



Nationaal Rapporteur Mensenhandel  
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

# Jaarplan 2014



## Woord vooraf

Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen zijn twee terreinen waar steeds nieuwe ontwikkelingen zijn. Op basis van mijn mandaten verricht ik hier onderzoek naar en rapporteer en adviseer ik de regering. Als Nationaal rapporteur sta ik voor de uitdaging om zo effectief mogelijk onderzoek te doen. Onderzoek alleen naar wat reeds bekend is, volstaat niet. Juist ook onderzoek naar nieuwe fenomenen en nieuwe ontwikkelingen maakt dat de regering en alle betrokkenen alert kunnen reageren.

Op 15 november 2013 werd de Wet op de nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen van kracht. Deze wet, tot stand gekomen op initiatief van de Tweede Kamer, borgt de onafhankelijke positie van mij en mijn bureau. De wet is de erkenning van het belang van continuïteit en ik beschouw dat als een aanmoediging om met volle inzet door te gaan.

Op het terrein van seksueel geweld tegen kinderen heb ik in 2013 het themarapport over kinderseksuïerisme aangeboden. Dit rapport heeft reeds tot concrete resultaten geleid. Ik kom daar in dit jaarplan nog op terug. Verder stond het jaar in het teken van het onderzoek ten behoeve van mijn eerste rapportage over seksueel geweld tegen kinderen. schrijven van de rapportage is volop gaande. Ik verwacht deze rapportage voorjaar 2014 aan te bieden. Op basis van de verkregen data verwacht ik in 2014 op dit terrein ook deelrapportages uit te brengen over specifieke thema's binnen seksueel geweld tegen kinderen. Het jaar zal ook in het teken staan van het uitbouwen van het nationale en internationale netwerk.

Op het terrein mensenhandel stond 2013 met name in het teken van mijn Negende rapportage. Het is goed te zien dat deze rapportage op veel belangstelling heeft mogen rekenen en dat aanbevelingen opgevolgd worden. Ook internationaal is er veel interesse in deze rapportage. In 2014 verwacht ik deelrapportages uit te brengen onder meer naar aanleiding van onderwerpen die in de Negende rapportage aan de orde zijn gekomen. In mijn contacten met het kabinet en met leden van de Eerste en Tweede Kamer heb ik ervaren dat er veel belang wordt gehecht aan betrouwbare data als basis voor beleid. Dat is de reden waarom ik in 2012 een rapport geheel aan cijfermatige gegevens over mensenhandel heb gewijd. Met het uitbrengen van de rapportage "Mensenhandel in en uit beeld 2" in het voorjaar van dit jaar zet ik die lijn voort. Ik zet mij ook in om in internationaal verband te komen tot een betere dataverzameling. Nog te vaak worden op basis van onbetrouwbare data allerlei aannames gedaan. Mijn rapportage seksueel geweld tegen kinderen zal eveneens veel cijfermatige gegevens bevatten over het fenomeen, slachtoffers en daders en zal de basis vormen voor geïnformeerd debat en beleid.

Op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie zal ik in 2014 binnen mijn mandaat mensenhandel meer aandacht geven aan prostitutie. In Nederland, maar ook in Europa is er op politiek niveau veel aandacht voor prostitutie. In navolging van Zweden ligt nu ook in Frankrijk het voorstel voor om klanten van prostituees strafbaar te stellen waarbij mede als argument wordt gebruikt dat daarmee mensenhandel bestreden wordt. In de discussie over het strafbaarstellen van klanten van prostituees wordt wel gesteld dat legalisering van prostitutie tot meer mensenhandel leidt. Ik heb in het artikel "*Does legalised prostitution generate more human trafficking?*" laten zien dat die stelling niet hard gemaakt kan worden op basis van beschikbare cijfers.

Dit het najaar van 2013 organiseerde ik een internationale expertbijeenkomst over binnenlandse mensenhandel (in de volksmond dikwijls aangeduid als "loverboyproblematiek"). Niet eerder deelden experts uit de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Nederland inzichten op dit terrein. In 2014 zal ik artikelen publiceren waarin ik deze inzichten en ontwikkelingen beschrijf. Ook ben ik voornemens een brede conferentie te organiseren over de problematiek.



© Ivar Theunissen

Binnen en buiten Europa wordt de positie van de Nederlandse Nationaal rapporteur als uniek beschouwd, in het bijzonder nu de rapporteur bij wet is ingesteld. In veel landen is een onafhankelijke rapporteur die zich uitlaat over gevoelige onderwerpen als mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen ondenkbaar. Dit is ook de reden waarom er veel vraag is naar mijn expertise en rapportages.

Het is op zijn plaats om in dit voorwoord diegenen te bedanken die werkzaam zijn bij de bestrijding van seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel. Een effectieve aanpak kan er uiteindelijk alleen komen als iedereen zich daar hard voor maakt.

Corinne Dettmeijer-Vermeulen

*Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen*

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Positie en kerntaak van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Bureau</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Terugblik op 2013</b>	<b>5</b>
3.1	Terugblik mensenhandel	5
3.1.1	Rapporten	6
3.1.2	Artikelen	7
3.1.3	UNESCO-bundel voor onderzoeksjournalisten	8
3.1.4	Georganiseerde bijeenkomsten	8
3.2	Terugblik seksueel geweld tegen kinderen	9
3.2.1	Rapporten	9
3.2.2	Artikelen	10
3.2.3	Bijdrage aan kinderpornografiezaak voor Amerikaanse Hooggerechtshof	11
3.3	Website	12
<b>4</b>	<b>Conferenties, expertmeetings en gesprekken 2013</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Vooruitblik op 2014</b>	<b>13</b>
5.1	Vooruitblik mensenhandel	13
5.2	Vooruitblik seksueel geweld tegen kinderen	13
<b>6</b>	<b>Internationale samenwerkingsprojecten</b>	<b>14</b>

## 1 Positie en kerntaak van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

Op 15 november 2013 werd de Wet op de nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen van kracht. De onafhankelijke positie van de Nationaal is hierdoor geborgd. Deze wet kwam tot stand op initiatief van de Tweede Kamer. De taken van de Nationaal Rapporteur zijn ongewijzigd en zijn opgenomen in de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen<sup>1</sup>:

### Artikel 5

De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen heeft tot taak:

- het onderzoeken van de ontwikkelingen in de omvang en kenmerken van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen alsmede de effecten van genomen beleidsmaatregelen in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen;
- het adviseren van de regering over de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen;
- het periodiek rapporteren aan de regering door toezending van zijn rapporten ten aanzien van mensenhandel en ten aanzien van seksueel geweld tegen kinderen aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie.”

## 2 Bureau

De rapporteur wordt in haar werkzaamheden ondersteund door een bureau, bestaand uit:

- Hoofd bureau
- 1 Secretaresse
- 10 Onderzoekers
- 1 Staf/communicatiemedewerker

Naast deze medewerkers biedt het bureau steeds plek voor 2 à 3 stagiairs en bij gelegenheid aan een RAIO (waarvoor het bureau is geaccrediteerd) of Rijkstrainee.

De Rapporteur en haar bureau worden facilitair ondersteund door Bureau SG van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Sinds 2013 is de Nationaal rapporteur gehuisvest aan de Turfmarkt 147 in Den Haag.

## 3 Terugblik op 2013

### 3.1 Terugblik Mensenhandel

Het jaar 2013 heeft voor mijn onderzoekers op het terrein mensenhandel voor een belangrijk deel in het teken gestaan van het werk aan de Negende rapportage mensenhandel. Daarnaast heb ik een aanvulling uitgebracht op het onderzoek Mensenhandel in en uit beeld waardoor ik inzicht heb gegeven in data omtrent vervolging en berechting in mensenhandelzaken in 2012. Ook heb ik verscheidene artikelen uitgebracht en een leergang mensenhandel voor journalisten ontwikkeld voor UNESCO.

Ook in het afgelopen jaar heb ik mij ingezet voor de verspreiding van kennis over mensenhandel onder het brede publiek en professionals door speeches, presentaties en cursussen te geven over mensenhandel in het algemeen of deelterreinen daarvan. Een selectie treft u achterin dit jaarplan. In mijn rapport ‘Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau’ uit 2012 riep ik gemeenten op om lokaal beleid te ontwikkelen en dit met andere gemeenten af te stemmen. Dit heeft merkbaar geleid tot meer aandacht voor het probleem op lokaal en regionaal niveau. In 2013 heb ik op verscheidene gemeenteraadsvergaderingen, congressen en bijeenkomsten voor gemeenteambtenaren gesproken over de aanpak van mensenhandel. Ook voor de in

---

1 Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, art. 5, [http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/wetnrmsgtk\\_tcm63-536282.pdf](http://www.nationaalrapporteur.nl/Images/wetnrmsgtk_tcm63-536282.pdf)

2012 ingezette specialisatie van de rechterlijke macht in de afhandeling van mensenhandelzaken heb ik mij in 2013 onverminderd ingezet door cursussen te verzorgen voor rechters en officieren van justitie en juridische artikelen te publiceren. Dit zal ik in 2014 blijven doen.

Net als voorgaande jaren maak ik en maakt mijn bureau deel uit overlegstructuren op verschillende deelreinen van de aanpak van mensenhandel, waaronder de Task Force Mensenhandel, Landelijke Expertgroep Mensenhandel, het Operationeel Overleg Mensenhandel en het Internationaal Mensenhandeloverleg. Daarnaast maakt mijn bureau deel uit van verscheidene begeleidingscommissies. Als Nationaal rapporteur ben ik ook betrokken bij een reeks internationale projecten, (mede)gefinancierd door de Europese Commissie. Een overzicht van de projecten waaraan ik in 2013 deelnam treft u achterin dit jaarplan.

### 3.1.1 Rapporten

In 2013 heb ik onderstaande rapporten over mensenhandel uitgebracht.

*Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Mensenhandel in en uit beeld. Cijfers vervolging en berechting 2008-2012. Den Haag: 2013.*

Eind 2012 verscheen de cijfermatige rapportage 'Mensenhandel in en uit beeld', waarin de beschikbare cijfers uit de periode 2007-2011 geanalyseerd werden. Deze rapportage is een aanvulling daarop, met data omtrent vervolging en berechting van verdachten van mensenhandel in 2012.

*Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Negende rapportage mensenhandel. Den Haag: 2013.*

Op 10 september 2013 heb ik de Negende rapportage mensenhandel aangeboden aan de minister van Veiligheid en Justitie. De Negende Rapportage Mensenhandel toont aan dat het relatief goed gaat met de Nederlandse aanpak van mensenhandel, en dat steeds meer organisaties hierbij betrokken zijn. Niettemin zijn er ten aanzien van enkele onderwerpen nog altijd grote zorgen. Ik heb de volgende aanbevelingen gedaan:

- 1 De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie dienen de bescherming van minderjarige slachtoffers van binnenlandse mensenhandel in lijn te brengen met Europese wet- en regelgeving. Signalering, registratie en hulpverlening, waaronder geschikte opvang zijn daarvan cruciale onderdelen. Dit vergt onder meer bewustwording en training.
- 2 Aan de minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen zorg te dragen voor een nationaal verwijzingsmechanisme ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht de vorm van uitbuiting en ongeacht of dit binnenlandse slachtoffers dan wel slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel betreft.
- 3a De ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden aanbevolen om de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken. Hoekstenen hiervoor vormen het opzetten van een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid en de aanpak en versterking van de positie van de prostituee.
- 3b De wetgever wordt aanbevolen om strafbaar te stellen degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostituee terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, en dus een slachtoffer is van mensenhandel.
- 4 De ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid moeten meer aandacht besteden aan de aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie. Organisaties die te maken krijgen met nieuwe vormen van mensenhandel moeten blijvend inzetten op training en bewustwording en het omgaan met signalen van mensenhandel.
- 5 De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen de verbinding tussen RIEC's en Veiligheidshuizen te bevorderen. RIEC's en Veiligheidshuizen dienen zorg te dragen voor de noodzakelijke ver-

binding tussen hun organisaties, zodat op lokaal en regionaal niveau de rol van zorgpartners bij de aanpak van mensenhandel wordt gewaarborgd en daarmee de bescherming van het slachtoffer.

#### Reactie op het rapport

De minister van VenJ heeft op 24 oktober 2013 zijn beleidsreactie op de Negende rapportage gepubliceerd. De minister geeft daarin aan dat hij het beeld dat in NRM9 wordt geschetst op hoofdlijnen deelt. Hij gaat ook specifiek in op de aanbevelingen die in NRM9 zijn gedaan. In het navolgende wordt de reactie van de minister op de aanbevelingen beknopt weergegeven. De minister acht de totstandkoming van een Nationaal Verwijzingsmechanisme (NVM) van groot belang voor het beter in beeld krijgen van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Bovendien wijst hij op de 'loverboybrief' van 4 juli 2013 waarin hij had aangekondigd in gesprek te gaan met Jeugdzorg Nederland over de vraag op welke manier de registratie van slachtoffers van loverboys verbeterd kan worden door de bureaus jeugdzorg en de instellingen voor jeugdzorg. Voorts onderzoekt hij in dit kader ook de effectiviteit van interventiemethodes voor loverboys. De minister wijst voorts op verschillende uitgevoerde publiekscampagnes. Als Nationaal rapporteur acht ik met name de betrokkenheid van de jeugdzorgorganisaties op dit terrein cruciaal. Zowel als het gaat om signalen als waar het de melding bij CoMensha betreft. Maar ook de geëigende opvang is cruciaal, daartoe is het van groot belang dat de voorgestelde pilot gericht op gespecialiseerde opvang voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel in Rotterdam doorgang zal vinden. Tot op heden bestaat geen zekerheid dat de financiering daarvan rond is. De minister wijst erop dat, mede naar aanleiding van mijn tweede aanbeveling, een interdepartementale werkgroep is gestart die voorstellen m.b.t. een NVM zal uitwerken. Relevante uitvoeringsorganisaties, NGO's en de Nationaal rapporteur zullen hierbij worden betrokken. Uitgangspunt bij het opstellen van een NVM is dat maatwerk wordt geleverd voor alle slachtoffers van mensenhandel. Bovendien spreekt de minister de wens uit dat een NVM geen statisch mechanisme wordt, maar een systeem dat naar gelang nieuwe omstandigheden en ontwikkelingen steeds kan worden aangevuld en aangepast. Ten aanzien van mijn aanbeveling een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid op te zetten, verwijst de minister naar het debat omtrent de Wet regulering prostitutie (Wrp), waarvan de uniformering een onderdeel uitmaakt. In dat kader is het WODC op verzoek van de minister gestart met onderzoek. De minister is in overleg met de G4 en andere gemeenten om ook langs die weg tot een uniforme aanpak te komen. Met betrekking tot de aanbeveling een nieuwe strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht in te voegen, wijst de minister naar een initiatiefvoorstel van de ChristenUnie dat een en ander voorstelt. Bovendien wijst hij ook op de mogelijkheden die het Wetboek van Strafrecht reeds biedt om de klant van een minderjarige prostituee of de profijttrekker van uitbuiting te vervolgen. Inmiddels heeft de minister een quickscan uitgezet bij de Rijksuniversiteit Groningen over de juridische haalbaarheid van mijn aanbeveling. De ernst van uitbuiting buiten de seksindustrie staat niet ter discussie, schrijft de minister. Hij wijst erop dat bij het maken van nieuw beleid VenJ en SZW ook aandacht hebben voor het ontstaan van nieuwe vormen van uitbuiting. Deze worden in overleg met relevante ketenpartners (waaronder de Nationale politie) opgepakt. De minister benadrukt voorts het belang van bewustwording, training en signalering en geeft aan te onderzoeken of behoefte bestaat aan extra training op het herkennen van signalen van mensenhandel. Ook vermeldt hij dat in de derde termijn van de Task Force Mensenhandel aandacht uit zal gaan naar nieuwe vormen van mensenhandel. Ik zal de inzet op dit terrein nauwgezet volgen. Met name het tekort aan zittingscapaciteit voor dit type zaken baart mij zorgen. De minister geeft aan dat de verbinding tussen RIEC's en Veiligheidshuizen belangrijk is. Hij wijst erop dat op regionaal niveau initiatieven worden genomen om deze verbinding daadwerkelijk tot stand te brengen. De minister draagt er zorg voor dat regionale *best practices* worden gedeeld.

#### 3.1.2 Artikelen

In 2013 heb ik verscheidene artikelen op het gebied van mensenhandel gepubliceerd. Een aantal daarvan verscheen tevens in het Engels.

C.E. Dettmeijer-Vermeulen en L.B. Esser. "Het mensenhandelslachtoffer als dader; een 'personele unie' met grote gevolgen." 5 april 2013.

C.E. Dettmeijer-Vermeulen. "Is artikel 273f nog steeds zo ingewikkeld?" 4 juni 2013.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. "Zorgt gelegaliseerde prostitutie voor meer mensenhandel?" Den Haag: 2013.

### 3.1.3 UNESCO-bundel voor onderzoeksjournalisten

Als Nationaal rapporteur heb ik herhaaldelijk gewezen op het belang van het betrekken van het publiek bij de signalering van mensenhandel. Ook voor de media ligt hierbij een belangrijke rol. Voor de training van journalisten op het terrein van mensenhandel was internationaal gezien nog geen leergang die zij konden volgen. Op verzoek van UNESCO heb ik daartoe een leergang mensenhandel van acht weken ontwikkeld voor onderzoeksjournalisten. De leergang is in juli 2013 te Mechelen, België gepresenteerd en wordt door UNESCO wereldwijd kosteloos verspreid.

### 3.1.4 Georganiseerde bijeenkomsten

#### *Ronde tafel over de beginselen van niet-vervolgving en niet-bestrafning, 9 oktober 2013*

De beginselen van niet-vervolgving en niet-bestrafning vormen een essentieel onderdeel van de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Over de beginselen en hun reikwijdte blijkt in de praktijk nog weinig duidelijkheid te bestaan, zowel op nationaal als internationaal niveau en bij verschillende relevante ketenpartners. Om die reden heb ik samen met de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en het ministerie van Buitenlandse Zaken een rondetafelbijeenkomst georganiseerd waar vijftig vertegenwoordigers van verschillende organisaties aan deelnamen (o.a. Openbaar Ministerie, politie, Koninklijke Marechaussee, de Hoge Raad der Nederlanden, de rechtspraak, FairWork, CoMensha, ECPAT Defence for Children, Immigratie- en Naturalisatiedienst, de ministeries van Veiligheid en Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Buitenlandse Zaken, de advocatuur en hulpverlening). Mijn artikel, dat in juli 2013 in *Strafblad* verscheen, werd tijdens deze bijeenkomst gebruikt.

#### *Internationale expertmeeting over binnenlandse mensenhandel, 20 november 2013*

Op de eerste dag van de Week van Kinderen Veilig, heb ik de eerste internationale expertmeeting over binnenlandse mensenhandel georganiseerd. In Den Haag kwamen dertig experts uit de Verenigde Staten, België, Canada, Duitsland en Groot-Brittannië en Nederland bijeen om intensief in gesprek te gaan over de seksuele uitbuiting van jonge slachtoffers door jonge daders, in de volksmond bekend als het 'loverboyfenomeen'.

Binnenlandse mensenhandel komt overal voor. Je moet er echter naar zoeken, wil je het zien. Tijdens de bijeenkomst deelden experts op het gebied van opsporing, vervolging, hulpverlening, wetenschap en beleid ervaringen over de wijze waarop binnenlandse mensenhandel zich in hun land voordoet. Deze uitwisseling van kennis





en ervaringen leverde nieuwe inzichten op, zowel ten aanzien van de slachtoffers als ten aanzien van de daders en de dynamiek tussen beide. Duidelijk werd dat het een illusie is om te denken dat binnenlandse mensenhandel altijd en uitsluitend is te herleiden tot kwetsbaarheid als gevolg van een lage levensstandaard. Deze inzichten zijn belangrijk voor een effectieve aanpak van seksuele uitbuiting van jonge slachtoffers door jonge daders.

In 2014 krijgt de expertmeeting een vervolg. Dan organiseer ben ik voornemens een bredere conferentie over binnenlandse mensenhandel. Naar aanleiding van de expertmeeting zal ik verscheidene artikelen publiceren over binnenlandse mensenhandel en in het bijzonder de seksuele uitbuiting van jonge slachtoffers door jonge daders.

### 3.2 Terugblik Seksueel Geweld tegen Kinderen

Op het terrein seksueel geweld tegen kinderen stond 2013 in het teken van het verder uitbouwen van het netwerk, het verzamelen van informatie en data en het analyseren van die gegevens ten behoeve van de eerste rapportage over seksueel geweld tegen kinderen, die in het voorjaar van 2014 verschijnt. Om nader kennis te maken met het werkveld, kennis te vergaren en de onderzoeksopzet van de rapportage met het werkveld te delen, organiseerde ik op 12 april 2013 het symposium "Seksueel Geweld tegen Kinderen".

Mijn bureau en ik maken deel uit van overlegstructuren op verschillende deelterreinen van de aanpak van seksueel geweld, waaronder de Task Force Kindermishandeling en Seksueel Misbruik (waarnemer), het Landelijk Overleg Uitrol Centra Seksueel Geweld, Partnership Aanpak Seksueel Geweld, Task Force Effectieve Traumabehandeling, en het Landelijk Platform van Zedenaanspreekofficiëren. Ik maak deel uit van de wetenschappelijke adviesraad van het Onderzoek naar de signalen van seksueel misbruik, de gevolgen van dit misbruik op de korte, middellange en lange termijn en de gevolgen van het aanwezig zijn van dit beeldmateriaal op internet voor zeer jonge kinderen en hun ouders.

#### 3.2.1 Rapporten

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. *Barrières tegen kinderseksuïerisme*. Den Haag: 2013.

Op 20 augustus 2013 heb ik het rapport 'Barrières tegen kinderseksuïerisme' uitgebracht. Ik ben van oordeel dat de overheid zich actiever moet opstellen om kinderen in het buitenland tegen Nederlandse kinderseksuïeristen te beschermen. De drempel om naar het buitenland te gaan om daar slachtoffers te maken is laag; de kans om daarvoor opgepakt en vervolgd te worden is in veel bestemmingslanden nog klein. De overheid moet beschikbare instrumenten beter benutten en nieuwe maatregelen verkennen. Vooral de mogelijkheid tot het intrekken van paspoorten liet de overheid tot dusver nog onbenut.

Onder kinderseksuïerisme wordt het plegen van seksueel geweld tegen kinderen in het buitenland verstaan, of de medewerking daaraan al dan niet door het kind daarvoor geld of goederen te geven of te beloven. Het omvat seksueel misbruik en kindprostitutie en gaat dikwijls gepaard met de productie van kinderpornografie. Daders kunnen het geweld plegen tijdens een vakantie, maar ook tijdens langdurige vestiging in het buitenland ('sexpats'). De drempel om dit te doen is laag: een vliegticket is eenvoudig te boeken, een weeshuis of school is in veel ontwikkelingslanden bijzonder welkom en kindprostitutie is in veel regio's wijdverbreid.

Hoewel politie en justitie zich sinds 2012 specifiek richten op de aanpak van kinderseksuïerisme, is over de schaal waarop het plaatsvindt nog maar weinig duidelijk. In 2013 was bekend dat minstens 34 Nederlanders in het buitenland in voorlopige hechtenis zitten, op borgtocht vrij zijn of een gevangenisstraf uitzitten voor een zedendelict met kinderen. Het werkelijke aantal ligt waarschijnlijk hoger, omdat het ministerie van Buitenlandse Zaken niet altijd wordt geïnformeerd.



Voorkomen dat zedenplegers (waarvan de kans groot is dat zij recediveren) vertrekken naar landen die bekend staan als bestemming voor kinderseksuisme moet voorop staan. Ik acht het uiterst onwenselijk dat een veroordeelde pedoseksueel die in Nederland onder toezicht staat, zich daaraan kan onttrekken, om vervolgens in Cambodja met kinderen te gaan werken. Toch gebeurt dit nu.

Om kinderseksuïsten nog voor de grens tegen te kunnen houden heeft staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie een wetsvoorstel ingediend dat het opleggen van een reisverbod mogelijk maakt. Ik ben voorstander van een reisverbod voor veroordeelde pedoseksuelen met een hoog recidiverisico. Het opleggen van een dergelijke vrijheidsbeperking is echter alleen effectief wanneer op de naleving wordt toegezien. Mijn aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie is dan ook dit toezicht te verbeteren. Een instrument dat de minister in feite al tot zijn beschikking heeft, is het intrekken of vervallen verklaren van een paspoort. Deze mogelijkheid wordt wel benut voor drugsdelinquenten, maar moet ook worden ingezet bij veroordeelde pedoseksuelen van wie de rechter de kans groot acht dat zij opnieuw de fout in gaan.

Wanneer een pleger al in het buitenland is, zijn de middelen die de Nederlandse overheid ter beschikking heeft beperkter. Immers, Nederland mag verdachten niet zelfstandig in het buitenland opsporen en vervolgen. Wel kan Nederland bestemmingslanden ondersteunen door met hen rechtshulpverdragen te sluiten en 'liaison officers' aldaar te stationeren. Dat vergemakkelijkt bewijsvergaring en uitwisseling van informatie, waardoor de kans wordt verkleind dat kinderseksuïsten vrijuit gaan. Nederland heeft met slechts een kwart van de 69 bekende bestemmingslanden een rechtshulpverdrag gesloten.

#### [Reactie op het rapport](#)

Op 10 oktober zond minister Opstelten van Veiligheid en Justitie zijn meerjarig Plan van aanpak kinderseksuïsmen naar de Tweede Kamer. Ik verwacht dat zijn aangekondigde maatregelen de drempel verhogen voor Nederlanders om slachtoffers te maken in het buitenland en dat deze maatregelen de kans vergroten dat daders worden opgepakt en vervolgd. Wel benadruk ik nogmaals het belang van zowel politie als justitie samenwerking met bestemmingslanden. Ik zie met grote interesse hoe de minister justitiële informatie-uitwisseling en justitiële samenwerking met Thailand en aansluitend met andere bestemmingslanden gestalte zal geven.

De minister zal onderzoeken hoe effectief toezicht kan worden gehouden op naleving van vrijheidsbeperkingen. De aanbeveling om het paspoort van veroordeelde pedoseksuelen met een vastgestelde hoge kans op herhaling te weigeren of vervallen te verklaren, zal de minister ook onderzoeken. Ik zal volgen of en hoe vaak deze mogelijkheid door de minister wordt benut. Mijn aanbeveling om de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) in het Engels beschikbaar te stellen, volgt de minister op. Aan Nederlandse werknemers en vrijwilligers die in het buitenland met kinderen willen gaan werken kan gevraagd worden deze aan de betreffende organisatie te overleggen. De minister zal in samenwerking met NGO's buitenlandse werkgevers stimuleren om gebruik te maken van deze internationale VOG, die momenteel door het ministerie wordt ontwikkeld.

