

Nederlandse bescherming tegen femicide voldoet niet aan de eisen van art. 2 EVRM (recht op leven).

Mr. Ine Avontuur

Inleiding

Recent lijkt er in Nederland in de media en in de politiek meer aandacht voor femicide te zijn. Deze verhoogde aandacht ontstond na een schietpartij in Zwijndrecht op 21 januari van dit jaar. Hierbij schoot een man op zijn ex-partner en haar moeder. De moeder overleefde dit niet. Weken later werd hij aangehouden. In andere Europese landen leidden dit soort moorden veel eerder tot veel heftiger protesten. Zo ontstond in Spanje eind vorig jaar maatschappelijke onrust na een groot aantal moorden op vrouwen in de maand december. In Spanje werden in 2022 49 vrouwen door een partner of ex-partner vermoord. In Nederland werden de laatste jaren gemiddeld 43 vrouwen per jaar gedood waarvan 60% door een partner- of ex-partner. Dat zijn dus gemiddeld zo'n 26 vrouwen per jaar. Maar naar ik heb begrepen worden in deze CBS-telling zaken alleen maar als (ex-)partnerdoding geregistreerd als slachtoffer en dader samenwonen of ooit hebben samengewoond. Zo zou één van de meest geruchtmakende zaken, namelijk die van de doodgeschoten 16-jarige Hümeýra, niet aangemerkt zijn als femicide. De bevolking van Spanje is bijna drie keer zo groot als Nederland, zodat wij naar verhouding veel gevallen van femicide hebben, waar veel minder tumult over ontstaat. De dodelijke slachtoffers zijn het puntje van de ijsberg. Wie de stafrechtspraak over dodelijk en bijna dodelijk huiselijk geweld raadpleegt op de website van rechtspraak kan alleen maar schrikken. Zowel van de hoeveelheid zaken als van het feit dat vrouwen vele malen vaker dan mannen slachtoffer zijn van zeer ernstig en dodelijk geweld.

Naar aanleiding van de berichtgeving over onder meer de schietpartij in Zwijndrecht werd er ook in de Tweede Kamer aandacht besteed aan femicide. Op 9 maart stelde het PvdA-Kamerlid Mutluer vragen aan de Minister van Justitie en Veiligheid inzake het toegankelijker maken van een aangifte van partnergeweld en het voorkomen van femicide. In de vraagstelling komt onder meer de vraag aan de orde of het wenselijk is om ervoor te zorgen dat professionals die te maken hebben met slachtoffers van huiselijk geweld kennis hebben van, bijvoorbeeld, de homicide timeline van prof. Jane Monckton Smith. Verder stelde het D66-kamerlid Van der Werf op 7 februari tijdens het vragenuurtje het onderwerp aan de orde. Het kabinet zal met een reactie gaan komen inzake de aanpak van femicide.

Femicide is overigens, net als huiselijk geweld, op de eerste plaats een maatschappelijk probleem. Maar daarover gaat dit artikel niet. Dit artikel gaat in op de bescherming als er een dreiging is van ernstig of dodelijk geweld als gevolg van huiselijk geweld of stalking.

Definiëring van femicide

In de berichtgeving over femicide wordt vaak gesteld dat het hier gaat om het doden van een vrouw omdat zij een vrouw is. Ik ben van mening dat deze definiëring niet past bij de Nederlandse context van dodelijk geweld tegen vrouwen. Ik sluit aan bij de definitie van femicide zoals deze is geformuleerd door het Europese Instituut voor Gendergelijkheid, namelijk dat het gaat om het doden van een vrouw door haar (ex-)partner, ongeacht of zij al dan niet ooit met hem heeft samen gewoond.

Deze definitie ligt ook in lijn met de definiëring van intieme terreur/dwingende controle als gendergerelateerd geweld. Ook vrouwen kunnen dwingend controlerend zijn naar mannen, maar vrouwen zijn vele malen vaker dan mannen slachtoffer van zeer ernstig geweld gepleegd door een mannelijke (ex-)partner die dwingend controlerend is. Onder zeer ernstig geweld versta ik moord dan wel een poging daartoe, of ernstige stalking.

