

Vergaderjaar 2016–2017

**34 091**

## **Voorstel van wet van de leden Segers, Volp 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 prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel)**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 25 oktober 2016

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Inleiding**

De fractieleden van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefvoorstel. Zij onderkennen het belang van het tegengaan, opsporen en vervolgen van mensenhandel en uitbuiting die het gevolg daarvan is, waaronder gedwongen prostitutie. De leden achten het van belang dat daartoe uiteenlopende middelen worden ingezet, variërend van «zachte» instrumenten als bewustwording en voorlichting, tot harde strafrechtelijke en bestuurlijke middelen. Zij hebben nog vragen over de betekenis van dit initiatiefvoorstel in dit kader.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel dat de strafbaarstelling introduceert in het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) van degene die seksuele handelingen verricht met een prostitué(e), terwijl hij of zij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de prostitué(e) een slachtoffer is van mensenhandel. Deze leden leggen de initiatiefnemers graag nog enkele vragen voor.

<sup>1</sup> Samenstelling: Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD), Sietsma (CU)

De fractieleden van **GroenLinks** onderschrijven van harte het belang van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers. Bij het onderhavige initiatiefvoorstel hebben zij echter een aantal serieuze twijfels over de noodzaak en vooral de effecten ervan, die zij hierbij graag naar voren willen brengen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van de leden Segers, Volp en Kooiman inzake de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel. Zij prijzen de indieners voor dit initiatief. Deze leden delen de inzet van de indieners om het kwaad van gedwongen prostitutie en mensenhandel aan te pakken en in te dammen. Zij maken van de gelegenheid gebruik om enkele verduidelijkende vragen te stellen.

De **SGP**-fractieleden vinden de strijd tegen mensenhandel erg belangrijk. Zij zijn daarom van mening dat de wetgeving rond mensenhandel en prostitutie stevig aangescherpt dient te worden. Juist omdat dwang veel voorkomt in deze sector, is er – als er niet gekozen wordt voor een verbod op prostitutie – zeker noodzaak om uitbuiting en mensenhandel strafbaar te stellen. Vanuit dat oogpunt delen zij de intentie van de initiatiefnemers. De voornoemde leden hebben echter nog wel enkele vragen.

## 2. Nut en noodzaak

De leden van de **CDA**-fractie vragen de initiatiefnemers nog eens helder het primaire doel van het initiatiefvoorstel te verwoorden. Zij lezen dat het een «duidelijker normatieve werking»<sup>2</sup> meebrengt en «een grotere bewustwording bij prostituanten»<sup>3</sup>. Is dit het eigenlijke of meest wezenlijke doel van het initiatiefvoorstel? Is de primaire betekenis een symbolische? En hoe zien de initiatiefnemers dit in het licht van een effectieve bestrijding van de bedoelde misstanden en het doel van strafwetgeving in het bijzonder? Deze vragen stellen de CDA-fractieleden ook aan de regering.

De initiatiefnemers signaleren een leemte in de huidige wetgeving die zij met dit initiatiefvoorstel willen vullen. Tegelijk stellen zij dat het niet duidelijk is of er sprake van een leemte is, omdat er in de praktijk geen vervolging heeft plaatsgevonden van een klant in de in het initiatiefvoorstel beschreven omstandigheid, althans waar het gaat om een meerderjarige prostitué(e). Het gaat slechts om «quickscans» van interpretaties.<sup>4</sup> Betekent het feit dat er geen vervolging is ingesteld om de huidige wetgeving te testen niet dat het ofwel niet een prioriteit is c.q. niet effectief genoeg is om de misstanden op deze wijze via de klant te bestrijden, ofwel dat het bewijstechnisch als onhaalbaar wordt gezien? De leden van de CDA-fractie wijzen in dit verband ook op de tekstpassage op pagina 6 bovenaan van de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State<sup>5</sup>. Aan de regering stellen de voornoemde leden graag dezelfde vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts nog geen helder zicht op de samenhang tussen het voorliggende initiatiefvoorstel en het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche<sup>6</sup>. Dit

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 5, p. 4.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 5, p. 4.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 5, p. 4.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 5, p. 6.

<sup>6</sup> Kamerstukken 32 211.

laatste voorstel beoogt een uniforme landelijke vergunningplicht in te voeren. De vergunde sector is legaal; de niet-vergunde sector die wel vergunningplichtig is, is illegaal. Wanneer de voornoemde leden dit goed zien, kan tegen die laatste sector opgetreden worden ongeacht of sprake is van mensenhandel of gedwongen prostitutie. Bij opsporing zullen gevallen van prostitutie die het onderhavige initiatiefvoorstel beoogt te bestrijken, eveneens aangepakt worden. Bij de vergunde sector is het de wet die de kaders aangeeft, en is het het openbaar bestuur dat bij de vergunningverlening nadere voorwaarden stelt. Overtreding van die voorwaarden en het handelen in strijd met de wet kan worden opgespoord en vervolgd. Dat betekent in de ogen van de CDA-fractieleden dat ook de gevallen die dit initiatiefvoorstel bestrijkt, aangepakt kunnen worden. Zien zij dit goed? Het bovenstaande roept dan de vraag naar de meerwaarde van dit voorstel rijzen waar het om de bescherming van het slachtoffer gaat. De voornoemde leden zien een zorgvuldige reactie op deze analyse en de beantwoording van deze vraag graag tegemoet, en stellen deze vragen ook aan de regering.

Vanzelfsprekend onderschrijven de leden van de **D66**-fractie het belang van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers ervan. De huidige wet voorziet echter reeds in bepalingen die zien op de strafbaarstelling van het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander (artikel 273f, eerste lid, onder 6, van het WvSr) en in de strafbaarstelling van verkrachting (artikel 242 van het WvSr) en aanranding (artikel 246 van het WvSr). Graag ontvangen de leden van deze fractie een uitgebreide nadere toelichting van de initiatiefnemers waarom deze wetsartikelen niet zouden volstaan en waarom zij van mening zijn dat de wet naast deze bestaande artikelen moet voorzien in een specifieke strafbaarstelling van deze delicten jegens prostitué(e)s.

De fractieleden van **GroenLinks** vragen of de strafbaarstelling van misbruik van slachtoffers van mensenhandel niet al voldoende is geregeld. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat de opzetvariant een brede reikwijdte kan hebben via de voorwaardelijke opzet, omdat hier de situatie onder valt dat de prostituant bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de prostitué(e) slachtoffer is van mensenhandel.<sup>7</sup> Waarom kiezen de initiatiefnemers hier niet voor?

Daarnaast biedt het strafrecht de mogelijkheid van het bestraffen voor verkrachting of aanranding, of eventueel het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander. Volgens de initiatiefnemers zijn deze varianten nog nauwelijks benut voor vervolging vanwege de hoge drempel voor de bewijsvoering. De fractieleden van GroenLinks vinden dit een weinig overtuigend argument om daarom nu nieuwe strafrechtelijke bepalingen te introduceren. Is het niet verstandiger om eerst jurisprudentie uit te lokken, voordat het strafrechtelijk instrumentarium wordt uitgebreid? Uit een quickscan strafbaarheid van de klant uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen, bleek bovendien dat zelfs al ten aanzien van een redelijk vermoeden van slachtofferschap veelal dezelfde bewijsgeving nodig zal zijn als die voor het hardmaken van opzet op de uitbuiting.<sup>8</sup>

De leden van de **ChristenUnie**-fractie merken op dat de indieners de noodzaak van het initiatiefvoorstel onder andere staven met cijfers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 4, p. 5–6.

<sup>8</sup> K. Lindenberg, «Prostituut en strafrecht. Quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituut bij mensenhandel en minderjarigheid», Rijksuniversiteit Groningen 2014, p. 4.

(hierna: Nationaal Rapporteur Mensenhandel) uit 2013 en de Criminaliteitsbeeldanalyse Seksuele uitbuiting 2012 van de politie. Staven de meer actuele cijfers wat betreft de indieners de noodzaak van het initiatiefvoorstel? Kunnen de indieners daar meer inzicht in geven?

