

Vergaderjaar 2014–2015

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 prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG¹

Ontvangen 2 september 2015

Inhoudsopgave	blz.
1. Inleiding	1
2. Achtergrond	2
3. Wenselijkheid	4
4. Huidig strafrechtelijke instrumentarium	5
5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	10
6. Financiële paragraaf	13
7. Consultaties	13
8. Overige	15

1. Inleiding

Met grote belangstelling hebben de initiatiefnemers kennis genomen van het verslag. Het verheugt hen dat de fracties van de VVD, PvdA, SP, CDA, PVV, D66, ChristenUnie en SGP met belangstelling dan wel instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Het verheugt de initiatiefnemers ook dat deze fracties allen van mening zijn dat moet worden opgetreden tegen mensenhandel in de prostitutiesector. De initiatiefnemers zijn ook verheugd dat een belangrijk aantal van de fracties in dat kader van mening is dat het voorliggend wetsvoorstel daarbij een toegevoegde waarde heeft. Naast opmerkingen die zij als steun voor het wetsvoorstel menen te mogen beschouwen, vermeldt het verslag opmerkingen en vragen waarop de initiatiefnemers hierna graag op zullen ingaan.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over een eerder voorstel van de leden Ed Anker (ChristenUnie) en Marleen de Pater (CDA) en de stappen die er destijds in de Kamer zijn gezet om dit voornemen te realiseren zouden de initiatiefnemers graag als volgt antwoorden. De

¹ De tweede initiatiefnemer van dit wetsvoorstel voert vanaf heden de naam Volp.

initiatiefnemers weten dat genoemde kamerleden in 2007 hebben aangekondigd dat zij met een voorstel zouden komen om prostituanten die gebruik maken van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te maken. Voor zover de initiatiefnemers hebben kunnen nagaan heeft het voornemen van de leden Anker en De Pater niet geleid tot concrete vervolgstappen in de Kamer. De initiatiefnemers menen dat gelet op de voorbereiding en de stand van zaken met betrekking tot het voorliggend wetsvoorstel, zij gedrieën in staat moet worden geacht het wetsvoorstel verder te verdedigen. Zij zijn echter zeer verheugd met de steun van de leden van de CDA-fractie.

2. Achtergrond

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de bewustwording bij prostituanten over misstanden en gedwongenheid in de prostitutie. Deze leden vragen welke redenen ten grondslag liggen aan de beperkte bereidheid van klanten om contact op te nemen met de autoriteiten in geval van duidelijke signalen van ernstige misstanden. Ook vragen zij welke aanvullende instrumenten zouden moeten worden ingezet om de bereidheid van klanten om misstanden tegen te gaan te vergroten. De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de PvdA-fractie dat de bewustwording bij prostituanten omtrent misstanden en de bereidheid die te melden verbetering behoeft. De initiatiefnemers menen dat dat (tenminste gedeeltelijk) doorbroken wordt op het moment dat in de wet wordt gemarkeerd dat het gebruik maken van slachtoffers van mensenhandel strafbaar is. Naast deze normatieve werking van het strafrecht, kunnen bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes over dit onderwerp er aan bijdragen dat prostituanten ervan bewust worden gemaakt dat gedwongen prostitutie niet is toegestaan en zeker niet normaal is. Een goed voorbeeld hiervan is naar de mening van de initiatiefnemers de campagne van Meld Misdaad Anoniem over gedwongen prostitutie.² Naar de initiatiefnemers hopen en verwachten zal van het strafbaar stellen van het misbruiken van prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel een stimulans uitgaan om prostituanten te wijzen op de gevolgen van hun handelen en de eventuele strafrechtelijke consequenties daarvan. Hiermee hopen de initiatiefnemers tevens antwoord te hebben gegeven op gelijkaardige vragen van de leden van de SP-fractie.

Ook de leden van de fractie van D66 hebben vragen gesteld over de meldingsbereidheid van klanten en de effecten van het wetsvoorstel in deze. In aanvulling op de beantwoording hierboven van vragen van de leden van de PvdA- en SP-fracties over de meldingsbereidheid zouden de initiatiefnemers de leden van de D66-fractie willen antwoorden dat zij de vrees van die leden dat klanten misstanden niet meer zullen melden niet delen. Ter aanvulling zouden zij de leden van de D66-fractie willen wijzen op de succesvolle campagne die Meld Misdaad Anoniem in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft gehouden. Deze gerichte campagne leverde een record aantal meldingen op van mensenhandel in het verband van gedwongen prostitutie.³ 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 de campagne, immers 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

² <http://www.meldmisdaadanoniem.nl/campagnes/gedwongen-prostitutie>.

³ <http://www.meldmisdaadanoniem.nl/archives/6191>.

prostituanten die afzien van het gebruik maken van diensten van een prostituee omdat die prostituanten indicaties hebben dat de prostituee slachtoffer van mensenhandel is. Prostituanten die ondanks die signalen toch gebruik maken van desbetreffende prostituee worden strafbaar. Wel kunnen zij kunnen nog – zonder daarmee extra risico op vervolging te lopen – anoniem melding doen. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat van het normstellende karakter van de door hen voorgestelde strafbaarstelling en de preventieve werking van de strafbaarheid een sterkere werking zal uitgaan om geen slachtoffers van mensenhandel te misbruiken dan dat ten gevolge van de voorgestelde strafbaarstelling minder meldingen zullen worden gedaan. De initiatiefnemers hopen hiermee tevens de gelijkaardige vragen van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp te hebben beantwoord. De initiatiefnemers beschikken niet over cijfers ten aanzien van het huidige percentage meldingen van mensenhandel door klanten. Het doen van de door de leden van de D66-fractie gevraagde nulmeting ligt niet binnen de mogelijkheden van de initiatiefnemers. Het kan in het kader van de evaluatie van de voorgenomen wet evenwel nuttig zijn om die nulmeting te houden op het moment dat dit wetsvoorstel in werking is getreden. Tegen een evaluatie over de effecten van onderhavig wetsvoorstel, zoals de leden van de D66-fractie voorstellen, zien initiatiefnemers geen bezwaren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de rol van de prostituant en hoe kan worden bereikt dat de prostituant zich mede verantwoordelijk voelt voor de misstanden in de prostitutiesector. Voorts vragen deze leden wat van de prostituant mag worden verwacht op het moment dat signalen van slachtofferschap worden geconstateerd en nog niet tot seksuele handelingen is overgegaan. De initiatiefnemers zouden voor de beantwoording van de vraag over de rol van de prostituant graag verwijzen naar bovenstaande antwoorden op vragen van de leden van de fracties van de PvdA, SP en D66. In aanvulling daarop zijn de initiatiefnemers van mening dat van de klant mag worden verwacht dat hij in het geval van signalen van mensenhandel afziet van de diensten van de desbetreffende prostituee. Vervolgens achten de initiatiefnemers het dan wenselijk dat de klant in kwestie tenminste anoniem melding doet van de geconstateerde signalen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Arbeid vragen naar de mate waarin het OM en de politie rekening houden met privéomstandigheden van de prostituant. Rond de zedenzaak in Valkenburg is weer duidelijk geworden dat opsporing en vervolging grote impact kunnen hebben op de prostituant en de omgeving van de prostituant. De initiatiefnemers stellen echter voorop dat aan opsporing en vervolging een eigen afweging van de prostituant vooraf gaat. Het is aan de prostituant om mogelijke gevolgen van zijn handelen in te schatten en af te wegen. Het vergunningstelsel uit het wetsvoorstel Wet Regulering prostitutie (Wrp) kan daarbij straks behulpzaam zijn. De eigen verantwoordelijkheid van de prostituant geldt in het bijzonder als signalen van mogelijk slachtofferschap van mensenhandel terzijde worden geschoven. Binnen de eigen verantwoordelijkheid van OM en Politie om recht te doen is in de opsporingsfase ruimte voor een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen. Als daadwerkelijk vervolging wordt ingezet is uiteraard het vereiste van openbaarheid zwaarwegend. Het strafproces is om goede redenen doorgaans openbaar en daarop kan ook in het geval van dit wetsvoorstel geen standaard uitzondering worden gemaakt. Bij het eventueel publiceren van een vonnis worden namen en persoonsgegevens geanonimiseerd.

