

Vergaderjaar 2014–2015

34 038 (R2039)

Goedkeuring van het op 11 mei 2011 te Istanboel tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Trb. 2012, 233)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 17 juli 2014 en het nader rapport d.d. 17 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juni 2014, no. 2014001214, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 11 mei 2011 te Istanboel tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. (Trb. 2012, 233), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (hierna: het verdrag). Het verdrag vormt een belangrijke bijdrage in de strijd tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Goedkeuring van het verdrag wordt gevraagd voor het gehele Koninkrijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar maakt

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

daarbij kanttekeningen over de gelding van het verdrag voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, alsmede voor Aruba en over het gendersensitieve beleid.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juni 2014, no. 2014001214, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juli 2014, nr. W13.14.0200/III/K, bied ik U hierbij aan.

1. Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De toelichting stelt dat het verdrag voorsnog niet zal gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiervoor wordt als voornaamste reden genoemd dat in het Caribische deel van Nederland specifiek beleid ten aanzien van de aanpak van geweld tegen vrouwen en geweld in huiselijk kring ontbreekt. Daarnaast bestaat onvoldoende wetgeving op dit terrein, waardoor uitvoeringswetgeving nodig zal zijn.² Op dit moment is nog niet duidelijk wanneer dat beleid en die wetgeving gereed zullen zijn. De toelichting vermeldt niet of Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de eventuele gelding van het verdrag zijn geconsulteerd, noch wat de uitkomst van deze consultatie is geweest.

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt het uitgangspunt van de gelijke behandeling tussen deze eilanden en het Europese deel van Nederland. Dit betekent niet automatisch dat verdragen gelijkelijk hebben te gelden voor alle delen van Nederland.³ Oogmerk is vast te leggen dat voor de eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.⁴ Dat betekent dat bij iedere regeling die specifiek op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gericht, gemotiveerd moet worden waarom voor een afwijkende regeling is gekozen.⁵ Uit de toelichting blijkt niet dat ten principale is gekozen voor het afzien van medegelding voor de eilanden. De toelichting maakt echter evenmin duidelijk op welk moment de medegelding van het verdrag voor de eilanden is beoogd. Hierover wordt uitsluitend gesteld dat ernaar gestreefd wordt rond de zomer van 2014 te komen tot concrete afspraken over de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld op de openbare lichamen en het bijbehorende tijdpad.⁶

Gelet op het grondrechtelijk karakter van het verdrag en de in de toelichting aangedragen motivering voor het afzien van medegelding op dit moment acht de Afdeling het stellen van een concrete redelijke termijn waarbinnen medegelding van het verdrag alsnog zal worden gerealiseerd noodzakelijk. Daarmee wordt gewaarborgd dat de grondrechtelijke bescherming op de eilanden en het Europese deel van Nederland niet

² Toelichting, I. Algemeen, paragraaf 2, Het Caribisch deel van Nederland.

³ Vergelijk de wet van 17 mei 2010, houdende goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Stb. 2010, 348, en Kamerstukken II 2008/09, 32 047, nr. 3, blz. 3–4 en nr. 4, blz. 3.

⁴ Dit is thans geregeld in artikel 1, tweede lid, Statuut. In het voorstel van wet houdende Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 2) wordt voorgesteld dit op te nemen in een nieuw artikel 132a van de Grondwet. Dit voorstel is thans in behandeling bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

⁵ Kamerstukken II 2011/2012, 33 131, nr. 3, blz. 5.

⁶ Toelichting, I. Algemeen, paragraaf 2, Het Caribisch deel van Nederland.

voor langere tijd uiteen zal lopen. Dit is des te meer van belang nu uit onderzoek blijkt dat huiselijk geweld in de openbare lichamen veel voorkomt en dat sprake is van veel zwaardere vormen van fysiek geweld dan in het Europese deel van Nederland.⁷ Een snelle implementatie van de maatregelen die nodig zijn om huiselijk geweld te verminderen is daarom aangewezen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de uitkomsten van de consultatie van de openbare lichamen over de medegelding van het verdrag en voorts in de toelichting een concrete redelijke termijn voor deze medegelding voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba op te nemen.

1. Bonaire, Sint Eustatius en Saba

In reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat het verdrag medegelding krijgt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de memorie van toelichting, paragraaf 1.2., wordt nader ingegaan op de inventarisatie van de regelgeving en het beleid, en op de termijn van medegelding van het verdrag.

