

Vergaderjaar 1996–1997

25 078

Bestrijding van seksueel geweld en misbruik

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 oktober 1996

1. INLEIDING

Overeenkomstig mijn toezegging ga ik, mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid in op de aanpak van de bestrijding van seksueel geweld en misbruik en op het wereldcongres tegen commerciële exploitatie van kinderen in Zweden. In deze brief is tevens de toegezegde beantwoording opgenomen van kamer vragen van de leden M. M. Van der Burg, Dijksman en Swildens-Rozendaal van 26 augustus jl. over seksuele handelingen met minderjarigen¹, van de leden Dijksman, Vreeman en Van Zijl van 28 augustus jl. over de informatiepositie van de CRI², van het lid Soutendijk-van Appeldoorn van 27 augustus (tijdens het ordedeбат)³ en van 5 september jl. over de zedelijkheidswetgeving⁴, van de leden Dijksman en Van der Burg over handel in videobanden met kinderen op naturistenstranden⁵ en van enige vragen die tijdens de algemene beschouwingen over dit onderwerp zijn opgekomen.⁶ In onderdeel 2 wordt ingegaan op enkele overwegingen die aan de (uitvoering en toepassing van de) zedelijkheidswetgeving ten grondslag liggen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan totstandgekomen wetgeving, voorgenomen wetgeving en wordt een reactie gegeven op wensen en suggesties omtrent nieuwe wetgeving die bij mij zijn kenbaar gemaakt. In onderdeel 3 doe ik verslag van het wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen en van de resultaten daarvan. In onderdeel 4 wordt nader ingegaan op de aanpak van de bestrijding van seksueel geweld en misbruik.

¹ Aanhangsel Handelingen nr. 191, vergaderjaar 1996–1997.

² Aanhangsel Handelingen nr. 1660, vergaderjaar 1995–1996.

³ Handelingen II nr. 36, vergaderjaar 1995–1996.

⁴ Aanhangsel Handelingen nr. 61, vergaderjaar 1996–1997.

⁵ Aanhangsel Handelingen nr. 84, vergaderjaar 1996–1997.

⁶ Handelingen II nr. 1, vergaderjaar 1996–1997.

2. ZEDELJKHEIDSWETGEVING

2.1. Algemeen

De zedelijkheidswetgeving in het Wetboek van Strafrecht (Sr.) voorziet kort gezegd in strafrechtelijk optreden tegen seksueel geweld tegen en seksueel misbruik van personen. Strafrechtelijk optreden is het noodzakelijk sluitstuk in een reeks van acties, gericht op de bestrijding van dit verschijnsel. Daartoe behoren ook preventie en hulpverlening aan slachtoffers. De strijd moet op vele fronten worden gestreden. Overheden, particulieren en particuliere organisaties dienen alle tezamen, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid en binnen de eigen vermogens, een bijdrage te leveren in de bestrijding tegen seksueel geweld en misbruik. Die strijd moet nationaal en internationaal worden gevoerd.

Bij de bestrijding van seksueel geweld of misbruik in Nederland is steeds uitgangspunt het zelfbeschikkingsrecht van mensen. Dat houdt tweemaal bescherming in. Een persoon heeft recht op bescherming van de zijde van de overheid tegen aantasting van dat recht, d.w.z. tegen seksueel geweld of misbruik. Een persoon kan er jegens de overheid – evenzeer ter bescherming van dat recht – aanspraak op maken dat de overheid zich niet inlaat met de wijze waarop hij of zij zijn of haar seksuele leven wenst in te richten. De overheid dient enerzijds de voorwaarden te scheppen voor een effectieve bestrijding van seksueel geweld en misbruik. De overheid mag anderzijds geen zedenmeester zijn en moet mensen vrijlaten in de beleving van hun seksualiteit. In elk tijdsgewricht moet het juiste evenwicht tussen die twee kanten van de bescherming van het seksuele leven worden gezocht en gevonden.

In de samenleving bestaat geen verschil van opvatting over de noodzaak op te treden tegen seksueel geweld en misbruik, al kan verschillend worden gedacht over de betekenis van deze begrippen. Bij de toepassing van de middelen ter bestrijding van seksueel geweld of misbruik dient het slachtoffer centraal te staan. De persoon die wordt geconfronteerd met een te zijnen of te haren aanzien gepleegde seksuele handeling, dient primair te beoordelen of strafrechtelijk optreden in gang moet worden gezet. Als een slachtoffer niet in staat is tot een dergelijke beoordeling, dienen zijn of haar wettelijke vertegenwoordigers en/of de overheid met het oog op zijn of haar belangen die beoordeling te maken. Daarbij verdient de meest kwetsbare groep, kinderen, bijzondere aandacht en extra bescherming.

Gelet op het vorengaande en in het licht van de veranderingen die zich in onze samenleving en daarbuiten voltrekken, moet steeds opnieuw worden bezien of de (toepassing van) bestaande (straf)wetgeving in voldoende mate bescherming kan bieden tegen seksueel geweld en misbruik.

Onze zedelijkheidswetgeving heeft de afgelopen jaren belangrijke wijzigingen ondergaan. Ik ga kort op deze wijzigingen en op reeds aangekondigde voorstellen tot wetswijziging in. Tevens geef ik een reactie op wensen en gedachten omtrent nieuwe wetgeving.

2.2. Totstandgekomen wetgeving

2.2.1. Nieuwe zedelijkheidswetgeving

Op 1 december 1991 is de – nieuwe – zedelijkheidswetgeving in werking getreden. Naar het functioneren daarvan is onderzoek gedaan (Beter en adequate bescherming door de nieuwe zedelijkheidswetgeving?, Evaluatieonderzoek naar de effecten en de doelbereiking van de nieuwe zedelijkheidswetgeving, Verwey-Jonker Instituut, december 1994). De

hoofdconclusie van het onderzoeksrapport was dat de nieuwe wetgeving op zich ruimte biedt voor een betere bescherming, maar dat de nieuwe regels niet steeds adequaat worden toegepast. In mijn brief van 31 maart 1995 is het kabinetsstandpunt neergelegd over de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek (Kamerstukken II, 1994–1995, 24 131, nr 1). Op 29 juni 1995 vond een algemeen overleg plaats over de effecten en doelbereiking van de nieuwe zedelijkheidswetgeving (Kamerstukken II, 1994–1995, 24 131).

In dat overleg heb ik toegezegd nader onderzoek te doen instellen naar het klachtvereiste. Dit vereiste bestond reeds vóór de totstandkoming van de nieuwe wetgeving ten aanzien van het toen geldende artikel 245 Sr. (gemeenschap buiten echt met een vrouw tussen twaalf en zestien jaar) en artikel 248ter Sr. (het verleiden van een minderjarige van onbesproken gedrag tot ontuchtige handelingen). Het klachtvereiste houdt sinds de nieuwe zedelijkheidswetgeving kort gezegd in dat het plegen van seksuele handelingen met een persoon tussen twaalf en zestien jaar – zonder geweld of dwang en niet in een situatie waarbij misbruik wordt gemaakt van gezag of vertrouwen – weliswaar strafbaar is, maar slechts vervolgd kan worden, indien er door het slachtoffer, zijn of haar wettelijk vertegenwoordiger of de Raad voor de Kinderbescherming een klacht is ingediend, d.w.z. een wens is geuit om tot vervolging over te gaan. Aan het doen van een klacht zijn enkele vormvoorschriften verbonden. Ingevolge rechtspraak leidt de niet-nakoming daarvan niet langer tot nietigheid van de klacht. Zulks wordt bevestigd door de wet van 14 september 1995, Stb. 441, welke op 2 november 1996 in werking treedt (vormverzuimen). Aanvankelijk was het onderzoek naar het klachtvereiste voorzien voor 1997. Dit onderzoek is evenwel naar voren gehaald, zodat in ieder geval nog dit jaar gegevens beschikbaar kunnen komen over het functioneren van het klachtvereiste in de praktijk. Het Verwey-Jonker Instituut zal dit onderzoek uitvoeren. Hoofdvraag in dit onderzoek is of het thans geldende klachtvereiste een effectieve bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, waaronder kinderprostitutie en sekstoerisme, in de weg staat. Een van de vragen kan zijn of bij het geheel of het gedeeltelijk laten vallen van het klachtvereiste de aan dit vereiste ten grondslag liggende doeleinden – een evenwicht tussen bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en de bescherming van de seksuele vrijheid van kinderen tegen bemoeienis van de overheid – evenzeer worden bereikt door het voeren van een verstandig opsporings- en vervolgingsbeleid. Van de uitkomsten van dit onderzoek hangt mede af of de regeling van het klachtvereiste wijziging behoeft. In dat kader zal tevens worden gezien of het wenselijk is de leeftijd van twaalf jaar te verhogen tot veertien jaar.

2.2.2. Mensenhandel

Mensenhandel is het door geweld, bedreiging met geweld, misbruik van overwicht of misleiding brengen van een persoon in de prostitutie. Op 1 februari 1994 is de strafbaarstelling van vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht vervangen door strafbaarstelling van mensenhandel.

Tevens is de strafmaat verhoogd (zes/acht jaar; geldboete van de vijfde categorie = f 100 000). Bestrijding van mensenhandel heeft hoge prioriteit. Een handleiding van de vergadering van het college van procureurs-generaal inzake de aanpak van mensenhandel geeft duidelijke richtlijnen voor een effectieve bestrijding van mensenhandel. Doelstelling van het opsporings- en vervolgingsbeleid is drieërlei: (1) oprollen van de achterliggende organisaties, (2) bescherming van slachtoffers en (3) het afromen van financieel voordeel.

2.2.3. Verjaring van zedendelicten

Op 1 september 1994 is een gewijzigde regeling inzake de verjaring bij zedendelicten in werking getreden. Uit wetenschappelijk onderzoek was gebleken dat kinderen die seksueel zijn misbruikt, soms geruime tijd nodig hebben om deze trauma's te verwerken en daarmee voor de dag te komen. De kans was aanzienlijk dat het feit op dat moment al verjaard was. Daarom is de verjaringsregeling verruimd. Bij ten aanzien van minderjarigen gepleegde zedendelicten gaan de verjaringstermijnen pas lopen vanaf het moment waarop het slachtoffer 18 jaar wordt. Aanvankelijk waren er in de praktijk vragen over het overgangsrecht. Het nieuwe regime heeft namelijk ook betrekking op feiten die zijn gepleegd vóór 1 september 1994, voor zover die feiten ingevolge het oude recht op die datum nog niet waren verjaard. Het feit dat aan het regime geen terugwerkende kracht is toegekend, in die zin dat verjaarde feiten verjaard blijven, is soms voor de slachtoffers van zedendelicten een moeilijk te aanvaarden consequentie.

2.2.4. Kinderpornografie

Op 1 februari 1996 is de bepaling inzake kinderporno ingrijpend gewijzigd ten behoeve een meer effectieve bestrijding daarvan (strafmaat: vier/zes jaar; geldboete van de vijfde categorie). Bij de kinderpornografie staat de bescherming van kinderen onder de 16 jaar tegen seksueel geweld of misbruik centraal. Het gaat daarbij om seksuele gedragingen die – indien vastgelegd – schadelijk kunnen zijn voor de jeugdige, hetzij omdat het tot die gedraging brengen al schadelijk is, hetzij vanwege de publicatie daarvan. Strafrechtelijk optreden is in het bijzonder gericht op de commerciële en professionele productie, distributie en grootschalige ruilhandel. Een handleiding van het college van procureursgeneraal is leidraad voor politie en openbaar ministerie bij de opsporing en vervolging van kinderpornografie. De nieuwe regeling zal worden geëvalueerd.

Alsdan kan de vraag worden beantwoord of er in de praktijk behoefte bestaat aan strafbaarstelling van bezit van kinderporno – in plaats van het in voorraad hebben, dat pluraliteit veronderstelt – en uitbreiding van het bereik van de bepaling tot de afbeelding van een niet reële maar nagebootste (virtuele) seksuele gedraging.

2.3. Voorgenomen wetgeving

2.3.1. Opheffing algemeen bordeelverbod

Ik heb bij brief van 31 maart 1995 aan het parlement aangekondigd dat ik de totstandkoming van wetgeving zal bevorderen, strekkende tot opheffing van het algemeen bordeelverbod (Kamerstukken I, 1994–1995, 21 027, nr. 238). Eerdere plannen tot opheffing van dit absolute verbod waren niet doorgegaan (zie brief van de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin van 16 november 1993, Kamerstukken I, 1993–1994, 18 202, nr. 127). Een daartoe strekkend wetsvoorstel ligt voor advies bij de Raad van State.

De voorgenomen wetgeving is gericht op het volgende:

1. Beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie

Als gevolg van de opheffing van het absolute bordeelverbod en legalisering van exploitatie van vrijwillige prostitutie zal de overheid het prostitutiewezen beter kunnen sturen en reguleren. Gemeenten kunnen daartoe een gemeentelijk vergunningenbeleid voeren. Decriminalisering van exploitatie van prostitutie kan de prostitutie ontdoen van criminele randverschijnselen.

2. Verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie

Uitdrukkelijke strafbaarstelling van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en verhoging van de sancties maken een effectiever strafrechtelijk optreden daartegen mogelijk (verhoging van de strafmaat van een jaar/geldboete van de derde categorie = f 10 000 tot zes/acht jaar/geldboete van de vijfde categorie).

3. Bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik

Afzonderlijke strafbaarstelling van het opzettelijk voordeel trekken uit seksuele handelingen van een minderjarige levert een bijdrage aan de bestrijding van seksueel misbruik van jeugdigen.

