dend zijn voor de desbetreffende verdragsstaat en/of ontwikkelingen in de verdragsstaten en daarbuiten.

100 Vgl. E.C. Gijselaar, ‘Implementatie van positieve verplichtingen uit het EVRM door de civiele en strafrechter’, *NJB* 2024/938, p. 1204.

101 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (*X t. Griekenland*), r.o. 79. Vgl. ook EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C. t. Bulgarije*), r.o. 177. Daarbij kan het zowel om opsporingsambtenaren als om *prosecuting authorities* gaan. Ook de (zittings)rechter heeft een eigen verantwoordelijkheid bij het waarborgen van het in art. 3 en/of 8 EVRM vervatte mensenrecht.

102 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (*X t. Griekenland*), r.o. 82. Zie in een zaak over seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*), r.o. 82.

103 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (*X t. Griekenland*), r.o. 82 onder verwijzing naar EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C. t. Bulgarije*), r.o. 177-182.

104 EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*), r.o. 82; EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (*X t. Griekenland*), r.o. 79.

105 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (*X t. Griekenland*), r.o. 83.

scenario konden wijzen.¹⁰⁶ Een contextgevoelige benadering doet recht aan de situatie en kan bovendien het gebruik van (schadelijke) stereotypen tegengaan. Het hof stelt ook eisen aan de vervolging in dergelijke zaken. Het hof haalt in verschillende zaken internationale rechtsnormen aan waaruit volgt dat staten moeten worden aangemoedigd om openbare aanklagers aan te sporen (seksueel) geweld tegen vrouwen als een verzwarende of doorslaggevende factor te beschouwen bij het besluit om al dan niet te vervolgen.¹⁰⁷ Vervolging van gendergerelateerd geweld dient (ten opzichte van andere misdrijven) hoog op de prioriteitenlijst te staan omdat het leidt tot grove schendingen van mensenrechten. Het is daarom logisch dat de vervolging een centrale rol krijgt. Daarmee wordt voorkomen dat gendergerelateerd geweld wordt gereduceerd tot louter een privé- (of zelfs openbareorde)probleem.¹⁰⁸ Uiteraard dient de vervolgingsbeslissing zelf met de vereiste zorgvuldigheid te worden genomen, dat wil zeggen dat de eventuele redenen om niet te vervolgen zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de belangen bij vervolging. Wanneer de autoriteiten van vervolging afzien, zullen zij met een overtuigende motivering moeten komen. In algemene zin is dit van groot belang voor het publiek vertrouwen.¹⁰⁹ Voor seksueelgeweld-zaken is dit nog belangrijker, omdat het – net als relationeel geweld – vaak plaatsvindt binnen persoonlijke relaties en achter gesloten deuren, waardoor het voor slachtoffers nog moeilijker te bewijzen is. Als gevolg daarvan komen zaken lang niet altijd aan het licht.¹¹⁰ Een voorbeeld van een zaak waarin het EHRM de staat het ontbreken van een (aanvaardbare) uitleg aanrekent, is *C. t. Roemenië*. In deze zaak stond vast dat klagster seksueel geïntimideerd was.¹¹¹ De openbaar aanklager had besloten niet te vervolgen omdat er geen sprake was van een strafbare gedraging; daarbij nam hij in ogenschouw dat het slachtoffer eerder seksueel contact had gehad met verdachte, niet in verlegenheid leek te zijn gebracht door gesprekken met hem en soms verdrietig en op andere momenten juist weer ‘vrolijk’ zou hebben gekeken na ontmoetingen.¹¹² Het hof toont weinig begrip voor deze afweging en rekent het de openbaar aanklager aan dat de machtsverschillen tussen C.P. en klagster, de agressie die C.P. heeft getoond en de mogelijke psychologische gevolgen voor klagster niet afdoende in de beoordeling zijn betrokken.¹¹³ Het hof lijkt kortom te ageren tegen het gebruik

van stereotiepe beelden van (vrouwelijk) slachtofferchap.