Op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de gevolgen van de Wrp ten aanzien van de verschuiving van prostitutie van meer openlijke vormen van prostitutie naar thuisprostitutie of zelfs de illegaliteit zouden de initiatiefnemers graag als volgt willen ingaan. Mocht de Wrp in zijn huidige vorm tot wet worden verheven dan wordt een duidelijker onderscheid mogelijk tussen het vergunde en onvergunde deel van de prostitutiesector. Daarbij is niet uit te sluiten dat een deel van het aanbod en aanbieders van seksuele diensten zal proberen zich te onttrekken aan de voorwaarden die de Wrp gaat stellen. Of en hoe groot dergelijke effecten zullen zijn kunnen de initiatiefnemers op voorhand niet goed inschatten. De initiatiefnemers achten dergelijke effecten echter zeer onwenselijk, omdat zo meer prostitutie zich aan het (toe)zicht zou onttrekken en het risico op mensenhandel ernstig toeneemt. Zij gaan er vanuit dat de Wrp gehandhaafd zal worden en dat daarbij ook de mogelijke effecten ten aanzien van de illegaliteit niet uit het oog verloren zullen worden. Overigens zijn de initiatiefnemers van mening dat dergelijke verschuivingseffecten los staan van de in het nu voorliggende wetsvoorstel voorgestelde strafbaarstelling. De Wrp stelt vooral maatregelen voor in het bestuursrechtelijke domein met als doel de sector te reguleren. De onderhavige initiatiefwet is strafrechtelijk van aard en heeft derhalve een ander oogmerk. De Wrp kan mogelijk wel bijdragen aan een duidelijker onderscheid tussen het vergunde en niet-vergunde deel van de prostitutie. Bij het gebruiken maken van diensten van prostituees in het vergunde deel van de sector mag de klant aannemen dat de kans dat sprake is van mensenhandel kleiner is dan wanneer er in het onvergunde circuit diensten worden afgenomen. Als ten gevolge van de toekomstige regulering van de sector een verschuiving richting illegaliteit ontstaat of als het gevolg van de Wrp is dat er meer gebruik wordt gemaakt van niet-bedrijfsmatige thuisprostitutie waarbij geen vergunning nodig is, ligt er in die gevallen een extra verantwoordelijkheid bij de klant om attent te zijn op signalen van mensenhandel.

De leden van de SGP-fractie vragen of het wetsvoorstel niet moet worden aangevuld met een verbod op souteneurschap. De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de SGP-fractie dat vrouwen – of in voorkomende gevallen mannen – tegen uitbuiting in de prostitutie moeten worden beschermd. De voorgestelde strafbaarstelling moet daaraan een bijdrage leveren. Het verbieden van souteneurschap zou een stap verder gaan. Deze stap is hier niet aan de orde en valt onder de huidige reikwijdte van artikel 273f Sr.

3. Wenselijkheid

De leden van de SP-fractie vragen of het niet verstandiger zou zijn eerst de wijziging van de Wrp af te wachten. De initiatiefnemers hebben eerder aangegeven dat zij het zouden toejuichen als de Wrp op korte termijn wordt aangenomen. De wenselijkheid van dit initiatiefwetsvoorstel is echter niet afhankelijk van aanname van de Wrp, zo menen de initiatiefnemers. Wat de uitkomst van dat wetgevingsproces ook zal zijn, de initiatiefnemers zijn van mening dat het gebruikmaken van slachtoffers van mensenhandel inbreuk maakt op fundamentele rechtsbeginselen. Strafbbaarstelling daarvan is ook zonder de Wrp gewenst. Daarbij komt dat de WRP grotendeels bestuursrechtelijk van aard is en dient ter regulering van de prostitutiesector. De initiatiefnemers willen het door hen ongewenste gedrag strafbaar stellen.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of zij er zicht op hebben waarom de nota naar aanleiding van verslag van de Wrp ten tijde van het verschijnen van het verslag van dit initiatiefwetsvoorstel nog niet was verschenen. De initiatiefnemers beschikken niet over de door de

leden van de CDA-fractie gevraagde informatie ten aanzien van het handelen van de regering met betrekking tot de nota naar aanleiding van het verslag van de Wrp. Er heeft op dit punt ook geen afstemming tussen de regering en de initiatiefnemers plaatsgevonden. Wel constateren de initiatiefnemers dat inmiddels de nota naar aanleiding van het verslag bij de Kamer is binnengekomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen aangeven wat de reactie van de regering was op het advies van de NRM uit 2011 om tot de voorgestelde strafbaarstelling over te gaan. De regering heeft voor zover de initiatiefnemers hebben kunnen nagaan tweemaal gereageerd op de genoemde aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Deze reacties zijn terug te vinden in Kamerstukken II, 28 638, nr. 104, p. 10 en nr. 110, p. 4. De regering heeft daarin onder meer aangegeven voor het voorstel van de Nationaal Rapporteur – om strafbaar te stellen degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitué(e) terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, en dus slachtoffer is van mensenhandel – «veel sympathie» te hebben. Voorts heeft de regering aangegeven het toen reeds aangekondigde initiatiefwetsvoorstel, dat nu onderwerp is van deze nota naar aanleiding van verslag, «met belangstelling» af te wachten.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de aanneming van de Wrp door de Eerste Kamer nog een verandering zou brengen in dit wetsvoorstel. Zij vragen specifiek of in aansluiting op de leeftijdsgrens voor prostituees in de Wrp de grens van 21 jaar niet ook moeten gelden voor de prostituant? Zoals de initiatiefnemers eerder in antwoord op vragen van de SP hebben aangegeven hangt de voorgestelde strafbaarstelling in dit wetsvoorstel niet af van aanneming van de Wrp. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en duurzaamheid van wetgeving was dat ook niet wenselijk geweest. Dit initiatiefwetsvoorstel ziet specifiek op de rol van de klant in situaties van misstanden en mensenhandel. De introductie van een algemene minimumleeftijd voor prostituanten van 21 jaar is geen onderwerp van dit initiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemers hopen hiermee tevens antwoord te hebben gegeven op enkele gelijkaardige vragen van de leden van de PvdA- en ChristenUnie-fracties.