De ChristenUnie-fractieleden vinden het overigens opmerkelijk dat het aantal meldingen van mensenhandel en het aantal mensenhandelzaken is gedaald in 2015 en dat de duur van gevangenisstraffen die rechters voor mensenhandel opleggen, afneemt, zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar onlangs uitgekomen Monitor Mensenhandel constateerde<sup>9</sup>. Geven politie en regering hier voldoende prioriteit aan? Is de op Prinsjesdag aangekondigde intensivering van de aanpak van mensenhandel volgens de indieners afdoende om de trend te keren en mensenhandel adequaat aan te pakken? En gaat het voorliggende initiatiefvoorstel ertoe bijdragen de trends te keren en ook het aantal toenemende technische sepoets te verminderen?

Uit dezelfde rapportage blijkt dat verdachten van mensenhandel geregeld redelijk jong zijn. Ruim één op de vijf verdachten in 2015 is adolescent (18–22 jaar) of zelfs nog minderjarig.<sup>10</sup> Is dit gegeven voor de indieners reden om te pleiten voor aanvullende maatregelen, zoals het instellen van een minimumleeftijd voor klanten van prostitué(e)s van bijvoorbeeld 18 of 21 jaar?

De leden van de **SGP**-fractie vragen in hoeverre op basis van de tekst van het voorliggende initiatiefvoorstel de kans aanwezig is dat er sneller vervolgd zal worden op basis van dit wetsartikel in plaats van op basis van het delict mensenhandel (artikel 273f van het WvSr).

### 3. Reikwijdte van het initiatiefvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State opent met de zin dat het in het wetsvoorstel gaat om een prostitué(e) die daartoe «gedwongen of bewogen, dat wil zeggen een slachtoffer van mensenhandel is.»<sup>11</sup> Beogen de initiatiefnemers hiermee uit te drukken dat het gedwongen of bewogen zijn tot prostitutie per definitie al «mensenhandel» is? Betekent het feit dat iemand slachtoffer is van mensenhandel en tevens in de prostitutie werkzaam is, per definitie dat er sprake is van gedwongen of daartoe bewogen prostitutie? Kunnen de initiatiefnemers de samenhang tussen deze situaties in het licht van de concrete formulering van de voorgestelde strafbepaling nog eens scherp benoemen? En hoe ziet de regering dit?

Het voorliggende initiatiefvoorstel focust voor het eerst in de vaderlandse (wets)geschiedenis nadrukkelijk op de vraagzijde, op de klant; afgezien van de vergewisplicht die in het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche zat, maar die het einde van dat wetgevingstraject niet heeft gehaald. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vinden het opmerkelijk dat pas anno 2014/2016 recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid die een bezoeker van prostitué(e)s draagt. Immers, artikel 273f, eerste lid, onder 6, van het WvSr biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten, zoals onder anderen de indieners duidelijk aantonen. Begrijpen deze leden het goed dat het doel van de

<sup>9</sup> Rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, «Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011–2015», 2016, p. 14 en 43.

<sup>10</sup> Rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, «Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011–2015», 2016, p. 9.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 5, p. 1.

indieners daarbij niet zozeer is om in generieke zin klanten van prostitué(e)s aan te pakken, maar veeleer klanten van slachtoffers van mensenhandel?

De leden van de **SGP**-fractie hebben nog vragen over de reikwijdte van dit initiatiefvoorstel. Onder meer tijdens het rondetafelgesprek in de Eerste Kamer over dit thema bleek dat er discussie mogelijk is over de bestuurlijke dan wel strafrechtelijke bevoegdheden rond prostitué(e)s die vanuit huis werken.<sup>12</sup> Kan een klant die zich beroept op het feit dat een prostitué(e) adverteert als «zelfstandige», er per definitie van uitgaan dat er geen sprake is van uitbuiting? Of is ook in een dergelijk geval nog steeds vervolging mogelijk? Hoe verhoudt zich dit dan tot de noodzakelijke «bewuste schuld»? Kan een klant zich nu verschuilen achter het feit dat hij of zij het niet wist dan wel bij wetenschap daarvan zeker geen gebruik zou hebben gemaakt van de diensten van deze prostitué(e)? Is de consequentie van de aanscherping van de strafbaarstelling dat in de legale sector geen of nagenoeg geen vervolging mogelijk is op basis van deze wetsbepaling?