Tot slot stelt het hof ook eisen aan de (wijze van) bestraffing. Om te bezien of er aanleiding is om een schending van het EVRM aan te nemen, gaat het hof na of er sprake is van ‘manifest disproportion between the criminal acts committed and the criminal sanction imposed’.¹¹⁴ In een zaak met betrekking tot seksueel geweld gaat het EHRM nog een stap verder dan dat. Het hof laat zich in *Vučković/Kroatië* uit over de omzetting van een gevangenisstraf in een taakstraf. In deze zaak was verzoekster slachtoffer geworden van ontuchtige handelingen door een collega.¹¹⁵ Het EHRM gaat na of de omzetting naar een taakstraf wel van ‘careful scrutiny of all the relevant considerations related to the case’ getuigt.¹¹⁶ Dat was volgens het hof in *Vučković t. Kroatië* niet het geval. De hogerberoepsrechter had naar het oordeel van het hof bij de door tijdsverloop bij de berechting in hoger beroep ingegeven omzetting onvoldoende aandacht besteed aan het geweld waarmee de misdrijven waren gepleegd. Ook de hoge mate van verwijtbaarheid van de dader, de vastberadenheid waarmee de dader handelde en de ernstige gevolgen voor het slachtoffer (PTSS en ziekteverzuim) waren onvoldoende in ogenschouw genomen. Het gedrag van de dader na het seksueel misbruik, zoals bedreigingen en een gebrek aan berouw of inspanningen om het slachtoffer te compenseren werden door het EHRM eveneens van belang geacht voor de strafmaat. Het ontbrak naar het oordeel van het EHRM bovendien aan gegronde redenen voor de omzetting naar de taakstraf.¹¹⁷ De omzetting naar een taakstraf in een zaak als deze suggereert mildheid, waar ‘communicating a strong message to the community that violence against women will not be tolerated’ juist op zijn plaats zou zijn geweest.¹¹⁸ Een dergelijke boodschap is essentieel om een ontmoedigend effect te bewerkstelligen en duidelijk te maken dat de gelaakte gedragingen onaanvaardbaar zijn. Uit de uitspraak van het EHRM lijkt te kunnen worden afgeleid dat nationale rechters op zijn minst genomen bijzondere aandacht moeten besteden aan de beslissing om voor geweld tegen vrouwen (in den brede) een taakstraf op te leggen in plaats van een gevangenisstraf. Dat is ingegeven door de brede internationale consensus over de noodzaak streng op te treden tegen (seksueel) geweld tegen vrouwen.¹¹⁹

106 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (*X t. Griekenland*), r.o. 80-81.

107 Zie bijvoorbeeld EHRM 16 juli 2013, 61382/09 (*B. t. Moldavië*), r.o. 27-28; EHRM 4 augustus 2020, 48756/14 (*Tërshana t. Albanië*), r.o. 92; EHRM 23 mei 2023, 53891/20 (*A.E. t. Bulgarije*), r.o. 50.

108 Zie de bijdrage van Ten Voorde in dit nummer over het belang van een adequate framing van gendergerelateerde misdrijven.

109 Zie bijvoorbeeld EHRM 4 mei 2001, 24746/94 (*Hugh Jordan t. VK*), r.o. 123-124.

110 Vgl. EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*), r.o. 79.

111 Klagster werd twee jaar lang regelmatig lastiggevallen door haar manager. Hij maakte seksuele avances. Nadat klagster herhaaldelijk had geweigerd, werd de manager agressief en betichtte hij haar van het niet goed verrichten van haar werkzaamheden als schoonmaakster.

112 EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*), r.o. 28 en 79.

113 EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (*C. t. Roemenië*), r.o. 80-82.

114 EHRM 12 december 2023, 15798/20 (*Vučković t. Kroatië*), r.o. 55 onder verwijzing naar EHRM 12 december 2023, 73235/12 (*Identoba e.a. t. Georgië*), r.o. 75 en EHRM 14 januari 2021, 50231/13 (*Sabalić t. Kroatië*), r.o. 110. Zie hierover Gijselaar 2021, p. 319-321.

115 Door de nationale rechter is vastgesteld dat de dader tijdens het werk (onder andere) een deur heeft vergrendeld, het slachtoffer bij haar nek heeft vastgepakt, haar hoofd naar zijn stijve penis heeft geduwd en haar dwingend heeft verzocht om deze in haar mond te stoppen.

