

Vergaderjaar 2020–2021

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)

K

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 maart 2021

Hierbij bled ik u, mede namens mijn mede-initiatiefnemers, de nota naar aanleiding van het verslag aan ten behoeve van de behandeling van ons initiatiefwetsvoorstel in uw Kamer. Het betreft het initiatiefvoorstel-Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik: Wet strafbaarstelling misbruik prostitue(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel (34.091).

Ik zie uit naar de behandeling van het voorstel in uw Kamer.

Fractievoorzitter Tweede Kamerfractie ChristenUnie,
Gert-Jan Segers

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beantwoording door de initiatiefnemers en de regering. Zij hebben nog enkele vragen.

De **D66**-fractieleden hebben kennisgenomen van de beantwoording in de nadere memorie van antwoord. Het valt hen op dat de initiatiefnemers een aantal vragen niet of nauwelijks heeft beantwoord in de nadere memorie van antwoord. Zij hebben daarom nog een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de beantwoording. Zij hebben nog een enkele vraag over de schuldvariant, en dan met name over de kenbaarheid. Zij kijken uit naar de beantwoording van de vragen.

De **PVV**-fractieleden hebben kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord en de beantwoording door de regering en hebben nog een nadere vraag..

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie constateren dat het initiatiefvoorstel een grote verantwoordelijkheid bij de prostituant legt. De toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie gaf in het Tweede Kamerdebat van 25 mei 2016 aan dat volgens de Afdeling advisering van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid van de klant onvoldoende voorzienbaar is, omdat het moeilijk is om te bepalen wanneer signalen van mensenhandel zo duidelijk en kenbaar zijn voor de klant, dat hij redelijkerwijs moet vermoeden dat hij te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel.¹

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers dan ook om verduidelijking aangaande de in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, van het Wetboek van Strafrecht bedoelde omstandigheden, de toegenomen verantwoordelijkheid van de prostituant in acht nemend.

Mede naar aanleiding van de meningen van de Afdeling en de Raad voor de rechtspraak en vooral de mening van een deel van de Tweede Kamer kwamen de initiatiefnemers tot het inzicht dat een redelijkerwijs vermoeden zoals dat in de oorspronkelijke wetstekst was opgenomen ertoe zou kunnen leiden dat het voor de klant inderdaad onvoldoende voorzienbaar is bij welke signalen de klant nu «redelijkerwijs moet vermoeden» dat een prostituee zich in een uitbuitingssituatie beschikbaar stelt voor seksuele dienstverlening. Met een nota van wijziging² is deze schuldvariant aangescherpt, door de zinsnede «redelijkerwijs moet vermoeden» in de strafbepaling te vervangen door «ernstige reden heeft om te vermoeden». Daarmee is tot uitdrukking gebracht dat de strafbaarstelling is bedoeld voor gevallen waarin de klant evidente signalen van slachtofferschap van mensenhandel – dat wil zeggen: dat de prostituee verkeert in een kwetsbare situatie die de gelegenheid tot uitbuiting geeft – negeert. Het gaat dus om het negeren van dermate duidelijke signalen van slachtofferschap van mensenhandel dat gezegd kan worden dat de klant – wanneer deze seksuele handelingen verricht met de prostituee – verwijtbaar zeer onvoorzichtig heeft gehandeld. Deze aangescherpte schuldvariant waarborgt dat strafrechtelijke aansprakelijkheid van de klant pas in beeld kan komen bij eenduidige signalen van slachtofferschap van mensenhandel. Daarmee is, naar het oordeel van de initiatiefnemers, voor

¹ *Handelingen II* 2015/16, nr. 87, item 7, p. 18.

² 34 091 nr. 16

de klant voorzienbaar wanneer hij het in wetsvoorstel genoemde strafbare feit pleegt.

Voorts vragen deze leden naar de onduidelijkheid over de bedoelde omstandigheden in het initiatiefvoorstel. Zij vragen toelichting vanuit het oogpunt van te verwachten rechtspraak op welke wijze de aanscherping van de bewijslast door het wijzigen van het oorspronkelijk redelijke vermoeden van schuld tot een ernstig vermoeden van schuld, bij de uitvoering meer houvast zou kunnen bieden.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie de regering om bovenstaande vragen nader te beschouwen en te beantwoorden.

