

Vergaderjaar 2019–2020

34 091

Voorstel van wet van de leden Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik 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)

G

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 19 november 2019

De memorie van antwoord² en de reactie van de regering op het voorlopig verslag³ hebben de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord van de initiatiefnemers en van de reactie van de regering op het voorlopig verslag. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **FVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Deze leden leggen de initiatiefnemers en de regering graag nog een vraag voor.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en het beantwoorden van de eerder gestelde vragen. Daaruit blijkt het belang van het tegengaan, gedwongen prostitutie. Deze 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. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD)

² Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E.

³ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, F.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse de beantwoording van de regering en de initiatiefnemers gelezen ten aanzien van het wetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel. Naar aanleiding van de beantwoording hebben de leden nog wel enkele vragen ter verduidelijking aan zowel de initiatiefnemers als de regering.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord van de initiatiefnemers en van de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid, waarin de Minister ingaat op bepaalde aspecten van het initiatiefwetsvoorstel. De leden van de D66-fractie benadrukken dat zij mensenhandel verwerpelijk vinden en tegen misbruik van prostituees zijn. Deze leden hebben nog enkele vragen. De vragen die de leden van de D66-fractie hebben zien toe op de juridische onderbouwing van het initiatief wetsvoorstel, de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid, aspecten waaraan de Eerste Kamer bij de behandeling van wetsvoorstellen bijzondere aandacht hoort te verlenen.

2. Wetsvoorstel regulering sekswerk

De leden van de fractie van de **VVD** constateren dat vrijwel tegelijkertijd met de reactie van de regering op het voorlopig verslag het wetsvoorstel regulering sekswerk vrijgegeven is voor (internet)consultatie⁴. In dit wetsvoorstel wordt ook nadrukkelijk de relatie met mensenhandel gelegd. De leden van de VVD-fractie willen graag van zowel de initiatiefnemers als van de regering nadere verduidelijking van de relatie tussen het initiatiefvoorstel en dit nieuwe wetsvoorstel. Daar waar in de toelichting op het wetsvoorstel regulering sekswerk wordt gesteld dat gekozen is voor een nieuw wetsvoorstel en niet voor aanpassing van het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche⁵ en de tussentijds ingediende novelle⁶, omdat dat zou leiden tot een verbrokkeld geheel, is het initiatiefvoorstel niet geïncorporeerd⁷. De leden van de VVD-fractie kunnen zich voorstellen dat daaraan formele en hoffelijkheids-overwegingen ten grondslag liggen, maar een integrale wet maakt de wetgeving toch eenvoudiger uitvoerbaar? Of is het verschil in strafmaat voor de klant en de handhaafbaarheid van de wet de reden dat de beide voorstellen niet zijn samengevoegd?

Kennen de initiatiefnemers het wetsvoorstel dat de regering in consultatie heeft gegeven, waarbij illegale prostitutie strafbaar wordt gesteld, zo vragen de leden van de fractie van **D66**. Volgens Staatssecretaris Broekers-Knol wordt degene die seks wil hebben met een prostituee wetend dat deze niet de vereiste vergunning voor sekswerk heeft, strafbaar. Bovendien wordt de pooier of sekswerkexploitant die de diensten aanbiedt van een prostituee zonder vergunning eveneens strafbaar⁸. De leden van de fractie van D66 vragen de initiatiefnemers gedetailleerd uiteen te zetten in hoeverre hun voorstel van wet iets toevoegt aan wat de regering voorstelt. Zijn er volgens de initiatiefnemers slachtoffers van mensenhandel die desondanks toch een vergunning voor sekswerk hebben kunnen verkrijgen? Indien een prostituee aan de klant

⁴ Wetsvoorstel regulering sekswerk. Consultatieversie. Te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/sekswerk>

⁵ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 211, nr. 2.

⁶ Novelle Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche; Kamerstukken 33 885.

⁷ Wetsvoorstel regulering sekswerk. Consultatieversie. Memorie van toelichting, blz. 2. Te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/sekswerk>

⁸ Kennismakingsgesprek Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mw. Broekers-Knol, met de Eerste Kamer d.d. 15 oktober 2019. Videoverslag te raadplegen via https://c.connectedviews.com/01/SitePlayer/eerstekamer_commissiekamer?session=31869

een inschrijfnummer van de verkregen sekswerk-vergunning toont, zijn er dan nog situaties denkbaar dat de klant wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat de prostituee een slachtoffer van mensenhandel was? Met andere woorden, wat is een door de overheid verleende vergunning waard als die gegeven kan worden aan een slachtoffer van mensenhandel?