4. Bescherming van de positie van prostitué(e)'s

Regulering van de exploitatie van prostitutie (zoals voorschriften inzake inrichting en bedrijfsvoering) en het aanbrengen van een scheiding tussen verboden en niet verboden vormen van exploitatie kunnen de rechtspositie en de werkomstandigheden van de prostitué(e) verbeteren.

Voor een goede implementatie van deze wetgeving zal nodig zijn dat een werkplan wordt ontwikkeld dat verzekert dat de onderscheiden organen van de centrale en decentrale overheid die met de prostitutie te maken hebben, uniform en in onderlinge afstemming hun taken op dit terrein uitvoeren.

2.3.2. Databank van DNA-profielen voor zedendelinquenten

Het Gerechtelijk Laboratorium treft momenteel voorbereidingen voor de invoering van een landelijke DNA-profielenbank. De huidige wettelijke regeling inzake het DNA-onderzoek in strafzaken is primair gericht op de waarheidsvinding in een concrete strafzaak. Thans wordt nagegaan of deze regeling voldoende mogelijkheden biedt voor de opsporing van zedendelinquenten en voor het opzetten van een dergelijke bank ten behoeve van die opsporing.

2.4. Wensen en suggesties voor nieuwe wetgeving

2.4.1. Uitbreiding toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet

Artikel 5, eerste lid, onderdeel 2°, Sr. maakt in ons land onder meer de vervolging mogelijk van Nederlanders die zich buiten Nederland schuldig maken aan zedendelicten. Voorwaarden voor vervolging zijn dat het betreffende feit naar Nederlands recht als een misdrijf wordt beschouwd en dat daarop door de wet van het land waar het is begaan, straf is gesteld. Bij mij is gepleit voor uitbreiding van de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet. Als reden hiervoor is aangevoerd dat in een aantal landen de zedelijkheidswetgeving (nog) gebrekkig is en dat de voorwaarde van dubbele strafbaarheid, zoals neergelegd in 5, eerste lid, onderdeel 2°, Sr., daarom een beletsel kan opleveren voor de vervolging in Nederland van zedendelicten die door Nederlanders in deze landen zijn begaan.

In mijn antwoorden op vragen van de leden Van der Burg, Dijkman en Swildens-Rozendaal over kinderprostitutie (Kamerstukken II, 1995–1996, Aanhangsel nr. 1225) heb ik kenbaar gemaakt vooralsnog geen aanleiding te zien voor uitbreiding van het toepassingsbereik van de strafwet tot door Nederlanders in het buitenland gepleegde zedendelicten waarop door de wet van het land waar zij zijn begaan geen straf is gesteld. Als belangrijkste reden voor het vasthouden aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid, heb ik gewezen op de omstandigheid dat de mogelijkheden tot vervolging in Nederland mede afhankelijk zijn van de medewerking van de desbetreffende buitenlandse autoriteiten. Hun medewerking is immers van groot belang voor de bewijsgeving. Ik heb de verwachting

uitgesproken dat de vervolging, die nu al problematisch is, nog veel lastiger zal worden, indien het feit ter plekke niet strafwaardig wordt geacht.

Inmiddels worden in de declaratie die tijdens het Congres te Stockholm is aangenomen, landen opgeroepen tot het strafbaar stellen van zedendelicten tegen jeugdigen. Naar mijn mening is dit van wezenlijk belang voor de praktische mogelijkheden om in Nederland effectief tegen Nederlanders die deze delicten in het buitenland begaan, te kunnen optreden.

2.4.2. Handel in videobanden met afbeeldingen van naakte kinderen

De vraag is opgeworpen of, en zo ja, op welke wijze de overheid kan optreden tegen de handel in videobanden met opnamen van kinderen op (naakt)stranden.

Het gaat om de volgende problematiek. Zonder toestemming van ouders en/of hun kinderen worden er op (naakt)stranden video-opnamen gemaakt van naakte kinderen. Deze beelden worden vermenigvuldigd en vinden via de handel of via netwerken verdere verspreiding. Voor die vermenigvuldiging en verspreiding ervan is eveneens geen toestemming gegeven. Het gaat om videobanden die geen beeldmateriaal bevatten als bedoeld in artikel 240b Sr.

Ingevolge artikel 21 van de Auteurswet is openbaarmaking van een zonder opdracht gemaakt portret – en dat zijn deze videobeelden – niet geoorloofd, voor zover een redelijk belang van de geportretteerde zich hiertegen verzet. In casu kan er geen twijfel over bestaan dat de geportretteerde er een redelijk belang bij heeft dat de banden niet openbaar worden gemaakt. Dat betekent dat de afgebeelde kinderen en/of hun wettelijke vertegenwoordigers op grond van deze bepaling iuncto de artikelen 28 en 29 van de Auteurswet een verbod tot openbaarmaking en/of een gebod tot vernietiging kunnen vragen aan de civiele rechter, eventueel te handhaven door de oplegging van een dwangsom bij overtreding van het verbod, wanneer duidelijk is wie of welke organisatie de banden verspreidt. Deze weg zal echter veelal niet effectief zijn, omdat het wel eens lang kan duren (zo ooit), voordat de gelaedeerde partij kennis neemt van de openbaarmaking. De kans is dan aanzienlijk dat reeds vele kopieën zijn verspreid. De gelaedeerde partij staat dan tegenover vele verspreiders, een weinig benijdenswaardige procespositie.

Ingevolge artikel 35 van de Auteurswet is het openbaar ten toon stellen of op andere wijze openbaar maken van een portret zonder daartoe gerechtigd te zijn een overtreding die met een geldboete van de vierde categorie wordt gestraft.

Het openbaar ministerie zal alsdan moeten bewijzen dat er sprake is van een redelijk belang dat zich tegen openbaarmaking verzet. Voor dat bewijs zal doorgaans een aangifte nodig zijn door of namens de afgebeelde persoon. Maar deze is vaak niet bekend.

Het zijn deze problemen die het Amsterdamse openbaar ministerie hebben gebracht tot de suggestie dat het OM ten behoeve van de benadeelden zelfstandig een civiele procedure zou moeten kunnen instellen.