116 EHRM 12 december 2023, 15798/20 (*Vučković t. Kroatië*), r.o. 62.

117 EHRM 12 december 2023, 15798/20 (*Vučković t. Kroatië*), r.o. 60-64.

118 EHRM 12 december 2023, 15798/20 (*Vučković t. Kroatië*), r.o. 65.

119 EHRM 12 december 2023, 15798/20 (*Vučković t. Kroatië*), r.o. 56-57.

4.3.3 Aandacht voor het slachtoffer: informatievoorziening en bejegening

In verband met seksuele misdrijven verdient de aandacht voor het slachtoffer in het kader van de strafprocedure bijzondere vermelding. Uit het voorgaande blijkt dat het EHRM het slachtoffer een centrale plek bij de aanpak van seksueel geweld geeft. De grote lijn binnen de jurisprudentie is dat de strafrechtelijke opsporing en vervolging van verdachten belangrijk zijn, maar dat ze dienen te worden aangevuld met een pakket aan andere maatregelen zoals hulp aan het slachtoffer en preventieve en beschermende maatregelen die zijn afgestemd op de persoonlijke behoeften en omstandigheden van het slachtoffer. Het EHRM aanvaardt hiermee de verantwoordelijkheid van staten voor het behartigen van de zelfstandige belangen van slachtoffers van seksueel geweld. Deze benadering dwingt onder meer tot het benaderen van slachtoffers op basis van hun situatie en behoeften in plaats van (enkel) op basis van het nut dat hun deelname aan het proces kan hebben voor de vervolging van de dader. Ook onderstreept deze benadering de noodzaak om ervoor te zorgen dat slachtoffers informatie krijgen over verschillende ondersteunende diensten en juridische maatregelen die voor hen beschikbaar zijn. De gedachte hierachter is dat in de onmiddellijke nasleep van (seksueel) geweld slachtoffers niet altijd in staat zijn om weloverwogen en mondige beslissingen te nemen. Het ontbreekt hen bovendien vaak aan een ondersteunende omgeving.¹²⁰ Dit is aanleiding geweest om staten in artikel 19 van het Verdrag van Istanbul te verplichten wetgevende of andere maatregelen te nemen die nodig zijn om te waarborgen dat slachtoffers tijdig adequate informatie ontvangen over de beschikbare vormen van ondersteuning en wettelijke maatregelen. Wanneer geen informatie wordt verschaft, kan dit erin resulteren dat het slachtoffer procedurele rechten onbenut laat. Het EHRM sluit zich hierbij aan.¹²¹

Naast informatievoorziening is de bejegening van slachtoffers een belangrijk thema in de rechtspraak van het EHRM.¹²² Vrouwen moeten in staat worden gesteld om te worden gehoord en hun standpunten, behoeften en zorgen naar voren te brengen en in overweging te laten nemen.¹²³ Bovendien dienen de (gerechtelijke) autoriteiten het gedrag van slachtoffers zonder vooroordelen of stereotypen te (kunnen) waarderen.¹²⁴ Het spreekt

voor zich dat een respectloze houding of intimidatie door autoriteiten uit den boze is.¹²⁵ Alleen wanneer (gerechtelijke) autoriteiten dergelijke gedragingen en/of houdingen vermijden, kan de cruciale rol in het institutionele antwoord op gendergerelateerd geweld en in de strijd tegen genderongelijkheid worden vervuld.¹²⁶

Daarnaast kan het gebruik van beschuldigende en moraliserende taal secundaire victimisatie tot gevolg hebben.¹²⁷ Buiten het taalgebruik moet ook gedacht worden aan het (onnodig) confronteren van het slachtoffer met de verdachte. Slachtoffers moeten, indien het toepasselijke recht dat toestaat, in de gelegenheid worden gesteld om te getuigen zonder dat de vermoedelijke dader aanwezig is.¹²⁸ Ook andere stressvolle ervaringen moeten waar mogelijk voor het slachtoffer verlicht worden. Dit betreft onder andere de ondervraging van het vermeende slachtoffer, identificatieprocedures en medisch onderzoek. Het EHRM spreekt in dit verband wel van ‘*measures to mitigate*’.¹²⁹

Verder kan worden gedacht aan het ingrijpen door de rechter tijdens de ondervraging van het slachtoffer door de verdediging wanneer overbodige of persoonlijke vragen worden gesteld die geen verband houden met de feiten.¹³⁰ Dergelijke maatregelen moeten worden getroffen om het risico op secundaire victimisatie te verminderen en te voorkomen dat slachtoffers extra leed of schade ondervinden. Dit is belangrijk omdat secundaire victimisatie uiteindelijk het vertrouwen van slachtoffers in het rechtssysteem kan aantasten.¹³¹

5. Blindheid of neutraliteit? Gendersensitiviteit bij de aanpak van gendergerelateerd geweld

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat het hof inmiddels vergaande – en soms tamelijk gedetailleerde – verplichtingen heeft geformuleerd voor verdragsstaten om (strafrechtelijk) in te grijpen bij gendergerelateerd geweld. De rode draad in de jurisprudentie lijkt te zijn dat gender een belangrijk element vormt in de overheidsreactie op dit type geweld, oftewel: een gendersensitieve benadering is geboden. Daarin is ook de wisselwerking met het Verdrag van Istanbul goed zichtbaar: dat verdrag is enerzijds een uitvloeisel van de jurisprudentie van het hof (en bouwde daarop voort), anderzijds bieden de gedetailleerde bepalingen uit het verdrag inspiratie

120 Explanatory Report to the Istanbul Convention, toelichting bij art. 19.

121 Art. 19, 20 en 21 Verdrag van Istanbul. Zie ook art. 4 en 23 van de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Richtlijn 2012/29/EU). Vgl. EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (X t. Griekenland), r.o. 41. Vgl. ook de huiselijkgeweldzaak EHRM 4 augustus 2020, 48756/14 (Tërshana t. Albanie), r.o. 161.