Het EVRM en huiselijk geweld

De bescherming van mensenrechten in het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), waaronder het recht op leven, ziet op de eerste plaats op bescherming van burgers tegen de overheid. Dit moet begrepen worden tegen de achtergrond van de Tweede Wereldoorlog, waarbij door de staat op grote schaal ernstige mensenrechtenschendingen tegen burgers werden begaan. Dit zijn de zogenaamde negatieve verplichtingen voortvloeiend uit het EVRM, dat in 1950 tot stand kwam.

Daarnaast zijn in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ook positieve verplichtingen op grond van het EVRM tot ontwikkeling gekomen. Hiermee wordt onder meer, en voor zover hier relevant, bedoeld dat op verdragsluitende staten de verplichting rust om burgers te beschermen tegen de inbreuk op mensenrechten gepleegd door non-state actors, bijvoorbeeld andere burgers.

Met grote regelmaat wordt er bij het EHRM geprocedeerd over huiselijk geweld of geweld tegen vrouwen, waarbij aan de orde is dat een verdragsstaat geen of onvoldoende bescherming zou hebben geboden tegen dit geweld. Er wordt geprocedeerd over de volgende artikelen;

- Art. 3 EVRM; verbod op marteling, of een onmenselijke of vernederende behandeling;
- Art. 2 EVRM: recht op leven;
- Art. 8 EVRM; recht op family-life/private life.

Daarnaast wordt er vaak geprocedeerd over art. 14 EVRM. Art. 14 EVRM verbiedt discriminatie ten aanzien van de rechten die het Verdrag beoogt te beschermen. Daarom kan een klacht onder art. 14 EVRM alleen maar gegrond verklaard worden als er ook een schending van één van de andere verdragsartikelen wordt aangenomen.

Verhouding tussen het EVRM en het Verdrag van Istanboel.

Op 1 maart 2016 trad voor Nederland het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in werking. Dit Verdrag wordt kortweg aangeduid als het Verdrag van Istanboel. Ook het EVRM is een verdrag van de Raad van Europa. De Raad van Europa omvat de Europese Unie maar ook een groot aantal landen daarbuiten. Een belangrijk verschil tussen het EVRM en het Verdrag van Istanboel is dat het EVRM een individueel klachtrecht kent (bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens) en het Verdrag van Istanboel niet.

Het EHRM stelt zich inmiddels op als de hoeder van het Verdrag van Istanboel doordat het in een aantal uitspraken diverse artikelen uit het EVRM heeft uitgelegd overeenkomstig het Verdrag van

Istanboel. Dusdoende kan bij het EHRM daardoor niet formeel, maar wel materieel, geklaagd worden over schending van het Verdrag van Istanboel door te klagen over schending van het EVRM.

Het Europese Hof toetst of het wettelijke beschermingsniveau bij huiselijk geweld toereikend is en of de individuele zaak goed en zorgvuldig is aangepakt. Daarbij is van belang dat het EHRM bij beoordeling van verdragsschendingen grote waarde toekent aan verslaglegging van toezichthoudende comités van andere mensenrechtenverdragen. Bij huiselijk geweld gaat het dan om landenrapportages van GREVIO (het toezichthoudend comité van het Verdrag van Istanboel) en rapportages van het CEDAW (VN-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen). Als in dergelijke rapportages systeemgebreken in een land worden vastgesteld leidt dit ertoe dat het EHRM veel sneller een schending van het EVRM in de individuele voorliggende klachtzaak zal aannemen. In januari 2020 verscheen een eerste rapport van GREVIO waarin een oordeel over de naleving van het Verdrag van Istanboel in Nederland werd gegeven. GREVIO was in veel opzichten erg slecht te spreken over ons land. (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), 20 januari 2020).

Ontoereikende strafwetgeving

In Nederland zijn grote delen van het Verdrag van Istanboel nog niet geïmplementeerd. Dit is dus direct een punt van zorg en maakt Nederland kwetsbaar voor gegronde klachten bij het EHRM. Immers; het EHRM legt het EVRM uit in overeenstemming met het Verdrag van Istanboel. In verband met het onderwerp femicide is onder meer van belang dat psychisch geweld niet strafbaar is in ons land.