In de beleidsvoornemens van het kabinet met betrekking tot rechts-handhaving en veiligheid, In juiste verhouding, is het kabinet ingegaan op het privaatrecht als handhavingsinstrument (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 802, nr. 2 pp. 63 e.v.). Daarin wordt ook aandacht besteed aan de rol die het OM daarbij zou kunnen spelen. Het kabinet twijfelt of het enkele feit dat jegens een individuele burger een strafbaar feit is gepleegd, voldoende grond oplevert voor privaatrechtelijk ingrijpen door het OM. Uitgangspunt dient te zijn dat daar waar privaatrechtelijke actie mogelijk is, het aan de belanghebbende burger is om die actie in te stellen. Een andere opvatting zou met zich meebrengen dat het handhavingsapparaat van de overheid te zwaar wordt belast. Het gevaar bestaat immers dat de

burger steeds vaker een beroep zal doen op het OM, ook waar geen voldoende publiek belang bij handhaving bestaat en het redelijk is dat de lasten van de handhaving voor rekening van de belanghebbende zelf komen. Het kabinet is dan ook van oordeel dat, als het OM (of een ander orgaan) een afzonderlijke bevoegdheid tot privaatrechtelijk optreden in het kader van de handhaving van de strafwet zou worden toegekend, deze in ieder geval restrictief zou moeten worden geformuleerd. Het scheppen van een wettelijk fundament voor privaatrechtelijk optreden door het OM ter handhaving van het strafrecht of onderdelen daarvan is thans niet aan de orde.

Wel zie ik aanleiding, gelet op de bijzonder beschermenswaardige belangen die op het spel staan, nader te onderzoeken welke stappen kunnen worden ondernomen tegen deze ernstige en grove schendingen van het door de Auteurswet beschermde portretrecht. Allereerst moet worden bezien welke mogelijkheden strafrechtelijk optreden op basis van de Auteurswet biedt. Indien zou blijken dat die mogelijkheden onvoldoende effect sorteren, kan in overleg met het OM en de landsadvocaat worden onderzocht of zich een geschikte casus voordoet voor een civiel proefproces in dezen. Naar de huidige stand van de jurisprudentie bestaat er voor het OM geen absolute verhindering om als eisende partij in civilibus op te treden.

3. WERELDCONGRES TEGEN COMMERCIËLE SEKSUELE EXPLOITATIE VAN KINDEREN

3.1. Inleiding

Van 27 augustus tot en met 31 augustus 1996 vond in de Zweedse hoofdstad Stockholm het wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen plaats. Het congres is gehouden op initiatief van de niet gouvernementele organisatie (NGO), End Child Prostitution in Asian Tourism (ECPAT). De voorbereiding en organisatie waren in handen van ECPAT, de NGO Group for the Convention on the rights of the Child, en de United Nations Children's Fund (UNICEF) tezamen met de Zweedse regering die als gastheer optrad. Het congres was het eerste wereldcongres over dit onderwerp en naar aard en opzet uniek.

Vertegenwoordigers van meer dan 100 regeringen – waarvan ruim 50 delegaties onder leiding stonden van een minister –, van vele NGO's en internationale instellingen en organen namen als gelijkwaardige partners deel aan het congres. Het congres was geen VN-conferentie. De uitkomsten van het congres binden de deelnemende landen en organisaties in morele, en niet in juridische zin.

In de aanloop van het congres is in een aantal regionale bijeenkomsten in gezamenlijk overleg tussen overheden, VN-instellingen en NGO's gewerkt aan een – door de Thaise professor Vitit Muntarbhorn opgestelde – Draft Declaration and Agenda for Action gewerkt. Een aantal landen, waaronder Nederland, was reeds in een eerder stadium in de gelegenheid gesteld om commentaar te geven op de eerste ontwerp-teksten. Aan de kwaliteit van het concept, aan die voorbereiding en aan de eensgezindheid tijdens het congres om gezamenlijk verdergaande actie te ondernemen tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen is het te danken dat de Declaration and the Agenda for Action op het slot van de tweede dag van het congres ongewijzigd en met consensus is aanvaard (dit document is ter kennisneming bijgesloten).¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

3.2. Thema's, verloop en uitkomst

Het thema van het congres was commerciële seksuele exploitatie van kinderen, een fundamentele schending van de rechten van het kind. Deze exploitatie houdt in seksueel misbruik door volwassenen tegen enigerlei vergoeding aan het kind of aan een derde of derden. Het kind wordt behandeld als een seksueel en commercieel object. De aandacht was primair gericht op drie elementen daarin: kinderprostitutie, kinderhandel en kinderpornografie. Andere vormen van commerciële uitbuiting van kinderen, zoals kinderarbeid in het algemeen, en niet-commercieel misbruik van kinderen, zoals incest en seksueel misbruik van kinderen die ten opzichte van de dader in een gezags- of vertrouwensrelatie staan, en vormen van commerciële seksuele exploitatie van volwassenen – vrouwenhandel en gedwongen prostitutie – stonden dus buiten het congres-thema. De bescherming van de meest kwetsbare groep van mensen, kinderen, de ernst van de drie genoemde vormen van seksueel misbruik van kinderen en met name de wens het thema beheersbaar te houden rechtvaardigen deze begrenzing en de keuze om de internationale aandacht en verdergaande actie juist hierop te richten.

Het congres-thema en de drie hoofdonderdelen daaruit waren uitgewerkt in 9 subthema's, waaraan ter voorbereiding achtergrondstudies waren gewijd: (1) Law Reform and Enforcement, (2) Prevention and Psycho-social Rehabilitation, (3) Tourism and Child Prostitution, (4) Sexexploiter, (5) Health, (6) Role of the Media, (7) Children and Pornography, (8) Education en (9) Human Values.

De twee eerste dagen van het congres bestonden uit plenaire bijeenkomsten, waarin vertegenwoordigers van overheden, VN-instellingen en NGO's het woord voerden. Op de derde en de vierde dag vonden panelbijeenkomsten, werkgroepen en regionale bijeenkomsten plaats. Op de slotdag werd gerapporteerd uit de deelbijeenkomsten. Het congres werd geopend en afgesloten door de Zweedse Koningin.

De Nederlandse delegatie stond onder mijn Jeiding en bestond verder uit vijf ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie.

Ik heb aan het slot van de eerste dag – zeer kort, zoals elke spreker – het woord gevoerd en heb aan het begin van mijn speech het volgende gezegd: «Waarom is het zo belangrijk dat speciaal kinderen worden beschermd tegen uitbuiting?

Omdat kinderen onze bescherming nodig hebben om uit te kunnen groeien tot evenwichtige volwassenen. We moeten niet vergeten dat de toekomst van de menselijke samenleving wordt bepaald door de manier waarop we met onze kinderen omgaan. Behandelen we onze kinderen slecht – of geven we ze onvoldoende bescherming – dan ziet het er slecht uit voor de toekomst van onze samenleving.» Ik heb in mijn korte woord specifieke aandacht gevraagd voor kinderpornografie (onze nieuwe wetgeving, het meldpunt kinderporno op internet, de informatiepositie van de CRI, een internationaal toegankelijke databank met gegevens over ten aanzien van kinderen gepleegde zedendelicten en de uitbreiding van het mandaat van Europol/EDE).

Ik heb vele contacten gehad en gelegd met diverse congresgangers. Ik heb gesprekken gevoerd met collega's en leden van hun delegaties uit de Filippijnen en Thailand. Voorts heb ik een ontmoeting gehad met Nederlandse vertegenwoordigers van enkele NGO's. De leden van mijn delegatie hebben actief in verscheidene werkgroepen geparticipeerd, deelgenomen aan informele bijeenkomsten en ervaringen uitgewisseld.