122 Ook de verplichting om slachtoffers correct te bejegenen is op verschillende internationale instrumenten gebaseerd, waaronder het Verdrag van Istanbul en de eerdergenoemde EU-richtlijn. Vgl. EHRM 27 mei 2021, 5671/16 (J.L. t. Italië), r.o. 120. Zie ook EHRM 30 augustus 2022, 47358/20 (C. t. Roemenië), r.o. 85.

123 EHRM 27 mei 2021, 5671/16 (J.L. t. Italië), r.o. 120.

124 Zie bijvoorbeeld EHRM 27 mei 2021, 5671/16 (J.L. t. Italië), r.o. 140. Daarbij kan worden gedacht aan het met scepsis benaderen van slachtoffers. Hier lijkt het beeld van de vrouw als hysterisch en emotioneel wezen een bepalende rol te spelen. Zie daarover Pitcher en Samadi 2021, p. 180.

125 EHRM 27 mei 2021, 5671/16 (J.L. t. Italië), r.o. 130.

126 EHRM 27 mei 2021, 5671/16 (J.L. t. Italië), r.o. 141.

127 EHRM 27 mei 2021, 5671/16 (J.L. t. Italië), r.o. 141.

128 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (X t. Griekenland), r.o. 76.

129 EHRM 13 februari 2024, 38588/21 (X t. Griekenland), r.o. 86.

130 EHRM 27 mei 2021, 5671/16 (J.L. t. Italië), r.o. 131-133.

131 EHRM 27 mei 2021, 5671/16 (J.L. t. Italië), r.o. 141.

voor het hof om de verschillende verplichtingen voor lidstaten nader vorm te geven en te concretiseren.¹³² Dat roept de vraag op wat een gendersensitieve benadering dan precies is en in welke lijn deze jurisprudentie zich nader kan ontwikkelen. Allereerst is het van belang op te merken dat deze benadering als vertrekpunt neemt dat ‘mannen en vrouwen verschillende rollen toegeschreven krijgen in de samenleving, en dat zij als gevolg daarvan, vaak verschillende en soms conflicterende behoeften, interesses, en prioriteiten hebben’.¹³³ En in het verlengde daarvan – en een voor het strafrecht relevant gegeven – een andere beleving van geweld hebben.¹³⁴ Gendergerelateerd geweld tegen vrouwen was (en is vaak nog) onzichtbaar geweld omdat het zich veelal in de ‘private sfeer’ afspeelt; van oudsher een ruimte die wordt beschermd tegen overheidsbemoeienis door het recht op privacy. In de feministische literatuur is deze conceptualisatie van het recht op privacy dan ook veelvuldig bekritiseerd.¹³⁵ Zo noemt Fineman deze invulling van privacy ‘*a right of men to be let alone to oppress women one at a time*’.¹³⁶ Het doorbreken van de dichotomie publiek-privaat in het mensenrechtenrecht was dan ook een eerste stap om in deze voorheen private sfeer van overheidswege te kunnen ingrijpen. Een volgende stap is om dit geweld zichtbaar te maken en rekening te houden met gendergerelateerde factoren in wetgeving en beleid omtrent de aanpak van deze problemen. Dat betekent niet dat er voor mannen en vrouwen verschillende oplossingen of verschillend beleid komt, ‘maar dat wordt gekeken naar de verschillende behoeften, drempels, en andere ongelijkheden tussen mannen en vrouwen. Gendersensitief is daarmee een tegenhanger van sekseneutraal of genderneutraal beleid: een vorm van beleidsvoering waar geen aandacht is voor gender, waardoor uitwerking in de praktijk ongelijke uitkomsten voor mannen, vrouwen en non-binaire mensen kan hebben’.¹³⁷ Dergelijk beleid lijkt op het eerste – zeer oppervlakkige – oog in zekere zin op gespannen voet te staan met de gelijke behandeling van een ieder: er wordt immers per definitie afstand genomen van (gender)neutraliteit. Toch is gendersensitief beleid juist gericht op gelijkheid: om daadwerkelijk (materiële) gelijkheid te verwezenlijken, is een ‘ongelijke’ behandeling soms noodzakelijk. In de literatuur wordt in dit verband veelal het onderscheid gemaakt tussen formele, materiële en transformatieve (*compensatory equality of transformative equality*) gelijkheid. Dat wil zeggen:

‘strategies that move beyond targeting women for development interventions to a more careful examination of what is required to change and transform the structures, norms, and practices that perpetuate gender-based inequalities that affect women’s lives.’¹³⁸

Deze invulling van gelijkheid ligt ook ten grondslag aan de jurisprudentie van het EHRM. Het hof interpreteert sinds jaar en dag het gelijkheidsbeginsel aldus dat een andersoortige aanpak geboden is wanneer bestaande ongelijkheid gecorrigeerd dient te worden.¹³⁹ Gelijkheid is aldus niet hetzelfde als uniformiteit;¹⁴⁰ dat wil zeggen, het geven van alleen die rechten aan vrouwen die mannen reeds hebben komt overeen met gelijkheid als uniformiteit (uniforme behandeling) en heeft een zeker assilerend doel. Gelijkheid heeft juist een transformatief doel: het bereiken van materiële gelijkheid tussen groepen en verschilt in zoverre dan ook van het verbod op onderscheid (non-discriminatie):