Zowel Evan Stark (Coercive control, How men entrap women in personal life, 2007) als Jane Monckton Smith (In control, Dangerous relationships and how they end in murder, 2021) stellen dat intimate partner homicide/femicide plaats vindt binnen een relatie die getekend wordt door coercive control/dwingende controle. Hierbij gaat het om patronen van gedrag die ertoe leiden dat de andere partner gedomineerd, gecontroleerd en geïsoleerd wordt. Binnen deze patronen kan ook allerlei gedag aanwezig zijn dat, op zichzelf beschouwd, niet strafbaar is. Ons strafrecht is, afgezien van een delict als stalking, niet gericht op gedragspatronen, maar op specifieke incidenten (mishandeling of bedreiging bijvoorbeeld als het gaat om een vervolging wegens huiselijk geweld). Die hele specifieke dimensie van huiselijk geweld als patroon van mishandelend gedrag heeft geen erkenning gekregen in ons Wetboek van Strafrecht.

Stark en Monckton Smith wijzen er beiden op dat met name hoge niveaus van controlerend gedrag (stalking bijvoorbeeld), veel meer dan eerder fysiek geweld, voorspellende waarde hebben voor ernstig of zelfs dodelijk geweld. Monckton Smith heeft aangetoond dat de aanloop naar dit dodelijke geweld bestaat uit zeven stappen die elkaar in een vaste volgorde opvolgen. In stap 8 is er sprake van moord. Als het tot moord of poging daartoe komt kunnen er meerdere slachtoffers vallen. Met regelmaat is niet alleen de (ex-) partner het doelwit, maar ook de kinderen, ouders van het slachtoffer of een (vermeende) nieuwe partner. Het komt ook vaak voor dat de dader na het ernstige geweld de hand aan zichzelf slaat. Uit de afwezigheid van recent of eerder (ernstig) fysiek geweld wordt in Nederland meestal de conclusie getrokken dat er geen of weinig risico zou zijn op zeer ernstig of fataal geweld. Het fysieke incidentenmodel is volledig achterhaald, maar is in Nederland nog altijd de dominante theorie, ook bij professionals van allerlei pluimage die dagelijks te maken

hebben met slachtoffers van huiselijk geweld. Een bijna totaal gebrek aan scholing ligt aan de fundamentele misvattingen over huiselijk geweld en de daaraan verbonden risico's ten grondslag.

Uit art. 33 van het Verdrag van Istanboel vloeit voort dat psychisch geweld strafbaar gesteld moet worden. Uit het Explanatory Report bij het Verdrag van Istanboel wordt duidelijk dat hiermee bedoeld wordt op dwingende controle. Het EHRM heeft in een uitspraak van 9 juli 2019 art. 3 van het EVRM uitgelegd in overeenstemming met art. 33 van het Verdrag van Istanboel, in de uitspraak Volodina-Rusland I. Het Hof overwoog dat dwingende controle, zelfs bij afwezigheid van fysiek geweld, een onmenselijke of wrede behandeling in de zin van art. 3 EVRM kan zijn. De uitspraak is nadien nog een aantal keren herhaald. En dat betekent dat op de staat de positieve verplichting rust om slachtoffers van dwingende controle te beschermen. Ook als er geen sprake is van fysiek geweld.

In Nederland is dwingende controle dus, als gezegd, niet strafbaar gesteld. De Minister van Rechtsbescherming heeft in een overleg met de Commissie van Justitie en Veiligheid op 2 februari laten weten dat hij er niet voor voelt om dit alsnog te doen. Daarbij werd, onder meer, verwezen naar een rapport van Avans en de OU: 'Naar een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld?' In dit rapport wordt onder meer gesteld dat het EHRM niet zou eisen dat psychisch geweld/dwingende controle strafbaar wordt gesteld. In dit rapport is de jurisprudentie van het EHRM onjuist weergegeven en wordt de uitspraak inzake Volodina en de andere uitspraken zelfs in het geheel niet genoemd (zie ook mijn artikel in het NJB van 2 december 2022: Het negeren van huiselijk geweld is een systeemfout bij de aanpak van 'complexe' scheidingen). GREVIO heeft in haar landenrapport de aanbeveling gedaan dat Nederland alsnog over moet gaan tot strafbaarstelling van psychisch geweld omdat het huidige strafrechtelijke kader geen effectieve bescherming biedt tegen huiselijk geweld/dwingende controle (par. 219).

Risicotaxatie en beschermende maatregelen

Risicotaxatie en effectieve beschermingsmaatregelen vormen de kern van de toets aan art. 2 EVRM. De vraag is dan ook hoe het daarmee gesteld is in ons land.