Het Slotdocument van het congres is de Declaration and the Agenda for Action (actieprogramma). Het is als gezegd met eenstemmigheid aanvaard en zal als VN-document verder worden verspreid.

Het document bestaat uit twee gedeelten, de declaratie en de agenda voor actie.

De declaratie bevat ook twee delen, de uitdaging en het commitment. In de «uitdaging» wordt aangegeven dat het verschijnsel van commerciële seksuele exploitatie van kinderen toeneemt en dat gezamenlijke actie van internationale, nationale, regionale en lokale overheden geboden is. Er wordt melding gemaakt van een variëteit van achterliggende oorzaken van commerciële seksuele exploitatie van kinderen: armoede, ongelijke verdeling van welvaart, onevenwichtige sociaal-economische structuren, disfunctionerende gezinnen, gebrek aan opleiding, toenemende consumptie, verstedelijking, discriminatie naar geslacht, onverantwoordelijk gedrag van mannen, schadelijke tradities, gewapende conflicten en kinderhandel. Criminelen en criminele organisaties brengen kinderen in de prostitutie en/of houden die daarin. Deze criminelen voldoen daarmee aan de behoefte in de (lokale of internationale) seksmarkt bij – voor het merendeel mannelijke – gebruikers die hun seksuele bevrediging bij kinderen zoeken. Ook bijkomende factoren, zoals corruptie, ontbreken van wetgeving of inadequate wetgeving, gebrekkige rechtshandhaving en onvoldoende besef bij de rechtshandhavende autoriteiten van de schadelijkheid van seksueel misbruik van kinderen dragen bij tot het ontstaan en de instandhouding van dit misbruik. Het gaat om handelingen van individuen, van kleine groepen (familie en bekenden) of criminele netwerken. Een reeks van personen en groepen in alle lagen van de samenleving kunnen bijdragen aan de uitbuitingspraktijken.

Het onderdeel «commitment» richt zich tot overheden, internationale organisaties en alle sectoren van de samenleving en bevat onder meer:

- vergroten van de prioriteit voor de aanpak van commerciële seksuele exploitatie van kinderen
- sterkere samenwerking tussen alie betrokken partijen bij de bestrijding ervan
- het criminaliseren van seksuele exploitatie van kinderen en de handhaving van die strafwetgeving
- heroverweging en herziening van relevante wetgeving, versterking van de rechtshandhaving en de ontwikkeling van beleid en uitvoeringsprogramma's ter bescherming van kinderen
- versterking van preventief beleid

Het slotdocument eindigt met een actieprogramma. Dit programma vormt de praktische concretisering van hetgeen in de declaratie in algemene termen is neergelegd. Het actieprogramma pleit onder meer voor het opstellen van nationale programma's voor het jaar 2000 en voorziet in een reeks van maatregelen op het terrein van coördinatie en samenwerking, preventie, bescherming, herstel en reïntegratie en jeugdparticipatie en beklemtoont de volledige implementatie van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Het aan dit slotdocument ten grondslag liggende uitgangspunt is dat het bij de bestrijding van commerciële seksuele exploitatie van kinderen niet primair aankomt op uitbreiding van het bestaande juridische instrumentarium, maar dat op basis van de reeds bestaande internationale regels de noodzakelijke verdergaande actie mogelijk is. Het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (in het bijzonder artikel 34) biedt daarvoor voldoende aangrijpingspunten. Zeker zal in sommige landen de nationale wetgeving op peil moeten worden gebracht.

Maar de oplossing van de aan seksuele uitbuiting van kinderen ten grondslag liggende problemen, ligt niet alleen en veelal niet in de eerste

plaats aan betere regels, maar aan de goede uitvoering daarvan, en bovenal aan preventie en hulpverlening.

Het congres heeft duidelijk gemaakt dat het verschijnsel commerciële seksuele exploitatie van kinderen buitengewoon complex is. De oorzaken, de aard en de omvang verschillen vaak per land. De wijze waarop het verschijnsel zich voordoet is immers afhankelijk van de situatie ter plaatse. Ook degenen die zich schuldig maken aan deze exploitatie – aan aanbodzijde en aan gebruikerszijde – verschillen. Duidelijk is dat elk land mede verantwoordelijkheid draagt.

Ik ben van oordeel dat het wereldcongres de internationale gemeenschap op effectieve wijze heeft wakker geschud en terecht de commerciële seksuele exploitatie van kinderen hoog op de internationale agenda heeft gezet. De inzet van de NGO's die zich de belangen van de jeugdige slachtoffers hebben aangetrokken en aantrekken, heeft grote indruk gemaakt op de bezoekers van het congres en strekt tot een voorbeeld. De impact van het congres heeft vermoedelijk nog aan indringendheid gewonnen door de tragische gebeurtenissen in België die ten tijde van het congres aan het licht zijn getreden.

Het congres heeft naar mijn oordeel en voor zover ik kan overzien een krachtige impuls gegeven om met verenigde inzet de bestrijding van commerciële seksuele exploitatie van kinderen ter hand te nemen.

Het kabinet hecht veel waarde aan (intensivering van) de bestrijding van seksueel geweld tegen en misbruik van kinderen.

4. AANPAK

4.1. Inleiding

De bestrijding van seksueel geweld en misbruik, in het bijzonder ten aanzien van kinderen, heeft grote aandacht van het kabinet en hoge prioriteit bij de ministers die voor dit terrein medeverantwoordelijkheid dragen. Bij de aanpak van het verschijnsel zijn vele facetten van overheidszorg betrokken. Het verschijnsel behoeft specifieke aandacht. Wel is van belang dat de aanpak niet geïsoleerd plaatsvindt, en wordt ingebed in het geheel van de criminaliteitsbestrijding en preventie- en zorgvoorzieningen. De intra- en interdepartementale coördinatie en samenwerking op dit beleidsterrein zullen worden versterkt. Het kabinet zal zich beijveren om de contacten met de organisaties die zich de belangen van slachtoffers van seksueel geweld of misbruik hebben aangetrokken, te verstevigen en waar nodig samen te werken in de aanpak van seksueel geweld en misbruik.

Het is van groot belang dat burgers in gezins- en familieband, en maatschappelijke instellingen en verbanden die met kinderen te maken hebben, zich bewust weten van hun verantwoordelijkheden en van hun vermogens om condities te scheppen waarin kinderen onbedreigd kunnen opgroeien.

Het is verheugend om te constateren dat het bedrijfsleven en belangenorganisaties ten behoeve van het bedrijfsleven hun verantwoordelijkheid nemen en in samenwerking met de overheid hun eigen bijdrage leveren aan de preventie van seksueel misbruik (internetproviders met het meldpunt tegen kinderpornografie op internet; reisorganisaties met de ontwikkeling van gedragscodes ter ontmoediging van sekstoerisme).