#### 4. Culpa en bewijsvoering

De leden van de **VVD**-fractie hebben vragen over de handhaafbaarheid van dit initiatiefvoorstel. Zo vragen zij of en wanneer het voor een prostituant voorzienbaar is dat hij strafrechtelijk aansprakelijk is. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is dat immers noodzakelijk. De initiatiefnemers geven als voorbeeld een klant die via internet in contact komt met een prostitué(e), waarbij de pooier heeft afgedwongen gedurende het bezoek in de kamer ernaast te verblijven. Weet een klant dat dan altijd? Hoe valt dat te bewijzen? Kunnen de initiatiefnemers nog andere voorbeelden geven?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies opgemerkt dat mensenhandel als delict lastig te bewijzen is.<sup>13</sup> De initiatiefnemers hebben hierop gereageerd door aan te geven dat zij door gesprekken met betrokkenen van het Openbaar Ministerie, de politie en hulpverleningsorganisaties gesterkt zijn in hun opvatting dat dit initiatiefvoorstel in de praktijk toegevoegde waarde zal hebben. Hiermee hebben zij niet echt antwoord gegeven op de vraag hoe zij de bewijsbaarheid van mensenhandel als delict voor zich zien. De VVD-fractieleden ontvangen graag alsnog een reactie op deze vraag.

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen aan de voorgestelde strafbepaling de culpavariant toe te voegen. Net als onder meer de Afdeling advisering van de Raad van State<sup>14</sup> en de Vereniging voor Vrouw en Recht «Clara Wichmann»<sup>15</sup>, plaatsen de leden van de **D66**-fractie, met het oog op de handhaafbaarheid en voorzienbaarheid, vraagtekens bij het opnemen van culpa («ernstige reden om te vermoeden») in deze strafbepaling.

De initiatiefnemers geven zelf aan dat de bewijsvoering niet eenvoudig zal zijn en dat het niet zal gaan om een groot aantal jaarlijkse veroordelingen. Er zullen, zo merken de initiatiefnemers ook op, zeer hoge eisen moeten worden gesteld aan de kwaliteit van de opsporing.<sup>16</sup> Verwachten de

<sup>12</sup> Rondetafelgesprek gehouden op 13 september 2016; Kamerstukken I 2016/17, 33 885, B.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 4, p. 4.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 4, p. 1–2.

<sup>15</sup> Brief van de Vereniging voor Vrouw en Recht «Clara Wichmann» van 2 oktober 2016, griffienummer: 159914.01.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 4, p. 5; Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 5, p. 11.

initiatiefnemers dat er voldoende politiecapaciteit is om deze taak aan te kunnen, en zo ja, op welke gronden? En, zo vragen de voornoemde leden, hoe zien de initiatiefnemers de bewijsvoering voor zich van deze zeer lastig te bewijzen delicten?

Bovendien geven ook het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (hierna: Verdrag van Warschau) en de richtlijn 2011/36/EU geen aanleiding om naast de opzetvariant tevens een culpavariant op te nemen in nationale wetgeving. Zo bepaalt deze richtlijn: «In Richtlijn 2009/52/EG zijn sancties vastgesteld voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die, zonder te zijn verdacht van of veroordeeld wegens mensenhandel, werk of diensten laten verrichten door een persoon van wie zij weten dat hij het slachtoffer van mensenhandel is. *De lidstaten dienen daarnaast de mogelijkheid te overwegen sancties op te leggen aan eenieder die diensten, van welke aard ook, laat verrichten door iemand in de wetenschap dat deze persoon het slachtoffer van mensenhandel is* [cursivering toegevoegd]. Deze ruimere strafbaarstelling zou ook kunnen gelden voor het gedrag van werkgevers van legaal verblijvende onderdanen van derde landen en burgers van de Unie, en voor de gebruikers van seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel, ongeacht hun nationaliteit.»<sup>17</sup> De D66-fractieleden vragen de initiatiefnemers hierop een reactie te geven.