4. Huidig strafrechtelijke instrumentarium

Schuldheling

De leden van de VVD-fractie wijzen op de conclusie de Afdeling advisering van de Raad van State dat de door de initiatiefnemers gemaakte vergelijking met schuldheling niet geheel opgaat omdat de prostitutiebranche geen reguliere markt betreft en vragen of de initiatiefnemers deze conclusie delen.

Initiatiefnemers delen de mening van de Raad van State dat de prostitutiebranche er niet een is van vaste prijzen en arbeidsverhoudingen. Maar dat geldt evenmin voor de «markt» van gestolen goederen. Weliswaar hebben de meeste goederen een min of meer vaste prijs, maar op het moment dat die goederen gestolen worden zal de helingsprijs gelden. En die is allerminst voor een ieder kenbaar en vergelijkbaar. Evenmin is er sprake van kenbare arbeidsomstandigheden. Ook in het geval van heling is er naar de mening van de initiatiefnemers sprake een branche met een groot gebrek aan transparantie. In deze gaat naar de mening van de initiatiefnemers een vergelijking met de helingbranche en het delict van schuldheling wel degelijk op.

Ook bij de schuldvariant van heling is het aan de rechter is om te duiden of iemand die een tweedehands fiets koopt al dan niet had moeten weten

of die uit diefstal afkomstig was. Ook daar zullen omstandigheden zoals prijs, verkooplocatie enzovoorts een rol spelen om de strafbaarheid te kunnen vaststellen.

Artikel 273f, eerste lid, sub 6 Sr

De leden van de CDA-fractie vragen naar jurisprudentie waaruit duidelijk kenbaar wordt dat het huidige artikel 273f, eerste lid, onder 6, van het Wetboek van Strafrecht (Sr), (bewijsrechtelijk) te kort schiet om klanten die gebruik maken van prostituees die worden uitgebuit, te veroordelen.

De initiatiefnemers zouden graag als volgt op deze vraag van de leden van de CDA-fractie ingaan. Het onderzoek Prostituant en strafrecht (de «quickcan») wijst uit dat alleen in die gevallen waarin sprake is van wetenschap van de uitbuiting en een concreet genoten voordeel (een gunstige prijs of anderszins een gunstige prijs/kwaliteitverhouding) boven twijfel verheven is dat een klant strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor mensenhandel.

De praktijk rond het voordeel trekken is derhalve dat een klant van een prostituee hiervoor niet wordt vervolgd. De kern van de verwijtbaarheid bij de strafbaarstelling van klanten ziet immers niet op de intentie om voordeel te trekken (een financieel slaatje slaan uit de uitbuiting), maar op het gebruik maken van de seksuele diensten van een gedwongen prostituee. Het vervolgingsbeleid van het OM voorziet hier niet in. Navraag bij het OM heeft voorts uitgewezen dat er alleen jurisprudentie kan worden gegeven met betrekking tot de veroordeling van klanten van minderjarige prostituees op grond van artikel 248b Sr. Er is geen jurisprudentie voorhanden over de veroordeling van klanten van meerderjarige uitgebuite prostituees op grond van artikel 273f, eerste lid, onder 6 Sr.

Er is daarentegen wel een poging ondernomen om de prostituant van een minderjarige prostituee te veroordelen op grond van artikel 273f, eerste lid, onder 6 Sr. Rechtbank Limburg stelde daarbij de vraag of een klant onder de reikwijdte van artikel 273f Sr valt. Die vraag beantwoordde de rechtbank in die zaak ontkennend onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis, de aanbeveling van de nationaal rapporteur mensenhandel om te komen tot strafbaarstelling van de klant van een prostituee en het initiatiefwetsvoorstel van initiatiefnemers met deze inhoud. Zij concludeert dat er op dit moment geen sprake is van een aparte strafbaarstelling van de klant van een uitgebuite prostituee.⁴

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de initiatiefnemers van mening zijn dat ook (de hoogte van) een betaling op zich zelfgenomen al een signaal van mensenhandel kan zijn.

Of er al dan niet daadwerkelijk wordt afgerekend kan van belang zijn, maar dat zal in de praktijk per situatie kunnen verschillen. Het gaat om de afspraak over de dienst en het bedrag dat daarbij wordt afgesproken. Een opvallend laag bedrag zou een van de signalen kunnen zijn dat sprake is van mensenhandel. De prijzen in de prostitutiesector zijn echter niet vast, waardoor een lage prijs niet per definitie een indicatie voor mensenhandel is. Uiteindelijk is het aan het Openbaar Ministerie en aan de rechter hoeveel gewicht moet worden gegeven aan de hoogte van de betaling.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de strafmaat van artikel 273f, eerste lid, onder 6, Sr, te weten twaalf jaar, zich verhoudt tot de in dit wetsvoorstel gekozen strafmaat. Ook vragen deze leden naar de praktijk rond «voordeel trekken» en de daarbij behorende strafmaat.

⁴ Rechtbank Limburg, Zaaknummer 03/700360-14, 12 juni 2015, overweging 3.3.

Het voordeel trekken, zoals bedoeld in artikel 273f, eerste lid, onder 6, is een vorm van mensenhandel. Mensenhandel is een ernstig delict en het strafmaximum ligt dus hoog. Het onderzoek Prostituant en strafrecht (de «quickscan») wijst uit dat alleen in die gevallen waarin sprake is van wetenschap van de uitbuiting en een concreet genoten voordeel (een gunstige prijs of anderszins een gunstige prijs/kwaliteitverhouding) boven twijfel verheven is dat een klant strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor mensenhandel.