Is het voor een zorgvuldige toetsing van het initiatiefvoorstel en het door de regering in consultatie gegeven wetsvoorstel niet beter dat beide gelijktijdig in de Eerste Kamer worden behandeld nadat duidelijk is geworden dat het regeringsvoorstel in de Tweede Kamer bij de eindstemming een meerderheid heeft gekregen? Eventuele aanvaarde amendementen en moties in de Tweede Kamer zullen door de Eerste Kamer in het wetgevingsproces meegewogen moeten worden. Zijn de initiatiefnemers bereid hun voorstel aan te houden totdat de noodzakelijke duidelijkheid is geboden, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Het wetsvoorstel sluit aan bij de doelstellingen die zijn gericht op zowel het voorkomen als het bestrijden van mensenhandel binnen de prostitutie, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. Van strafbaarstelling van de klant van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel gaat een normatieve werking uit. De Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche wordt aangepast om een uniform vergunningstelsel voor alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening te introduceren. Hieraan wordt uitvoering gegeven via een nieuw wetsvoorstel regulering sekswerk. De leden van de **CDA**-fractie vragen de indieners en de regering de relatie met het in procedure komende wetsvoorstel regulering sekswerk nogmaals te beschouwen.

3. Bewijsvoering

In de beantwoording geven zowel de initiatiefnemers als de regering aan dat voor een bewezenverklaring van het voorgestelde artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) dwang niet bewezen hoeft te worden, maar dat wel vast moet komen te staan dat sprake is van een uitbuitingssituatie⁹. Daarvan zou sprake zijn als een prostituee zich bevindt in een kwetsbare situatie die de gelegenheid tot uitbuiting biedt. Begrijpen de leden van de fractie van **GroenLinks** het goed dat hiermee wordt gezegd dat geen sprake hoeft te zijn van daadwerkelijke uitbuiting, maar dat het voldoende is dat er sprake is van een situatie waarin uitbuiting zou kunnen plaatsvinden? Dit lijkt de leden van de GroenLinks-fractie wel een zeer open norm, zeker waar het gaat om een strafbaarstelling. Kunnen de regering en de initiatiefnemers hier nog eens op reflecteren? En kunnen zij voorbeelden geven van situaties waarin geen sprake is van daadwerkelijke uitbuiting, maar wel van een kwetsbare situatie die gelegenheid tot uitbuiting biedt in het licht van de door hen beoogde strafbaarstelling? En wat is de ratio van het strafbaar stellen van klanten van prostituees die niet daadwerkelijk uitgebuit worden?

Meer in het algemeen dringt zich bij de leden van de GroenLinks-fractie de vraag op hoe de delicten die met het ingediende voorstel strafbaar worden gesteld zullen worden opgespoord? Hoe verwachten de initiatiefnemers en de regering dat de delicten aan het licht zullen komen? Het lijkt immers niet waarschijnlijk dat een van de betrokkenen (klant, prostituee, uitbouter) het delict zal melden.

In de tekst van de voorgestelde strafbaarstelling wordt expliciet naar de omstandigheden vermeld in artikel 273f, eerste lid, onder 1, van het WvSr verwezen. In de memorie van antwoord merken de initiatiefnemers op dat

⁹ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 6.

voor een bewezenverklaring van hun voorgestelde strafbaarstelling geen bewezenverklaring van alle bestanddelen van artikel 273f, eerste lid, onder 1, van het WvSr, is vereist. «Dwang hoeft niet bewezen te worden. Wel moet komen vast te staan dat er sprake is van een uitbuitingssituatie. Hiervan is sprake als een prostitué zich bevindt in een kwetsbare situatie die de gelegenheid tot uitbuiting geeft»¹⁰. De leden van de **D66**-fractie vragen de initiatiefnemers nog eens uitgebreid uiteen te zetten waarom zij seks met een slachtoffer van mensenhandel strafbaar stellen, terwijl zij vervolgens stellen dat niet bewezen hoeft te worden dat de prostituee slachtoffer van mensenhandel is. Is dat niet innerlijk tegenstrijdig? Stel dat het delict van artikel 273f, eerste lid, onder 1, van het WvSr, niet bewezen kan worden (omdat de vereiste omstandigheden niet bewezen kunnen worden geacht), zijn er dan situaties denkbaar dat de prostituant op basis van de voorgestelde strafbaarstelling wel veroordeeld wordt?

De indieners schrijven dat hun voorstel in nauw overleg met diegenen bij de politie, het Openbaar Ministerie en in de hulpverlening die in de praktijk bezig zijn met de bestrijding van mensenhandel, tot stand is gekomen¹¹. Hebben deze praktijkmensen zich ook over de juridische details van het wetsvoorstel uitgelaten? Is de veronderstelling juist dat deze adviseurs hebben geadviseerd ten aanzien van het oorspronkelijke wetsvoorstel van de initiatiefnemers (redelijk vermoeden van schuld bij de prostituant) en niet ten aanzien van het in een later stadium gewijzigde wetsvoorstel (ernstig vermoeden van schuld), zo vragen de leden van de D66-fractie. Kan de rechtspraak de door sommigen geconstateerde lacune in de aanpak van seksuele uitbuiting bij mensenhandel bestrijden met de door de initiatiefnemers bij nota van wijziging ingebrachte verzwaring van de bewijslast, zo vragen de leden van de D66-fractie.

In de memorie van antwoord stellen de initiatiefnemers dat op grond van de voorgestelde strafbaarstelling de politie en het Openbaar Ministerie meer mogelijkheden zullen hebben de mogelijke uitbuitingssituatie te onderzoeken en te vervolgen¹². De leden van de D66-fractie vragen waarom de initiatiefnemers dit denken. Ook zonder het voorstel kan een prostituant zich toch tot de politie wenden? Aan dit wetsvoorstel zijn toch geen extra opsporingsbevoegdheden verbonden? Stel dat prostituanten een melding doen bij Meld Misdaad Anoniem, dan wordt hun anonimiteit gegarandeerd. De politie zal dus niet met de melder in contact kunnen treden. Is het dan niet zo dat een eventueel politieonderzoek naar slachtofferschap van mensenhandel ernstig wordt bemoeilijkt om het bewijs daarvan rond te krijgen?

4. Meldingsbereidheid

De antwoorden van de initiatiefnemers ten aanzien van de veronderstelde meldingsbereidheid¹³ bij klanten van prostituees die mogelijke signalen van mensenhandel waarnemen overtuigen de leden van de **GroenLinks**-fractie nog niet. De initiatiefnemers gaan er kennelijk van uit dat de bereidheid om (anoniem) te melden niet wordt beïnvloed door de eigen strafbaarheid van klanten; zij maken zich hier althans geen zorgen over. Sterker nog, zij zijn er van overtuigd dat de strafbaarstelling zorgt voor meer bewustwording, en daarmee een hogere meldingsbereidheid¹⁴. Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarop hun overtuiging is gebaseerd, en waarom deze overtuiging meer is dan *wishful thinking*?

¹⁰ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 7.

¹¹ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 3

¹² Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 12

¹³ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 7–8.

¹⁴ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 211, nr. 3, blz. 3.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich wel zorgen over de afname van de meldingsbereidheid onder klanten. Bovendien zien zij grote nadelen in een mogelijke verschuiving van naar anonieme meldingen. Anonieme melders zullen immers niet kunnen getuigen in strafzaken tegen degenen die zich schuldig maken aan mensenhandel; de daadwerkelijke uitbuiters. Daarnaast lijkt het de leden van de GroenLinks-fractie voorstelbaar dat klanten van slachtoffers van mensenhandel zelfs als hun identiteit bekend is, niet bereid zullen zijn om te getuigen over signalen van uitbuiting, wanneer zij zichzelf daarmee incrimineren. Sterker nog, zij zullen zich op dat moment mogen verschonen. Graag een reflectie van de initiatiefnemers en de regering op deze zorgen.

Voor het bewijs dat het gepleegde misdrijf van seks hebben met iemand van wie men weet of het ernstig vermoeden moet hebben dat zij slachtoffer is van mensenhandel, zijn meestal getuigen nodig. In het geval van een prostituant en het slachtoffer met wie hij seks heeft, zal die getuige logischerwijze vaak de prostituant moeten zijn, zo constateren de leden van de **D66**-fractie. Kunnen de initiatiefnemers gedetailleerd uiteenzetten waarom zij menen dat deze prostituanten zich tot de politie of Meld Misdaad Anoniem zullen gaan melden als zij denken zelf een strafbaar feit te hebben gepleegd? Als de prostituant als getuige gehoord wordt, behoeft hij niet aan zijn eigen veroordeling mee te werken. Als hij als verdachte verhoord wordt, hoeft hij niet op vragen antwoord te geven. Hoe zien de initiatiefnemers in dit kader de bewijspositie van de door hen voorgestelde strafbaarstelling?

In de memorie van antwoord noemen de initiatiefnemers de prostituanten die een melding overwegen van het misdrijf dat zij zelf gepleegd hebben, bondgenoten¹⁵. De initiatiefnemers «gaan er van uit» dat hun voorgestelde strafbaarstelling de prostituant meer doet stilstaan bij de noodzaak om te melden. Kunnen de initiatiefnemers aangeven op grond van welke feiten en omstandigheden zij deze aanname doen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

5. Culpa

In hun antwoord zetten de initiatiefnemers uiteen waarom is gekozen voor een schuldvariant, en niet volstaan zou kunnen worden met de mogelijkheden die de voorwaardelijke opzet biedt¹⁶. Deze uiteenzetting overtuigt de leden van de **GroenLinks**-fractie niet. Omvat het willens en wetens negeren van signalen van mensenhandel niet het ontkennen van mensenhandel ondanks evidente signalen?