Inzake de risicotaxatie merkte GREVIO in januari 2020 op dat er diverse risicotaxatie-instrumenten worden gebruikt door verschillende diensten, maar dat een algemene risico-inventarisatie geen onderdeel lijkt te zijn van een standaard respons op huiselijk geweld of geweld tegen vrouwen (par. 273). Art. 51 van het Verdrag van Istanboel vereist een holistische benadering en risicotaxatie, waarbij samenwerking van diensten wordt verlangd. GREVIO wees er in de rapportage over ons land bovendien fijntjes op dat risico-inventarisatie geen doel op zichzelf is, maar aanleiding moet geven tot een samenhangend pakket aan maatregelen dat leidt tot effectieve bescherming van slachtoffers tegen (verder) geweld (par. 274).

In het Nederlandse recht kennen we verschillende maatregelen ter bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld;

- Bij een dreigende situatie kan door de burgemeester of een Hulp-officier van Justitie (dit is een politie-ambtenaar) een tijdelijk huisverbod worden opgelegd voor de duur van tien dagen. Dit kan nadien nog eens met 28 dagen worden verlengd. Dit verbod is niet gekoppeld aan een strafrechtelijk traject;
- De Officier van Justitie kan aan een verdachte een gedragsaanwijzing geven bestaande uit een gebiedsverbod en/of een contactverbod. De duur hiervan is 90 dagen en kan drie keer verlengd worden. Dit verbod is gekoppeld aan een strafrechtelijk traject;

- Bij een veroordeling door de strafrechter kan een (deel van de) straf voorwaardelijk worden opgelegd en kunnen er contact- of gebiedsverboden worden opgelegd. Deze voorwaarden kunnen ook opgelegd worden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis;
- In een civiel kort geding kan het slachtoffer vragen om een contact- en/of gebiedsverbod.

GREVIO heeft zorgen geuit over het feit dat deze maatregelen onderling niet zijn afgestemd en dat er aldus onderbrekingen in de bescherming kunnen ontstaan (par. 287). Ook viel het GREVIO op dat er, in verhouding tot het aantal gevallen van huiselijk geweld, maar weinig beschermende maatregelen werden getroffen. In zijn algemeenheid was GREVIO van mening dat er geen cijfers zijn die goed inzicht geven in huiselijk geweld of het aantal getroffen beschermende maatregelen.

Samen gevat weergegeven is het beeld dan ook dat zowel de risico-inventarisatie als het treffen van beschermende maatregelen niet holistisch, maar juist gefragmenteerd van karakter is.

Gevaarlijkste moment: verbreken van de relatie

De periode na het verbreken van de relatie is de periode die doorgaans het gevaarlijkst is. In de homicide timeline van Monckton Smith is dit vaak de trigger (stap 4) die leidt tot escalatie (stap 5). Het grootste deel van de zaken komt nooit voorbij stap 5, maar een enkel geval escaleert verder door naar stap 8, de moord. Dat kan soms heel snel gaan. De vraag is dan ook hoe de bescherming op dat précaire moment (in en vanaf stap 5 van de homicide timeline) geregeld is.

Op het moment dat partners nog samenwonen en er is sprake is van huiselijk geweld wordt er soms een tijdelijk huisverbod opgelegd. Een tijdelijk huisverbod wordt opgelegd in reactie op een melding of aangifte van huiselijk geweld. Een dreiging van geweld volstaat en vervolging is niet vereist; de maatregel staat dus volledig los van een eventueel strafrechtelijk traject. Verder onderzoek of vervolging van huiselijk geweld blijft na een huisverbod meestal achterwege. De politie vindt verwijzing naar hulpverlenende instanties als Veilig Thuis een meer aangewezen weg om dit probleem aan te pakken. GREVIO vond in het landenrapport dat de Wet Tijdelijk Huisverbod te beperkt van karakter is omdat het zich richt tot een slachtoffer en pleger die (regelmatig) samenwonen. GREVIO is van mening dat er ook snelle bescherming geboden zou moeten kunnen worden bij een dreiging middels op te leggen andere tijdelijke verboden voor het geval partijen niet (meer) samenwonen, bijvoorbeeld een gebieds- of contactverbod in geval van stalking (par. 283).

Als het geweld niet stopt en doorgaat in de vorm van stalking als partners gescheiden gaan leven, wordt er veelal (lang) niet ingegrepen. Het beeld is dan dat er meldingen en aangiften worden gedaan bij de politie (om een dossier te 'bouwen') die vaak geseponeerd worden. Daarbij komt het voor dat feiten gepleegd over een bepaalde periode in een sepot worden afgedaan, hoewel het gedrag nog doorgaat. Ook komt het voor dat diverse uiteenlopende strafbare feiten apart van elkaar beoordeeld worden leidend tot afzonderlijke sepot-beslissingen, terwijl deze feiten in onderlinge samenhang beschouwd zouden moeten worden. Dit raakt ook weer aan de essentie van huiselijk geweld dat een patroon van mishandelend gedrag is. Een incident-specifieke benadering doet geen recht aan het patroon. Het gebeurt soms dat de politie naar aanleiding van meldingen en aangiften een stopgesprek voert met de pleger. Als een pleger na een stopgesprek toch doorgaat leidt dat er regelmatig niet toe dat er (alsnog) tot vervolging wordt overgegaan, of dat er een gedragsaanwijzing wordt opgelegd. Ten aanzien van de gedragsaanwijzing heeft GREVIO de aanbeveling gedaan dat het voor slachtoffers mogelijk zou moeten zijn om in een strafrechtelijk traject als zelfstandige procespartij te vragen om oplegging van een (specifiek) contact- of gebiedsverbod (par. 292). Het slachtoffer kan dat nu niet.

De eerste bescherming in de vorm van een contact- of gebiedsverbod is, naar ik vermoed in de meerderheid van de gevallen, een civiel kort geding vonnis waarin een contact- en of gebiedsverbod wordt opgelegd. De politie zegt ook vaak tegen slachtoffers dat ze maar beter een civiel verbod kunnen aanvragen, omdat dat nog de snelste weg is om althans enige bescherming te regelen. Het slachtoffer moet de procedure zelf aanspannen met hulp van een advocaat. Door de bank genomen duurt het zes tot acht weken van dagvaarding tot vonnis voordat een dergelijk verbod is afgegeven. Aan overtreding van het verbod kunnen dwangsommen worden verbonden en ook is het mogelijk het vonnis ten uitvoer te leggen met hulp van de sterke arm. GREVIO heeft de aanbeveling gedaan dat het gemakkelijker zou moeten zijn om een civiel contact- of gebiedsverbod te krijgen en dat dit goed zou moeten aansluiten op het tijdelijk huisverbod (par.287). Die aansluiting ontbreekt nog altijd. Als een civiel contactverbod wordt overtreden wordt er soms alsnog overgegaan tot vervolging wegens stalking.

Als er minderjarige kinderen zijn volgen er vaak (spoed)procedures bij de rechtbank over de zorgregeling voor de kinderen. In het familierecht speelt huiselijk geweld geen rol (zie het Visiedocument complexe scheidingen van de Raad voor de Rechtspraak) en het onderwerp bespreekbaar proberen te maken is haast ondoenlijk. Het familierecht is een plek waar, op een enkele uitzondering na, geen enkele professional kennis heeft van de verschillende vormen van huiselijk geweld, dwingende controle en de daaraan verbonden risico's. Dit terwijl uit buitenlands onderzoek blijkt dat tenminste 50% van de zogenaamde 'vechtscheidingen' een achtergrond heeft in huiselijk geweld. In de gepubliceerde jurisprudentie op de website van de Rechtspraak komt uitspraak na uitspraak voorbij waarin vermeld wordt dat er sprake is van (escalierend) huiselijk geweld. En uitspraak na uitspraak worden deze ouders verwezen naar ouderschapsbemiddeling of andere mediation-achtige trajecten en worden vaak (onbegeleide) omgangsregelingen of een enkele keer zelfs bird-nesting gecontinueerd. Onder de verzuchting van rechters dat 'ouders moeten leren communiceren in het belang van hun kinderen'. Geweld, ook escalierend geweld, wordt vooral gezien als een communicatieprobleem. Er wordt in het familierecht doorgaans geen urgentie gevoeld om geweld zo snel mogelijk te stoppen, noch om onderzoek te (laten) doen naar het type of de ernst van het geweld dat aan de orde is. Daarin zitten dus ook zaken die zich in stap 5 van de homicide timeline bevinden binnen het geweldsprofiel dwingende controle, vanuit welke stap het risico bestaat op door-escaleren naar stap 8. In de regel zijn familierechters niet bekend met eventuele strafrechtelijke trajecten over (huiselijk) geweld als zij een zaak behandelen. Daarover wordt ook geen informatie ingewonnen bij, bijvoorbeeld, het Openbaar Ministerie. GREVIO wees in 2020 al op deze tekortkoming (par. 202).