De praktijk rond het voordeel trekken is derhalve dat een klant van een prostituee hiervoor niet wordt vervolgd. De kern van de verwijtbaarheid bij de strafbaarstelling van klanten ziet immers niet op de intentie om voordeel te trekken (een financieel slaatje slaan uit de uitbuiting) maar op het gebruik maken van de seksuele diensten van een gedwongen prostituee. Het vervolgingsbeleid van het OM voorziet hier niet in. Navraag bij het OM heeft voorts uitgewezen dat er alleen jurisprudentie bestaat met betrekking tot de veroordeling van klanten van minderjarige prostituees op grond van artikel 248b Sr. Er is geen jurisprudentie voorhanden over de veroordeling van klanten van meerderjarige uitgebuite prostituees. Er is zoals hierboven reeds beschreven wel een poging ondernomen om de prostituant van een minderjarige prostituee veroordeeld te krijgen op grond van artikel 273f, eerste lid, onder 6 Sr, maar zonder succes. Rechtbank Limburg stelde daarbij de vraag of een klant onder de reikwijdte van artikel 273f Sr valt. Die vraag beantwoordde de rechtbank in die zaak ontkennend onder verwijzing naar de wetgeschiedenis, de aanbeveling van de nationaal rapporteur mensenhandel om te komen tot strafbaarstelling van de klant van een prostituee en het initiatiefwetsvoorstel van initiatiefnemers met deze inhoud. Conclusie was dat er op dit moment geen aparte strafbaarstelling van de klant van een uitgebuite prostituee is. Deze lacune in de wet willen initiatiefnemers middels het voorgestelde artikel 273g Sr opvullen.

Het ontbreken van een expliciete strafbaarstelling van degene die gebruikmaakt van de diensten van een prostituee in de wetenschap of het redelijk vermoeden dat die prostituee slachtoffer is van mensenhandel wordt in de praktijk derhalve als gemis ervaren voor een strafrechtelijke aanpak van alle schakels die seksuele uitbuiting van vrouwen in stand houden. Het wetsvoorstel voorziet in deze leemte en stelt de klant die weet of redelijkerwijs dient te vermoeden dat een prostituee slachtoffer is van mensenhandel strafbaar. De strafwaardigheid is van de gedraging van de klant is niet, zoals bij mensenhandel, gelegen in de uitbuiting zelf, maar in het gebruik maken van een uitbuitingssituatie. Een strafbedreiging van vier jaar (of een geldboete van de vierde categorie) of in geval van minderjarige slachtoffers een gevangenisstraf van zes jaren wordt hiervoor passend geacht. Qua strafhoogte wordt aangesloten bij vergelijkbare delicten die eenzelfde beschermd belang kennen (248b Sr, jeugdprostitutie, vier jaar gevangenisstraf, geldboete vierde categorie). Initiatiefnemers verwijzen in dit verband naar de passage over de strafbedreiging in de Memorie van Toelichting onder de artikelsgewijze toelichting. De initiatiefnemers hopen hiermee tevens antwoord te hebben gegeven op vragen van de fracties van de SP en PvdA over de voorgestelde strafhoogten.

Internationale context

De leden van de fractie van de VVD, de SP, de PVV, de ChristenUnie, de SGP en D66 hebben veel vragen gesteld over de internationale context van het wetsvoorstel. Er wordt gevraagd naar de ervaringen, knelpunten en effectiviteit van regelgeving omtrent de strafbaarstelling van de prostituant in landen als Engeland en Finland. De leden van de SGP-fractie vragen voorts welke concrete voorstellen in België en Schotland in

discussie zijn om de prostituant te criminaliseren. Tot slot worden initiatiefnemers door de leden van de ChristenUnie gevraagd of Nederland met onderhavig wetsvoorstel niet uit de pas loopt in internationaal perspectief, gezien artikel 18, vierde lid, van de richtlijn 2011/36 EU. Allereerst wensen initiatiefnemers te benadrukken dat het weliswaar klopt dat er in zowel Engeland als Finland een vorm van strafbaarstelling van de prostituant bestaat, maar dat de wijze waarop deze twee landen hier invulling aan hebben gegeven zich niet laat vergelijken met de wijze waarop initiatiefnemers daar invulling aan geven. Dat gezegd hebbende zal hieronder kort uiteen worden gezet hoe Engeland en Finland omgaan met de strafrechtelijke aansprakelijkheid van prostituanten.

In Engeland wordt sinds 2010 uitgegaan van een risicoaansprakelijkheid waardoor strafrechtelijke aansprakelijkheid geldt ongeacht de vraag of de prostituant op de hoogte was of kon zijn van de uitbuiting. Omdat het een boete feit betreft en de politie derhalve discretionaire ruimte heeft in de afdoening, is lastig zicht te krijgen op het gebruik en het effect van de strafbaarstelling. Er wordt van de wijze van afdoening geen registratie bijgehouden.⁵ In onderhavig wetsvoorstel is sprake van een misdrijf waarbij de straf door de rechter wordt opgelegd. De Nederlandse politie heeft geen discretionaire bevoegdheid.

Een knelpunt vormt in Engeland het bewijs. Het Engelse delict vereist namelijk bewijs van een transactie of aanstaande transactie, van seksuele diensten die aan die transactie gerelateerd zijn, en van dwang of misleiding uit winstbejag door een derde jegens de prostituee. Het door de initiatiefnemers voorgestelde artikel 273g Sr vereist echter bewijs van weten (opzet) of falend bewustzijn (schuld) ten aanzien van de uitbuiting van de prostituee. Daarbij kunnen derhalve alle feiten en omstandigheden die het Openbaar Ministerie van belang acht worden meegenomen om strafbaarheid aan te tonen. Of er al dan niet daadwerkelijk wordt afgerekend kan van belang zijn, maar dat hoeft niet.

Een risicoaansprakelijkheid zoals in Engeland geldt, heeft wat initiatiefnemers betreft een negatief effect op de bereidheid van prostituanten om misstanden te melden. De leden van de PVV-fractie hebben gevraagd om een onderbouwing van deze stellingname. Door een risicoaansprakelijkheid is een prostituant strafrechtelijk aansprakelijk ongeacht de vraag of deze op de hoogte was of kon zijn van de uitbuiting. Indien een prostituant na de gebruikmaking van prostitutiediensten pas beseft dat mogelijk sprake was van een uitbuitingssituatie zal hij alsnog strafrechtelijk aansprakelijk zijn. Hij heeft er dan geen belang bij om te melden, wegens het risico dat hij loopt om zelf vervolgd te worden. Dit blijkt ook uit de in de memorie van toelichting aangehaalde quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid. In onderhavig wetsvoorstel is een prostituant pas strafrechtelijk aansprakelijk wanneer deze ondanks de wetenschap of het vermoeden van de uitbuiting toch seksuele handelingen besluit te verrichten. Een klant die te goeder trouw was zal dan sneller geneigd zijn om te melden. De strafbaarstelling die initiatiefnemers voorstellen is voorts duidelijk genoeg om de klant op zijn verantwoordelijkheid te wijzen.

In Finland is wetenschap van de uitbuitingssituatie onderdeel van het misdrijf, waarbij het redelijkerwijs moeten vermoeden van de uitbuitingssituatie niet volstaat. Opzet laat zich echter lastig bewijzen, waardoor de

⁵ «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014, p. 14 en 15.

strafrechtelijke bepaling niet vaak is gebruikt.⁶ Mede daarom is er in onderhavig wetsvoorstel voor gekozen om ook een schuldvariant op te nemen. Niet alleen omdat de bewijslast bij de schuldvariant lager is, maar ook omdat initiatiefnemers van mening zijn dat in situaties waarin sprake is van weten of van falend bewustzijn ten aanzien van de toestand van de prostituee sprake is van (ernstige) verwijtbaarheid en strafwaardigheid. Ondersteuning van dit uitgangspunt vinden initiatiefnemers ook in het oorspronkelijk doel van de strafbaarstelling van culpoze varianten van misdrijven. De wetgever is hiertoe overgegaan, omdat ook zonder opzet en zonder bewuste wil, maar door grote onvoorzichtigheid veel schade en ellende kan worden veroorzaakt. Het strafrecht ziet in een dergelijke onvoorzichtigheid de aantasting van een te beschermen rechtsgoed.⁷ Dit wetsvoorstel zou derhalve zonder de schuldvariant sterk aan waarde verminderen. Initiatiefnemers hebben immers met artikel 273g Sr tevens het doel om kwetsbare mensen te beschermen en mensen die een bepaalde verantwoordelijkheid hebben hieraan te houden. Wanneer uit geconstateerde signalen blijkt dat een prostituant wel een sterk vermoeden had van het bestaan van de uitbuitingssituatie, maar dit niet zeker wist, zou hij niet meer strafrechtelijk aansprakelijk zijn. Er zou vrijwel geen prikkel meer zijn om bijvoorbeeld de situatie te melden of om in ieder geval te besluiten om af te zien van seksuele handelingen met de gedwongen prostituee.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de manier waarop Finland met genoemde knelpunten omgaat, kunnen initiatiefnemers melden dat er door Finse vrouwenkoepelorganisaties is opgeroepen tot volledige criminalisering van de prostituant. Het debat over dit voorstel is in Finland nog steeds gaande.

Ook hebben enkele fracties gevraagd naar de situatie in Schotland en België. In Schotland is een wetsvoorstel over een verbod op het kopen van seks in 2013 afgewezen. Er liggen op dit moment geen concrete (wets)voorstellen tot criminalisering van de prostituant. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk, waar op dit moment een wetsvoorstel aanhangig is over de strafbaarstelling van prostituanten en verbetering van maatregelen ter bescherming van slachtoffers. Het ziet ernaar uit dat daar brede steun is voor dat voorstel.

In België werd de regulering van prostitutie afgeschaft door de wet van 1948. Onder andere pooierschap, exploitatie van een bordeel en mensenhandel is verboden. Bij wet is het aanbod van prostitutie, en de vraag ernaar, niet verboden. In de praktijk wordt de wet echter niet nageleefd en bestaat er een systeem van gedogen. In juli 2015 heeft de Waalse regering onder Minister Simonis van Gelijke Kansen een «Actieplan Intrafamiliaal Geweld» aangenomen waarin prostitutie erkend wordt als vorm van geweld tegen vrouwen, die als zodanig bestreden moet worden en de koper dient te worden gecriminaliseerd. Het federaal plan Intrafamiliaal Geweld is nog niet gepubliceerd. Overigens liggen er momenteel geen concrete wetgevende initiatieven ter criminalisering van de klant.

Er is door fracties gevraagd naar richtlijn 2011/36. Waar het gaat om artikel 18, vierde lid, van de richtlijn 2011/36 EU benadrukken initiatiefnemers ten eerste dat het strafrecht grotendeels nationaal wordt bepaald en dat dit ook zo moet blijven. Waar het echter gaat om grensoverschrijdende criminaliteit moet worden voorkomen dat Nederland de minste drempels kent om gedwongen prostitutie tegen te gaan. Hier willen

⁶ «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014, p. 15 en 16.

⁷ C. Kelk, Studieboek materieel strafrecht, Deventer, 2005, pagina 209.

initiatiefnemers met onderhavig wetsvoorstel aan bijdragen. Voorts is in artikel 18, vierde lid, van de richtlijn 2011/36 EU bepaald dat lidstaten maatregelen dienen te overwegen, houdende de strafbaarstelling van het gebruik van diensten in de wetenschap dat de betrokkene slachtoffer is van mensenhandel. Dat is precies wat in het voorgestelde artikel 273g Sr wordt geregeld, waarmee het wetsvoorstel voldoet aan richtlijn 2011/36 EU. Nederland loopt daarmee internationaal gezien dus niet uit de pas, maar juist in lijn met wat lidstaten onderling hebben afgesproken.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie hebben de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel aan de orde gesteld. Deze leden hebben in dat kader vooral vragen over de bewijsvereisten ten aanzien van het criterium «weet of redelijkerwijs moet vermoeden» dat de prostituee gedwongen wordt de seksuele diensten aan te bieden en vragen wanneer moet worden aangenomen dat de klant had moeten weten dat de prostituee die hij bezoekt gedwongen wordt seksuele diensten aan te bieden?

Zoals de leden van de VVD zelf schrijven zijn bij de voorbeelden zoals die in de memorie van toelichting staan, de signalen van mensenhandel zo evident dat er sprake zal zijn van het voorgestelde strafbare feit. Daaruit volgt dat in dat soort situaties het strafbare feit bewijsbaar is. In de gevallen waarin prostitutie plaatsvindt binnen het vergunde deel van de sector en waar sprake is van volkomen transparantie en geen enkel signaal bestaat dat op mensenhandel duidt, zal naar alle waarschijnlijkheid geen sprake zijn van mensenhandel en dus ook niet van strafbaarheid zoals die hier wordt voorgesteld. Het vaststellen of er sprake is van een situatie van mensenhandel zal echter inderdaad niet in alle gevallen eenvoudig zijn. Waar het om gaat is dat de prostituant net zoals ieder redelijk gemiddeld weldenkend mens had kunnen en moeten vermoeden dat er sprake is van mensenhandel. Op voorhand is geen limitatief overzicht te geven van dergelijke signalen. Voor voorbeelden daarvan verwijzen de initiatiefnemers naar de memorie van toelichting (p. 10–12). Voor de bewijsvoering zal net zoals in andere gevallen waarin in ons strafrecht een schuldvariant van een delict is opgenomen, de rechter in staat moeten worden geacht te beoordelen of iemand al dan niet schuldig is. In het geval de signalen van mensenhandel niet duidelijk genoeg worden geacht om aan te kunnen nemen dat de prostituant had moeten weten dat er sprake was van mensenhandel, zal dat niet tot een veroordeling leiden. De initiatiefnemers hopen hiermee gelijkaardige vragen van de leden van de PVV-fractie te hebben beantwoord. In aanvulling hierop vroegen de leden van de PVV-fractie ook op welke wijze bij een prostituant een redelijk vermoeden van gedwongen prostitutie/mensenhandel kan worden aangetoond indien de prostituee liegt over een uiterlijk signaal of gedragskenmerken of indien de prostituee de Nederlandse (of Engelse) taal niet machtig is? De initiatiefnemers zijn van mening dat in het geval de prostituee niet de waarheid spreekt over de genoemde uiterlijke signalen of gedragskenmerken dat het dan inderdaad moeilijker voor de klant kan zijn om in te kunnen schatten of hij met een slachtoffer van mensenhandel heeft te maken. Maar dat wil niet zeggen dat de prostituant in dat geval niet ook de plicht heeft om alert te zijn op het slachtofferschap. Net zoals in het geval een prostituee een vreemde taal spreekt en zij op die manier niet kan communiceren met de klant, maakt dat het constateren van signalen van mensenhandel door de prostituant lastiger. In dat geval zouden andere signalen eventueel als signaal voor mensenhandel kunnen gelden. Bovendien, zo menen de initiatiefnemers, als communicatie met de klant niet mogelijk is, zou dat ook een teken van een onzelfstandige positie kunnen zijn en is dan juist extra alertheid van de klant geboden.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de initiatiefnemers van mening zijn dat betaling aan (of via) een derde in de optiek van de initiatiefnemers als signaal van uitbuiting en mensenhandel moet worden opgevat? Of zijn situaties denkbaar waarbij dan geen sprake van mensenhandel of uitbuiting hoeft te zijn? Had rechtstreekse betaling aan de sekswerker verschil gemaakt in de beoordeling van de casus?

Naar de mening van de initiatiefnemers is betaling aan een tussenpersoon niet per definitie een teken van mensenhandel maar kan dat – zoals in de voorbeelden in de memorie van toelichting waar de leden van de VVD-fractie naar verwezen – wel zijn. In het geval van een prostituee die in een vergund seksbedrijf met goede bedrijfsvoering werkt en waar de klant dan aan een derde betaald, hoeft er geen sprake te zijn van mensenhandel. In het geval van rechtstreekse betaling buiten het vergunde circuit is het ook weer van de (andere) omstandigheden afhankelijk of er sprake is van signalen van mensenhandel.

De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemers nader in te gaan op de vraag in hoeverre te bepalen is wanneer de prostituant het slachtofferschap van een prostituee en bij slechts een enkel signaal redelijkerwijs dat slachtofferschap had moeten vermoeden. Deze leden vragen tevens om praktijkvoorbeelden om te illustreren in welke gevallen de voorwaardelijke opzetvariant onvoldoende toereikend is ten opzichte van de schuldvariant om op te treden tegen de klant die misbruik maakt van een slachtoffer van mensenhandel.

Bij meerdere signalen van mensenhandel is het uiteraard gemakkelijk te constateren dat er sprake van mensenhandel moet zijn. Dat wil niet zeggen dat niet ook één zeer evident signaal daarvoor genoeg kan zijn. Zonder deze signalen uitputtend te kunnen noemen zou het een zeer duidelijk signaal kunnen zijn als de prostituee in kwestie haar klant vertelt dat zij slachtoffer van mensenhandel is of een ander duidelijk signaal kunnen uiterlijke tekenen van mishandeling zijn. Voor het overige zouden de initiatiefnemers de leden van de PvdA-fractie willen verwijzen naar gelijkaardige vragen van de leden van de VVD-fractie hierboven.

De leden van de PvdA-fractie zijn verbaasd over het onderscheid in minderjarigheid in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES. Zijn de initiatiefnemers bereid om de leeftijd in artikel 286f, derde lid, 2° gelijk te trekken met die in artikel 273f, derde lid, 2°?

De initiatiefnemers zouden hier graag als volgt op willen ingaan. Het verschil is ontstaan met de implementatie van de richtlijn 2011/36, die alleen het Europese deel van Nederland bindt. Het is regeringsbeleid om bij implementatie in de implementatieregeling geen andere regels op te nemen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (Aanwijzingen voor de regelgeving, Ar 331). Bij de staatkundige hervormingen op 10-10-10 is een periode van vijf jaren van legislatieve rust afgesproken. Derhalve zien de initiatiefnemers geen reden om het geconstateerde onderscheid nu aan te passen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de initiatiefnemers voor het verrichten van seksuele handelingen met een slachtoffer van mensenhandel als geldboete voor een geldboete van de vierde categorie hebben gekozen. Is dit niet aan de lage kant, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers zijn van mening dat van de door hen voorgestelde geldboete passend is bij de aard van het delict en dat daarvan ook afdoende preventieve werking uit gaat.

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in de opzetvariant, maar delen de zorgen van de Afdeling advisering over de schuldvariant. Deze leden hebben gelijkaardige vragen over de hoe te bewijzen valt dat iemand redelijkerwijs had kunnen weten dat het ging om een gedwongen sekswerker? Deze leden vragen zich in dit verband voorts af waarom een klant die binnen de legale en vergunde sector gebruik maakt van diensten van een prostituee hij er niet van uit mag gaan dat er geen sprake is van mensenhandel. Immers, zo stellen de van de D66-fractie, als de toezichtinstanties niet in staat zijn om tijdens controles signalen van dwang of uitbuiting op te vangen, hoe kan een klant van de legale en vergunde sector dit wel doen? En moeten de klanten voor het herkennen van mensenhandel een bepaalde mate van expertise hebben?

De initiatiefnemers zijn verheugd over het feit dat de leden van de D66-fractie zich in ieder geval kunnen vinden in de in dit wetsvoorstel genoemde opzetvariant. Daarmee geven deze leden immers aan dat zij een afzonderlijke strafbaarheid van klanten die gebruik maken van slachtoffers van mensenhandel wenselijk achten. Bij de schuldvariant hebben deze leden echter twijfels. In antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie over de schuldvariant zouden de initiatiefnemers willen verwijzen naar de antwoorden van gelijkaardige vragen van de leden van de VVD-fractie hierboven. Daaraan zouden de initiatiefnemers in antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie het volgende willen toevoegen. De klant hoeft niet over specifieke expertise over mensenhandel of signalen daarvan te beschikken. Dergelijke expertise is niet nodig want het gaat juist om signalen die voor iedereen zo duidelijk moeten zijn dat die duiden op mensenhandel. Daarom worden prostituanten ook niet verantwoordelijk gehouden voor inschattingen die zij niet kunnen maken. Klanten zijn soms beter in staat dan politie of hulpverleners om evidente signalen op te pikken omdat zij meer dan politie en hulpverleners daadwerkelijk met de prostituee in uitoefening van haar beroep en met haar eventuele kwetsbaarheden te maken hebben. Daarbij geldt dat de meest kwetsbare prostituees wellicht niet of veel minder in aanraking zullen komen met autoriteiten omdat zij – of hun mensenhandelaren – hen aan dat zicht zullen willen onttrekken. Dat geldt ook als de Wrp straks van kracht wordt: dan zullen prostituees in het vergunde deel van de sector wellicht minder snel slachtoffer van mensenhandel zijn en mogen klanten daarvan ook eerder uitgaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het denkbaar is dat signalen van slachtofferschap van mensenhandel pas na het aanvangen van seksuele handelingen worden geconstateerd.

In dit wetsvoorstel gaat om het strafbaar stellen van prostituanten. Op hen rust bij het afnemen van de diensten van de prostituee een plicht om op te letten op signalen van mensenhandel. Als pas achteraf blijkt dat er sprake is van mensenhandel, maar dat op het moment van de «dienstverlening» nog niet voorzienbaar was, dan is er ook geen sprake van strafbaarheid op grond van dit wetsvoorstel. Voor de volledigheid benadrukken initiatiefnemers hierbij dat deze afweging door de rechter zal moeten worden gemaakt.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de bewijsvoering die in het verlengde van bovenstaande vragen van onder andere de VVD-fractie liggen. De initiatiefnemers verwijzen de leden van de SGP-fractie graag naar de antwoorden op die vragen. Daarnaast vragen deze leden of de initiatiefnemers beschikken over de resultaten van onderzoek naar schuldheiling en of het voor het «weten of redelijkerwijs vermoeden» nog uitmaakt of er sprake is van eenmalig gebruik van de diensten van een

prostituee die slachtoffer is van mensenhandel of van een vaker voorkomende situatie bij dezelfde (of verschillende) prostituees.

In aanvulling op eerdere antwoorden op bovenstaande gelijkaardige vragen over de bewijsvoering van de leden van de VVD-fracties en andere fracties zouden de initiatiefnemers graag hier als volgt willen ingaan op deze vragen van de leden van de SGP-fractie. De initiatiefnemers beschikken niet over onderzoeksgegevens met betrekking tot schuldhealing. In het geval een prostituant meerdere malen gebruik maakt van prostituees waarbij hij signalen van mensenhandel constateert en desondanks niet afziet van het gebruik maken van de diensten van een prostituee in die situatie, draagt dat naar de mening van de initiatiefnemers bij aan de mate waarin een prostituant verwijtbaar handelt. Een herhaling van dergelijk gedrag zal naar verwachting bijdragen aan de bewijsvoering.

6. Financiële paragraaf

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over het toezicht en de handhaving van dit wetsvoorstel. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op de handhaving van dit wetsvoorstel en een overzicht van de financiële gevolgen en capaciteitslasten hiervan, zowel voor gemeenten als voor de politie. De leden van de SGP- leden vragen in hoeverre er nu al zicht is op een daadwerkelijke inspanning die de politie en het OM zullen leveren om handelen in strijd met deze strafbepaling op te sporen.

De initiatiefnemers zouden de vragen van de leden van de fracties van D66 en de SGP over de financiële gevolgen van het voorliggend wetsvoorstel graag als volgt beantwoorden. De handhaving van de voorgestelde strafbaarstelling zal moeten plaatsvinden in het kader van de reeds bestaande bestrijding van mensenhandel en de toekomstige Wrp. Wat betreft de rol en de inspanningen van het OM ten aanzien van de handhaving van het voorgestelde strafbare feit menen de initiatiefnemers uit de reactie van het OM te mogen afleiden dat daar geen knelpunten ten aanzien van de handhaving worden voorzien. De initiatiefnemers zijn van mening dat de financiële gevolgen van het voorliggend wetsvoorstel zeer beperkt zullen zijn omdat de voorstellen de bestaande praktijk van de bestrijding van mensenhandel in de prostitutie zullen vergemakkelijken. Hierop gaan de initiatiefnemers in antwoord op vragen van de leden van de PvdA- en SP-fracties over de benodigde capaciteit in de volgende paragraaf graag nader in.

7. Consultaties

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de onvrede over de aanpak van mensenhandel moet worden opgelost door het vergroten van de pakkans en willen weten of initiatiefnemers de huidige capaciteit voldoende achten om de pakkans van mensenhandelaren en strafbare prostituanten daadwerkelijk te vergroten.

Het OM heeft de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel als prioriteit benoemd. Er is een landelijke officier van justitie mensenhandel/smokkel benoemd. En op grond van de Aanwijzing mensenhandel moet elk parket één contactofficier van justitie mensenhandel hebben. Tevens zijn er binnen de politie speciale prostitutie- en mensenhandelteams van (gecertificeerde) rechercheurs opgezet.⁸ De opsporing van het hier voorgestelde misdrijf zal binnen dat kader plaatsvinden. Door het mogelijk te maken dat klanten strafrechtelijk aansprakelijk zijn als zij wisten van de uitbuitingssituatie of deze redelijkerwijs hadden kunnen vermoeden,

⁸ <http://www.hetccv.nl/dossiers/Mensenhandel/menuketenpartners/index>.

krijgen politie en justitie meer handvatten om klanten aan te pakken. Handhaving wordt daarmee vergemakkelijkt en de kans om gepakt te worden groter. Bovendien zijn initiatiefnemers ervan overtuigd dat klanten sneller een uitbuitingssituatie zullen melden, wat ook een positief effect heeft op de pakkans. Er gaat immers een normatieve werking uit van artikel 273g Sr.

De leden van de SP-fractie vragen om een inschatting van het aantal criminelen dat zich in Nederland bevindt en bezighoudt met de uitbuiting van vrouwen en mannen in de seksbranche en om een inschatting van het aantal zaken dat de politie jaarlijks kan onderzoeken, gezien de krapte bij de politie.