‘Seeking equality does not mean merely removing barriers for women (equality of opportunity), and thus seeking for an alleged ‘gender-neutral future... allowing women into a male-defined world’. It requires restructuring society, redistributing power and resources, and transforming institutional structures, thereby ‘facilitating the full expression of women’s capabilities and choices, and the full participation of women in society.’¹⁴¹

Dat brengt ons terug bij de rode draad in de jurisprudentie van het hof en de vraag hoe deze gendersensitiviteit een rol dient te spelen in het strafrecht en welke gevolgen te verwachten zijn voor de Nederlandse praktijk. Als eerder opgemerkt, brengt de casuïstische insteek van de jurisprudentie van het hof een zekere terughoudendheid met zich voor het veralgemeniseren van de gezichtspunten in de verschillende zaken. Evenwel is het belang van gendersensitiviteit in de aanpak van dit type zaken in den brede een duidelijke rode draad in de jurisprudentie van het hof. Dat brengt enkele implicaties met zich die hun schaduw vooruit werpen. Hierbij is het goed op te merken dat een grondige bespreking van de Nederlandse (strafrechtelijke) aanpak van gendergere-

132 Zie hierover uitgebreid R.J.A. McQuigg, *The Istanbul Convention, Domestic Violence and Human Rights*, Londen/New York: Routledge 2017 (in het bijzonder p. 67-109).

133 *Rapport Gendersensitief Beleid*, Atria 2018, p. 3 verwijzend naar International Labour Organization. (2007). *Manual for Gender audit facilitators. The ILO participatory gender audit methodology*. Geneva: International Labour Office.

134 Römken 2010, p. 15.

135 J. Herring, *Domestic abuse and human rights*, Cambridge: Intersentia, p. 8-9.

136 M. Fineman, ‘What Place for Family Privacy?’, *George Washington Law Review*, 1999/67, p. 1207.

137 *Rapport Gendersensitief Beleid* 2018, p. 3.

138 R. Tiessen e.a., ‘International Development Volunteering as Transformational Feminist Practice for Gender Equality’, *Journal of developing societies* (37) 2021, afl. 1, p. 30-56.

139 EHRM 23 juli 1968, 1474/62 (*Belgische taal-zaak*); het hof acht dat soms noodzakelijk: ‘in certain circumstances a failure to attempt to correct inequality through different treatment may in itself give rise to a breach of Article 14’. EHRM 12 april 2006, 65731/01, 65900/01 (*Stec e.a. t. UK*), r.o. 51, naar verwezen in A. Timmer, *Strengthening the Equality Analysis of the European Court of Human Rights: The Potential of the Concepts of Stereotyping and Vulnerability*, Gent 2014, p. 29.

140 Het is veelal ook deze conceptualisatie van gelijkheid die ten grondslag ligt aan transformatief beleid zoals *affirmative action*, zie bijv. C. Barnard en B. Hepple, ‘Substantive Equality’, *The Cambridge Law Journal* 2020/59, afl. 3, p. 562-585.

141 E.V. Henn, ‘Gender injustice, discrimination and the CEDAW: A woman’s life course perspective’, in: M. Jantera-Jareborg en H. Tigeroudja, *Women’s human rights and the elimination of discrimination*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff 2016, p. 188-189.

lateerd geweld tegen vrouwen het bestek van dit artikel te buiten gaat, wij beogen hier slechts enkele pijnpunten aan te wijzen in het licht van de gendersensitieve aanpak die het hof voorstaat.

In diverse onderzoeken en rapporten is al opgemerkt dat de Nederlandse wetgeving en het daaraan gekoppelde beleid zich kenmerkt door expliciete genderneutraliteit.¹⁴² Terwijl uit de rechtspraak van het EHRM juist volgt dat erkend moet worden dat gender een relevante factor is bij dit type geweld en de beleving van dit geweld, alsmede de (strafrechtelijke) reactie daarop. Als hierboven uiteengezet betekent dat voor elk van de beschreven typen positieve verplichting concreet wat anders.

