

Vergaderjaar 1998–1999

26 206

Emancipatiebeleid 1999

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 juni 1999

Onder Nederlands voorzitterschap heeft de conferentie van EU-ministers van Justitie en Emancipatie op 26 april 1997 een verklaring aangenomen («The Hague ministerial declaration on European guidelines for effective measures to prevent and combat trafficking in women for the purpose of sexual exploitation» of kortweg «de Haagse Verklaring»). In deze verklaring worden staten aangemoedigd **een nationaal rapporteur** aan te stellen om aan de respectieve overheden te rapporteren over de omvang, aard en mechanismen van **vrouwenhandel** en over de effecten van het gevoerde beleid. Als initiatiefnemer van de Haagse Verklaring wil de Nederlandse regering graag als eerste van de lidstaten voldoen aan die oproep.

In deze brief informeert ondergetekende uw Kamer, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over ons voornemen om een spoedige aanstelling van de nationaal rapporteur vrouwenhandel mogelijk te maken. Met deze brief wordt tevens tegemoet gekomen aan het verzoek van het Kamerlid Dittrich om geïnformeerd te worden over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan een door hem ingediende motie van deze strekking, die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod is aanvaard (Kamerstukken II 98/99, 25 437, nr. 14).

Waarom aanstelling nationaal rapporteur vrouwenhandel?

De concrete aanleiding voor de aanstelling van een nationaal rapporteur is de Verklaring van Den Haag. De verklaring werd voorbereid onder Nederlands voorzitterschap en bevat niet alleen aanbevelingen over samenwerking van lidstaten bij de bestrijding van vrouwenhandel, maar ook over concrete maatregelen die de lidstaten zelf kunnen nemen om de kennis over en bestrijding van vrouwenhandel te verbeteren. Eén van de

meest concrete voorstellen betreft het aanstellen van een nationaal rapporteur die alle van belang zijnde gegevens in kaart dient te brengen. Aangezien op Nederlands initiatief de verklaring tot stand is gekomen, mag verwacht worden dat Nederland zich actief inzet voor het uitvoeren van de aanbevelingen.

Dit temeer daar in andere internationale gremia eveneens een beroep op staten wordt gedaan zich actiever in te zetten voor het bestrijden en voorkómen van vrouwenhandel. Een recent voorbeeld daarvan zijn de «agreed conclusions» van de Commission on the Status of Women van de Verenigde Naties, aangenomen door de Economic and Security Council in 1998, waarin staten worden opgeroepen de mogelijkheden te onderzoeken voor de aanstelling van nationaal rapporteurs «who report to Governments on the scale, prevention and combating of violence against women, particularly trafficking in women and girls».

Ook in andere documenten worden staten opgeroepen acties te ondernemen die, indien een nationaal rapporteur is aangesteld, tot de taken van die rapporteur kunnen behoren danwel kunnen volgen uit de functie-ervulling van de rapporteur. Zo is tijdens de European Conference on Trafficking in Women in Wenen (juni 1996) aanbevolen meer te investeren in onderzoek naar ontwikkelingen in vrouwenhandel en naar de te volgen beleidslijnen in de strijd tegen vrouwenhandel. In een bericht van 9 december 1998 van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Europese Raad herinnert ook de Commissie eraan dat informatie-verzameling cruciaal is voor de bestrijding van vrouwenhandel en effectieve hulpverlening aan (potentiële) slachtoffers.

Dat de internationale aandacht voor vrouwenhandel de laatste jaren toeneemt, hangt ook samen met het belang van bestrijding van de internationaal georganiseerde criminaliteit. Zo is de strijd tegen vrouwenhandel één van de belangrijke thema's in het mandaat van Europol, in de acties op basis van artikel K.3 van het EU-verdrag, evenals in het actuele programma van het VN-Centre for International Crime Prevention in Wenen.

Vanzelfsprekend wordt al op veel plaatsen binnen Nederland goed bruikbare informatie over vrouwenhandel verzameld. Die informatie is echter over evenzoveel plaatsen verspreid en wordt meestal niet in relatie tot elkaar onderzocht. Conclusies worden op deelterreinen getrokken en niet in samenhang tot andere terreinen. Verwacht mag worden dat geïntegreerd onderzoek naar het fenomeen vrouwenhandel met de daaruit voortkomende aanbevelingen, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verbetering van de strijd tegen vrouwenhandel.

Onderzoeksterrein

De Haagse Verklaring verstaat onder vrouwenhandel ieder gedrag dat het legaal of illegaal binnenkomen, doorreizen, verblijven of uitreizen van vrouwen faciliteert met de bedoeling deze vrouwen door middel van dwang, geweld, bedreiging, bedrog of andere vormen van pressie in de prostitutie te brengen. Het onderzoeksterrein van de nationaal rapporteur zal derhalve primair deze delictsvorm omvatten.