Nederland zal tijdens het voorzitterschap met kracht verder werken aan binnen de EU te nemen maatregelen.

4.2. Nationaal

4.2.1. Preventie

4.2.1.1. Inleiding

Strafrechtelijk optreden is sluitstuk in een reeks van maatregelen die genomen dienen te worden om seksueel geweld en misbruik tegen te gaan. Als strafrechtelijk moet worden opgetreden, is het al te laat. Daarom moet veel energie worden gestoken in het voorkomen van deze schendingen van de lichamelijke integriteit.

Daarin hebben alle geledingen van de samenleving een taak. Goede (seksuele) opvoeding, goede opvang van jeugdige slachtoffers, voorlichtingscampagnes die erop gericht zijn aandacht te vragen voor de schadelijkheid van seksueel geweld en misbruik, waakzaamheid ten aanzien van het scheppen van condities waarin seksueel misbruik kan ontstaan of waarin uit dit misbruik geldelijk voordeel kan worden getrokken, goede begeleiding, behandeling van (potentiële) zedendelinquenten, en duidelijke en zichtbare bestuurlijke en strafrechtelijke rechtshandhaving. Op een aantal aspecten ga ik nader in.

4.2.1.2. Daders

Preventie dient zowel gericht te zijn op het a) voorkómen van wetsoverschrijdend gedrag (primaire preventie) als op het b) voorkómen van recidive. Hiertoe is een aantal maatregelen te bedenken.

ad a) – het ontdoen van het taboekarakter door integratie van seksuologische onderwerpen in het onderwijs, van basisschool tot en met de academische studies, betrekking hebbend op gedrag en gezondheid

- betere voorlichting dat ook voor seksuologische problematiek in een vroeg stadium (eerste lijns gezondheidszorg) hulp kan worden gezocht
- voorkómen van gesloten samenlevingsverbanden

ad b – Preventie van recidive kan worden bereikt door een fijnmazig netwerk van behandelingsvoorzieningen waarbij intramurale behandeling met een gedwongen karakter tot de laatste (en zwaarste) mogelijkheid behoort (i.c. TBS). Naast de vrijgevestigde seksuologische praktijken voor ambulante hulp moet hierbij gedacht worden aan forensische poliklinieken en dagbehandelingscentra zoals die deels door academische ziekenhuizen, deels door de TBS-inrichtingen worden verzorgd.

Hierbij zal in het oog moeten worden gehouden dat deze behandelingen veelal niet op louter vrijwillige basis kunnen plaatsvinden aangezien de intrinsieke motivatie ertoe bij zedendelinquenten meestal ontbreekt. Een «stok achter de deur» in termen van een juridische titel is dan het enige motiverende middel tot het aangaan van een behandelcontact. Dit kan variëren van een schorsing van de voorlopige hechtenis tot een intramurale TBS-plaatsing. Het stelsel van onze strafwetgeving voorziet hierin: een glijdende schaal is mogelijk, afhankelijk van de ernst van het delict en de aard van de stoornis van de delinquent. Een voorafgaand deskundigenonderzoek is noodzakelijk voor een goede indicatiestelling en (dus) voor een doelmatig gebruik van de voorzieningen.

Ook is behandeling mogelijk van gedetineerde daders in de gevangenissen door zowel deskundigen naar de gevangenissen te laten komen, als in het laatste stadium van de gevangenisstraf overplaatsing te gelasten naar een behandelkliniek.

Op basis van meta-analyse van verschillende internationale onderzoeken blijkt dat de base-line van de recidive hoog is, variërend van 20% tot 40%, ook na lange tijd van ontslag. Controle en behandeling over langere termijn blijven noodzakelijk. Controle kan worden uitgevoerd door sociale instanties, politie, en het publiek zelf, naast die door professionele instanties zoals de reclassering.

Medicatiegebruik kan daarvan een onderdeel zijn.

4.2.1.3. Voorlichtingscampagne

Ter uitvoering van aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek naar de nieuwe zedelijkheidswetgeving wordt gewerkt aan een voorlichtingscampagne over de zedelijkheidswetgeving.

Deze campagne bestaat uit twee onderdelen:

1. voorlichting aan slachtoffers
2. voorlichting aan functionarissen

ad 1 De doelstelling is het beschikbaar stellen van gemakkelijk toegankelijke informatie voor slachtoffers over de zedelijkheidswetgeving, verjaringstermijnen, het strafproces (summier), de activiteiten van politie, justitie, hulpverlening, schadevergoeding en rechtsbijstand.

Er komen op naar leeftijd onderscheiden doelgroepen toegesneden brochures.

ad 2 De doelstelling is het beschikbaar stellen van gemakkelijk toegankelijke informatie over de onder 1 genoemde onderwerpen. De doelgroep is breed: politie, openbaar ministerie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, gezinsvoogdij-instellingen, advocatuur, reguliere professionele hulpverleningsinstanties zoals RIAGG, maatschappelijk werk, huisartsen, vertrouwensfunctionarissen en niet-professionele hulpverlening zoals Bureau Slachtofferhulp en telefonische hulpdiensten.

Met het oog op het dichten van de – in het voornoemde evaluatierapport gesignaleerde – kloof tussen justitie en hulpverlening wordt gewerkt aan één zedenalmanak/vademecum zedenzaken.

Het streven is erop gericht de brochures begin volgend jaar en de almanak medio volgend jaar gereed te hebben. Het voorlichtingsmateriaal zal op ruime schaal worden verspeid.

4.2.2. *Rechtshandhaving*

In onderdeel 2 ben ik ingegaan op de strafwetgeving. Strafwetgeving moet worden gehandhaafd. Van een effectief en zichtbaar strafrechtelijk optreden gaat bovendien een preventief signaal uit. Handhaving van de zedelijkheidswetgeving dient steeds prioriteit te hebben. Wel doet zich in de praktijk een aantal knelpunten voor. Het doorbreken van de taboes op het terrein van de zedendelicten en de daarmee gepaard gaande publiciteit hebben er mede toe geleid dat er ook meer aangiften worden gedaan, waaronder in toenemende mate van oude, zelfs strafrechtelijk verjaarde feiten. Met betrekking tot de oude nog niet verjaarde feiten doen zich behalve de bij zedendelicten vaak voorkomende bewijsproblemen bij de één op één verklaring van slachtoffer onderscheidenlijk dader, ook het probleem voor dat slachtoffers en getuigen feiten en omstandigheden vaak niet meer goed in de tijd weten te plaatsen. De cumulatie van deze en andere factoren, alsmede de tijdrovende en intensieve behandeling die ernstige zedenzaken doorgaans met zich meebrengen, hebben geleid tot capaciteitsproblemen bij de politie. Ook het capaciteitsbeslag bij het openbaar ministerie wordt daardoor steeds groter. Dit heeft er echter tot op heden niet toe geleid en zal er ook niet toe leiden dat de opsporing en de vervolging van daarvoor in aanmerking komende zaken achterwege blijven.