Met betrekking tot de strafbaarstelling is het allereerst van belang dat deze niet is ingegeven vanuit (gender) stereotypen of een zekere *gender bias* in zich heeft.¹⁴³ Een andere illustratie van *gender bias* is het – inmiddels achterhaalde – vereiste dat voor verkrachting (fysieke) dwang nodig is. Immers, aan een dergelijke strafbaarstelling lijkt de gedachte ten grondslag te liggen dat ‘*real rape victims will try to fight off their rapists*’.¹⁴⁴ Dat is niet alleen in tegenspraak met wetenschappelijke kennis waaruit blijkt dat slachtoffers van seksueel geweld kunnen ‘bevrozen’ (de zogenoemde *frozen fright*),¹⁴⁵ maar lijkt bovendien uit te gaan van een heel mannelijk perspectief:

‘requiring the element (...) affords impunity to perpetrators. This element requires the one being attacked to physically resist, which increases the probability of lethal violence for physically weaker victims, and to immediately press charges against the perpetrator to preserve the evidence of violence. Such rules, predominantly affecting women and children, are gender-biased. Survivor-friendly elements of crimes would merely require coercive circumstances so as to decrease the risk of secondary victimization of the survivor during trial and testimony.’¹⁴⁶

Bewustzijn over verschillen in geweldsbeleving betekent ook dat (ernstig) geweld dat bepaalde groepen disproportioneel vaak treft niet onzichtbaar blijft, maar daadwerkelijk wordt voorzien van een strafrechtelijk antwoord. Dat verklaart de roep van het hof om ‘*all forms of domestic violence*’ onder het bereik van het strafrecht te brengen. Hierin kan een verkapte verwijzing worden gelezen voor situaties van *coercive control* en *psychologi-*

cal en *economic violence*.¹⁴⁷ Hoewel ook in Nederland discussie bestaat over de strafrechtelijke aanpak van deze niet-fysieke vormen van relationeel geweld (*coercive control*) heeft deze niet geleid tot concreet beleid voor of bijzondere strafbaarstelling van dit type geweld.¹⁴⁸ Terwijl er wel aanwijzingen zijn dat er momenteel een lacune is in de aanpak van deze vormen van relationeel geweld.¹⁴⁹

Bij de verplichting tot het nemen van preventieve maatregelen leunt het hof expliciet op wetenschappelijke kennis (uit andere disciplines). Bij de formulering van deze maatregelen wijst het hof op het belang van het gebruik van *evidence based* risicotaxatie-instrumenten voor het voorkomen van een escalatie van het geweld. In navolging van het Verdrag van Istanbul haakt het hof aan bij deze inzichten om de verplichtingen nader te specificeren. Deze bepalingen zijn in de literatuur dan ook geduid als ‘*based on state-of-the-art knowledge of what works to prevent violence against women*’.¹⁵⁰ In veel wetenschappelijk onderzoek naar relationeel geweld wordt femicide (in de zin van (ex-)partnergeweld met dodelijke afloop) vaak aangemerkt als een te voorkomen vorm van geweld omdat het zich doorgaans volgens een herkenbaar patroon voltrekt.¹⁵¹ Ook het beleid van het Nederlandse OM inzake de aanpak van femicide is sterk geïnspireerd op criminologisch onderzoek (in het bijzonder van Monckton Smith) waarin de risicotaxatie wordt gebaseerd op een systeem van *coercive control* (in plaats van meer klinische en ad-hocverklaringen).¹⁵² In deze risicotaxatie-instrumenten komt een belangrijke rol toe aan het element gender.¹⁵³ Ondanks de inzet van het OM wordt het landelijke beleid inzake de aanpak van relationeel geweld (‘Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming’) echter nog altijd getekend door een nadrukkelijk genderneutraal karakter.¹⁵⁴ Dat is problematisch omdat de scholing van en samenwerking tussen verschillende hulpverleningsinstanties juist op dit niveau moet worden bewerkstelligd. Het is bovendien maar zeer de vraag in hoeverre de politie daadwerkelijk in alle daartoe noodzakelijke gevallen gebruikmaakt van risicotaxatie-instrumenten. Daarin lijken grote verschillen te bestaan tussen regio’s (veelal afhankelijk van

142 Zie o.m. C.M. Roggeband, ‘Shifting Policy Responses to Domestic Violence in the Netherlands and Spain (1980-2009)’, *Violence Against Women*, 2012, afl. 18, p. 784-806; Grevio Rapport 2020; Samadi 2024; A. Albert en M. Althoff, ‘Femicide en femicidebeleid: een terreinverkenning’, *Proces* 2024, afl. 2, p. 105-121.

143 Timmer onderscheidt in haar dissertatie vier soorten stereotypen: *role-typing* stereotypen, *false* stereotypen, *statistical* stereotypen en *prescriptive* stereotypen. De tweede en vierde soort zijn met name relevant voor deze bijdrage. Zie hierover meer uitgebreid Timmer 2014, p. 219-202.

144 Dit is een voorbeeld van een *prescriptive* stereotype. Zie Timmer 2014, p. 220.

145 Gijselaar 2021, p. 262.

146 Henn 2016, p. 207.

147 J. Janssen, W. Dreissen en K. Juncker, *Naar een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld? Voor- en tegenargumenten*. Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool 2022, p. 22-23.