Aansluiting zal evenwel worden gezocht bij het nieuw voorgestelde en bij de Eerste Kamer ahangige artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht. Deze (ontwerp-)bepaling bevat een bredere delictsommschrijving dan uitsluitend handel (het over de landsgrenzen bewegen) ten behoeve van prostitutie. In het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod zijn strafbaar gesteld – kort gezegd – 1. alle handelingen die ertoe bijdragen dat iemand zich anders dan vrijwillig prostitueert en 2. het op diverse wijzen profiteren van prostitutie onder onvrijwillige omstandigheden. Dat betekent dat in die bepaling ook het aanzetten tot en profiteren van onvrijwillige prostitutie strafbaar zijn als er geen sprake is van «handel».

Bovendien ziet het artikel niet uitsluitend op misbruik van vrouwen en meisjes; iedereen die slachtoffer is, ook mannen en jongens, worden eronder begrepen.

Het ligt voor de hand dat de onderwerpen waarnaar de nationaal rapporteur onderzoek verricht, overeenkomen met de onderwerpen die in de Nederlandse strafwetgeving als samenhangende delicten (in één artikel) worden geformuleerd. Dat daarmee tevens onderwerpen worden bestreken die in de Haagse Verklaring niet met zoveel nadruk zijn genoemd, hoeft niet tot een andere conclusie te leiden. In internationaal verband is er nog maar weinig eenvormigheid met betrekking tot de strafbaarstelling van dit type zendendelicten. Dat maakt dat bij internationale uitwisseling van gegevens voorlopig toch steeds omschreven moet worden op welke situaties de informatie betrekking heeft.

Op een later moment, naar aanleiding van evaluatieresultaten, wordt bezien of het onderzoeksterrein aangepast zou moeten worden. Te denken valt aan een eventuele uitbreiding met onderwerpen die tijdens het World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children in augustus 1996 in Stockholm aan de orde kwamen, zoals misbruik van kinderen voor het maken van pornografisch materiaal.

Vanwege de (her-)kenbaarheid van de functionaris, nationaal en internationaal, wil de regering vasthouden aan de functiebenaming «nationaal rapporteur vrouwenhandel», zoals die in de Haagse Verklaring en in de eerdergenoemde motie Dittrich is gebruikt.

Positie, persoon en ondersteuning

De nationaal rapporteur dient een onafhankelijke positie te bekleden. Zodra deze functionaris in een min of meer vaste relatie staat tot één van de organen die belang (kunnen) hebben bij de uitkomsten van het onderzoek en de te trekken conclusies, kan de rapporteur ongewild daardoor worden beïnvloed. De positionering van het bureau dient derhalve eveneens borg te staan voor deze onafhankelijkheid.

Voor de vervulling van de functie wordt gedacht aan een persoon met groot persoonlijk gezag die beschikt over toepasselijke deskundigheid en affiniteit met het thema. Dat ligt niet alleen voor de hand vanwege het belang van het onderwerp maar ook om de toegang te vergemakkelijken tot de instanties wier informatieverschaffing en medewerking voor de rapporteur onontbeerlijk zijn. Op dit laatste aspect kom ik later in deze brief terug. Gestreefd wordt naar de aanstelling van een nationaal rapporteur vóór het eind van dit jaar. Vanzelfsprekend zal de Tweede Kamer over de voorgenomen benoeming worden geïnformeerd. Aanstelling zal vooralsnog telkens plaatsvinden voor een termijn van vier jaar. Bij een kortere aanstellingstermijn heeft de rapporteur te weinig gelegenheid het benodigde netwerk op te bouwen en te onderhouden en de expertise te ontwikkelen. Daarnaast bestaat dan het risico dat de rapporteur onvoldoende in staat is een trend in de ontwikkelingen van en strijd tegen vrouwenhandel te signaleren.

Naast de nationaal rapporteur zullen enkele medewerkers aangesteld moeten worden die verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning, het uitvoeren c.q. begeleiden van onderzoek en het verwerken van de onderzoeksresultaten. De nationaal rapporteur zal zich vooral in de beginperiode concentreren op het leggen van nationale en internationale contacten, het opbouwen van een netwerk.

Voor de realisering van bovenstaande organisatie hebben ondergetekende en de in de aanhef van deze brief genoemde bewindspersonen gezamenlijk een bedrag van in totaal f 950 000,- op jaarbasis beschikbaar gesteld gedurende de eerste vier jaar.

Conform het gestelde in het «Actieplan emancipatietaakstellingen departementen» zal ondergetekende de invulling van het bureau nationale rapporteur vrouwenhandel voorbereiden. Tevens zal het ministerie van Justitie als aanspreekpunt fungeren voor de logistieke ondersteuning van het bureau.

Onderzoeksbevoegdheden

De nationaal rapporteur onderzoekt in ieder geval de (ontwikkelingen in de) omvang en kenmerken van vormen van gedwongen prostitutie, in het bijzonder handel in vrouwen en kinderen, alsmede de effecten van genomen beleidsmaatregelen ter bestrijding van dit fenomeen.