De leden van de **GroenLinks**-fractie wijzen erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State van oordeel is dat strafbaarstelling van het misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel in het geval de prostituant wetenschap heeft van het slachtofferschap, voldoende is voor de normatieve werking, en in lijn met de richtlijn 2011/36/EU en het Verdrag van Warschau. Zij onderschrijft daarom de opzetvariant, maar plaatst grote twijfels bij de culpavariant in verband met de in het strafrecht vereiste voorzienbaarheid en de daarmee samenhangende rechtszekerheid.<sup>18</sup> Inmiddels is het initiatiefvoorstel aangepast met de vervanging van het criterium «redelijk vermoeden» door «ernstige reden om te vermoeden». De voornoemde leden achten dit vanwege de hogere drempel een verbetering, maar zien nog steeds de risico's voor de voorzienbaarheid, nu dit criterium niet duidelijk is afgebakend en daarom voor meerdere interpretaties vatbaar is. Op grond waarvan menen de initiatiefnemers dat het voor een klant kenbaar moet zijn wanneer hij onder deze strafbaarstelling valt? Veel signalen beschreven in de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State<sup>19</sup> zijn zo algemeen dat zij op elke sekswerker van toepassing kunnen zijn, zoals: online adverteren, werven via mond-tot-mondreclame, thuis ontvangen, of negatieve emoties tonen. Delen de initiatiefnemers de observatie van de leden van de GroenLinks-fractie dat er in de praktijk vaker sprake zal zijn van ingewikkelde situaties die niet eenvoudig te duiden zijn, zeker wanneer de prostitué(e) er belang bij heeft om zijn of haar slachtofferschap te verbergen? Is het de initiatiefnemers bekend dat ook in het kader van opsporing met specialisten wordt gewerkt om signalen van mensenhandel te kunnen herkennen? Zo ja, op welke wijze kan dan in alle situaties van klanten worden verwacht dat zij daarin bij een eerste contact in slagen? En hoe valt te verwachten dat rechters uit de voeten kunnen met een vaag begrip als «ernstige reden om te vermoeden» en moeilijke bewijsbare zaken? Op welke gronden menen de initiatiefnemers dat rechters tot veroordelingen zullen komen of dat er consistente jurisprudentie uit zal volgen?

<sup>17</sup> Richtlijn 2011/36/EU, paragraaf 26.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 4, p. 1–2.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 5, p. 10.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie willen graag wijzen op het volgende. Met het door de initiatiefnemers verwerkte amendement-Van Tongeren<sup>20</sup> zijn de woorden «of redelijkerwijs moet vermoeden» in de artikelen 273g en 286g van het initiatiefvoorstel gewijzigd in «of ernstige reden heeft om te vermoeden» en daarmee is de oorspronkelijke culpavariant verzaamd. Hoe werkbaar is de nieuwe culpavariant voor het Openbaar Ministerie in vergelijking met de oorspronkelijke variant? In hoeverre is de kans op het welslagen van een strafzaak hiermee verkleind?

De **SGP**-fractieleden lezen in de toelichting op de derde nota van wijziging dat de «zinsnede «redelijkerwijs moet vermoeden» in de strafbepaling [is] vervangen door «ernstige reden heeft om te vermoeden». Het betreft hier bewuste schuld. Dat betekent dat iemand pas strafbaar is als het niet anders kan dan dat hij zich bewust was van het slachtofferschap van mensenhandel. Het gaat hier om de zwaarste vorm van schuld.»<sup>21</sup> Hoewel zij begrijpen dat de initiatiefnemers ervoor gekozen hebben omdat het initiatiefvoorstel anders mogelijk geen meerderheid zou halen, lijkt de consequentie hiervan wel te zijn dat de bewijslast erg zwaar wordt. Hebben de indieners de indruk dat het nog mogelijk is om te bewijzen dat er sprake is van daadwerkelijke bewuste schuld? Is dat niet nagenoeg onmogelijk? Aan welke feiten moet dan gedacht worden om dit te bewijzen? Kan de term «redelijkerwijs» in dit verband eigenlijk wel gemist worden? Is het voorstel op deze manier nog wel een steun in de rug voor onder meer de politie en het Openbaar Ministerie?