148 Zie uitgebreid J. Janssen, W. Dreissen en K. Juncker, *Naar een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld? Voor- en tegenargumenten*, Avans Hogeschool 2022; Grevio 2020, p. 49.

149 In het bijzonder het empirische onderzoek van Janssen e.a. waarin ervaringsdeskundigen wijzen op het belang van expliciete aandacht (in wet dan wel beleid) voor het herkennen van dit type geweld en beschermen van slachtoffers (Janssen e.a. 2022, p. 52).

150 M. Hester, en S.-J. Lilley, ‘Preventing Violence Against Women: Article 12 of the Istanbul Convention: A collection of papers on the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Strasbourg: Council of Europe 2014’, te raadplegen via: <http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/publication>.

151 Zie uitgebreid Monckton Smith 2020.

152 I. Evers, ‘Femicide in Nijmegen’, *Opportuun* 2024, afl. 1 (te raadplegen via: magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2024/01/femicide-in-nijmegen). Zie uitgebreid Samadi 2024, p. 124-125.

153 Monckton Smith 2020.

154 Grevio 2020, p. 14-15.

de aanwezigheid van deskundigheid omtrent gendergerelateerd geweld).¹⁵⁵

Ten aanzien van de procedurele verplichtingen zit de gendersensitiviteit veelal in de benadering van het slachtoffer en de beoordeling van de zaak. Het moge duidelijk zijn dat een op genderstereotype gerichte behandeling uit den boze is omdat dat secundaire victimisatie in de hand werkt en bijdraagt aan een klimaat van straffeloosheid. Zo moet er voldoende oog zijn voor de complexiteit van relationeel geweld die eraan bijdraagt dat van het slachtoffer niet een eenduidige houding kan worden gevergd (zij zal niet altijd bereid zijn aangifte te doen en/of de aangifte in voorkomende gevallen intrekken). Het onderzoek moet mede om die reden niet louter uitgaan van de aangiftebereidheid van het slachtoffer. Datzelfde geldt ook ten aanzien van seksueel geweld: de aangifte kan op een later moment worden gedaan waardoor lichamelijk onderzoek niet meer mogelijk is. De strafvorderlijke autoriteiten moeten zich dan ook inspannen om op andere wijzen bewijsmateriaal te vergaren, en een late melding of aangifte van seksueel geweld moet niet allesbepalend zijn voor de strafzaak.¹⁵⁶ Zoals ook uit de zaak *C. t. Roemenië* blijkt, ageert het hof tegen het beeld van het ‘perfecte slachtoffer’.

De vaststelling dat gendergerelateerd geweld onderdeel is van een breder en structureel fenomeen brengt mee dat de opsporing en vervolging ervan een nadere inspanning vereist; een onredelijke hoge bewijsstandaard die resulteert in een hoge *dismissal rate* zal door het hof kunnen worden aangemerkt als een weinig effectief systeem.¹⁵⁷ Wat dat betreft zijn de recente uitlatingen van de voorzitter van het College van procureurs-generaal Rinus Otte over zedenzaken nogal problematisch. Hij stelde dat wanneer ‘onze eerste indruk van het dossier is dat het bewijs heel moeilijk te verkrijgen is, [wij] dan voortaan eerder [moeten] zeggen dat we die zaak dan niet verder kunnen oppakken’.¹⁵⁸ Hiermee feitelijk vaststellend dat er nauwelijks nog opsporings- en vervolgingscapaciteit hoeft te worden geïnvesteerd in seksueelgeweldzaken omdat deze nu eenmaal bewijstechnisch ingewikkeld rond te krijgen zijn. Het is echter van

belang te benadrukken dat het hof dit type geweld ziet als zeer ernstige strafbare gedragingen (mensenrechtendelicten, zo je wilt) die een strafrechtelijke reactie behoeven. Dat brengt met zich dat de bestrijding en preventieve aanpak ervan een prioritering dient te krijgen (ook waar het om het ter beschikking stellen van capaciteit en (financiële) middelen gaat). De strafvorderlijke overheid dient zich er dan ook van bewust te zijn in hoeverre haar houding jegens (de aanpak van) dit type geweld kan bijdragen aan een klimaat van straffeloosheid. Dat wil niet zeggen dat het slachtoffer van dit type geweld een recht heeft op vervolging en bestraffing van het strafbare feit, maar het onbestraft laten van dit type geweld (of zelfs een te lage bestraffing) is zonder een adequate – op het slachtoffer toegesneden – motivering in de regel niet geoorloofd. Wat dat betreft springt de gedetailleerde toetsing van het hof inzake de strafoplegging in *Vučković* dan ook in het oog, waarbij opmerking verdient dat ook in Nederland in vergelijkbare aanrandingszaken eveneens een taakstraf (zonder overtuigende motivering) wordt opgelegd.¹⁵⁹