Door de aanscherping van de bewijslast leidt gewone onachtzaamheid of onoplettendheid niet meer tot strafbaarheid. Dat betekent dat iemand pas strafbaar is als het niet anders kan dan dat hij zich bewust was van de mogelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel. Daarvan is slechts sprake indien een klant een prostituee aantreft in omstandigheden die voor ieder weldenkend mens reden zouden zijn om ervan uit te gaan dat hij te maken heeft met iemand die niet uit vrije wil seksuele dienstverlening aanbiedt. Voorbeelden van dergelijke omstandigheden zijn reeds eerder genoemd. Zonder uitputtend te kunnen zijn valt te denken aan signalen die betrekking hebben op de prostituee zelf, op de omgeving waarin de seksuele diensten worden aangeboden of op de wijze waarop de klant in contact wordt gebracht met de prostituee. De memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel bevat verschillende (niet limitatieve) voorbeelden van signalen van uitbuitingssituaties/slachtofferschap van mensenhandel, waaronder uiterlijke signalen die duiden op (ernstige) mishandeling, gedragskenmerken, zoals uitingen van angst, afkeer of verdriet, het presenteren van de prostituee onder dwang of geweld en het afnemen van seksuele diensten op een verlaten industrieterrein. Naar het oordeel van de initiatiefnemers wordt de rechter hiermee voldoende zicht geboden op de ondergrens van de strafrechtelijke aansprakelijkheid; de schuldvariant komt pas in beeld bij het negeren van evidente signalen van slachtofferschap van mensenhandel. Daarbij moet bedacht worden dat de combinatie van deze opzetvariant en schuldvariant – «weet of ernstige reden heeft om te vermoeden» – al in veel andere (recente) strafbaarstellingen voorkomt (vgl. onder meer de artikelen 197a, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht en 11a van de Opiumwet). De algemene omschrijving van de opzet- en schuldvariant brengt verder mee dat voorbeelden in het wetgevingstraject maar beperkt helderheid kunnen bieden over de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling. Daarmee hangt ook samen dat onvermijdelijk is dat, bij inwerkingtreding van deze wet, zich in de rechtspraak moeilijke grensgevallen zullen aandienen. Het is dan aan de rechter om van geval tot geval te beoordelen of sprake is van strafbaarheid ter zake van dit delict.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

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, aldus de leden van de D66-fractie. Kunnen de initiatiefnemers gedetailleerd uiteenzetten waarom zij menen dat deze prostituanten zich tot de politie of Meld Misdad Anoniem zullen gaan wenden als zij denken zelf een strafbaar feit te hebben gepleegd? Als de prostituant als getuige wordt gehoord, behoeft hij niet aan zijn eigen veroordeling mee te werken. Als hij als verdachte wordt verhoord, hoeft hij geen antwoord op vragen te geven.

Hoe zien de initiatiefnemers in dit kader de bewijspositie van de door hen voorgestelde strafbaarstelling?

In reactie op deze vragen van de fractie van D66 hechten de initiatiefnemers eraan nogmaals te benadrukken dat de boogde werking van deze wet vooral preventief van aard is. De voorgestelde bepaling zal de bewustwording van en alertheid op het slachtofferschap van mensenhandel bij klanten van prostitu(é)es vergroten. De initiatiefnemers zien geen aanleiding om te veronderstellen dat de voorgenomen strafbaarstelling het aantal meldingen zal doen afnemen. De meldingen komen, zo blijkt uit de resultaten van eerder publiekscampagnes van Meld Misdaad Anoniem, doorgaans niet van personen die gebruik hebben gemaakt van diensten van een slachtoffer van mensenhandel, maar van personen die op andere wijze misstanden constateerden. Deze personen zullen ook nadat het voorliggend wetsvoorstel in werking is getreden niet strafbaar worden. Dat geldt evenmin voor prostituanten die afzien van het gebruik maken van diensten van een prostituee omdat die prostituanten indicaties hebben dat de prostituee slachtoffer van mensenhandel is. Zij kunnen zich melden, zonder zichzelf te incrimineren. Prostituanten die ondanks evidente signalen van slachtofferschap van mensenhandel toch gebruik maken van desbetreffende prostituee, vallen onder de voorgestelde strafbaarstelling. Wel kunnen zij nog – zonder daarmee extra risico op vervolging te lopen – anoniem melding doen. Een anonieme melding kan waardevolle startinformatie opleveren voor een strafrechtelijk onderzoek. De initiatiefnemers wijzen in dit kader ook op de brief die de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, waarin de vrees voor afname van de meldingsbereidheid weersproken wordt.³

Wanneer verdachten zich moeten verantwoorden voor het afnemen van diensten van iemand die slachtoffer is van mensenhandel zijn zij inderdaad niet verplicht mee te werken aan hun veroordeling. Hen komt het zwijgrecht toe. Daarom verwijzen de initiatiefnemers in dit kader naar de mogelijkheid van het openbaar ministerie om in de strafeis rekening te houden de omstandigheid dat de verdachte een spijtoptant is. Die wetenschap zou de verdachte alsnog kunnen verleiden tot het delen van informatie, zoals reeds door de Minister aan uw Kamer is aangegeven.

Initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat de bewijsvoering niet eenvoudig is en hebben dit ook geadresseerd in de memorie van toelichting. Ook het College van Procureurs-Generaal refereert daaraan in haar overigens positieve advies over het wetsvoorstel en stelt dat mensenhandel en de daaraan gelieerde nieuwe strafbaarstelling dan ook gespecialiseerde opsporingsteams vereisen die bedreven zijn in de opsporing van deze strafbare feiten. Daarmee kunnen ook de genoemde moeilijkheden ten aanzien van de bewijsvoering zo veel mogelijk beperkt worden. Met een hoge kwaliteit van opsporing en bewijsvergaring kan er succesvol tot vervolging worden overgegaan.⁴

Op pagina 12 van de memorie van antwoord noemen de initiatiefnemers de prostituanten die een melding overwegen van het misdrijf dat zij zelf gepleegd hebben, bondgenoten. De initiatiefnemers «gaan ervan uit» dat hun voorgestelde strafbaarstelling de prostituant meer doet stilstaan bij de noodzaak om een melding te doen.⁵ Kunnen de initiatiefnemers aangeven op grond van welke feiten en omstandigheden zij deze aanname doen?

³ <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2016/06/27/brief-aan-de-voorzitter-van-de-eerste-kamer-over-het-initiatiefvoorstel-wet-strafbaarstelling-misbruik-prostituees-die-slachtoffer-zijn-van-mensenhandel>

⁴ https://www.eerstekamer.nl/overig/20150902/enkele_adviezen_over_het/meta

⁵ *Kamerstukken I* 2020/21, 34 091, E, p. 12.

In reactie op deze vragen van de leden van de D66-fractie wijze de initiatiefnemers onder andere op de uitkomst van eerdere voorlichtingscampagnes van Meld Misdaad Anoniem. Hieruit is een grote bereidheid naar voren gekomen onder mensen om uitbuitingssituaties te melden.⁶ Op basis van die gerapporteerde bereidheid en de preventieve werking die van dit wetsvoorstel uit gaat, zijn de initiatiefnemers er van overtuigd dat bewustwording en alertheid van klanten zal toenemen. De Raad van State onderschrijft in haar conclusie ten aanzien van het wetsvoorstel dit standpunt van de initiatiefnemers dat de voorgestelde bepaling kan bijdragen aan het vergroten van de bewustwording van en alertheid op het slachtofferschap van mensenhandel bij klanten van prostitu(é)es. Een nieuwe voorlichtingscampagne die mensen informeert over het herkennen van signalen van uitbuiting en mensenhandel zal kunnen bijdragen aan een nog sterker positief effect.

In de tekst van de voorgestelde strafbaarstelling wordt expliciet naar de omstandigheden vermeld in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, van het Wetboek van Strafrecht verwezen. Op pagina 7 van de memorie van antwoord merken de initiatiefnemers op dat voor een bewezenverklaring van hun voorgestelde strafbaarstelling geen bewezenverklaring van alle bestanddelen van art. 273f, eerste lid, onder 1, 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 prostituee zich bevindt in een kwetsbare situatie die de gelegenheid tot uitbuiting geeft.»⁷ 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 Wetboek van Strafrecht 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 wordt veroordeeld?

In antwoord op deze vragen van de leden van de D66-fractie zouden de initiatiefnemers willen stellen dat zij het inderdaad mogelijk achten dat iemand wel strafbaar is op grond van het voorliggend wetsvoorstel maar dat er niet per se sprake van hoeft te zijn dat een ander schuldig wordt bevonden aan mensenhandel. Naar de mening van de initiatiefnemers hebben beide strafbare feiten een eigenstandige positie. Artikel 273f richt zich op de mensenhandelaar. Het voorgestelde artikel 273g richt zich op de klant die een prostituee aantreft in – kortweg – omstandigheden die op slachtofferschap van mensenhandel duiden. Hij is degene die gebruik maakt van een prostituee in een situatie die evident op slachtofferschap van mensenhandel duidt zonder dat hij degene is die haar daartoe heeft gedwongen. Dat maakt dat een veroordeling voor mensenhandel niet nodig is om tot strafbaarheid op grond van het voorgestelde artikel 273g te kunnen komen. Uiteraard valt niet uit te sluiten dat iemand voor mensenhandel van een prostituee wordt veroordeeld terwijl tevens een prostituant op grond van het voorgestelde artikel 273g wordt veroordeeld. Een rechterlijk oordeel dat er sprake was van mensenhandel zoals bedoeld in artikel 273f kan bovendien bijdragen aan de bewijsvoering op grond van een verdenking van overtreding van artikel 273g.

Uit de praktijk zijn situaties bekend dat iemand het slachtoffer van mensenhandel is (bijvoorbeeld in het land van herkomst wordt voorge-

⁶ <https://www.meldmisdaadanoniem.nl/blog/2016/02/09/loverboyprobleem-centraal-campagne-meld-misdaad-anoniem/>

⁷ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 091, E, p. 7.

spiegeld in Nederland gewoon in de horeca te komen werken), maar eenmaal hier wordt de persoon in kwestie vreselijk uitgebuit. Zij onttrekt zich hieraan, 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 prostituuant vertelt. Volgens de strafbaarstelling is de prostituuant dan strafbaar, want hij wist dat hij te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel. Maar het sekswerk in dit voorbeeld is (min of meer) vrijwillig. Waarom wordt de prostituuant in de ogen van de initiatiefnemers dan toch strafbaar geacht? De leden van de D66-fractie stellen toch dat zij niet het Zweedse model (een prostituuant is sowieso strafbaar) willen invoeren?

De initiatiefnemers staan niet het Zweeds model voor ogen. De prostituuant is op grond van het voorliggende wetsvoorstel niet sowieso strafbaar maar slechts indien hij het ernstig vermoeden heeft te maken te hebben met een prostituee die als slachtoffer van mensenhandel seksuele handelingen verricht. Dat geldt niet voor iedere prostituee. Het feit dat de prostituee in kwestie haar klant zelf vertelt slachtoffer van mensenhandel te zijn kan weliswaar een ernstig vermoeden van mensenhandel opleveren, maar als zij de seksuele handelingen zelf naar haar eigen zeggen uitdrukkelijk op vrijwillige basis verricht en zij zich dus niet op grond van omstandigheden genoemd in artikel 273, eerste lid, onder 1° beschikbaar stelt (zoals artikel 273g voorschrijft), zal de prostituuant niet strafbaar zijn. Dat kan anders zijn als er tegenover het ontkennen van dwang evidente signalen staan dat de prostituee, ondanks dat zij het tegendeel beweert, wel degelijk wordt gedwongen tot het aanbieden van seksuele handelingen. Het enkel ontkennen van dwang door de prostituee ontslaat de klant niet van zijn plicht alert te blijven op signalen van slachtofferschap.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De fractieleden van de PvdA hebben nog een enkele vraag over de schuldvariant, en dan met name over de kenbaarheid. Het legaliteitsbeginsel brengt met zich dat in zekere mate duidelijk moet zijn welk gedrag strafbaar is en welk gedrag niet. Wanneer is sprake van ernstig vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel? Deze vraag is al uitgebreid aan de orde gekomen in de behandeling van het wetsvoorstel tot op heden. Toch is het antwoord op deze vraag naar de mening van deze leden nog onvoldoende bevredigend. Zij vragen de initiatiefnemers daarom nog nieuwe voorbeelden te geven van een ernstig vermoeden als hier bedoeld.

De initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat in zekere mate duidelijk moet zijn welk gedrag zij strafbaar willen stellen. Initiatiefnemers verwijzen naar de antwoorden op de eerdergenoemde vragen van de CDA-fractie, waar hier in het antwoord uitgebreid op in is gegaan. Iemand is pas strafbaar als het niet anders kan dan dat hij zich bewust was van de mogelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel. Daarvan is slechts sprake indien een klant een prostituee aantreft in omstandigheden die voor ieder weldenkend mens reden zouden zijn om ervan uit te gaan dat hij te maken heeft met iemand die niet uit vrije wil seksuele dienstverlening aanbiedt. Voorbeelden van dergelijke omstandigheden zijn reeds eerder genoemd. Naar het oordeel van de initiatiefnemers wordt de rechter hiermee voldoende zicht geboden op de ondergrens van de strafrechtelijke aansprakelijkheid; de schuldvariant komt pas in beeld bij het negeren van evidente signalen van slachtofferschap van mensenhandel. De algemene omschrijving van de opzet- en schuldvariant brengt verder mee dat voorbeelden in het wetgevingstraject

maar beperkt helderheid kunnen bieden over de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling. Daarmee hangt ook samen dat onvermijdelijk is dat, bij inwerkingtreding van deze wet, zich in de rechtspraktijk moeilijke grensgevallen zullen aandienen. Het is dan aan de rechter om van geval tot geval te beoordelen of sprake is van strafbaarheid ter zake van dit delict.

Het is niet ondenkbaar dat de branche een keurmerk introduceert. Vooropgesteld dat dit keurmerk serieus is opgezet wat betreft voorwaarden en controle, ontnemt dan een dergelijk keurmerk het ernstige vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel in het geval een klant gebruikmaakt van de diensten van een prostituee die is aangesloten bij zo'n keurmerk? Zo niet, hoe moet een keurmerk dan worden beoordeeld en gewogen in het kader van de kenbaarheid? Is de regering voornemens een dergelijk keurmerk te stimuleren, of juist niet, en waarom?

Een keurmerk neemt op zichzelf de verantwoordelijkheid van de klant niet weg, zo geven de initiatiefnemers aan in antwoord op deze vraag van de leden van de PvdA-fractie. Afspraken over de voorwaarden waaronder prostitutie plaatsvindt en controle daarop kunnen bijdragen om dat deel van de aanbieders van seksuele diensten te onderscheiden van het deel dat dat niet doet. Een keurmerk kan daarbij behulpzaam zijn en het risico op misstanden verkleinen. Of dit het geval is en wat daarvoor de gevolgen zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de klant, hangt af van de voorwaarden voor het verkrijgen van het keurmerk, de controle daarop en de individuele omstandigheden van het geval, zo menen de initiatiefnemers.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie lezen op bladzijde 1 van het gewijzigde initiatiefvoorstel het volgende artikel:

«Artikel 273g

1. Hij die seksuele handelingen verricht met een ander, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die ander zich onder de in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, bedoelde omstandigheden beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.»

Op bladzijde 2 lezen deze leden het volgende:

«Artikel 286g

1. Hij die seksuele handelingen verricht met een ander, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die ander zich onder de in artikel 286f, eerste lid, onder 1°, bedoelde omstandigheden beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.»

De leden van de PVV-fractie vragen of er, zowel nationaal als internationaal, duidelijke voorbeelden (onderzoeken, evaluaties, jurisprudentie et cetera) kunnen worden gegeven die de meerwaarde van de schuldvariant «bij ernstige reden heeft om te vermoeden» aangeven?

Zoals de initiatiefnemers ook hebben aangegeven in antwoord op de vragen van andere fracties, komt de combinatie van deze opzetvariant en schuldvariant – «weet of ernstige reden heeft om te vermoeden» – al in veel andere (recente) strafbaarstellingen voor (vgl. onder meer de artikelen 197a, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht en 11a van de Opiumwet). In reactie op de vraag naar internationale voorbeelden, verwijzen de initiatiefnemers naar de memorie van toelichting waarin nader wordt ingegaan op de bij de indieners bekende internationale voorbeelden, de keuzes die daar gemaakt zijn en de redenen om die al dan niet te volgen.