## 5. Meldingsbereidheid

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de initiatiefnemers erop hopen dat klanten van prostitué(e)s ook «bondgenoten» kunnen worden in de strijd tegen mensenhandel en misstanden willen melden, eventueel via «Meld Misdaad Anoniem». Hoe reëel is deze verwachting? Kunnen de initiatiefnemers daarover specifiek zijn? Is een rol van «bondgenoot» en potentiële verdachte wel met elkaar te verenigen? Dit is zeker een kwestie wanneer er een onheldere grens is tussen het reeds of nog niet verrichten van verboden handelingen. Deze vragen stellen de voornoemde leden ook aan de regering.

Een zorg bij de introductie van de culpa betreft de signaleringsfunctie van klanten en hun daarmee samenhangende meldingsbereidheid van misstanden, zo merken de fractieleden van **D66** op. Vele partijen, onder meer het Platform SeksWerkExpertise, geven aan dat het initiatiefvoorstel slechts is geschreven voor situaties waarbij het zeer helder is dat er sprake is van een misstand, bijvoorbeeld als iemand fysiek gehavend in een kelderbox zit opgesloten met bewakers voor de deur. In de praktijk, zo schrijft het Platform, is een situatie meestal niet zo duidelijk en eenduidig, en is het niet eenvoudig voor een klant om te voorzien of er sprake is van dwang of misbruik.<sup>22</sup> Ook de Afdeling advisering van de Raad van State acht het voor een prostituant in de culpavariant onvoldoende voorzienbaar wanneer hij strafrechtelijk aansprakelijk is.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 091, nr. 13.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 091, nr. 16, p. 1.

<sup>22</sup> Brief van SeksWerkExpertise van 23 september 2016, griffinummer: 159914.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 4, p. 1-2.

In 2014 stelde de GGD Amsterdam vast dat 70% van de klanten zich verantwoordelijk voelt voor misstanden en dat 40% bereid is om hier melding van te doen bij de instanties.<sup>24</sup> De initiatiefnemers zeggen hier op hun beurt het volgende over: «Dat er op dit moment nog onvoldoende bewustwording is blijkt uit cijfers van het onderzoek van de GGD Amsterdam waarin op het moment van onderzoek slechts voor een minderheid van de klanten gold dat zij daadwerkelijk contact op zouden nemen met de autoriteiten in geval van duidelijke signalen van ernstige misstanden.»<sup>25</sup> Nu komt het de D66-fractieleden voor dat 40% niet weggezet kan worden als een verwaarloosbare «minderheid». En, los daarvan, achten de initiatiefnemers het aannemelijk dat klanten, wanneer zij *na* een bezoek vermoeden dat er wel eens iets mis zou kunnen zijn bij de door hun bezochte prostitué(e), daar nog melding van gaan doen terwijl ze strafbaar zijn? En zo ja, om welke reden? Delen de initiatiefnemers deze zorgen omtrent een mogelijke afname van meldingsbereidheid van klanten? En wat is de reactie van de initiatiefnemers op de zorgen van Belangenvereniging PROUD dat dit initiatief wat hen betreft niet bijdraagt aan de veiligheid van prostitué(e)s<sup>26</sup>?