Tot slot is het, naast het adequaat inschalen van de ernst van het geweld, van belang dat er zicht is op de prevalentie ervan. Daarvoor is het monitoren van gendergerelateerd geweld van cruciaal belang.¹⁶⁰ Iets wat in Nederland nog altijd onvoldoende plaatsvindt, hoewel ook hier het OM een voorloper in lijkt te zijn (zij het dat die cijfers niet publiekelijk worden gedeeld).¹⁶¹

6. Tot besluit

Alles overziend kan worden gesteld dat genderneutraliteit lijnrecht tegenover een gendersensitief perspectief staat; het doel daarvan is gelegen in het wegnemen van bestaande obstakels in het systeem. In het mensenrechtendiscours wordt gendergerelateerd geweld tegen vrouwen gezien als een gevolg van de maatschappelijke ongelijkheid tussen mannen en vrouwen en daarmee als een vorm van discriminatie tegen vrouwen. Dat brengt de logische conclusie met zich dat het hier om een systemisch fenomeen gaat en maatschappelijke structuren, normen en opvattingen bijdragen aan het bestaan en de instandhouding van dit geweld. Met een gendersensitief perspectief worden deze (vaak onbewuste) structuren,

155 Zo geldt ook bij het OM dat bepaalde arrondissementen een betere werkwijze hebben inzake intiem partnergeweld, zie bijv. de werkwijze in Rotterdam waarin niet alleen een vergaande samenwerking is met diverse ketenpartners maar ook zogenoemde combi- en themazittingen worden gepland bij de rechtbank Rotterdam voor een integrale behandeling van dit type geweld. Ook het zogenoemde schaduwrapport van het Nederlandse VN-Vrouwenrechten Netwerk komt tot die conclusie, zie Dutch CEDAW Network, *Building trust by delivering support, protection, and justice. Shadow Report on the Istanbul Convention (First thematic evaluation)*, 14 August 2024, p. 36-37.

156 EHRM 24 juli 2012, 42418/10 (*D.J. t. Kroatië*), r.o. 94 e.v. Zie met betrekking tot een minderjarig slachtoffer: EHRM 28 mei 2015, 41107/10 (*Y. t. Slovenië*), r.o. 99.

157 Nederland verkeerde in 2020 op dit vlak in de gevarenzone. Zie GREVIO's evaluatierapport inzake wettelijke en andere maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul) inzake Nederland, 20 januari 2020, p. 58-59.

158 C. Driessen en M. Haenen, 'OM-baas Rinus Otte: 'Als het recht steeds minder het cement vormt in de samenleving, wat moeten we dan?', NRC 21 juni 2024.

159 Zie bijvoorbeeld rechtbank Rotterdam 18 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2447 en Hof Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1464 (deze zaken zijn ontleend aan een presentatie van collega mr. dr. F.P. Ölcer); dat geldt overigens ook voor relationeelgeweldzaken.

160 In 2020 heeft GREVIO de Nederlandse autoriteiten aangemoedigd om gegevens uitgesplitst naar gender te verzamelen. In 2023 heeft GREVIO nogmaals een aanbeveling op dit terrein geformuleerd. Vgl. GREVIO 2020, p. 59 en Conclusions on the implementation of recommendations in respect of the Netherlands adopted by the Committee of the Parties to the Istanbul Convention, 2 juni 2023, p. 3. In de zaak *Volodina* is te zien dat het EHRM de Staat een dergelijk nalaten aanrekent. Zie EHRM 9 juli 2019, 41261/17 (*Volodina t. Rusland*), r.o. 117.

161 Sinds januari 2024 houdt het OM het aantal vrouwelijke slachtoffers van geweldsmisdrijven en moorden bij. Zie L. Bomers en F. Teimstra, 'Openbaar Ministerie scherper op signalen die voorafgaan aan femicide: Vaak hetzelfde patroon', *EenVandaag* 3 februari 2024.

normen en opvattingen – zogenoemde blinde vlekken – kritisch bevraagd; dat kan zijn gelegen in het blootleggen van schadelijke stereotiepe beelden over vrouwelijk slachtofferschap, maar ook in het zichtbaar maken van geweld dat (louter of in overwegende mate) door vrouwen wordt ervaren in een (veelal) door mannen ontworpen maatschappij. Een focus op genderneutraliteit bergt dan ook het gevaar in zich te vervallen in blindheid voor het geweld dat een bepaalde groep binnen de samenleving disproportioneel hard treft. De ‘mantra van genderneutraliteit’¹⁶² die het Nederlandse beleid inzake dit type geweld tekent, is wat ons betreft dan ook niet langer houdbaar en dient plaats te maken voor een gendersensitieve aanpak.

¹⁶² Ontleend aan het schaduwrapport van het Nederlandse VN-Vrouwenrechten Netwerk (zie vn. 155).