Bijzondere aandacht heeft de strafrechtelijke bestrijding van sekstoe-risme. Mijn streven is erop gericht om Nederlanders die zich in het buitenland schuldig hebben gemaakt aan seksueel misbruik van kinderen en die zich inmiddels weer in Nederland bevinden, in Nederland berecht te krijgen. In het overleg met de Thaise en Filippijnse delegaties heb ik met het oog daarop aandacht gevraagd voor het belang om door de

autoriteiten in deze landen te worden geïnformeerd over zedendelicten die aldaar door Nederlanders zijn begaan. Zoals bekend, is inmiddels een Nederlander ter zake van zedendelicten begaan in de Filippijnen in Nederland veroordeeld.

Ten slotte meld ik dat staatssecretaris Netelenbos van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de wettelijke mogelijkheden onderzoekt ter bevordering van het doen van aangifte door het bevoegd gezag van ontuchtgevallen met scholieren.

Eveneens is nodig dat er in het onderwijs gedragscodes komen over hoe te handelen in geval van seksualiteit tussen docent en leerling.

4.2.2.1. Jeugd- en zedenspecialisme

Bij de evaluatie van de zedelijkheidswetgeving is veel aandacht besteed aan de kwaliteit en de organisatie van de zeden- en jeugdtaak van de politie in de regio's. De minister van Binnenlandse zaken en ik hebben zowel schriftelijk als mondeling in het Korpsbeheerdersberaad indringend de organisatie van het specialisme jeugd en zeden onder de aandacht gebracht van de Korpsbeheerders. Uitgangspunt daarbij is dat de jeugd- en zedentaak vraagt om een herkenbare en kwalitatief hoogwaardige organisatie binnen de politiekorpsen. Tevens is daarbij de Korpsbeheerders meegedeeld dat de Inspectie voor de politie de jeugd- en zedentaak bij de politie als thema ter hand zal nemen. Ik neem mij voor om naar aanleiding van de Beleidsbrief Politie wederom met de Korpsbeheerders in overleg te treden om de beleidsvoornemens met betrekking tot deze taken op korte termijn tot uitvoering te doen brengen. Overigens herhaal ik hierbij dat de organisatie van de jeugd- en zedentaak van de politie in de verschillende politieregio's weliswaar een wisselend beeld vertoont, maar dat er ten aanzien van de aanwezigheid van dit specialisme geen reden is tot ernstige bezorgdheid. Het in onvoldoende mate herkenbaar zijn van dit specialisme is met name gelegen in de wijze waarop dit in de onderscheiden delen van de politieorganisatie is ondergebracht.

Verder breng ik in dit verband naar voren dat binnen het politieonderwijs reeds geruime tijd, zowel in de basisopleiding als in de specialistische opleidingen, aandacht wordt besteed aan deze taken. Deze opleidingen staan op een hoog niveau. Naar aanleiding van de voortgaande ontwikkelingen en ervaringen op het gebied van jeugd en zeden wordt thans gewerkt aan een herziening van de specialistische opleidingen teneinde deze nog beter te doen aansluiten op de specialistische deskundigheid binnen de korpsen.

4.2.2.2. Informatie positie CRI

Voor een goede taakuitoefening door de politie bij de opsporing van zedendelicten is onontbeerlijk dat op centraal niveau gegevens daaromtrent beschikbaar zijn. Dat is niet alleen voor ons land van belang, maar ook voor grensoverschrijdende zedencriminaliteit. Bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake kinderpornografie heb ik gesproken over de informatiepositie van de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) (Handelingen II, 6 april 1995, 1994-1995, nr 25, blz. 4023 en 4025).

Vanaf 1987 is de CRI belast met de informatie-coördinatie o.a. voor kinderporno en vrouwenhandel. Het is de bedoeling dat de Criminele Inlichtingen Diensten (C.I.D.) van de regiokorpsen regio- of grensoverstijgende informatie doorgeven aan de landelijke CID, een onderdeel van de CRI. De regio's blijken evenwel de gegevens niet steeds dan wel niet steeds in voldoende bruikbare vorm aan te leveren. Met name de politieinformatie uit onderzoeken en processen-verbaal is onvoldoende.

Wat de informatie over kinderpornografie betreft nog het volgende. Er bestaat voldoende inzicht in de aard van de kinderporno. Over de omvang

daarvan in Nederland is nog onvoldoende bekend. Ik zal de Kamer daarover nader informeren, zodra daarover voldoende betrouwbare informatie beschikbaar is.

Sinds juli 1995 is de CRI bezig met het aanpassen en ontwikkelen van een systeem voor Nederland dat in Canada, Amerika en Oostenrijk is ingevoerd onder de naam Viclas (Violent Crime Linkage Analysis System). Het betreft een systeem waarin de werkwijze van daders geregistreerd kan worden betreffende moord- en zedenzaken. Het gaat om de volgende delicten: verkrachting buiten de familie/relatiesfeer, seksuele delicten ten aanzien van kinderen buiten de familiesfeer, moord met seksuele aspecten en moord met psychotische motieven.

Men kan hiermee nationaal en internationaal delicten en mogelijke daders met elkaar in verband brengen. Ook in andere landen worden voorbereidingen getroffen voor ingebruikneming van dit systeem: Engeland, Finland, België, Malta, Zweden en buiten Europa Australië en Nieuw Zeeland. Een werkgroep van CRI-specialisten en specialisten uit de regio's zal moeten zorgdragen voor een goede implementatie van de nieuwe registratieanalyse. Ik overleg thans met de KLPD over verdergaande versterking van de informatiepositie van de CRI.

4.2.3. Hulpverlening

Er bestaan weinig specifieke vormen van hulpverlening aan jeugdige slachtoffers van (commerciële) exploitatie in de strikte betekenis van het begrip. De hulpverlening voor zover gericht op jeugdigen maakt deel uit van het reguliere pakket aan jeugdzorg maatregelen (vrijwillige jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugd-ggz).

Op zeer korte termijn zal mijn ambtgenote van Volksgezondheid, Welzijn en Sport separaat een brief aan de Tweede Kamer over het VWS-beleid op het terrein van het seksueel geweld aanbieden. Een evaluatie van het beleid van het VWS-Beleidsprogramma Bestrijding seksueel geweld (1991-1995) maakt onderdeel hiervan uit. Daarnaast worden in de brief de hoofdlijnen van het vervolgsbeleid van VWS op dit terrein geschetst. Het gaat daarbij om verbeteringen op het vlak van de hulpverlening (kwaliteit, capaciteit, regionale samenwerking, inbreng van de cliënt), middelen en instrumenten ter voorkoming van seksueel geweld, deskundigheidsbevordering en verbeteringen in de beroepsopleidingen en landelijke ondersteuning (waaronder de functies ontwikkeling, onderzoek, en documentatie).