Eén van de doelstellingen van voorliggend initiatiefvoorstel is het vergroten van de het bewustzijn van klanten omtrent uitbuiting en dwang. Waarom zou dat niet door middel van informatie en campagnes kunnen worden bevorderd, zo vragen de **GroenLinks**-fractieleden. De campagne «Meld Misdaad Anoniem» leverde veel meldingen op. Uit een recent onderzoek van de GGD Amsterdam blijkt dat bijna 70% van de klanten zich verantwoordelijk voor misstanden in de prostitutiesector voelt. Van de klanten is ruim veertig procent bereid om melding te doen van misstanden. Zij noemen echter als meest belemmerende factoren om te melden: een gebrek aan eenduidige en betrouwbare informatie over misstanden, onvoldoende vertrouwen in de eigen oordeelsvorming, stigmatisering vanuit de overheid, en wantrouwen in de aanpak van misstanden.<sup>27</sup> Zijn de initiatiefnemers niet bevreesd dat de drempel om misstanden te melden, met de strafbaarstelling wordt vergroot? Hoe voorkomen zij dat? En weegt dit risico op tegen de strafbaarstelling, daarbij in aanmerking genomen dat de handhaafbaarheid en vervolgbaarheid wellicht grote problemen zal opleveren? Hebben de initiatiefnemers zich verdiept in de belasting die het mogelijke getuigen door slachtoffers van mensenhandel met zich brengt? Zo ja, wat zijn zij daarover te weten gekomen en hoe menen zij deze belasting te kunnen voorkomen of minimaliseren?

## 6. Overige

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe het onderhavig initiatiefvoorstel zich verhoudt tot de novelle<sup>28</sup> die ook bij de Eerste Kamer in behandeling is. Stel dat beide wetsvoorstellen worden aangenomen, en er is sprake van een prostituant die seksuele handelingen verricht met een prostituee van 20 jaar waarvan hij redelijkerwijs kon vermoeden dat deze slachtoffer is van mensenhandel: kan hij dan maximaal een jaar of vier jaar opgelegd krijgen?

<sup>24</sup> Rapport van de GGD Amsterdam, «*In gesprek met de klant. Een onderzoek naar klanten van prostituees en hun rol bij de aanpak van misstanden.*», 2014/3, p. 6.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 091, nr. 4, p. 4.

<sup>26</sup> Kamerstukken I 2016/17, 33 885, B, p. 6.

<sup>27</sup> Rapport van de GGD Amsterdam, «*In gesprek met de klant. Een onderzoek naar klanten van prostituees en hun rol bij de aanpak van misstanden.*», 2014/3, p. 6.

<sup>28</sup> Novelle Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche; Kamerstukken 33 885.



Het komt de **D66**-fractieleden voor dat het initiatiefvoorstel is opgesteld zonder contact te hebben gezocht met leden van de beroepsgroep zelf. Is dat inderdaad zo, en zo ja, waarom hebben de initiatiefnemers hen niet betrokken bij het opstellen van dit voorstel?

Waarom kiezen de initiatiefnemers ervoor om het misbruik van slachtoffers van mensenhandel in andere beroepssectoren ongemoeid te laten, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie. Beschouwen de initiatiefnemers het als positief dat het initiatiefvoorstel bijdraagt aan de verdere criminalisering van de seksbranche, vooral nu het zich alleen richt op mensenhandel in de prostitutie? Wat is de appreciatie van de initiatiefnemers van de observatie van Amnesty International dat decriminalisering van sekswerk een essentiële voorwaarde is om de mensenrechten van sekswerkers te beschermen, en dat maatregelen die stigmatisering en marginalisering van sekswerkers bevorderen, hun bescherming tegen dwang en geweld juist aantasten<sup>29</sup>?

Hebben de initiatiefnemers ook sekswerkers geconsulteerd over hun initiatiefvoorstel? Zo nee, waarom niet? Zijn zij op een andere manier ingegaan op de bezwaren die een aantal van hen hebben geuit, waaronder het risico van verdere stigmatisering en beschadiging van hun maatschappelijke positie?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de initiatiefnemers en de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Van Dooren

---

<sup>29</sup> <https://www.amnesty.nl/mensenrechten/encyclopedie/prostitutie-sekswerkers-en-mensenrechten>.