In de memorie van antwoord geven de initiatiefnemers een uitgebreide verhandeling over de schuldvariant «ernstige reden hebben te vermoeden dat»¹⁷. Dit roept een aantal nadere vragen bij de leden van de **D66**-fractie op. Uit de praktijk zijn situaties bekend dat iemand het slachtoffer van mensenhandel is (bijvoorbeeld in het land van herkomst wordt voorgespiegeld in Nederland gewoon in de horeca te komen werken), maar eenmaal hier wordt de persoon in kwestie vreselijk uitgebuit. Zij onttrekt zich hier aan en kiest er vervolgens voor om in de prostitutie te gaan werken om geld aan de familie in het land van herkomst over te kunnen maken. Het staat vast dat de vrouw in dit voorbeeld slachtoffer is van mensenhandel. Stel dat zij deze achtergrond aan de prostituant vertelt. Volgens de strafbaarstelling is de prostituant dan strafbaar, want hij wist dat hij te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel. Maar het

¹⁵ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 12.

¹⁶ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 8–11.

¹⁷ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 10–11.

sekswerk in dit voorbeeld is (min of meer) vrijwillig. Waarom wordt de prostituant in de ogen van de initiatiefnemers dan toch strafbaar geacht? Zij stellen toch dat zij niet het Zweedse model (een prostituant is sowieso strafbaar) willen invoeren?

6. Reikwijdte van het initiatiefvoorstel

In hun antwoord geven de initiatiefnemers aan dat het ontbreken van een afzonderlijke strafbaarstelling zoals zij die voorstellen in de praktijk als een gemis wordt ervaren¹⁸. Kunnen zij dit nader concretiseren, zowel voor wat betreft «de mensen die in de praktijk bezig zijn met de bestrijding van mensenhandel» die dit zouden aangeven, als de concrete situaties waarin zij in die praktijk tegen aan zijn gelopen waarin vervolging niet mogelijk bleek terwijl dat met het voorliggende wetsvoorstel wel mogelijk zou zijn, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie.

In hun antwoord op de vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en D66 of de huidige strafbaarstelling van aanranding (artikel 246 van het WvSr) en verkrachting (artikel 242 van het WvSr) niet voldoet antwoorden de initiatiefnemers dat het in de prostitutiesfeer moeilijk in algemene termen is te vatten waar in een concreet geval het omslagpunt ligt naar de benodigde on-vrijwilligheid in het kader van verkrachting en aanranding¹⁹. Wordt de beantwoording van deze vraag anders na de introductie van een strafbaarstelling van het delict seksuele interactie tegen de wil, zoals de regering dat voornemens is voor te stellen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Initiatiefnemers richten zich met hun wetsvoorstel niet op prostituees en sekswerkers, maar op klanten van slachtoffers van mensenhandel. Zij richten zich dus niet op het bestrijden van prostitutie, maar op het bestrijden van mensenhandel in de prostitutie. De leden van de **CDA**-fractie vragen of het klopt dat bezoekers van prostituées, die meerderjarig zijn en slachtoffers van mensenhandel, niet eerder (succesvol) zijn vervolgd? Voorts vragen deze leden of het klopt dat bij de vervolging en bestrijding van mensenhandel de focus ligt bij het aanpakken van de aanbodkant?

De leden van de CDA-fractie ondersteunen een versterkte strafrechtelijke aanpak. Deze leden zien dat zelfstandige strafbaarstelling van de klant de mogelijkheden voor politie en Openbaar Ministerie voor opsporing en vervolging van seksuele uitbuiting verruimd. Kan dit nader worden toegelicht? Voorts vragen deze leden welke mogelijkheden er thans zijn en worden ingezet om de vraagkant te vervolgen en aan te pakken. Hoe draagt het initiatiefvoorstel hieraan bij?

7. Overig

Aangezien in de optiek van de leden van **FVD** een toenadering tot Albanië zou kunnen leiden tot een toename van mensenhandel, is de toenadering dus contraproductief ten aanzien van het voorkomen van mensenhandel. De leden van de fractie van FVD vragen of de Minister en de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel dit meenemen in hun overpeinzingen en of ze hun bezorgdheid, of in ieder geval de bezorgdheid van de leden van de FVD-fractie, over willen brengen aan de desbetreffende bewindspersonen.

¹⁸ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 3.

¹⁹ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, blz. 3

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 Justitie en Veiligheid,
De Boer

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