Met name medewerkers van sociale teams of gezinsvoogden willen nog weleens voorbij gaan aan een contactverbod tussen ouders, en verlangen dat ouders samen in gesprek gaan of samen een onbegeleide omgangsregeling uitvoeren. Dat overkomt zelfs slachtoffers die in het bezit zijn gesteld van een AWARE-alarm. Dit is een noodknop met GPS die slachtoffers altijd bij zich moeten hebben waarmee direct de alarmcentrale gewaarschuwd kan worden als de pleger het slachtoffer toch benadert ondanks een contact- en/of gebiedsverbod. Het AWARE-alarm wordt alleen in zeer dreigende situaties verstrekt. Het schenden van veiligheidsmaatregelen bij huiselijk geweld en stalking door hulpverlenende instanties valt evenzeer terug te voeren op het vechtscheidingsframe. Binnen dit frame wordt gezamenlijk ouderschap voorop gesteld, ongeacht de verdere omstandigheden. Dus ook geweld dan wel het risico daarop doet er als uitgangspunt niet toe.

Eisen van het EHRM in het licht van art. 2 EVRM

Ten aanzien van de risicotaxatie is het Hof van mening dat, als zich een ernstige calamiteit voordoet en er wordt geklaagd over tekortschietende bescherming, beoordeeld moet worden:

- of er sprake was van een reële en onmiddellijke dreiging tegen een bepaald individu of groep van individuen;
- die bekend was of had moeten zijn bij de autoriteiten;
- of de autoriteiten snel en adequaat maatregelen hebben genomen ter bescherming van het slachtoffer, als de eerste twee vragen bevestigend moeten worden beantwoord.

De hiervoor vermelde toets wordt ook wel aangeduid als het Osman-criterium (EHRM 28 oktober 1998, Osman-VK, par. 115-116).

In de uitspraak van de Grote Kamer van het EHRM inzake Kurt-Oostenrijk (15 juni 2021) ging het Hof uitgebreid in op de concrete invulling van het Osman-criterium in de context van huiselijk geweld. Het Hof overwoog dat, in zijn algemeenheid, bij beschuldigingen van huiselijk geweld een onmiddellijke reactie van de autoriteiten vereist is (par. 165). Deze moeten vaststellen of er sprake is van een reële en onmiddellijke dreiging door een autonome, pro-actieve en alomvattende risicotaxatie te doen, rekening houdend met de specifieke context van huiselijk geweld (par. 164). Als deze risico-taxatie aanleiding geeft tot de conclusie dat er sprake is van een reële en onmiddellijke dreiging tegen het leven, moeten de autoriteiten preventieve operationele maatregelen nemen die adequaat en proportioneel zijn (par. 177).

In de rapportage van GREVIO heeft dit comité grote zorgen geuit over het voldoen aan de eis van de onmiddellijke respons in ons land (par. 256) en het gebrek aan een gestandaardiseerde risico-inventarisatie (par. 273).

Inzake de aanwezigheid van een “onmiddellijke en reële dreiging” in de zin van het Osman-criterium in de specifieke context van huiselijk geweld overwoog het Hof in par. 175:

“The Court reiterates that consecutive cycles of domestic violence, often with an increase in frequency, intensity and danger over time, are frequently observed patterns in that context (compare also the third-party submissions by GREVIO, EHRAC and Equality Now in paragraphs 137 and 146 above). The Explanatory Report to Article 52 of the Istanbul Convention (see paragraphs 84-85 above) clarifies that the term “immediate danger” in that provision refers to any situations of domestic violence in which harm is imminent or has already materialised and is likely to happen again. The Court has observed in numerous other cases that a perpetrator with a record of domestic violence posed a significant risk of further and possibly deadly violence...”

En in een uitspraak van 8 juli 2021, waarbij ook een dodelijk slachtoffer was gevallen, overwoog het Hof: “Where there is a lasting situation of domestic violence, there can hardly be any doubt about the immediacy of the danger posed to the victim” (Tkheldze-Georgië, 8 juli 2021, par. 53).