2. Aruba

Uit de toelichting blijkt dat de regering van Aruba medegelding van het verdrag voor haar land wenselijk acht. De strijd tegen huiselijk geweld is een speerpunt van Arubaans beleid. Er is evenwel nog uitvoeringswetgeving nodig.⁸ Daarom kan het verdrag voor Aruba nog niet worden aanvaard.

Gelet op het belang van tijdige totstandkoming van uitvoeringswetgeving adviseert de Afdeling in de toelichting te vermelden wanneer deze wetgeving op Aruba gereed zal zijn en ook het verdrag aanvaard kan worden.

2. Aruba

Anders dan door de Afdeling advisering van de Raad ten aanzien van Aruba is geadviseerd, is paragraaf III (Koninkrijkspositie) van de memorie van toelichting op dit punt niet aangepast. De reden hiervan is dat op Aruba nog geen volledig beeld bestaat op welke punten de uitvoeringswetgeving tot stand dient te komen. Aangezien over de omvang van de uitvoeringswetgeving nog geen duidelijkheid bestaat, is ook niet aan te geven wanneer deze wetgeving gereed zou kunnen zijn en de aanvaarding van het onderhavige verdrag voor Aruba zal kunnen plaatsvinden.

3. Gendersensitief beleid

Op grond van artikel 6 van het verdrag moeten de lidstaten een gendersensitief beleid voeren. De toelichting stelt dat het Nederlandse beleid zich richt op alle slachtoffers en alle vormen van geweld in huiselijke kring en daarom sekseneutraal geformuleerd is. Volgens de toelichting hanteert het kabinet het uitgangspunt dat in een weliswaar sekseneutraal geformuleerd beleidskader een gendersensitieve benadering de aanpak van geweld in huiselijke kring effectiever kan maken.⁹ Blijkens de toelichting heeft het kabinet daarom ook onderzoek (een zogenaamde genderscan) laten uitvoeren om meer inzicht te verkrijgen in de mate waarin het beleid en de uitvoering van de aanpak van huiselijk geweld daadwerkelijk gendersensitief zijn. Het onderzoek is in januari 2014 afgerond. De

⁷ «De aanpak van huiselijk geweld op de BES-eilanden», Regioplan beleidsonderzoek, april 2014.

⁸ Toelichting III. Koninkrijkspositie.

⁹ Toelichting, I. Algemeen, paragraaf 3, Geïntegreerd en gendersensitief beleid.

conclusies ervan worden met gemeenten, veld en ngo's besproken in de komende tijd om na te gaan welke acties nodig zijn om beleid en uitvoering te verbeteren als het gaat om gendersensitiviteit.¹⁰

De Afdeling wijst erop dat uit het advies van Atria over de voorgestelde goedkeuringswet blijkt dat de resultaten van dit onderzoek (nog) niet openbaar zijn gemaakt.¹¹ Uit de toelichting blijkt niet waarom dit (nog) niet is gebeurd. Tevens wordt in de toelichting slechts summier weergegeven wat de uitkomsten zijn van dit onderzoek.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de resultaten van dit onderzoek, de conclusies die daaraan zullen worden verbonden en de gevolgen die dit heeft voor het Nederlandse beleid op dit terrein.

3. Gendersensitief beleid

De Afdeling advisering van de Raad adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de resultaten van de zogenaamde genderscan, de conclusies die daaraan zullen worden verbonden en de gevolgen die dit heeft voor het Nederlandse beleid op dit terrein. Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. In de memorie van toelichting zijn paragraaf 1.3. en de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 2 en 6 aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting te actualiseren naar aanleiding van recente besluiten van het kabinet omtrent de gemeentelijke rol bij de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties en seksueel geweld. In dat kader zijn paragraaf 1.3. en de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 8, 9 en 11 aangepast. Verder zijn in de memorie van toelichting nog enkele verbeteringen aangebracht.

Tot slot is in artikel 1 van het voorstel van rijkswet nog een verwijzing opgenomen naar een tweede Tractatenblad met een correctie in de Nederlandse vertaling.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

¹⁰ Toelichting, I. Algemeen, paragraaf 3, Geïntegreerd en gendersensitief beleid.

¹¹ Advies van Atria van 31 maart 2014.