De precieze cijfers waar de leden van de SP-fractie om vragen zijn helaas niet te geven. Eerder WODC-onderzoek heeft uitgewezen dat schattingen van de omvang van niet-legale prostitutie lastig te maken zijn vanwege het verborgen karakter ervan. Bestaande schattingen blijken onvoldoende betrouwbaar en accuraat.⁹

Wat initiatiefnemers wel aan kunnen geven is dat berekend is dat in 2014 ongeveer 66% van de mogelijke slachtoffers van mensenhandel is uitgebuit in de seksindustrie, wat neerkomt op ongeveer 1030 mensen.¹⁰ Voorts registreert het OM gemiddeld 265 ingestuurde mensenhandelzaken per jaar. Maar het daadwerkelijke aantal zaken dat jaarlijks bij het OM binnenkomt is groter. Het OM neemt sommige zaken namelijk niet op in de officiële registratie, omdat er bijvoorbeeld geen verdachte in beeld is of direct duidelijk is dat aanknopingspunten voor verdere vervolging ontbreken. Hierdoor bestaat geen volledig beeld van alle zaken die eindigen in een sepot. Overigens registreert het OM zaken alleen op wetsartikel (artikel 273f Sr) en is dus niet te zeggen of het in de geregistreerde zaken ging om seksuele uitbuiting of een andere vorm van mensenhandel.¹¹

Het aantal zaken dat jaarlijks door de politie kan worden onderzocht is niet precies vooraf aan te geven. Het aantal zaken dat de politie per enig jaar onderzoekt wordt wel achteraf verantwoord in de Verantwoordingsrapportage Georganiseerde Misdaad en in het rapport «In en Uit Beeld» van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Mensenhandel is binnen de politie overigens wel een specialisme. Er zijn speciale prostitutie- en mensenhandelteams van (gecertificeerde) rechercheurs opgezet.¹²

De leden van de D66-fractie ontvangen graag als bijlage de volledige reacties van de openbare lichamen en van de verschillende instanties als gevolg van de consultatie.

De volledige reacties van de geconsulteerde partijen hadden ter inzage gelegd moeten worden, maar dit lijkt helaas niet te zijn gebeurd. Initiatiefnemers danken de leden van de D66-fractie voor hun opletendheid. De reacties van de geconsulteerde partijen zullen daarom alsnog aan uw Kamer worden toegezonden.

⁹ WODC: Verboden rood in beeld, Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014.

¹⁰ <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/Archief2015/nieuwe-cijfers-signalering-en-bescherming-van-slachtoffers-mensenhandel-en-vervolging-van-mensenhandelaren.aspx?cp=63&cs=16790>.

¹¹ Mensenhandel in en uit beeld: vervolging en berechting 2010–2014, Nederlandse Rapporteur Mensenhandel, juni 2015.

¹² <http://www.hetccv.nl/dossiers/Mensenhandel/menuketenpartners/index>

De leden van de SGP-fractie constateren dat het OM aandacht vraagt voor gespecialiseerde opsporingsteams en vragen of initiatiefnemers vinden dat hier voldoende aandacht voor is in de opsporingspraktijk. Wordt er niet veel te weinig van die specialisatie gebruik gemaakt?

Initiatiefnemers willen de leden van de SGP-fractie graag wijzen op hun antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie. Wat initiatiefnemers betreft kan er nooit genoeg aandacht worden besteed aan de aanpak van mensenhandel. Er is echter ook sprake van een bepaalde capaciteit waar rekening mee moet worden gehouden. Als deze het toelaat zou het goed zijn als de bestaande expertise ten volle wordt benut.

8. Overige

De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemers andere alternatieven hebben overwogen, zoals betere voorlichting en betere samenwerking tussen de politie, klanten en prostituees om misstanden uit te bannen. Waarom is het invoeren van een wet die praktisch niet uitvoerbaar is een beter alternatief?

De onderhavige wet is door de initiatiefnemers ingediend in uitdrukkelijke samenspraak met het veld. Bij onder meer OM, politie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bestaat de overtuiging dat dit initiatiefwetsvoorstel een belangrijke aanvulling is op het bestaande instrumentarium om tot een effectieve aanpak van de misstanden in de prostitutie te komen.¹³ Zoals hierboven al gemeld zal betere voorlichting aan de klanten daarnaast ook een bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van misstanden in de prostitutie.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in een recente zaak in Valkenburg met betrekking tot gedwongen (minderjarige) prostitutie het OM heeft aangegeven te willen onderzoeken of aan de daders hulp kan worden geboden. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als daders kampen met een (grensoverschrijdende) seksverslaving. Wat kan volgens de initiatiefnemers gedaan worden om prostituanten, die strafbaar zijn onder het voorgestelde artikel 273g Sr en met dergelijke problematiek worstelen, na hun veroordeling te helpen met dit gedrag te breken?

De initiatiefnemers constateren dat het mogelijk is om bijzondere voorwaarden (zoals een gedragsinterventie of een behandeling) te verbinden aan een deels of geheel voorwaardelijke straf. Gaat het om onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van meer dan een jaar, dan kunnen soortgelijke maatregelen ook als bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden gesteld. Het is uiteraard aan de rechter hierover te beslissen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in de titel en de citeertitel van het wetsvoorstel wordt gesproken over «misbruik van prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel». Hieruit zou de onbedoelde suggestie kunnen gaan dat er ook vormen van gebruik van de diensten van deze prostituees zijn die wel toegestaan zijn. Hebben de initiatiefnemers ook overwogen te kiezen voor de term «gebruik van diensten» in plaats van «misbruik»? Zou daarmee de doelstelling van het wetsvoorstel niet beter worden weergegeven?

De leden van de fractie van de SGP stellen terecht dat het gebruiken van diensten van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel altijd misbruik is. Desalniettemin houden de initiatiefnemers vast aan de gekozen citeertitel. Daarin is bedoeld aan te geven om welke variant van

¹³ De bijlagen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer.

«misbruik» het in dit wetsvoorstel gaat. Taalkundig gezien had het wetsvoorstel immers ook op andere situaties van misbruik kunnen zien. Daar komt bij dat de wat klinische term «gebruik van diensten» minder het onwenselijke karakter van de betrokken gedraging uitdrukt. De huidige citeertitel komt de beoogde normatieve werking van het wetsvoorstel dus ten goede.

De leden van de fractie van de SGP vragen tot slot hoe het voorgestelde tweede lid van de nieuwe strafbepaling zich verhoudt tot de bepalingen over misbruik van minderjarigen in artikel 248 Sr e.v.

Het is goed denkbaar dat in geval van minderjarigheid veroordeling op grond van een van de door de leden van de SGP genoemde delicten een secundair alternatief is voor de strafbaarheid die in dit initiatiefwetsvoorstel wordt geïntroduceerd. De maximumstraf voor het nieuw te introduceren mensenhandeldelict in het tweede lid is echter zwaarder. Daarmee willen de initiatiefnemers een krachtig signaal afgeven met betrekking tot misbruik van minderjarigen in de prostitutie.

Segers
Volp
Kooiman