Binnen het meer algemene kader wordt ook beleid gevoerd ter preventie en bestrijding van kindermishandeling, waartoe ook seksueel misbruik van kinderen moet worden gerekend. Voor een overzicht van de meest actuele stand van zaken verwijs ik naar het onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden Beleidskader Preventieve en Curatieve Jeugdzorg 1997-2000.

4.3. Internationaal

In internationaal verband bestaat zeer grote aandacht voor de bestrijding van seksueel geweld en misbruik. De internationale en regionale organisaties beijveren zich om het onderwerp op de internationale agenda te houden. Zij steunen nationale overheden in hun strijd hiertegen en bewegen hen die bestrijding met meer kracht ter hand te nemen. Het is daarbij van groot belang dat hetgeen in internationaal verband in gang is gezet en zal worden gezet, op elkaar wordt afgestemd. Daarmee kunnen dubbelwerk en het langs elkaar heen werken zo veel mogelijk worden voorkomen.

4.3.1 EU

Bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en van mij van 3 oktober 1996 is verslag gedaan van de informele JBZ-raad van 26 en 27 september 1996. Ten aanzien van het onderwerp mensenhandel en seksuele exploitatie van kinderen is politieke overeenstemming bereikt over een drietal voorstellen: (1) uitbreiding van het mandaat van Europol/EDE tot mensenhandel, (2) het door EDE aanleggen en bijhouden van een repertorium voor specialistische bekwaamheden, vaardigheden en expertise en (3) vaststelling van een opleidings- en uitwisselingsprogramma voor personen die verantwoordelijk zijn voor actie. Over een vierde voorstel inzake gemeenschappelijk optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele exploitatie van kinderen, gericht op de verbetering van de justitiële samenwerking en het nemen van de nodige nationale maatregelen op strafrechtelijk gebied, kon nog geen overeenstemming worden bereikt. Aan het voorstel wordt thans verder gewerkt met het oog op besluitvorming daarover in de formele JBZ-raad op 28 en 29 november 1996.

Op initiatief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt onder verantwoordelijkheid van hem en mij in april 1997 in het kader van het Europese voorzitterschap een conferentie van ministers van Emancipatiezaken en van Justitie over vrouwenhandel belegd. Deze conferentie is een vervolg op de Europese conferentie over dit onderwerp, die op initiatief van de Europese Commissie op 10 en 11 juli 1996 in Wenen werd gehouden. Het is de bedoeling dat op deze conferentie aanbevelingen worden aanvaard voor een Europese gedragscode voor de uitvoering van beleid ter voorkoming, opsporing en vervolging van vrouwenhandel en voor de hulpverlening aan slachtoffers daarvan.

Ik ben voornemens om tezamen met de minister van Verkeer en Waterstaat tijdens het voorzitterschap met kracht verder te werken aan maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van strafbare informatie, waaronder kinderpornografie, via Internet.

4.3.2. Raad van Europa

In 1991 aanvaardde het comité van Ministers van de Raad van Europa aanbeveling No. R (91) 11 inzake seksuele exploitatie van kinderen, kinderpornografie en kinderhandel. Deze aanbeveling en de implementatie ervan door de lidstaten van de Raad van Europa vormden het uitgangspunt voor de regionale bijeenkomst onder auspiciën van de Raad van Europa in april 1996 ter voorbereiding op het congres in Stockholm. Het verslag van deze Europese regionale bijeenkomst alsmede die van de andere regionale voorbereidingsbijeenkomsten, heeft bijgedragen tot de afronding van de tekst voor de «Declaration and the Agenda for Action». Een van de uitkomsten van het Europese regionale panel tijdens het congres te Stockholm is een oproep aan de lidstaten om over de implementatie van voornoemde aanbeveling te rapporteren. Nederland zal binnenkort rapporteren. Tevens zal over dit thema worden gerapporteerd in het kader van de algehele verdragsrapportage over de implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de regionale follow-up van hetgeen in Stockholm is afgesproken voor Europa zal worden gecoördineerd in het kader van de Raad van Europa.

Op 25 september 1996 heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een resolutie aangenomen inzake de seksuele exploitatie van kinderen (ADOC 7659). Hierin wordt onder meer het slotdocument van het wereldcongres in Stockholm onderschreven. Binnen de Parlementaire

Vergadering bestaat het voornemen om in samenwerking met Unicef een rapport op te stellen over de seksuele exploitatie van kinderen als follow-up van het wereldcongres.

De Juridische Commissie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft het voornemen om in 1997 een rapport uit te brengen aan de vergadering inzake vrouwenhandel en gedwongen prostitutie.

4.3.3. Wereldwijd

In het kader van de 51e zitting van de Algemene Vergadering van de VN wordt thans in de Derde Commissie (Sociale, Humanitaire en Culturele Aangelegenheden) een resolutie inzake de rechten van het kind voorbereid, waarin onder meer een aantal rechtstreekse verwijzingen naar bepalingen uit de «Declaration and the Agenda for Action» zal worden opgenomen. Op verzoek van de Zweedse regering zal dit document bovendien als VN-document een brede verspreiding krijgen.

In februari 1997 zullen in Genève opnieuw onderhandelingen plaatsvinden over de opstelling van een facultatief protocol inzake kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Interpol

Interpol speelt een zeer belangrijke rol in de opsporing van seksueel geweld en misbruik van personen in internationaal verband. Binnen Interpol is een «Interpol Standing Party on Offences against children» actief. Deze groep van deskundigen wisselt informatie en ervaringen uit ter bestrijding van (commerciële) seksuele exploitatie van kinderen. De lijnen zijn kort en er wordt effectief samengewerkt. Nederland heeft politiefunctionarissen gestationeerd in een aantal steden, verspreid over de wereld (Parijs, Lyon, Madrid, Warschau, Istanbul, Willemstad, Bogota, Caracas, Brasilia, Islamabad en Bangkok). Deze functionarissen zijn ook inzetbaar bij de opsporing van zedendelicten.

In het overleg met mijn Thaise collega in Stockholm is mij gebleken dat aldaar behoefte bestaat aan hulp van onze kant bij het ontwikkelen van expertise bij de politie bij de opsporing van zedenzaken. Ik zie op welke wijze deze hulp kan worden verleend. Het is van groot belang dat in landen waarin commerciële seksuele exploitatie van kinderen op grote schaal voorkomt, de politie goed is toegerust om haar taak naar behoren te kunnen vervullen. Ik meen dat de westerse landen hierin een rol kunnen spelen.

5. SLOT

Veel is gedaan, maar nog veel moet worden gedaan om in eigen land en in de wereld de strijd tegen seksueel geweld en uitbuiting met succes te voeren.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager