

Vergaderjaar 2014–2015

34 091

Voorstel van wet van de leden Segers, Rebel en Kooiman tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel)

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Ontvangen 11 juni 2015

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Algemeen deel | 1 |
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Achtergrond | 2 |
| 3. Wenselijkheid | 4 |
| 4. Huidig strafrechtelijk instrumentarium | 5 |
| 5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel | 9 |
| 6. Financiële paragraaf | 12 |
| 7. Consultaties | 12 |
| Artikelsgewijze toelichting | 14 |

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling van degene die seksuele handelingen verricht met een prostituee terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, dat wil zeggen een slachtoffer van mensenhandel is.

Dit wetsvoorstel staat in het kader van de strijd tegen gedwongen prostitutie en mensenhandel. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (verder te noemen de Nationaal Rapporteur) heeft in verschillende rapportages aangegeven dat, als het gaat om mensenhandel, de prostitutiebranche kwetsbaar is.¹ Die constatering vraagt om handelen, ook van de wetgever. Mensenhandel is

¹ Zie bijvoorbeeld: Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, «Mensenhandel, negende rapportage van de Nationaal rapporteur» (Den Haag, 2013), 55.

moderne slavernij. Het vormt een ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit en levert aldus een schending van mensenrechten op. In artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is het verbod op mensenhandel expliciet neergelegd. Dat verbod volgt ook uit artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het is vanwege de omvang en ernst van deze mensenrechtenschending dat het kabinet Rutte-Asscher zich in zijn regeerakkoord heeft voorgenomen om «mensenhandel en de daaraan gerelateerde prostitutie harder te zullen bestrijden».

De prostituant, ook wel klant, die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat een prostituee slachtoffer is van mensenhandel en desondanks gebruik maakt van haar² seksuele diensten draagt bij aan de instandhouding van een netwerk van uitbuiting en mensenhandel. Indien de prostituee ouder is dan 18 jaar is niet geheel duidelijk of in alle gevallen waarin sprake is van misbruik door de klant strafrechtelijk kan worden opgetreden. Bij de aanpak van gedwongen prostitutie wordt in ons land het zogenaamde barrièremodel gehanteerd, waarbij zoveel mogelijk drempels worden opgeworpen tegen uitbuiting en dwang in de prostitutie. Daarbij hebben alle betrokkenen een verantwoordelijkheid en kan, naar de overtuiging van de initiatiefnemers, die van de klant niet buiten beschouwing blijven. Wet- en regelgeving in de strijd tegen mensenhandel heeft in korte tijd vele aanpassingen gekend waarin de ernst van dit misdrijf tot uitdrukking komt. Hierbij is vrijwel geen rol weggelegd voor de klant. De initiatiefnemers introduceren daarom met dit wetsvoorstel een strafbaarstelling van de klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat sprake is dwang (in ruime zin).

2. Achtergrond

Prostitutie is in Nederland toegestaan. Elk persoon ouder dan achttien mag seksuele diensten tegen betaling verlenen, mits dat vrijwillig en legaal plaatsvindt. Er is echter ook sprake van gedwongen prostitutie en van mensenhandel. Vrouwen en mannen worden tegen hun wil uitgebuit bij het aanbieden van seksuele diensten. De meeste meldingen van mogelijke mensenhandel in ons land zijn gerelateerd aan de prostitutiebranche.³ Op dit moment is de prostitutiebranche in Nederland deels legaal en vergund, deels legaal en onvergund, en deels illegaal. Dat komt omdat de wetgever bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000 gemeenten de bevoegdheid heeft gegeven regels vast te stellen inzake prostitutie. Een scherpe scheiding tussen het legale en het illegale deel van de prostitutiebranche is er nu niet. Indien in een gemeente alle prostitutie vergund is, dan is het gebruik maken van diensten van een prostituee met een vergunning legaal. Een prostituee die in die gemeente niet op grond van een vergunning werkt, verricht het werk dan illegaal. Regelt een gemeente niets over de vergunbaarheid van prostitutie, dan gelden geen regels die overtreden kunnen worden en is de exploitatie van prostitutie dus onvergund, maar in beginsel legaal.

Vergunde prostitutie is legale prostitutie die op grond van lokale regelgeving vergunningplichtig is, zoals een seksinrichting. Niet- of onvergunde legale prostitutie is prostitutie die op grond van lokale regelgeving niet vergunningplichtig is. Thuiswerk valt in veel gemeenten in beginsel niet onder een vergunningplicht. Ook escort is niet overal vergund en dan

² Daar waar «haar» staat kan ook «zijn» worden gelezen.

³ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen Mensenhandel in en uit beeld II. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2009–2013, p. 10.

ook niet vergunningplichtig. Bestuurlijke controle is dan niet mogelijk. Illegale prostitutie kent drie categorieën:

1. De niet-vergunde, illegale exploitatie van prostitutie terwijl wel sprake is van een vergunningplicht;
2. Exploitatie of prostitutie met een vergunning waarbij sprake is van het niet voldoen aan één of meerdere vergunningsvoorwaarden en
3. Prostitutievormen die verboden zijn bij de wet (zoals minderjarigheid, illegaliteit). Het kopen van seksuele diensten van minderjarigen is in alle gevallen verboden en strafbaar.

Het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) biedt een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid. Op grond van het wetsvoorstel is het verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning. Alle exploitatie van prostitutie is illegaal, tenzij daarvoor een vergunning is verleend; van legale, onvergunde prostitutie kan op grond van dit voorgestelde regime in beginsel geen sprake meer zijn. De Wrp draagt dan ook bij aan een heldere scheiding tussen het legale en het illegale deel van de prostitutiebranche. Daarbij is nog wel duidelijkheid nodig over de vraag op grond van welke criteria prostituees die zelfstandig en al dan niet vanuit huis werken, onder de vergunningplicht vallen. De Wrp beoogt een heldere scheiding tussen de legale prostitutiesector en illegale prostitutie, zonder grijs en onvergund gebied, tot stand te brengen.

Ook in het legale deel van de prostitutie bestaat mensenhandel, maar hoe verder een klant van een prostituee zich begeeft van de legale, vergunde sector, des te groter het risico dat hij neemt dat hij gebruik maakt van diensten van een prostituee die daartoe gedwongen is. Wanneer de klant zich bij het kopen van seksuele diensten buiten de legale sector begeeft, rust er op hem dan ook een grotere verantwoordelijkheid om alert te zijn op signalen van mensenhandel. Het is in dit verband wenselijk dat de Wrp wordt ingevoerd aangezien het daarmee voor klanten van prostituees duidelijker wordt wanneer zij zich in het illegale circuit begeven en extra waakzaam moeten zijn ten aanzien van mogelijk slachtofferschap van mensenhandel.

Mensenhandel speelt zich in het verborgene af en slachtoffers maken lang niet altijd melding van uitbuiting. Signalen van uitbuiting worden door de betrokken handhavers of hulpverleners ook nog niet altijd opgemerkt. Een groot deel van de slachtoffers komt oorspronkelijk van buiten Nederland, niet zelden uit een samenleving waar politie en justitie eerder gewantrouwd worden dan vertrouwd. Met andere woorden, het probleem van mensenhandel en gedwongen prostitutie is zeer waarschijnlijk nog groter dan wat we uit de registratie van meldingen kunnen opmaken. Er bestaan verschillende schattingen. Bijvoorbeeld in de Criminaliteitsbeeldanalyse Seksuele Uitbuiting 2012 van de politie is er sprake van dat 55% van de prostituees slachtoffer van seksuele uitbuiting is. Deze complexe en zorgwekkende realiteit motiveert de initiatiefnemers om mede door middel van dit wetsvoorstel op te komen voor de bescherming van de vrijheid en waardigheid van slachtoffers van mensenhandel en om politie en Openbaar Ministerie meer mogelijkheden te geven in hun strijd tegen het genoemde onrecht.

In het Wetboek van Strafrecht (Sr) is het uitbuiten van personen die tegen betaling seksuele handelingen met een derde verrichten expliciet strafbaar gesteld. Dergelijke uitbuiting geldt als een vorm van mensenhandel. Artikel 273f Sr stelt zowel het uitbuiten strafbaar als het voordeel trekken uit deze uitbuiting. Recente wetenschappelijke analyse («de

quickscan»)⁴ laat zien dat het niet boven twijfel verheven is dat ook klanten van prostituees die gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel onder het huidige in artikel 273f Sr geformuleerde begrip «voordeel trekken» kunnen vallen. Deze quickscan laat daarmee zien dat dit wetsvoorstel toegevoegde waarde heeft. In paragraaf 4 zal dit verder worden toegelicht, maar korthedshalve zij hier opgemerkt dat in het huidige strafrecht geen sprake is van een afzonderlijke strafbaarstelling van klanten die weet hebben (of redelijkerwijs moeten hebben) van een uitbuitingssituatie van een prostituee. Daarin voorziet dit wetsvoorstel, waarbij van een expliciete strafbaarstelling bovendien een duidelijker normatieve werking uitgaat dan van de huidige bepalingen. De maatschappelijke afkeuring van het criminele gedrag wordt door deze expliciete strafbaarstelling duidelijk tot uitdrukking gebracht. Dit draagt ook bij aan een grotere bewustwording bij prostituanten die gebruik maken van diensten van slachtoffers van mensenhandel. De initiatiefnemers spreken de verwachting en hoop uit dat deze strafbaarstelling ook een aanmoediging zal zijn voor klanten om misstanden te melden, zodat dwang en uitbuiting sneller en beter bestreden kunnen worden.

Tegelijk hechten de initiatiefnemers eraan op te merken dat een strafrechtelijke aanpak van gedwongen prostitutie slechts een onderdeel is van het veel omvattender beleid in dezen. Strafrecht is een aanvulling op de inzet van overheden, hulpverleners en anderen die gericht is op de bescherming van de gezondheid, de vrijheid en het welbevinden van iedereen die werkzaam is in de prostitutie. Dit wetsvoorstel is dus ook niet *de* oplossing tegen dwang en uitbuiting, maar wel een noodzakelijke aanvulling op alle andere inspanningen met ditzelfde doel.

3. Wenselijkheid

Het ontbreken van een afzonderlijke strafbaarstelling van diegenen die gebruik maken van de diensten van een prostituee terwijl zij weten of hadden moeten weten dat die persoon slachtoffer is van mensenhandel, wordt in de praktijk als een gemis gevoeld voor een strafrechtelijke aanpak van alle schakels die seksuele uitbuiting van vrouwen in stand houden, ondersteunen en bevorderen.

Artikel 18, vierde lid, van richtlijn 2011/36/EU van het Europees parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101) (hierna: richtlijn 2011/36/EU) bepaalt dat lidstaten maatregelen dienen te overwegen, houdende de strafbaarstelling van het gebruik maken van diensten in de wetenschap dat de betrokkene slachtoffer is van mensenhandel. Strafbaarstelling van de klant bij misbruik van prostituees die het slachtoffer zijn van mensenhandel ligt in het verlengde van dit onderdeel van deze EU-richtlijn. Verschillende betrokkenen hebben gepleit voor deze strafbaarstelling.

Inzake de implementatie van de genoemde richtlijn 2011/36/EU schrijft de Nationaal Rapporteur in haar advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie in 2011: «Het is echter wel een aandachtspunt dat een klant van een geregistreerde sekswerker terwijl hij weet dat deze slachtoffer is van mensenhandel, thans niet strafbaar is. Een dergelijke strafbaarstelling hoort mijns inziens thuis in het Wetboek van strafrecht als misdrijf. Ik

⁴ «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014.

meen dat de implementatie van de richtlijn kan worden aangegrepen om de introductie van een dergelijke strafbepaling te heroverwegen.»⁵

Recenter heeft de Nationaal Rapporteur in haar Negende rapportage «Mensenhandel» haar pleidooi herhaald: «Het tegengaan van mensenhandel in de seksindustrie is niet alleen gebaat bij maatregelen die het oog hebben op de aanbodzijde. Evenzeer is het van belang dat aan de vraagzijde het besef groeit dat de prostitutiebranche kwetsbaar is voor misstanden. De kwetsbaarheid van de branche maakt dat er een grotere verantwoordelijkheid ligt bij de gebruikers van de diensten in die branche. Het is daarom goed als klanten van prostituees meer betrokken raken bij de signalering van mensenhandel en deze signalen doorgeven. Er zijn gevallen waarbij een klant gebruik maakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel terwijl hij wist of had kunnen weten dat het een slachtoffer betrof. Een aparte strafbaarstelling is vereist voor de klant die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitu(é)e terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen en dus slachtoffer is van mensenhandel.»⁶

Ook in internationaal verband is er al op gewezen dat Nederland maatregelen dient te nemen ten aanzien van de aanpak van mensenhandel voor wat betreft de vraagzijde. Dat concluderen onderzoekers van de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), een onderdeel van de Raad van Europa, in hun recente rapportage over Nederland. Zij stellen dat er ruimte is voor verbetering in de bestrijding van mensenhandel en dat daarin de mensen die gebruik maken van de diensten van slachtoffers ontmoedigd moeten worden. Onder andere vraagt GRETA «the Dutch authorities to consider making clearer the criminalisation of the use of services of a victim of THB with the knowledge that the person is a victim of THB» (THB: Trafficking in Human Beings).⁷

Daarnaast hebben gesprekken met betrokkenen van het Openbaar Ministerie, de politie en hulpverlenersorganisaties de initiatiefnemers gesterkt in de overtuiging dat dit wetsvoorstel wenselijk is en toegevoegde waarde heeft. Het waren gesprekken met deze vertegenwoordigers vanuit de praktijk die hen hebben aangemoedigd dit wetsvoorstel in te dienen.

4. Huidig strafrechtelijk instrumentarium

De aanpak van mensenhandel speelt zich af op terreinen als preventie, bestrijding, internationale (strafrechtelijke) samenwerking en bijstand aan slachtoffers en hun familie. Hierbij werken overheden en andere instanties samen. Het strafrechtelijke vervolgingsbeleid is neergelegd in de Aanwijzing mensenhandel (Strcrt. 2013, 16816). Uitgangspunt bij de vervolging van mensenhandel is dat signalen van mensenhandel in alle gevallen worden opgepakt en dat indien het opsporingsonderzoek daarvoor voldoende basis biedt, het tot vervolging dient te leiden.

⁵ <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/kamerbrieven/> (Brief Implementatie EU-richtlijn 2011/36/EU inzake voorkomen en bestrijding mensenhandel, 13 oktober 2011).

⁶ Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, «Mensenhandel, negende rapportage van de Nationaal rapporteur» (Den Haag, 2013), 317, 318.

⁷ GRETA Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings Report concerning the implementation of the Council of Europe. Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, Straatsburg 2014.

Voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel baseert het Openbaar Ministerie zich op artikel 273f Sr. In het hierop gebaseerde vervolgingsbeleid komt echter de prostituant als dader niet als zodanig voor. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de prostituant wordt soms in verband gebracht met artikel 273f, eerste lid, onder 6°, Sr: «degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander». Van het voordeel trekken geeft het Openbaar Ministerie in de Aanwijzing Mensenhandel geen voorbeelden, het wordt alleen genoemd: «Indien het opsporingsonderzoek daarvoor voldoende basis biedt, dient het tot vervolging te leiden. Dat geldt voor alle daders, zowel degenen die iemand in een toestand van uitbuiting brengt als degenen die voordeel trekt van de uitbuiting.»⁸

Het in verband brengen van de prostituant met artikel 273f, eerste lid, onder 6°, Sr berust op de stelling dat wanneer de prostituant weet dat hij of zij een lagere prijs betaalt voor de prostituee omdat hij of zij slachtoffer is van uitbuiting, hij of zij zich in schuldig maakt aan voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander. Uit het opzetvereiste volgt dat de dader zich in ieder geval bewust moet zijn van de relevante omstandigheden waaruit uitbuiting voortvloeit.⁹

Gezien het feit dat onduidelijk is of de bestaande wettelijke bepalingen in het Wetboek van Strafrecht voldoende waarborgen bieden om slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie te beschermen, is op verzoek van de fracties van PvdA en VVD een onafhankelijke juridische quickscan uitgevoerd, waarin onderzocht is «of het huidige mensenhandelartikel volstaat in de aanpak van klanten die gebruikmaken van seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel».¹⁰ Deze quickscan is gedaan in «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid» van mr. dr. Kai Lindenberg. In het concluderend hoofdstuk daarvan wordt nader ingegaan op de interpretatie van artikel 273f, eerste lid, onder 6°, Sr, met name van de zinsnede «degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander». De auteur wijst erop dat de wetsgeschiedenis en uitleg van onderdelen van het misdrijf, niet tot een eenduidige interpretatie van het misdrijf hebben geleid. Er worden vijf verschillende interpretaties geschetst aan de hand van de wetshistorie, aan de hand van de uitleg van het bestanddeel «voordeel trekken» (moet er sprake zijn van een bestendige rol in de uitbuitingssituatie of moet er sprake zijn van concreet voordeel) en aan de hand van uiteenlopende interpretaties ten aanzien van het schuldverband (moet er sprake zijn van opzet in de zin van «wetenschap» of voldoet het redelijkerwijs vermoeden van de uitbuiting). Aan de hand van zes casussen van prostituanten die op verschillende wijze kennis van de uitbuitingsituatie hebben of zouden moeten hebben, daar al dan niet voordeel uit trekken, beschrijft de auteur bij iedere interpretatie op welke wijze bij ieder van de zes casussen er sprake zou kunnen zijn van strafbaarheid op grond van artikel 273f, eerste lid, onder 6°, Sr.

Uit de quickscan volgt dat bij veel casussen in de verschillende interpretaties geen sprake is van strafbaarheid. De interpretatie die volgens het onderzoek als uitgangspunt wordt genomen betreft een interpretatie waarin de prostituant wetenschap dient te hebben van de uitbuiting en

⁸ Aanwijzing Mensenhandel van 21 mei 2013, Stcrt. 2013, 16816 (i.w.tr. op 1 juli 2013).

⁹ «Preadviezen 2010, De materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel», Marnix Alink en Just Wiarda, p. 228.

¹⁰ Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 31 oktober 2013, over mensenhandel en prostitutie, (Kamerstukken II 2013/14, 28 638, nr. 108).

ook een concreet voordeel moet hebben genoten (een gunstige prijs of anderszins een gunstige prijs/kwaliteitverhouding). De volgende tabel is afkomstig uit de genoemde quickscan.

| Interpretatie en bijbehorende dekking van art. 273f lid 1, sub 6° Sr <i>'degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander'</i> | | | | | |
|--|---|--|--|---|---|
| | interpr. A | interpr. B | interpr. C | interpr. D | interpr. E |
| Casus prostituant¹ | Wetsgeschiedenis duidt alleen op daders die 'exploitanten' of 'uitbaters van de uitbuiting' kunnen worden genoemd | 'Voordeel trekken': bestendige rol vereist Schuldverband: alleen wetenschap van uitbuiting volstaat | 'Voordeel trekken': bestendige rol vereist Schuldverband: Culpa uitbuiting volstaat | 'Voordeel trekken': concreet voordeel vereist Schuldverband: Alleen wetenschap van uitbuiting volstaat | 'Voordeel trekken': concreet voordeel vereist Schuldverband: Culpa uitbuiting volstaat |
| Casus 1 Zeer frequent bezoek Wetenschap uitbuiting Concreet voordeel | ✓ x | ✓ x | ✓ x | ✓ | ✓ |
| Casus 2 Zeer frequent bezoek Wetenschap uitbuiting Geen concreet voordeel | ✓ x | ✓ x | ✓ x | x | x |
| Casus 3 Eenmalig bezoek Wetenschap uitbuiting Concreet voordeel | x | x | x | ✓ | ✓ |
| Casus 4 Eenmalig bezoek Wetenschap uitbuiting Geen concreet voordeel | x | x | x | x | x |
| Casus 5 Eenmalig bezoek Alleen culpa uitbuiting Concreet voordeel | x | x | x | x | ✓ |
| Casus 6 Eenmalig bezoek Alleen culpa uitbuiting Geen concreet voordeel | x | x | x | x | x |

Alleen in de meer evidente vormen van uitbuiting, waarbij sprake is van een zeer frequent bezoek en wetenschap van de uitbuiting bestaat, biedt de genoemde bepaling uit het Wetboek van Strafrecht in deze interpretatie voldoende dekking om te kunnen concluderen dat het slachtoffer van de uitbuiting daardoor kan worden beschermd¹¹. In minder evidente gevallen van uitbuiting, waarbij óf geen wetenschap was óf geen concreet voordeel werd genoten, beschermt artikel 273f, eerste lid, onder 6° Sr onvoldoende tegen de prostituant die (enkel) weet van de uitbuiting en toch gebruik maakt van de diensten van de uitgebuite prostituee. Hieruit volgt dat naar de mening van de initiatiefnemers deze wettelijke bepaling onvoldoende

¹¹ Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014, p 74.

bescherming biedt. Uit de quickscan volgt¹² dat het voorstel waarmee naar de mening van de Nationaal Rapporteur de prostituant strafbaar zou moeten worden – daarop is het voorliggende wetsvoorstel mede gebaseerd – wel de volledige dekking zou bieden.

Bij de bestrijding van misstanden in de prostitutie zou de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche¹³ een rol kunnen spelen. Dat wetsvoorstel beoogt de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf per 1 januari 2015. Naar aanleiding van de aangenomen motie Strik c.s. in de Eerste Kamer is de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht voor klanten uit dit wetsvoorstel gehaald.¹⁴ Deze vergewisplicht bestond eruit dat de prostituant strafbaar is wanneer hij gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostituee en zich daarbij niet ervan vergewist of de prostituee ook een geregistreerde prostituee is.¹⁵ Naar de mening van de initiatiefnemers betekent het laten vervallen van de genoemde registratie- en vergewisplicht in het kader van het beschermen van slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie een verzwakking ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel en dient het aangepaste voorstel onvoldoende het belang van het beschermen van slachtoffers van mensenhandel omdat de klant geen rol krijgt in de aanpak van mensenhandel. Onderzoek van de GGD Amsterdam toont aan dat een significant deel van de klanten (31,2%) zich niet verantwoordelijk voelt voor de misstanden en gedwongenheid in de prostitutiebranche.¹⁶

Internationale context

Er zijn twee Europese landen die al een specifieke strafbaarstelling kennen voor de prostituant die gebruik maakt van de diensten van een uitgebuite prostituee, te weten Engeland en Finland. In België en Schotland wordt op dit moment gesproken over de mogelijkheden tot criminalisering van de prostituant.

De strafbaarstelling in Engeland (en Wales) gaat verder dan de initiatiefnemers voor ogen hebben. Op grond van Section 53A Sexual Offences Act 2003 is een prostituant strafrechtelijk aansprakelijk, ongeacht de vraag of deze op de hoogte was of kon zijn van de uitbuiting van de prostituee. De bepaling is niet direct gekoppeld aan mensenhandel, maar is van toepassing op alle gevallen waarin de prostituee slachtoffer is van dwang of misleiding door een derde uit winstbejag. De overtreder kan worden gestraft met een boete van maximaal 1000 Engelse ponden.¹⁷

Initiatiefnemers zijn geen voorstanders van een dergelijke vorm van risicoaansprakelijkheid omdat dit niet goed te rechtvaardigen is in combinatie met legale prostitutie. De bereidheid van prostituanten om misstanden te melden zal hierdoor bovendien af kunnen nemen. Dit zal er derhalve toe leiden dat een bron voor het signaleren van misstanden weg zal vallen, wat niet past in het barrièremodel waarin belangrijke partners

¹² «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014, p. 74 e.v., tabel 3.

¹³ Kamerstukken I 2010/11, 32 211, nr. A.

¹⁴ Kamerstukken I 2012/13, 32 211, nr. L.

¹⁵ Vgl. Kamerstukken I 2010/11, 32 211, nr. A, p. 8–9 (gewijzigd voorstel van wet; artikel 29) en Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2, p. 2 (novelle, artikel I, onderdeel H).

¹⁶ «In gesprek met de klant. Een onderzoek naar klanten van prostituees en hun rol bij de aanpak van misstanden», G. van Husen en T. van Dijk, GGD Amsterdam, 2014, p. 7 en 8

¹⁷ «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014, p. 14.

juist betrokken moeten worden bij de samenwerking tegen mensenhandel en uitbuiting.

In Finland is het gebruik maken van de diensten van een uitgebuite prostituee strafbaar sinds 2006. Op grond van de Finse Penal Code Chapter 20, Section 8 kan de prostituant een boete of gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden worden opgelegd indien hij of zij betaalt voor prostitutiediensten terwijl hij of zij weet heeft dat sprake is van uitbuiting. De dader moet zich dus bewust zijn van de uitbuiting, waarmee de enkele culpa in de vorm van de uitbuiting «redelijkerwijs moeten vermoeden» niet volstaat.¹⁸ Initiatiefnemers vinden deze zwaardere vorm van strafrechtelijke aansprakelijkheid niet wenselijk omdat uit de Finse praktijk is gebleken dat wetenschap van uitbuiting zich moeilijk laat bewijzen. Daarbij komt dat klanten zich al te gemakkelijk achter deze vergaande eis kunnen verschuilen. Het is de bedoeling dat een klant voorzichtiger wordt en zijn of haar verantwoordelijkheid neemt als uitbuiting wordt of kan worden vermoed. De dreiging van vervolging is nadrukkelijker aanwezig als een klant strafbaar is als deze al had kunnen of moeten weten van de uitbuiting.

Conclusie

Voorgaande uiteenzettingen overtuigen initiatiefnemers van de noodzaak dat een eenduidige strafbepaling nodig is voor prostituanten die weten of redelijkerwijs moeten vermoeden gebruik te maken van diensten van een prostituee die het slachtoffer is van uitbuiting en/of mensenhandel. Daarbij hebben de initiatiefnemers, behalve naar de voorstellen van de Nationaal Rapporteur, ook gekeken naar de internationale context. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van de genoemde quickscan. Voor andere Europese landen geldt eveneens dat het beleid rond de aanpak van mensenhandel, en meer specifiek de strafbaarstelling van de prostituant, continu in beweging is. Ook daarom achten de initiatiefnemers het van groot belang dat Nederland hierin zoveel als mogelijk meebeweegt, om onder andere te voorkomen dat mensenhandelaars in Nederland de minste weerstand ondervinden.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Delictsomschrijving

De initiatiefnemers zijn van mening dat hij die seksuele handelingen¹⁹ verricht met een ander en weet dat die een persoon slachtoffer van mensenhandel is dan wel dit redelijkerwijs moet vermoeden, strafbaar moet worden. In zowel situaties waarin sprake is van weten (opzet) als van falend bewustzijn (schuld) ten aanzien van de toestand van de prostituee is naar de mening van de initiatiefnemers sprake van (ernstige) verwijtbaarheid en strafwaardigheid.

Het voorgestelde artikel 273g Sr voorziet in strafbaarstelling van zowel de opzettelijke als de schuldvariant. Het bestanddeel «weet» in de delictsomschrijving drukt opzet gericht op de toestand van de degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling, de prostituee, uit. Van het «weten» dat een prostituee slachtoffer van mensenhandel is, is bijvoorbeeld sprake als de prostituant zelf betrokken is bij de mensenhandel of op andere wijze daarvan expliciet op de hoogte is. Het bestanddeel «weet» omvat ook opzet in de voorwaarde-

¹⁸ «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014, p. 16.

¹⁹ Op de termen «seksuele handelingen» en «seksuele diensten» wordt in het artikelsgewijze deel van deze toelichting teruggekomen.

lijke vorm, dat wil zeggen het aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat de prostituee slachtoffer is van mensenhandel

In de meeste gevallen zal de prostituant die expliciete kennis ten aanzien van de toestand van de prostituee waarschijnlijk niet hebben maar kan sprake zijn van andere factoren op grond waarvan de prostituant wel had moeten begrijpen dat hij te maken had met een slachtoffer van mensenhandel. In die situaties is geen sprake van opzet, maar van een verwijtbaar falend bewustzijn (culpa). De initiatiefnemers zijn van mening dat degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel strafbaar moet zijn indien hij ongeacht voor iedere normale gemiddelde mens²⁰ kennelijke signalen die op dat slachtofferschap duiden, niet afziet van het gebruik maken van die diensten. De initiatiefnemers achten dit gedrag laakbaar en strafwaardig. Degene die met de kennis van die omstandigheden toch gebruik heeft gemaakt van dergelijke seksuele diensten bevond zich in de situatie dat hij het gebruikmaken daarvan had kunnen vermijden en had dienen te vermijden. Via het bestanddeel «redelijkerwijs moet vermoeden» in het voorgestelde artikel 273g Sr wordt culpoos handelen door de klant strafbaar gesteld.

Bij de eventuele vervolging van de klant zal veelal de vraag rijzen of de klant redelijkerwijs had moeten vermoeden dat hij seksuele handelingen verrichtte met een prostituee die slachtoffer van mensenhandel is. Daarbij is van groot belang welke signalen van slachtofferschap aanwezig waren. Deze signalen moeten ieder op zich of in de combinatie met elkaar duidelijk genoeg zijn om voor een ieder tot de gevolgtrekking te kunnen komen dat er sprake is van het aanbieden van seksuele diensten voortkomend uit slachtofferschap van mensenhandel. De initiatiefnemers denken daarbij aan signalen die betrekking hebben op het slachtoffer zelf, op de omgeving waarin de seksuele diensten worden aangeboden of op de wijze waarop prostituanten in contact worden gebracht met het slachtoffer in kwestie.

Bij signalen van mensenhandel die betrekking hebben op het slachtoffer zelf valt te denken aan uiterlijke signalen die duiden op (ernstige) mishandeling, bijvoorbeeld blauwe plekken of striemen, of aan gedragskenmerken, zoals uitingen van angst, afkeer of verdriet.

Bij kenmerken die betrekking hebben op de omgeving waar de seksuele diensten worden verleend, valt te denken aan onder andere achteraf en aan het normale zicht onttrokken (woon)locatiesituaties, bijvoorbeeld garageboxen, ruimtes op verlaten industrieterreinen, of niet permanent bewoonde vakantie- of woonhuizen.

Bij de wijze waarop prostituanten in contact worden gebracht met een slachtoffer van mensenhandel kan gedacht worden aan de prostituant die via een verdacht kanaal hoort dat hij ergens seksuele diensten kan afnemen, bijvoorbeeld via «recensiewebsites» waar de diensten van prostituees besproken worden, of de klant die via een schakel van tussenpersonen naar een prostituee wordt geleid. Een duidelijk signaal van mensenhandel is aanwezig indien de prostituee onder dwang of met geweld aan de klant wordt gepresenteerd.

Indien één of meerdere van deze signalen aanwezig zijn, moet de klant weten of redelijkerwijs vermoeden dat degene die de seksuele diensten aanbiedt het slachtoffer van mensenhandel is. Met de hierboven genoemde signalen wordt echter geen uitputtende lijst gegeven van de gevallen waarin sprake kan zijn van het genoemde redelijk vermoeden.

²⁰ C. Kelk, Studieboek materieel strafrecht, Deventer, 2005, p. 66 e.v.

Bewijsvoering

De bewijsvoering bij de voorgestelde strafbaarstelling zal niet altijd eenvoudig zijn. De klant moet weten dat de prostituee slachtoffer is van mensenhandel dan wel de signalen hiertoe moeten duidelijk en kenbaar voor de klant geweest zijn om een redelijk vermoeden aan te kunnen nemen. Wat betreft de uiterlijke signalen zal het achteraf nauwelijks vast te stellen zijn in welke toestand het slachtoffer verkeerde ten tijde van het bezoek van de prostituant. Dat betekent echter niet dat de problemen ten aanzien van de bewijsvoering onoverkomelijk zijn. Daarbij valt de vergelijking te maken met schuldheiling (artikel 417bis Sr), waarbij de verdachte strafbaar is indien hij redelijkerwijs moest vermoeden dat het goed door een misdrijf, bijvoorbeeld diefstal, verkregen was. Bij schuldheiling is sprake van strafbaarheid in het geval de pleger «bij enig nadenken over de hem bekende gegevens over het goed, had kunnen vermoeden dat het goed gestolen was en hij zonder nader onderzoek niet had mogen handelen».²¹ Dat neemt niet weg dat zowel bij de schuldheiling als bij de voorgestelde strafbaarstelling van de prostituant hoge eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de opsporing. Het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie merkt in haar advies op dat met een hoge kwaliteit van opsporing en bewijsvergaring succesvol tot vervolging kan worden overgegaan.²²

Een ander aandachtspunt is de opsporing van personen die gebruik hebben gemaakt van de seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Deze personen zijn veelal niet in beeld bij het Openbaar Ministerie op het moment dat het slachtofferschap aan het licht komt, tenzij de persoon op heterdaad wordt aangehouden bij een mensenhandelonderzoek. Strafbaarstelling van de klant zal daarom in de praktijk niet altijd eenvoudig te handhaven zijn. Dat neemt niet weg dat er situaties denkbaar zijn waarin de klant ondanks niet te negeren signalen, tóch gebruik maakt van de seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Indien het Openbaar Ministerie deze klant heeft weten op te sporen moet het mogelijk zijn hem strafrechtelijk te vervolgen.

Voorbeelden

Aan de hand van de genoemde signalen zullen nu voorbeelden volgen van fictieve casussen waarin meerdere signalen aan de orde komen die zouden kunnen leiden tot vervolging op grond van de nieuwe strafbaarstelling.

Een verdachte is op internet actief op zoek gegaan naar websites waar de diensten van prostituees worden besproken. Op een van deze «recensie-websites» valt zijn oog op de diensten van een prostituee, die in een pand op een verlaten industrieterrein uiteenlopende seksuele handelingen verricht tegen een lage prijs. De verdachte besluit, aan de hand van het opgegeven adres, op een avond het betreffende pand te bezoeken. Bij binnenkomst moet hij de genoemde prijs betalen aan een derde. Vervolgens wordt hij doorverwezen naar de ruimte waar de prostituee zich zonder enige voorzieningen bevindt. Toch besluit de verdachte gebruik te maken van de seksuele diensten van de prostituee. Later besluit hij een eigen recensie toe te voegen aan de genoemde website. Hierbij geeft hij aan dat de prostituee weinig actief was.

²¹ Zoals aangehaald in Cleiren/Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer 2012, p. 1945.

²² Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer

Na een anonieme tip over eventuele mensenhandel, besluit het Openbaar Ministerie een onderzoek in te stellen naar hetgeen plaatsvindt in het pand op het verlaten industrieterrein. Uiteindelijk wordt bovengenoemde derde, die bij binnenkomst het geld in ontvangst nam, als verdachte van mensenhandel aangehouden en de desbetreffende prostituee als slachtoffer/getuige gehoord. Er blijkt inderdaad sprake te zijn geweest van mensenhandel, in dit geval seksuele uitbuiting. Door de getuigenverklaring of bijvoorbeeld een onderzoek naar de IP-adressen op de «recensiewebsite», kan uiteindelijk de identiteit van de verdachte, die klant was van de prostituee, achterhaald worden.

Zodoende wordt ook deze verdachte aangehouden. Nu hij ondanks de genoemde signalen toch heeft besloten gebruik te maken van de seksuele diensten van het slachtoffer, kan hij vervolgd worden op grond van de nieuwe strafbaarstelling. In het onderhavige geval had hij redelijkerwijs moeten vermoeden dat de persoon die de seksuele diensten aanbood slachtoffer van mensenhandel was. De verdachte heeft de signalen van slachtofferschap genegeerd en aldus door zijn handelen bijgedragen aan het in stand houden van mensenhandel.

Een ander voorbeeld is de prostitué(e) die zichzelf aanbiedt op een onverlichte parkeerplaats. Op het moment dat de klant ernaar toe loopt komt hij twee mannen tegen die het geld voor de prostitué(e) incasseren. De vrouw spreekt geen Nederlands en kijkt naar de twee mannen voor de vertaling van wat zij moet doen. Dit zijn allemaal signalen van gedwongen prostitutie en een mogelijke mensenhandelsituatie.

Op dit moment is vervolging voor mensenhandel onder artikel 273f Sr niet goed denkbaar. Dit is alleen op grond van artikel 248 Sr mogelijk indien het slachtoffer minderjarig is. In zijn algemeenheid worden volgens het Openbaar Ministerie de klanten van meerderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting in dergelijke gevallen niet vervolgd omdat het moeilijk is het gedrag van de klant onder een bestaande strafbepaling te vangen. Dit wordt anders bij de inwerkingtreding van het in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde artikel 273g Sr.

6. Financiële paragraaf

Naar verwachting zal het van kracht worden van het onderhavige wetsvoorstel geringe financiële gevolgen met zich brengen. Door de voorgestelde strafbaarstelling is het mogelijk dat er in de sfeer van opsporing, vervolging en berechting een grotere inspanning kan worden verwacht. In hoeverre hiervan daadwerkelijk sprake zal zijn, is vooral afhankelijk van de prioriteit die aan het opsporen en vervolgen van het nieuwe delict zal worden gegeven. De initiatiefnemers gaan er van uit dat de opsporing en vervolging van de voorgestelde strafbaarstelling grotendeels in het kader van de bestaande inspanningen tegen mensenhandel en misstanden in de prostitutie zullen plaatsvinden. Zij zijn bovendien van mening dat het te beschermen belang, eventueel te maken extra financiële inspanningen rechtvaardigt.

7. Consultaties

Het wetsvoorstel is ter consultatie aangeboden aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tevens is het wetsvoorstel ter consultatie aangeboden aan het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten. Naar aanleiding van deze adviezen en consultaties zijn het wetsvoorstel en deze

memorie van toelichting op een aantal punten aangepast. Hieronder worden alle ontvangen adviezen besproken. Van de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba en van de Nederlandse Orde van Advocaten is geen reactie ontvangen.

Openbaar lichaam Bonaire

Het openbaar lichaam Bonaire is akkoord met de strekking van het wetsvoorstel en had verder geen aanvullende opmerkingen.²³

College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie

Het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (verder te noemen het College) heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.²⁴ Het College verwijst naar artikel 19 van het Verdrag van de Raad van Europa (2005) en de EU-richtlijn 2011/36 die beiden de strafbaarstelling van klanten in overweging geven aan de staten. Bovendien wijst het College op de oproep van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel om ter bestrijding van mensenhandel ook de vraagzijde aan te pakken. Het College vindt het belangrijk dat er in de praktijk wordt ingezet op de verantwoordelijkheid van de klant ook voor wat betreft de strafrechtelijke aansprakelijkheid, alsmede het melden van misstanden. Het College is van mening dat het voor klanten mogelijk moet blijven om uitbuitingssituaties of andere strafbare feiten te melden bij Meld Misdaad Anoniem. Dat blijft het geval.

Het College onderschrijft de plek die gekozen is voor dit wetsvoorstel door het te plaatsen in titel XVIII van het Wetboek van Strafrecht in een nieuw artikel 273g. Ten aanzien van de opsporing en bewijsvoering rondom mensenhandel wijst het College op het belang van gespecialiseerde opsporingsteams. Dat onderschrijven de initiatiefnemers.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (verder te noemen de Rapporteur) heeft met waardering kennis genomen van het wetsvoorstel.²⁵ Zij concludeert dat de strekking onder andere in overeenstemming is met haar aanbeveling in de Negende Rapportage mensenhandel (2013). De Rapporteur maakt twee opmerkingen bij het wetsvoorstel. Allereerst wijst ze op de positie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel waar de oorspronkelijke bepaling geen rekening mee hield. De tweede opmerking betreft het verschil in strafmaximum van vier jaar bij het wetsvoorstel en het strafmaximum op het delict mensenhandel en het delict verkrachting. Deze opmerkingen leiden tot een nota van wijziging waarin initiatiefnemers de hogere strafmaat in geval van een minderjarig slachtoffer toevoegen. De initiatiefnemers hebben bij de voorgestelde strafbedreiging aansluiting gezocht bij de maximale strafbedreiging op grond van artikel 248a Sr (verleiding) en 248b Sr (jeugdprostitutie). Zij hebben daartoe een nota van wijziging opgesteld voor wat betreft de minderjarige slachtoffers en daarvoor het strafmaximum verhoogd naar zes jaar.

²³ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer.

²⁴ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer.

²⁵ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (verder te noemen de NVvR) onderschrijft de gedachte dat dit wetsvoorstel een instrument kan zijn in de strijd tegen seksuele uitbuiting en mensenhandel.²⁶ De NVvR maakt vervolgens een drietal opmerkingen. Ten eerste vraagt de NVvR waarom niet gekozen is voor een bredere strafbaarstelling van een ieder die gebruik maakt van diensten wetende dat de dienstverrichter die diensten verleent als gevolg van uitbuiting. De initiatiefnemers verwijzen naar de aanbeveling van de Rapporteur in de Negende Rapportage²⁷ waarin de strafbaarstelling specifiek wordt aanbevolen voor 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, ten einde de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche te verkleinen.

De tweede opmerking ziet op een spijtoptantenregeling. Hoewel op het eerste gezicht niet onsympathiek, kennen de initiatiefnemers geen andere bepaling in het strafrecht die voorziet in een spijtoptantenregeling. Zij zien daarom geen aanleiding tot het wijzigen van het wetsvoorstel, maar wijzen er op dat het voor klanten mogelijk blijft om uitbuitingssituaties of andere strafbare feiten te melden, dat kan ook bij Meld Misdaad Anoniem. De derde opmerking betreft de praktijk van opsporing en vervolging. Hier kan verwezen worden naar de reactie van College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. Daarin wordt beschreven dat met een hoge kwaliteit van bewijsvoering en opsporing er succesvol tot vervolging kan worden overgegaan. Tegelijk voorziet het College met de initiatiefnemers dat de strafbaarstelling niet zal leiden tot een groot aantal jaarlijkse vervolgingen/veroordelingen, maar wel een aanvullend instrument is in de aanpak van mensenhandel.

Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak (verder te noemen de RvdR) heeft drie opmerkingen bij het wetsvoorstel.²⁸ Allereerst ziet de RvdR op het punt van de voorzienbaarheid de memorie van toelichting graag aangevuld om zodoende meer houvast te bieden voor de rechtspraktijk. De initiatiefnemers hebben de memorie van toelichting aangevuld. De RvdR vraagt naar de invulling van de woorden «weten» of «redelijkerwijs moet vermoeden». Onder het begrip «weten» valt ook de voorwaardelijke opzet, namelijk dat iemand de uitbuitingssituatie niet beoogde, maar wel op de koop toe nam. Ten aanzien van afweging met betrekking tot de formulering van de strafbaarstelling waarin zowel de schuld- als de opzetvariant haar plek heeft, wordt hier verwezen naar de hoofdstukken 4 en 5 van de memorie van toelichting. De derde opmerking handelt over de strafbedreiging. Hierover is reeds geschreven in reactie op de Nationaal Rapporteur. Ten aanzien van het voorstel tot een gedifferentieerde strafbepaling wijzen de initiatiefnemers op de vrijheid van het Openbaar Ministerie om de schuld dan wel opzet tot uitdrukking te brengen in de strafeis en het gemotiveerde vonnis waarin de rechter met redenen omkleed de straf uitspreekt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht)

²⁶ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer

²⁷ Negende Rapportage van de Nationaal Rapporteur, Aanbeveling 3.2, p.318

²⁸ Deze reactie is als elektronische bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd en is ter inzage gelegd in het Centraal Informatiepunt (CIP) van de Tweede Kamer

Hierboven is al ingegaan op de overwegingen van de initiatiefnemers om degene die seksuele handelingen verricht met een ander, terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de betrokken persoon daartoe is gedwongen of bewogen, strafbaar te stellen. Zoals uit het voorgaande mag blijken is naar de mening van de initiatiefnemers het te beschermen belang bij de strafbaarstelling de positie van het slachtoffer van mensenhandel in de prostitutie. Om die reden wordt voorgesteld om de strafbaarstelling in titel XVIII van het Wetboek van Strafrecht te plaatsen (misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid) en wel na artikel 273f met betrekking tot mensenhandel. Hoewel deze strafbaarstelling geen vorm van mensenhandel in zichzelf is, wordt wel hetzelfde belang beschermd als bij artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Bij de voorgestelde strafbaarstelling wordt namelijk gebruik gemaakt van diensten waarvoor een ander niet uit vrijheid kiest, en waardoor grondrechten als de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid worden geschonden. Vandaar dat plaatsing van het nieuwe artikel direct na artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht voor de hand ligt.

Seksuele handelingen

De initiatiefnemers hebben er voor gekozen om de voorgestelde strafbaarstelling van de klant van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel te verbinden aan het ruime begrip van «seksuele handelingen». Ook in het eerdergenoemde wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) wordt het begrip «seksuele handelingen» gebruikt. Hierin wordt tevens de term «seksuele diensten» gebruikt.²⁹ Tijdens de behandeling van de Wrp is aandacht gevraagd voor het verschil tussen «seksuele diensten» en «seksuele handelingen». In antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie antwoordde de Minister van Veiligheid en Justitie als volgt:

«De kern van prostitutie bestaat uit verrichten van seksuele handelingen. In artikel 1 komt dat begrip drie keer voor, steeds in combinatie met «betaling» en «een ander». Met «seksuele diensten» wordt bedoeld op dergelijke handelingen, maar omdat handelingen niet kunnen worden aangeboden, is om taalkundige redenen op de twee plaatsen waar die constructie wordt gebruikt (artikel 1 en artikel 29, eerste lid), gekozen voor «diensten». Ik acht het niet nodig in een afzonderlijke begripsbepaling de verhouding tussen deze begrippen te expliciteren, aangezien hieromtrent naar mijn mening geen misverstand kan bestaan.»³⁰

De initiatiefnemers sluiten zich hierbij aan. Ook zij zien geen inhoudelijke verschillen tussen «seksuele diensten» en «seksuele handelingen».

De term «diensten» komt voor in de hierboven aangehaalde EU-richtlijn 2011/36. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 18, vierde lid, van deze richtlijn lidstaten aanbevolen om in het kader van het doeltreffender maken van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel «maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting». Bij de implementatie van deze richtlijn is

²⁹ Kamerstukken I 2010/11, 32 211, nr. A, novelle aanhangig; Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2. In artikel 1 van het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt de klant gedefinieerd als degene die gebruik maakt van de door een exploitant van een prostitutiebedrijf of een prostituee aangeboden seksuele diensten. In artikel 29 van dat wetsvoorstel wordt degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostituee zonder dat hij op bij algemene maatregel van bestuur bepaalde wijze is nagegaan of de prostituee is ingeschreven in het landelijk register van prostituees strafbaar gesteld.

In de novelle (Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2) wordt voorgesteld het landelijk register van prostituees te laten vervallen. Daaruit vloeit voor dat ook de strafbaarstelling zoals in artikel 29 van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche anders zal worden vormgegeven.

³⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 68.

echter de term «seksuele handelingen» in het Wetboek van Strafrecht gehandhaafd. Gezien het feit dat er geen inhoudelijke verschillen tussen «seksuele handelingen» en «seksuele diensten» bestaan geven de initiatiefnemers er de voorkeur aan geen nieuwe term in het Wetboek van Strafrecht te introduceren en stellen zij voor om de voorgestelde strafbaarstelling te verbinden aan de term «seksuele handelingen». Voor de vervulling van de delictsomschrijving is het niet nodig dat de klant betaalt voor het verrichten van de seksuele handelingen.

Slachtofferschap van mensenhandel

Daar waar in het kader van de voorziene strafbaarstelling wordt gesproken over slachtoffers van mensenhandel of uitbuiting wordt bedoeld op degenen die zich onder de in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, Sr bedoelde omstandigheden beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Daar zowel de genoemde omstandigheden als het begrip «beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling» in het kader van het strafrecht bekend zijn, achten de initiatiefnemers het niet nodig dit nader toe te lichten. Op de signalen die op dit slachtofferschap duiden, is hierboven reeds ingegaan.

Weet of redelijkerwijs moet vermoeden

Voor de toelichting van deze bestanddelen verwijzen de initiatiefnemers naar het algemene deel van deze toelichting, in het bijzonder hoofdstuk 5 Hoofdlijnen wetsvoorstel, onderdeel delictsomschrijving.

Strafbedreiging

De kern van de strafwaardigheid ligt bij het laakbare gebruik van de uitbuitings situatie. De initiatiefnemers zien op andere plaatsen in het Wetboek van Strafrecht artikelen die een gelijkaardig beschermd belang kennen. Zij denken daarbij aan artikel 248a Sr (verleiding) en wel meer specifiek het element van «door gebruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding» een persoon onder de 18 jaar aanzetten tot ontuchtige handelingen. Daarnaast is er wat betreft beschermd belang een vergelijking te maken met artikel 248b Sr (jeugdprostitutie) waar de kern van de strafwaardigheid bij het gebruik van jeugdigen ligt. Naar het voorbeeld van deze artikelen achten de initiatiefnemers in het kader van het voorliggend wetsvoorstel een strafbedreiging van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie gepast.

Artikel II (286g van het Wetboek van Strafrecht BES)

Het is staand beleid dat in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de strafrechtelijke bescherming tegen daden van mensenhandel zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de materiële strafwetgeving van Nederland. Om die reden wordt thans ook voorgesteld de strafbaarstelling van het gebruik van prostituees die slachtoffer van mensenhandel zijn in het Wetboek van Strafrecht BES in te voeren. Dit gebeurt door invoeging van een nieuw artikel 286g.

Artikel III

Dit artikel stelt de citeertitel van deze wet vast.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze wet. Inwerkingtreding vindt zo spoedig mogelijk plaats, namelijk op de dag na uitgifte in het Staatsblad.

Segers
Rebel
Kooiman