De politie en het Openbaar Ministerie zullen onderzoeken hoe de interne registratie van deze delicten kan worden geoptimaliseerd. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal vanaf 1 januari 2014 maandelijks aan de Nederlandse politie een overzicht verstrekken van het aantal Nederlanders dat in het buitenland veroordeeld is voor seksueel geweld tegen kinderen of daarvan verdacht wordt. De minister stelt twee liaison officers (LO's) in die zich specifiek richten op de aanpak van kinderseksuïsmen. Deze flexibel inzetbare liaison officers (FILO's) worden tijdelijk gestationeerd in twee bestemmingslanden: Brazilië en de Filipijnen. Nederland gaat met Thailand in gesprek om gezamenlijk de problemen en de wederzijdse behoeften voor strafrechtelijke samenwerking in kaart te brengen. Ik acht het van belang dat ook met andere bestemmingslanden samenwerking wordt gezocht gericht op de totstandkoming van bilaterale rechtshulpverdragen.

### 3.2.2 Artikelen

[Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. "Isoleren zedendelinquenten niet de juiste weg." 6 november 2013.](#)

[Supreme Court of the United States. "Brief amicus curiae of the Dutch National rapporteur on trafficking in human beings and sexual violence against children in support of respondent Amy Unknown." 20 november 2013.](#)

### 3.2.3 Bijdrage aan kinderpornografiezaak voor Amerikaanse Hooggerechtshof

Voor een zaak voor het Amerikaanse hooggerechtshof is een beroep gedaan op mijn expertise als Nationaal rapporteur. De zaak draait om de vraag of slachtoffers van kinderpornografie recht hebben op compensatie van daders die veroordeeld zijn voor het bezit van dit beeldmateriaal. Om de Supreme Court te informeren en te assisteren bij het nemen van deze belangrijke beslissing, heb ik op verzoek van de advocaat van het slachtoffer een *amicus curiae* brief ingediend. Het Nederlandse rechtssysteem is onbekend met het fenomeen *amicus curiae*, maar Amerikaanse rechters worden, net als sommige internationale tribunalen, door onafhankelijke derde partijen geïnformeerd over specifieke onderwerpen die relevant zijn voor de beslechting van een geschil. Het beroep op mijn expertise is gedaan als gevolg van de Eerste Rapportage Kinderpornografie die ik in 2011 heb uitgebracht. Deze rapportage heeft verbeteringen in de Nederlandse aanpak van kinderpornografie teweeggebracht.

#### *Paroline v. United States: de rechtsvraag*

Paroline is in 2009 veroordeeld wegens bezit van kinderpornografie en op die grond aansprakelijk gesteld voor de schade van het slachtoffer. Vervolgens is hij bij de Supreme Court in cassatie gegaan tegen deze beslissing van de United States Court of Appeals for the Fifth Circuit, gezeteld in New Orleans. Daar kan in federale zaken hoger beroep worden ingesteld tegen uitspraken van rechtbanken in de Fifth Circuit; de staten Texas, Mississippi en Louisiana.

Het concrete juridische vraagstuk dat de Supreme Court zal beantwoorden, is of de Fifth Circuit een juiste interpretatie heeft toegepast van de bepaling 18 U.S.C. § 2259 (b) (3). Dit wetsartikel schrijft voor welke schadeposten in aanmerking komen voor compensatie na een veroordeling voor één van de misdrijven omschreven in 18 U.S.C. Chapter 110: 'Sexual Exploitation and Other Abuse of Children'. De bepaling zet enkele concrete schadeposten uiteen in (A) tot en met (E), waarna een restbepaling (F) stelt: 'any other losses suffered by the victim as a proximate result of the offense.' Paroline stelt dat hiermee een *causa proxima* vereiste gegeven is, waaraan ook moet worden voldaan voor de schadeposten (A) tot en met (E). De Fifth Circuit heeft het slachtoffer gelijk gegeven met een *a contrario* lezing, waaruit volgt dat *causa proxima* alleen voor restbepaling (F) van toepassing is en dus niet voor (A) tot en met (E). Een *causa proxima* vereiste voor alle schadeposten zou als praktische consequentie hebben dat slachtoffers onmogelijk compensatie kunnen ontvangen van personen veroordeeld voor bezit van kinderpornografie.

#### *Visie*

In mijn *amicus curiae* brief betoog ik dat de Supreme Court de uitspraak van de Fifth Circuit in stand moet laten. Ten eerste wordt het Amerikaans recht op deze manier geïnterpreteerd op een wijze die consistent is met de verplichtingen die op de Verenigde Staten rusten krachtens internationaal recht. Een analyse van de verdragen en andere internationale instrumenten ten aanzien van kinderpornografie, schetst een beeld van een progressieve ontwikkeling in de richting van een norm die slachtoffers recht geeft op adequate compensatie. Met name het Facultatieve Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het VN Verdrag inzake de rechten van het kind, specifiek artikel 9 lid 4 van het Protocol, schrijft duidelijk dit recht op schadevergoeding voor.

Het is daarnaast essentieel dat het recht evolueert in het licht van de veranderde samenleving. Sinds de digitale revolutie is er geen reële mogelijkheid om kinderpornografisch materiaal permanent te vernietigen. Afbeeldingen en filmpjes op het internet zullen nooit helemaal verdwijnen. Slachtoffers kunnen op de hoogte zijn van deze nare bijkomstigheid van nieuwe technologieën. De wetenschap dat het materiaal, waarop te zien is hoe zij seksueel misbruikt werden, voor de rest van hun leven op het web circuleert, veroorzaakt additionele psychologische schade die moeilijk te overschatten is. Behalve dat het oorspronkelijke seksuele misbruik op deze manier voortgezet wordt op het internet, zijn slachtoffers vaak ook bang om herkend te worden door personen die het materiaal online hebben bekeken. Zelfs hulpverleners ervaren gevoelens van machteloosheid wanneer zij geconfronteerd worden met deze vorm van oneindige victimisatie. Het is dan ook rechtvaardig dat eenieder die veroordeeld wordt voor het bezit van kinderpornografie (hoofdelijk) aansprakelijk wordt gesteld voor deze psychologische schade bij het slachtoffer.

### 3.3 Website

De websites werden in 2013 opnieuw vaker bezocht dan in het jaar ervoor. De Nederlandse website [www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl) werd door ruim 35.000 unieke bezoekers bezocht; bijna drie keer zoveel als het jaar ervoor. De Engelse website [www.dutchrapporteur.nl](http://www.dutchrapporteur.nl) werd door ruim 14.000 bezoekers bezocht. De Nederlandse en Engelse rapporten en bestanden werden circa 65.000 keer gedownload.

## 4 Conferenties, expertmeetings en gesprekken 2013

Voor mijn onderzoeken op de terreinen seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel bestaat in zowel binnen- als buitenland veel belangstelling. Het aantal verzoeken om te komen spreken op conferenties en expertmeetings neemt gestaag toe. Onderstaand heb ik een selectie opgenomen van conferenties en werkbezoeken in het buitenland in 2013. De werkbezoeken van mijn onderzoekers zijn daarin niet meegenomen.

- Expert meeting Trafficking in Human Beings, Law enforcement on an operational level, Budapest, december 2013 (speech).
- Modern Slavery Bill Evidence Session, House of Lords, Londen, december 2013 (consultatie).
- Internationale expert meeting 'Domestic sex trafficking of teenagers and young adults by peers', Den Haag, november 2013 (organisator).
- Conference 'Promoting the Sustainability of State-Led National Referral Mechanisms for Victims of Trafficking', Kiev, november 2013 (speech).
- Gesprek met Moldavische mensenhandeldelegatie, Den Haag, oktober 2013.
- International seminar on Trafficking in Human Beings, Lissabon, oktober 2013, (keynote).
- EU-netwerk van Nationale Rapporteurs of Equivalent Mechanisms, Brussel, oktober 2013 (overleg).
- Ronde Tafel bijeenkomst over het Non-punishment beginsel, georganiseerd in samenwerking met de OVSE, Den Haag, oktober 2013.
- Conferentie 'Data protection and right to privacy for marginalized groups: a new challenge in anti-trafficking policies', Berlijn, september 2013 (keynote speech).
- Seminar TRAFSTAT, Amsterdam, september 2013 (keynote speech).
- Dialogue Forum 'Research goes politics': Challenging Current Assumptions and Policy Responses to Trafficking in Human Beings, Wenen, juni 2013.
- Parliamentarians against Trafficking in Human Beings, Boekarest, juni 2013 (keynote).
- Conferentie 'Stolen Lives, Stolen Money', the Price of Modern Day Slavery, Wenen, juni 2013 (keynote speech).
- Conferentie 'Strengthening the OSCE Response to Trafficking in Human Beings', Kiev, juni 2013, (keynote speech).
- Werkbezoek Thailand en Cambodja, Bangkok en Phnom-Penh, mei 2013 (gesprekken met vertegenwoordigers overheid en politie).
- Consultative meeting on Strengthening Partnerships with National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms, Berlin, mei 2013 (speech).
- Conferentie 'Putting Rantsev into practice' Amsterdam, mei 2013 (keynote speech).
- International Theoretical and Practical Conference on Fighting Human Trafficking, Sint Petersburg, april 2013 (keynote speech).
- International conference on Child and Family Maltreatment, San Diego, januari 2013 (lezing).
- Seminar TRAFSTAT, Amsterdam, september 2013 (keynote speech).
- Dialogue Forum 'Research goes politics': Challenging Current Assumptions and Policy Responses to Trafficking in Human Beings, Wenen, juni 2013.
- Parliamentarians against Trafficking in Human Beings, Boekarest, juni 2013 (keynote).
- Conferentie 'Stolen Lives, Stolen Money', the Price of Modern Day Slavery, Wenen, juni 2013 (keynote speech).
- Conferentie 'Strengthening the OSCE Response to Trafficking in Human Beings', Kiev, juni 2013, (keynote speech).

- Consultative meeting on Strengthening Partnerships with National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms, Berlin, mei 2013 (speech).
- Conferentie 'Putting Rantsev into practice' Amsterdam, mei 2013 (keynote speech).
- International Theoretical and Practical Conference on Fighting Human Trafficking, Sint Petersburg, april 2013 (keynote speech).
- International conference on Child and Family Maltreatment, San Diego, januari 2013 (lezing).

## 5 Vooruitblik op 2014

### 5.1 Mensenhandel

In 2014 zullen verscheidene rapporten en artikelen verschijnen over mensenhandel. Zo zal in het voorjaar de cijfermatige Rapportage Mensenhandel in en uit beeld 2 verschijnen. Ook is het mijn verwachting dat er thematische deelrapportages uitgebracht gaan worden. De vaststelling van mijn onderzoeksagenda op de langere termijn zal geschieden naar aanleiding van een heidag, die plaatsvindt in februari 2014.

Verder zal ik in 2014 naar verwachting artikelen publiceren over de volgende onderwerpen:

- Ze wilde het zelf. Toch? Minderjarige slachtoffers van mensenhandel in strafzaken (13 januari 2014).
- Mensenhandel een januskop? De omgang van rechters met de potentiële reikwijdte van artikel 273f, lid 1, sub 4, Sr.
- Non-punishment, ratio, reikwijdte en toepassing in het Nederlandse Straf- en bestuursrecht.
- Uitbuiting buiten de seksindustrie: (bijna) 10 jaar strafbaarstelling uitbuiting buiten de seksindustrie, een tussenstand.
- De bestuurlijke aanpak: welke rol spelen gemeenten bij de aanpak van mensenhandel?
- Een annotatie bij het arrest HR september 2013 inzake art. 273f, lid 1, sub 3, Sr (ECLI:NL:HR:2013:669).
- Bruikbaarheid nationale en internationale mensenhandelstatistieken.
- Binnenlandse mensenhandel: uitbuiting van jonge slachtoffers door jonge daders.

De opvolging van mijn aanbevelingen, in het bijzonder die uit mijn Negende rapportage mensenhandel, zal ik met belangstelling volgen. Waar nodig zal ik hieraan een actieve bijdrage leveren. Zo zal mijn bureau betrokken zijn bij het opzetten van een nationaal verwijzingsmechanisme voor slachtoffers van mensenhandel.

Als vervolg op de internationale expertmeeting over binnenlandse mensenhandel van november 2013 zal ik artikelen over dit onderwerp. Bovendien ben ik voornemens een bredere conferentie te organiseren.

Ook dit jaar zal ik met mijn bureau bijdragen leveren aan diverse expertmeetings, conferenties, congressen en cursussen over mensenhandel in brede zin en over specifieke thema's in het bijzonder, waaronder de gemeentelijke aanpak en de rechtspraak. Deelname aan periodieke overleggen met stakeholders, waaronder de Task Force Mensenhandel, zal onverminderd doorgaan. Enkele Europese projecten (zie overzicht aan het eind van dit jaarplan) waarbij ik thans partner ben zal doorlopen tot in 2014. Ik heb mijn steun toegezegd aan enkele projectvoorstellen die thans ter beslissing voorliggen aan de Europese Commissie. Bij goedkeuring van die projecten zal ik mijn medewerking verlenen aan de projecten door mijn kennis en expertise te delen.

### 5.2 Seksueel geweld tegen kinderen

In 2013 hebben mijn onderzoekers gewerkt aan de eerste rapportage seksueel geweld tegen kinderen die ik in het voorjaar van 2014 zal aanbieden. Deze rapportage neemt als uitgangspunt de zogeheten 'keten'. Zowel slachtoffers als daders krijgen, wanneer zij éénmaal gesignaleerd zijn, te maken met verschillende overheidsinstanties. Bij iedere schakel in deze keten worden beslissingen genomen. De leidende vragen in mijn rapportage zijn bij iedere schakel:

- Welke keuzes worden gemaakt?
- Op welke grond?
- Is dit goed, of kan het beter?

Deze vragen beantwoord ik met gebruik van een veelheid aan data: van ten minste acht verschillende instanties heb ik in totaal twaalf databestanden opgevraagd. Alle bevatten unieke, nieuwe, data over seksueel geweld tegen kinderen die nog niet eerder als zodanig zijn geanalyseerd en gepresenteerd. Het is mijn verwachting dat deze rapportage van grote waarde zal zijn bij de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen.

Voor professionals werkzaam op het gebied van de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen zal ik in het voorjaar een symposium organiseren. Op die manier zal ik mijn bevindingen met het werkveld delen.

Het rapport zal naar verwachting diverse aanknopingspunten bieden voor vervolgpublishaties, in de vorm van deelrapportages en/of artikelen over specifieke onderwerpen binnen het onderzoeksterrein. Ook zal ik in 2014 een samenvatting van mijn rapport 'Barrières tegen kinderseksstoerisme' uit 2013 in het Engels uitbrengen.

Ik ben uitgenodigd om in januari en februari een reeks lezingen te geven aan Amerikaanse universiteiten. Daarin zal ik aandacht besteden aan seksueel geweld tegen kinderen en kinderpornografie. Ook zal ik als 'vriend van het Hof' aanwezig zijn bij de rechtszaak Paroline vs. United States in het Amerikaanse Hoogerechtshof in Washington. In februari zal ik op uitnodiging van het Openbaar Ministerie een werkbezoek brengen aan de Filipijnen in het kader van de aanpak en mensenhandel en kinderseksstoerisme.

## 6 Internationale samenwerkingsprojecten

Als Nationaal rapporteur ben ik ook betrokken bij een reeks internationale projecten. Medewerking neemt de vorm aan van het delen van de kennis en expertise van mij en mijn bureau en in verbinding brengen van organisaties en personen die actief zijn in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld. Hieronder heb ik een overzicht opgenomen van projectvoorstellen waar ik bij de afgelopen jaren betrokken ben geweest. Enkele daarvan werden in 2013 afgerond. In 2014 zal het project ter verbetering van de Bulgaarse dataverzameling en –analyse met de Bulgaarse Commission for Combating Trafficking in Human Beings worden afgerond.

- ECPAT UK. Parliamentarians against Human Trafficking
- PAYOKE. Joint efforts of police and health authorities in the EU Member States and third countries to combat and prevent trafficking in human beings and protect and assist victims of trafficking.
- Studiecentrum Rechtspleging. Towards a European approach to judicial training on trafficking in human beings.
- Universiteit Tilburg. TRAFSTAT.
- Bulgarian National Commission for Combating Trafficking in Human Beings (NCCTHB). Improvement of national antitrafficking policy through transfer of know-how, experience and good practices.

In het najaar van 2013 heb ik mijn medewerking toegezegd aan een selectie Europese projectvoorstellen die zich richten op deelonderwerpen van de aanpak van grensoverschrijdende en binnenlandse mensenhandel. Over de toekenning van financiering zal de Europese Commissie naar verwachting begin 2014 beslissen.

## Colofon

Referentie: Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. *Jaarplan 2014*. Den Haag.

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
070 – 3704514  
[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)

Realisatie: Studio Kers

© Nationaal rapporteur 2014

**Postadres**  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

T 070 – 3704514  
[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)

**April 2014**