Waar er een geschiedenis is van huiselijk geweld zal het Hof dus al snel tot het oordeel komen dat daarmee een risico op dodelijk geweld gegeven is, zeker als er dan daarnaast ook nog sprake lijkt te zijn van een toename van frequentie en intensiteit van het geweld. Factoren die het risico kunnen verhogen moeten in de taxatie worden betrokken. Naast toenemend geweld kan dat zijn: middelengebruik, psychiatrische stoornissen, toegang tot vuurwapens en het schenden van contactverboden door de pleger. Verder is het Hof van mening dat de risicotaxatie zich ook uit moet strekken tot andere (potentiële) slachtoffers van ernstig huiselijk geweld, zodat er voor ieder mogelijk slachtoffer maatwerk geleverd kan worden bij het treffen van beschermingsmaatregelen.

Ten aanzien van de bescherming stelt het Hof dat er een wettelijk kader moet zijn waarin een “toolbox” aan maatregelen ter beschikking moet staan aan de autoriteiten om zo tot maatwerkbescherming te komen, in overeenstemming met het risico (Kurt, par. 179). Als genomen maatregelen onvoldoende blijken te zijn om de pleger te stoppen neemt het Hof al snel aan dat de autoriteiten te passief zijn geweest en daarmee tekort zijn geschoten in het bieden van bescherming (par. 178).

Schending van art. 14 EVRM

Zoals hiervoor al is opgemerkt kan een schending van art. 14 EVRM, het discriminatieverbod, alleen maar worden aangenomen als ook één van de andere verdragsartikelen is geschonden. Bij het oordeel over art. 14 EVRM komt groot gewicht toe aan systeemgebreken (o.m. Opuz-Turkije, 9 juni 2009). Als een lidstaat deze systeemgebreken niet aanpakt en bovendien in zijn algemeenheid, maar ook in de voorliggende klachtzaak, passief is in de aanpak van huiselijk geweld of stalking, zal dat al snel leiden tot een gegrondverklaring van de klacht onder art. 14 EVRM. Daarbij is wel van belang dat namens de klagster ook, met statistische gegevens, wordt aangetoond dat in de betreffende verdragsstaat vrouwen disproportioneel getroffen worden door huiselijk geweld. Zo werd in de hiervoor genoemde uitspraak Tkheldze de klacht over schending van art. 14 EVRM afgewezen vanwege een gebrek aan statistische onderbouwing waaruit blijkt dat vrouwen in Georgië disproportioneel geraakt worden door huiselijk geweld. De klacht over schending van art. 2 EVRM werd wel gegrond verklaard. Een mensenrechtenschending door verwaarlozing/passiviteit volstaat dus voor een gegrondverklaring van een klacht onder art. 14 EVRM. Boos opzet op discriminatie is niet vereist.

Conclusie

Hoe het EHRM een klacht over schending van art. 2 EVRM over een geval van femicide in ons land zou oordelen is vooraf nooit volledig te voorspellen. Dat zal immers ook afhangen van wat er in de concrete situatie aan de hand is.

Maar wel blijkt, uit het GREVIO-rapport en de jurisprudentie van het EHRM, dat de Nederlandse aanpak van bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld en stalking ernstige systeemgebreken kent, ook in de bescherming van het recht op leven;

- dwingende controle, de context waarbinnen (ex-)partnerdoding plaats vindt, is niet strafbaar;
- er is geen sprake van een gestandaardiseerde en alomvattende risico-taxatie;
- beschermingsmaatregelen zijn gefragmenteerd en niet goed toegankelijk. Van een holistische aanpak is geen sprake;
- er is veelal sprake van passiviteit bij betrokken diensten/autoriteiten in de aanpak van huiselijk geweld en stalking.

Binnen dit tekortschietende systeem is het risico groot dat een eventuele klacht over schending van art. 2 EVRM gegrond verklaard zal worden, als een vrouw in ons land dodelijk slachtoffer is van huiselijk geweld of stalking en nabestaanden klagen daarover bij het EHRM.

Ook gegrondverklaring van een klacht onder art. 14 EVRM ligt voor de hand. In ons land worden vrouwen disproportioneel getroffen door huiselijk geweld. De bescherming daartegen is

onvoldoende en dit is al jarenlang bekend, onder meer uit de GREVIO-rapportage van 2020. Het is dus hoog tijd voor het doorvoeren van concrete maatregelen om het probleem aan te pakken. Waar het gaat om de effectieve bescherming van slachtoffers tegen (verder) geweld wijst het rapport van GREVIO van januari 2020 ons de weg.