De rapporteur zal zich daartoe primair wenden tot alle organen en instellingen die in de beleving van de rapporteur kunnen beschikken over informatiemateriaal dat voor het te verrichten onderzoek van belang kan zijn. De door de rapporteur benaderde organen en instellingen dienen vervolgens alle medewerking te verlenen bij het beschikbaar stellen c.q. verkrijgen van de benodigde gegevens, tenzij een wettelijk voorschrift zich daartegen verzet. In voorkomende gevallen zal dit kunnen impliceren dat de rapporteur ook de beschikking krijgt over tot personen herleidbare gegevens. Deze gegevens dienen door de rapporteur, ingeval deze ze wil gebruiken in het op te stellen rapport voor de regering (zie: De op te stellen rapportage), zodanig bewerkt te worden dat de gegevens niet langer tot natuurlijke personen herleidbaar zijn. De verwerking van gegevens in statistieken is derhalve zeker mogelijk.

De nationaal rapporteur zal zich niet hoeven te beperken tot het bij organen en instellingen verzamelen van reeds beschikbare informatie. De rapporteur kan ook zelf onderzoek initiëren voor zover zich geen wettelijk voorschrift daartegen verzet. Een voorbeeld kan zijn dat de rapporteur zich bij een bepaalde gemeente op de hoogte laat stellen van het gevoerde beleid of via bij ambassades gestationeerde liaison-officers op de hoogte komt van praktische problemen bij contacten met andere landen. Dit kan in voorkomende gevallen ertoe leiden dat de rapporteur stuit op concrete zaken, feiten of personen waarvan het belangrijk kan zijn dat de aangevoerde reguliere instanties die verantwoordelijk zijn voor onderzoek, opvang, opsporing danwel vervolging op de hoogte worden gesteld. De nationale rapporteur wordt dan geacht onmiddellijk daarvan melding te doen bij deze instanties.

De nationaal rapporteur beschikt dus niet over bijzondere (wettelijke) bevoegdheden. Dit betekent dat de rapporteur geen bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft, geen individuele klachtenbehandeling zal doen en geen inzagerecht kan claimen in registers die door andere personen zonder speciale bevoegdheden evenmin ingezien kunnen worden. Dat heeft te maken met de keuze om de functie in te stellen bij Koninklijk Besluit (zie: Juridisch kader) en met het feit dat eerst zal moeten blijken of het functioneren van de nationaal rapporteur gehinderd wordt door het ontbreken van dergelijke bevoegdheden. Mocht bij de evaluatie (zie: Evaluatie) daarvan blijken, dan kan alsnog overwogen worden bepaalde bevoegdheden op te nemen in een mogelijke wettelijke regeling.

Van de wijze waarop de rapporteur onderzoek heeft uitgevoerd, maakt deze steeds melding in de jaarlijkse rapportage.

De op te stellen rapportage

De nationaal rapporteur rapporteert jaarlijks aan de regering door toezending van de rapportage aan de minister van Justitie. De rapportage bevat in ieder geval:

- een verantwoording van de wijze van onderzoek,
- de resultaten van het verrichte onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies (in de opeenvolgende jaren tevens een vergelijking ten opzichte van voorgaande jaren)
- aanbevelingen ter verbetering van de bestrijding en voorkoming van de delicten zoals die in het (nieuwe) artikel 250a Wetboek van Strafrecht zijn omschreven, in het bijzonder vrouwenhandel en handel in kinderen. De aanbevelingen kunnen zich richten tot de centrale overheid, lokale overheid en andere bestuursorganen, tot (Nederlandse inbreng in) internationale organisaties en tot non-gouvernementele organisaties.

De regering zendt het door de nationaal rapporteur uitgebrachte rapport ter kennisneming aan het parlement waarmee het rapport tevens openbaar wordt.

Evaluatie

Volgend op een tussentijdse evaluatie na twee jaar, zal na vier jaar een evaluatie plaatsvinden. De evaluatie zal betreffen de (omvang van) het onderzoeksterrein, de effectiviteit van het werk en de organisatie rond de nationaal rapporteur en de eventuele behoefte aan een wettelijke regeling; dit laatste mede met het oog op eventueel benodigde uitbreiding van bevoegdheden.

Juridisch kader

Gekozen is voor de instelling van de functie nationaal rapporteur vrouwenhandel bij (zogenoemd «klein») Koninklijk Besluit. Bekendmaking vindt plaats via het Staatsblad. Het voordeel van instelling bij Koninklijk Besluit is dat geen tijdrovend traject doorlopen hoeft te worden alvorens over te kunnen gaan tot de aanstelling van een nationaal rapporteur. Mocht bij de (tussentijdse) evaluatie blijken dat het toch nodig of wenselijk is een formeel-wettelijk kader voor de nationaal rapporteur te creëren, zoals hierboven aangegeven, dan kan dat traject over twee jaar alsnog worden ingezet.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals