

rijksuniversiteit
groningen

Herinvoering van een pooierverbod?

Een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een strafrechtelijk pooierverbod

K. Lindenberg

Herinvoering van een pooierverbod?

Een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een strafrechtelijk pooierverbod

mr. dr. K. Lindenberg

Vakgroep Strafrecht & Criminologie
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Rijksuniversiteit Groningen
2014

© 2014 Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Deze inventarisatie is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, <www.reprorecht.nl>). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, <www.cedar.nl/pro>).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaardt de auteur geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Inhoudsopgave

Samenvatting 1

1. Inleiding **9**
1.1 Aanleiding en achtergrond 9
1.2 Opzet en verantwoording 11

2. Het oude pooierverbod en art. 273f Sr **15**
2.1 Invoering en afschaffing van het pooierverbod 15
2.2 Mensenhandel, de souteneur en de pooier 17

3. Het voorstel van Lemaire **21**
3.1 Inleiding; eerste versies van het voorstel 21
3.2 Huidig voorstel 22

4. Reacties op het voorstel **27**
4.1 Inleiding 27
4.2 Uitgebreide weergave 28
4.2.1 'Het bestaande instrumentarium volstaat' 28
4.2.2 'Niet de vergunning maar de woeker moet centraal staan' 32
4.2.3 'Het voorstel van Lemaire is een goed vertrekpunt' 34
4.3 Nadere vergelijking 40
4.3.1 Algemene indelingen 40
4.3.2 Argumenten tegen het voorstel 42
4.3.3 Argumenten vóór het voorstel 45
4.3.4 Opvattingen over Lemaires concrete uitwerking 46

5. Conclusie **49**
5.1 Inleiding 49
5.2 Het voorstel van Lemaire 49
5.3 Reacties op het voorstel 51

Literatuur **54**

Bijlage 1 Interviewvraag **56**
Bijlage 2 Interview met Peter Lemaire **57**
Bijlage 3 Notitie van Peter Lemaire **61**
Bijlage 4 Reacties van de respondenten **66**

Dankwoord **77**

Samenvatting

In 2000 werden het bordeelverbod en het souteneursverbod als zodanig afgeschaft. Sindsdien hebben sommigen zich voorstander getoond van de herinvoering van het souteneursverbod, ook wel het pooierverbod genoemd. Om een beter beeld te krijgen van de manier waarop in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een pooierverbod zoal wordt gedacht en van de argumenten die daarbij worden gehanteerd, zijn in opdracht van het Ministerie van Veiligheid & Justitie en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum zeventien juristen, allen werkzaam op strafrechtelijk terrein, over hun zienswijze bevraagd. Bij deze interviews zijn de opvattingen van Peter Lemaire, raadsheer bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en een van de voorstanders van herinvoering van het pooierverbod, als uitgangspunt genomen. In de voorliggende inventarisatie wordt verslag gedaan van zowel de opvattingen van Lemaire, als de reacties daarop van de zeventien respondenten. De respondentengroep bestond uit vijf leden van het openbaar ministerie, vijf leden van de zittende magistratuur, vijf strafrechtadvocaten, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en ten slotte strafrechtswetenschapper dr. Renée Kool. In het voorgaande ligt besloten dat deze inventarisatie kwalitatief onderzoek betreft, waardoor de interviewresultaten niet representatief kunnen worden geacht voor een bepaalde doelgroep, zoals de staande of zittende magistratuur.

Als opmaat tot de beschrijving van de verschillende opvattingen wordt in hoofdstuk 2 een korte uiteenzetting gegeven van de invoering (1911) en afschaffing (2000) van het pooierverbod, een verbod dat was neergelegd in het voormalige artikel 432 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). In dat verband komt naar voren dat gaandeweg in de prostitutie twee typen souteneurs werden onderscheiden: de actieve en de passieve souteneur. De actieve souteneur zette de vrouw aan tot prostitutiewerkzaamheden en tot afdracht van haar inkomsten, veelal door middel van geweld en bedreiging. De passieve souteneur liet zich de geldelijke voordelen vooral aanleunen en verrichtte misschien af en toe wat ondersteunende werkzaamheden. De souteneurstypen hadden gemeen dat werd geparasiteerd op de arbeidsinkomsten van de prostituee[1] en vielen daardoor allebei binnen de reikwijdte van het souteneursverbod ('hij die als souteneur voordeel trekt uit de ontucht van eene vrouw').

[1] Zoals inmiddels gebruikelijk is geworden, wordt hier onder 'prostituee' tevens de mannelijke sekswerker (prostitué) verstaan.

In de tweede helft van de vorige eeuw kwam de wetgever tot het standpunt dat het handelen van de passieve souteneur onvoldoende strafwaardig was om nog langer door het strafrecht te worden gesanctioneerd. Des te belangrijker vond de wetgever dat de dwang die uitging van actieve souteneur strafbaar bleef. Uiteindelijk is ervoor gekozen het souteneursverbod (art. 432 oud Sr), het bordeelverbod (art. 250bis oud Sr) en het delict mensenhandel (art. 250ter oud Sr) te vervangen door één nieuwe bepaling, art. 250a oud Sr, vanwege de raakvlakken tussen de betreffende onderwerpen. Deze nieuwe wetgeving trad in 2000 in werking (Wet opheffing algemeen bordeelverbod). Het genoemde art. 250a Sr is nadien geëvolueerd tot het thans geldende art. 273f Sr (mensenhandel). Zowel in het voormalige art. 250a Sr als in het huidige art. 273f Sr zijn typische gedragingen van de actieve souteneur te herkennen. Wat art. 273f Sr betreft, gaat het om lid 1 onder 1° (hier: iemand onder gebruikmaking van oneigenlijke middelen werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen, met het oogmerk van uitbuiting in de prostitutie), lid 1 onder 4° (hier: iemand dwingen of met oneigenlijke middelen bewegen zich te prostitueren), lid 1 onder 6° (hier: voordeel trekken uit gedwongen prostitutie) en lid 1 onder 9° (hier: iemand dwingen tot de afgifte van inkomsten uit prostitutie).

Aldus kan worden geconstateerd dat, enerzijds, de meest ernstige gedragingen die door het oude souteneursverbod werden geraakt inmiddels als 'mensenhandel' worden gekwalificeerd, en dat, anderzijds, het enkel parasiteren op inkomsten uit normale prostitutie sinds 2000 straffeloos is. Dat betekent dat wij in zekere zin nog steeds een pooierverbod kennen. Indien onder de gedragingen van een 'pooier' of 'souteneur' alleen die van de zogenoemde actieve souteneur worden begrepen, kan in art. 273f Sr zelfs een absoluut pooierverbod worden gelezen. Evenwel worden de begrippen 'pooier' en 'souteneur' ook ruimer opgevat. In bepaalde gevallen wordt daaronder zelfs meer verstaan dan alleen de passieve en actieve souteneur. In die zeer ruime betekenis wordt bijvoorbeeld gedoeld op alle mensen die op enigerlei wijze verbonden zijn aan het werk van de prostituee. Tegen die achtergrond wordt duidelijk dat het in discussies over het onderhavige thema van belang is te weten in welke zin het begrip 'pooier' wordt gebezigd.

In hoofdstuk 3 worden de opvattingen van Peter Lemaire besproken. Daarbij komt naar voren dat Lemaire een ruim pooierbegrip hanteert: het door hem voorgestane pooierverbod komt in de kern neer op het strafbaar stellen van degene die zich zonder vergunning en zonder redelijk doel bemoeit met de werkzaamheden van de prostituee.

Lemaire komt tot dit standpunt op grond van zijn ideeën over de misstanden in de prostitutiesector en over de mate waarin die misstanden met het huidige strafrecht kunnen worden aangepakt. Hij stelt voorop dat de strafwetgever pas moet ingrijpen bij misstanden. Dat betekent volgens hem dat in de prostitutiesector

strafwetgeving alleen dan geïndiceerd is wanneer het gedrag van anderen de keuzevrijheid van prostituees ernstig aantast. Art. 273f Sr is de centrale strafbaarstelling die zich op dergelijk gedrag richt. Het probleem is echter, zo schetst Lemaire, dat het in de praktijk vaak niet lukt om het bewijs ter zake van art. 273f Sr rond te krijgen.

De bewijsproblemen die Lemaire aanwezig acht, houden allereerst verband met de eveneens door hem gesignaleerde ambivalente perceptie van veel prostituees en het daaruit voortvloeiend gebrek aan betrouwbare aangiftes. Een loverboy zorgt ervoor dat de vrouw zich affectief aan hem verbindt en tegenover de politie verklaart geen slachtoffer te zijn. 'Pas later, als het geld op is of ze fysiek en psychisch echt niet meer kunnen, zullen ze zich veelal realiseren bij de neus genomen te zijn door hun loverboy en dat hun vrijwilligheid niet was gebaseerd op een reële, autonome afweging', aldus Lemaire. Volgens hem is het doen van betrouwbare aangiftes hierdoor problematisch, zelfs wanneer nog geen sprake is van geweld. Hij benadrukt dat het uit de prostitutie stappen en het doen van aangifte nog moeilijker en riskanter is wanneer wel sprake is van geweld, of van ernstige dreigingen uit het criminele circuit. Daarnaast merkt hij op dat de ambivalente houding tegenover het eigen slachtofferschap soms ook voortvloeit uit het feit dat de vrouw gewend is geraakt aan de eigen inkomsten en de diensten die ten behoeve van haar worden verricht.

Een andere oorzaak van de bewijsproblemen ziet Lemaire gelegen in het gebrek aan betrouwbaar steunbewijs, bewijs dat een aanwezige aangifte ondersteunt en dat nodig is voor een veroordeling: 'Betrouwbaar steunbewijs komt ondanks dat politie en justitie veel moeite doen, soms niet of moeizaam boven water, wat in de rechtszaal dan leidt tot gehele of gedeeltelijke vrijspraken.'

Op grond van deze problematiek stelt Lemaire voor de volgende delictsomschrijving op te nemen in het Wetboek van Strafrecht:

> 'Hij die zonder vergunning betrokken is bij de aanbieding van diensten, de voorbereiding, de werving, de instandhouding of het vergemakkelijken daarvan, door een prostituee, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar en, indien niet blijkt van gave, volledige en bestendige instemming van de prostituee, met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar.'

Zoals uit de tekst kan worden afgeleid, betreft het hier een gronddelict met een maximum van drie jaren gevangenisstraf en een gekwalificeerde variant met een maximum van acht jaren gevangenisstraf. In een interview heeft Lemaire voorts aangegeven dat hij zich kan voorstellen dat daarnaast nog een overtredingvariant zou moeten worden geïntroduceerd; een lichte delictsvariant waarvoor niet hoeft vast te staan dat de dader opzettelijk handelde.

Met betrekking tot de voorgestelde delicten legt Lemaire er de nadruk op dat deze aansprakelijkheid zich niet uitstrekt tot hulpverleners en soortgelijke be-

trokkenen, en dat gevallen waarin geen sprake is van echt verwijtbaar gedrag moeten worden ontzien in het handhavingsbeleid. Degene die bonafide is, kan een vergunning aanvragen en onder verantwoorde omstandigheden een seksbedrijf kan uitoefenen. Wie geen vergunning aanvraagt, doet dat voor eigen risico en is in beginsel strafbaar. Deze systematiek wordt volgens hem gerechtvaardigd 'door de omvang van de mensenhandel, de ambivalentie van slachtoffers van mensenhandel over de vraag of ze wel slachtoffer zijn en over de druk die anderen kunnen uitoefenen, waardoor de vrije wil in die wereld problematisch is en moeilijk vast te stellen'. Lemaire trekt daarbij een parallel met de delicten in de Opiumwet en de zedendelicten tegen minderjarigen. In die rechtssferen zijn volgens hem al eerder de drempels van strafrechtelijke aansprakelijkheid sterk verlaagd ter bescherming van zwaarwegend geachte belangen. Lemaire wil deze lijn doortrekken naar de prostitutiesector.

In het vierde hoofdstuk worden de reacties van de zeventien respondenten op het voorstel van Lemaire beschreven en met elkaar vergeleken, en in het vijfde hoofdstuk wordt daarop kort teruggeblikt in samenhang met de eerdere beschouwingen.

Wat de respondenten betreft, gaat het zoals gezegd om vijf leden van het openbaar ministerie, vijf leden van de zittende magistratuur, vijf strafrechtadvocaten, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en ten slotte strafrechtswetenschapper dr. Renée Kool. De vijftien respondenten uit de rechtspraktijk worden in de inventarisatie geanonimiseerd aangeduid (als officier 1 tot en met officier 5, rechter 1 tot en met rechter 5, en advocaat 1 tot en met advocaat 5). Voorts wordt dikwijls gemakshalve gecodeerd verwezen naar alle zeventien respondenten (O1 tot en met O5; R1 tot en met R5; A1 tot en met A5; NRM; en RK).

De reacties lopen erg uiteen in termen van stelligheid en details. Toch is getracht enkele algemene indelingen te maken, zoals hieronder opgenomen in tabel A en tabel B. In tabel A komt een driedeling in de respondentengroep tot uiting: zij die vinden dat het huidige instrumentarium volstaat, zij die vinden dat niet de vergunning centraal moet staan bij eventuele nieuwe wetgeving, maar de scheve verhouding tussen wat iemand voor de prostituee doet en de beloning die hij daarvoor krijgt, en ten slotte zij die vinden het voorstel van Lemaire een goed vertrekpunt is voor nadere regelgeving. Omdat zowel de respondenten in de eerste categorie als die in de tweede er niet van overtuigd zijn dat de wetgever op dit moment moet overgaan tot het ontwerpen van nieuwe wetgeving geschoeid op de leest van Lemaires ideeën, kan voorts een tweedeling in de respondentengroep worden gesignaleerd: zij die wel en zij die niet vinden dat het voorstel van Lemaire een goed vertrekpunt is voor nadere regelgeving. Deze tweede algemene indeling is weergegeven in tabel B. Ten aanzien van beide tabellen zij benadrukt dat

de respondentengroep klein is en de indelingen dus niet representatief kunnen worden geacht voor de opvattingen in het juridisch werkveld als geheel of voor de opvattingen van een beroepsgroep in het bijzonder. Een volgende respondentengroep uit dezelfde disciplines zou dus evenzeer een ander beeld kunnen geven. Met betrekking tot deze specifieke respondentengroep kan in ieder geval worden geconstateerd dat een meerderheid de voorstellen van Lemaire op enigerlei wijze ondersteunt, terwijl tegelijkertijd duidelijk is dat dit geen grote meerderheid betreft en dat de meningen binnen de respondentengroep dus ook als verdeeld kunnen worden beschouwd.

Algemene indeling 1	**Respondenten**	**aantal (n=17)**
'art. 273f Sr volstaat'	O2;A2;A3;A5;NRM	5
'niet de vergunning, maar de woeker dient centraal te staan bij aanvullende regelgeving'	R5;A1	2
'het voorstel van Lemaire is een goed vertrekpunt voor nadere regelgeving'	O1;O3;O4;O5;R1;R2;R3;R4;A4;RK	10

Tabel A - Algemene indeling 1

Algemene indeling 2	**Respondenten**	**aantal (n=17)**
Stelling: *'het voorstel van Lemaire is een goed vertrekpunt voor nadere regelgeving'*		
EENS	O1;O3;O4;O5;R1;R2;R3;R4;A4;RK	10
ONEENS	O2;R5;A1;A2;A3;A5;NRM	7

Tabel B - Algemene indeling 2

De argumenten die beide groepen voor hun standpunt hebben aangedragen worden schematisch weergegeven in tabel C (argumenten tegen) respectievelijk tabel D (argumenten vóór), waarbij het in de kern gaat om de daarbij genoemde bijzondere opmerkingen, die als zelfstandige argumenten zijn te beschouwen. Gelet op die opmerkingen, lijkt het verschil tussen 'voor' en 'tegen' vooral te worden bepaald door de volgende factoren: (i) de ingeschatte schaal van de misstanden, (ii) de mate waarin bepaalde omstandigheden als voldoende vaststaand mogen worden aangemerkt, (iii) de mate waarin erop wordt vertrouwd dat de rechtspraktijk in staat is met het huidige materieelrechtelijke en processuele instrumen-

tarium misstanden het hoofd te bieden, en (iv) de perceptie van de reikwijdte van Lemaires voorstellen en de verwachte effecten van die voorstellen in de praktijk.

De algemene indeling laat onverlet dat ook binnen de beschreven groepen de nodige verschillen van opvatting bestaan, vooral in de stelligheid waarmee men zich uitspreekt tegen dan wel voor de zienswijze van Lemaire. Binnen de groep die de algemene ideeën van Lemaire onderschrijft, wordt voorts uiteenlopend gedacht over de concrete delicten die Lemaire voorstelt. Zo is niet iedereen ervan overtuigd dat een overtredingvariant of een gekwalificeerde variant nodig is naast het basismisdrijf.

Argumenten tegen het voorstel	Bijbehorende opmerkingen (deelargumenten)
art. 273f Sr volstaat	- art. 273f Sr biedt op dit moment eigenlijk al te veel mogelijkheden (A2); - strafbare deelneming aan art. 273f Sr biedt reeds de mogelijkheden die Lemaire wil toevoegen (A3); - art. 273f Sr dekt al de strafwaardige gedragingen van de klassieke pooiers (O2;A1), de loverboys en de profiteurs van uitbuiting (NRM); - veel vrijspraken zouden kunnen worden vermeden wanneer de focus meer zou liggen op de juiste interpretatie van art. 273f Sr (O2;NRM); - de noodzaak voor nieuwe strafwetgeving is nog onvoldoende hardgemaakt (A2;A5;R5); - bepaalde feitelijke aannames van Lemaire zijn niet of onvoldoende aangetoond, zoals die betreffende de hoeveelheid buitenlandse prostituees in Nederland (NRM) en de grootte van de groep malafide pooiers en faciliteerders (A1;A3); - eventuele bewijsnood in mensenhandelzaken kan op zichzelf nooit een nieuwe strafbaarstelling rechtvaardigen (A1;A3)
het voorstel is inconsistent	- de uitgangspunten die Lemaire hanteert zijn moeilijk te rijmen met de uitgangspunten van de gelegaliseerde vrijwillige prostitutie (O2;A1;A3;NRM); - in relatie tot de legalisering valt moeilijk in te zien wat mensen die meewerken aan vrijwillige prostitutie nou echt verkeerd doen (A3); - in relatie tot de legalisering gaat van Lemaires voorstel het vreemde en betuttelende signaal uit dat geen enkele vrouw in staat is op vrijwillige basis in de prostitutiesector te werken (A2); - de redactie van het door Lemaire bepleite zware misdrijf met een maximum van acht jaar gaat ervan uit dat bij vrijwillige prostitutie consistent wordt verklaard, terwijl in Lemaires onderbouwing ligt besloten dat ook bij vrijwillige prostitutie inconsistente verklaringen voorkomen (A5)
het voorstel is te ruim	- mensen die eigenlijk weinig verkeerd doen, worden toch het strafrecht ingetrokken aan de hand van een betrekkelijk zwaar misdrijf (R5;A3;A5); - de bewijslast kan ook komen te liggen bij mensen die de prostituees feitelijk alleen maar helpen (A2), terwijl dat als zodanig het gestelde bewijsprobleem niet oplost (NRM); - mensen worden volledig afhankelijk van het OM en van de rechter voor het aanbrengen van de juiste correcties in de handhaving (R5;A2;A5); - niet goed valt in te zien op basis van welke aannames het OM en de rechter correcties gaan toepassen, iets wat kan leiden tot minder rechtszekerheid en meer bewijsperikelen (A5;NRM); - Lemaire veronderstelt dat bonafide mensen een vergunning zullen aanvragen, terwijl dat mag worden betwijfeld in verband met het taboe dat nog steeds op de prostitutiesector rust (A1); - de misstanden die er mogelijk zijn, bieden nog geen rechtvaardiging voor het introduceren van dergelijk ruime strafbaarstellingen (A1;A2;A3)
het voorstel leidt tot te complexe regelgeving	- volgens Lemaires voorstel moeten alle werkzaamheden die de diensten van een prostituee raken, direct of indirect vergund kunnen worden uitgeoefend (A1;A3;NRM); - op basis van de huidige regelgeving zou dit voorstel kunnen betekenen dat mensen in een gemeente zonder een desbetreffende vergunningenplicht toch strafbaar zijn (NRM)
het voorstel kan leiden tot minder bescherming voor slachtoffers van mensenhandel	- het resultaat van het voorstel zou kunnen zijn dat de werking van art. 273f Sr wordt gereduceerd (NRM) doordat het voor het OM en de rechter aantrekkelijk zou kunnen worden om ook de ernstiger zaken onder de nieuwe, lichtere delicten te rangschikken (O2)

Tabel C - Argumenten tegen het voorstel van Lemaire.

Argumenten vóór het voorstel	Bijbehorende opmerkingen (deelargumenten)
art. 273f Sr volstaat niet	- door de bewijsproblemen die inherent zijn aan art. 273f Sr in relatie tot de prostitutiesector en het daarin voorkomende misbruik, kan in te veel gevallen niet tot een vervolging of veroordeling worden gekomen (O3;O4;R1;R2;R3;R4); - er zijn ook daadwerkelijk veel en ernstige misstanden in de prostitutiesector (O5)
de beoogde nieuwe wetgeving is een passende reactie op de huidige misstanden	- de legalisering van de prostitutie heeft niet het gewenste resultaat gehad en dit noopt tot heroverweging van de uitgangspunten (O5); - de straffeloosheid van het pooierschap houdt het idee in stand dat het pooierschap normaal en nodig is, waardoor die straffeloosheid bijdraagt aan het voortduren van de misstanden (O5); - de misstanden rechtvaardigen nieuwe wetgeving op grond van Lemaires voorstel (O5;A4); - de misstanden rechtvaardigen dat de bewijslast meer mag komen te liggen bij degene die zich met de prostituee bemoeit (R4); - er is in Lemaires voorstel voldoende ruimte om ervoor te zorgen dat niet-strafwaardige gevallen niet worden gestraft (R1); - de verschuiving van de bewijslast en de processuele mogelijkheden is vergelijkbaar met wat nodig werd geacht bij zedendelicten tegen minderjarigen en bij huiselijk geweld (RK)
de beoogde nieuwe wetgeving verhoogt de algemene effectiviteit van de aanpak van misstanden	- door minder complexe delicten te introduceren naast art. 273f Sr, is dat artikel niet nodig om ook de wat minder ernstige zaken aan te pakken en zal de aanpak daarvan dus in de regel sneller en effectiever kunnen zijn (R3;RK); - Lemaires delicten sluiten aan bij het ons al bekende vergunningenstelsel en bij de bestuursrechtelijke toetsingen (A4); - een vergunningenstelsel dat ook vergunningen buiten het seksbedrijf zou omvatten, zou de handhaving in de prostitutiesector ten goede komen (O3;O5); - alle bonafide mensen kunnen een vergunning aanvragen (R1;R4) - juist de groepen waar je je zorgen over maakt, zoals de loverboys en de buitenlandse pooiers, zullen in de regel geen vergunning zullen aanvragen, waardoor je die groepen beter kunt aanpakken (O4;R1)
de beoogde nieuwe wetgeving zal de bescherming van art. 273f Sr niet reduceren	- art. 273f Sr kan worden behouden voor de bestrijding van de zeer ernstige gevallen (O4;RK) - het is niet te verwachten dat ook de zeer ernstige gevallen met de nieuwe, lichtere misdrijven worden afgedaan, zoals ook gewapende overvallen niet als winkeldiefstallen worden afgedaan (O5)

Tabel D - Argumenten vóór het voorstel van Lemaire.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Met de inwerkingtreding van de Wet opheffing algemeen bordeelverbod werd de prostitutiesector in 2000 gelegaliseerd.[2] Het bordeelverbod (de strafbaarheid van het beroepsmatig gelegenheid geven tot prostitutie) en het souteneursverbod (de strafbaarheid van het voordeel trekken uit de inkomsten van een prostituee) werden als zodanig afgeschaft. Daarvoor in de plaats kwamen aangescherpte bepalingen op het terrein van mensenhandel, bepalingen die thans zijn neergelegd in art. 273f Sr.[3]

In 2007 stelden Job Cohen en Lodewijk Asscher, als burgemeester respectievelijk wethouder van Amsterdam, dat de legalisering geen verbetering had gebracht in de positie van de prostituees. Cohen en Asscher verklaarden zich daarom voorstander van aanscherping van het strafrecht, in het bijzonder van de herinvoering van het souteneursverbod, ook wel het pooierverbod genoemd.[4] Naar aanleiding van de berichtgeving hierover in de media werd minister van Justitie Hirsch Ballin door Kamerlid Van der Staaij (SGP) gevraagd zijn visie te geven op de oproep van Cohen en Asscher. De minister liet weten dat de herinvoering van het pooierverbod een punt van discussie was dat later zou worden bezien in het bredere kader van nieuwe prostitutiewetgeving.[5] Van der Staaij diende desondanks samen met anderen een motie in waarin de regering werd verzocht 'maatregelen te nemen of te bevorderen om de praktijken van pooiers tegen te gaan, en daartoe met voorstellen te komen om het souteneurschap strafbaar te stellen'. Volgens de motie werd dit verzoek ingegeven door de oproep vanuit de gemeente Amsterdam,

---

2 Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), *Stb*. 1999, 464 (in werking getreden op 1 oktober 2000).

3 In hoofdstuk 2 volgt een nadere beschrijving van deze ontwikkeling.

4 Zie o.m. 'Strengere wet moet vrouwen beschermen', *Het Parool* 20 september 2007, p. 1; 'Cohen: pooierverbod', *De Telegraaf* 21 september 2007, p. 30; 'Cohen pleit voor 'pooierverbod', *De Volkskrant* 21 september 2007, p. 3; 'CDA wil gesprek met A'dam over misstanden prostitutie', *Nederlands Dagblad* 3 oktober 2007, p. 3; 'Vrouwenhandel 'PvdA en CDA zijn voor pooierverbod'', *Nederlands Dagblad* 3 oktober 2007, p. 3.

5 Zie *Aanhangsel Handelingen II*, 2007/08, 555, p. 1193 (vragen van het lid Van der Staaij (SGP) met antwoorden van de minister van Justitie).

maar ook door een kort daarvoor verschenen WODC-rapport waarin tot de conclusie werd gekomen dat pooiers nog steeds een veel voorkomend verschijnsel waren.[6] De motie werd aangenomen.[7]

In 2008, bij de verdere voorbereiding van de nieuwe prostitutiewetgeving, gaven de betrokken ministers te kennen dat zij niet voornemens waren een nieuw specifiek souteneursverbod in te voeren:

> 'Naar de huidige stand van zaken lijkt het erop dat een afzonderlijk strafrechtelijk souteneurverbod nodig noch wenselijk is. Allereerst is de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f Sr) voldoende ruim om de activiteiten van een souteneur onder te brengen. In aanvulling op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel wordt de aanpak van souteneurs bestuurlijk benaderd. De term exploitant zal in het wetsvoorstel nader worden gedefinieerd. Onder omstandigheden kan het zijn dat een souteneur aan de kenmerken van een exploitant voldoet en dus vergunningplichtig is. Wanneer hij in die gevallen geen vergunning heeft, handelt in strijd met vergunningvoorwaarden of exploiteert in strijd met een gemeentelijk verbod, is hij in overtreding en strafbaar (ingevolge de WED). Op deze wijze zal dan ook invulling worden gegeven aan de motie-Van der Staaij.'[8]

Het standpunt van de regering kreeg zijn beslag in de in 2009 voorgestelde Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, die thans nog bij de Eerste Kamer aanhangig is. Dit wetsvoorstel vormt samen met een in 2014 bij de Tweede Kamer ingediende novelle de beoogde nieuwe landelijke regelgeving in de prostitutiesector.[9]

In de periode tussen 2008 en 2013 is het thema van het souteneursverbod in het kader van de aanhangige prostitutiewetgeving niet meer uitgebreid aan de orde

---

6 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200-VI, nr. 82 (Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008; Motie om het souteneurschap strafbaar te stellen). Het bedoelde WODC-rapport is de uitgave 'Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod' door A. Daalder (2007), onder meer gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 25 437, nr. 54. Overigens kan in dit verband ook worden gewezen op een eerdere motie ingediend door Kamerlid Agema (PVV) met de strekking art. 432 (oud) Sr te doen herleven, waardoor landloperij, bedelarij en soutenage opnieuw strafbaar zouden worden gesteld als commune overtreding, met de mogelijkheid de veroordeelde te plaatsen in een rijkswerkinrichting (*Kamerstukken II* 2006/07, 29 325, nr. 15). In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op het oude art. 432 Sr, waarin het souteneursverbod besloten lag.

7 *Handelingen II* 2007/08, 27 november 2007, 28, p. 2194 (de fracties van de SP, GroenLinks, de PvdD, de Christen- Unie, de SGP, het CDA en de PVV stemden vóór, de overige fracties tegen).

8 *Kamerstukken II* 2007/08, 25 437, nr. 56 (Brief van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), p. 5. In het overleg met de Kamercommissies ontving dit standpunt kritiek, maar ook de nodige steun; zie *Kamerstukken II* 2007/08, 25 437, nr. 63 (Verslag van een Algemeen Overleg) en voorts het artikel 'Er komt geen pooierverbod', *Het Parool* 20 juni 2008, p. 11. Het standpunt van de regering werd later dat jaar herhaald in *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700-VI, nr. 10, p. 40.

9 Wetgevingsdossiers 32 211 (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) respectievelijk 33 885 (Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

geweest. Bijzondere aandacht kreeg het thema weer in april 2013, toen Peter Lemaire, raadsheer en strafsectorvoorzitter bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, in de Volkskrant pleitte voor herinvoering van een pooierverbod. Dat standpunt herhaalde hij enkele maanden later op een symposium over prostitutie.[10] In beide gevallen werd minister Opstelten naar aanleiding van het pleidooi van Lemaire door enkele Kamerleden gevraagd zich daarover uit te laten. De minister gaf aan het niet eens te zijn met het voorstel van de raadsheer. Hij wees erop dat de uitoefening van dwang jegens prostituees of het profiteren daarvan reeds strafbaar was op grond van art. 273f Sr. Het bestaande instrumentarium volstond derhalve, waarbij de voorgenomen wijzigingen in het vergunningenstelsel het effectief optreden tegen mensenhandel eveneens ten goede zouden komen, aldus de minister.[11] Wel vormde de hernieuwde aandacht voor het pooierverbod voor hem aanleiding de onderhavige inventarisatie te laten uitvoeren, teneinde een beter beeld te krijgen van de opvattingen in het juridisch werkveld over het pleidooi van Lemaire, en van de daarbij gehanteerde argumenten.

1.2 Opzet en verantwoording

Op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) de uitvoering van de inventarisatie ondergebracht in een onderzoek naar de zedendelicten in het Wetboek van Strafrecht, een onderzoek dat door de Vakgroep Strafrecht & Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen op het moment van schrijven nog wordt uitgevoerd.

In het kader van dat zedenonderzoek zijn diepgaande semigestructureerde interviews gehouden met zeventien juristen: vijf officieren van justitie dan wel advocaten-generaal, vijf rechters dan wel raadsheren, vijf strafrechtadvocaten, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en een strafrechtswetenschapper. Ten behoeve van de onderhavige inventarisatie is bij die interviews een vraag over het pooierverbod toegevoegd, waarbij het voorstel van Peter Lemaire tot uitgangspunt is genomen (zie bijlage 1). De inzet van deze interviewvraag en van de voorliggende verslaglegging is zoals gezegd het verkrijgen van een beter beeld van de opvattingen in het juridisch werkveld over de opvattingen van Lemaire. Deze verslaglegging treedt niet in de inhoudelijke beoordeling van de gegeven argumenten en is dus zuiver beschrijvend te noemen. Wel worden argumenten inventariserend gecategoriseerd.

---

10 Zie hierover paragraaf 3.1.

11 Zie *Handelingen II* 2012/13, 23 april 2013, 78, 6, p. 11-12 (Vragen van het lid Oskam aan de minister van Veiligheid en Justitie over het bericht "Rechter: pooierverbod herinvoeren") en *Kamerstukken II* 2013/14, 28 638, nr. 108 (Mensenhandel; Verslag van een Algemeen Overleg), p. 15, 28. Bij de algemene beschouwingen werd dit regeringsstandpunt door de minister-president bevestigd (*Handelingen II* 2013/14, 26 september 2013, 29 7713, p. 6).

Enkele gevolgen van de koppeling aan het zedenonderzoek alsook bepaalde andere bijzonderheden verdienen hier vermelding.

Ten eerste betreffen de interviews kwalitatief onderzoek, waardoor de interviewresultaten niet representatief kunnen worden geacht voor een bepaalde doelgroep, zoals de staande of zittende magistratuur. In het algemeen waren deze interviews erop gericht argumenten vóór of tegen bepaalde wetswijzigingen te genereren, waarbij het in het kader van deze inventarisatie in het bijzonder ging om het zichtbaar maken van zeventien opvattingen over de oproep van Lemaire tot herinvoering van een pooierverbod.

Ten tweede is aangesloten bij het uitgangspunt van het zedenonderzoek dat de interviewresultaten van de vijftien respondenten uit de rechtspraktijk (kort gezegd: de officieren van justitie, de rechters en de advocaten) op basis van anonimiteit worden verwerkt. De overige twee respondenten worden op naam weergegeven.

Ten derde kan het volgende worden opgemerkt over de expertise en de bijzondere samenstelling van de respondentengroep. In verband met het onderzoek naar de zedentitel in het Wetboek van Strafrecht, zijn de respondenten zo veel mogelijk geselecteerd op basis van hun expertise op het gebied van het zedenrecht. De respondenten die werkzaam zijn bij het openbaar ministerie, zijn aangezocht op voorspraak van een officier van justitie die lid is van de WODC-begeleidingscommissie van het zedenproject.[12] De respondenten uit de zittende magistratuur zijn met toestemming van de Raad van de Rechtspraak voorgedragen door het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht. De vijf strafrechtadvocaten zijn in overleg met de begeleidingscommissie benaderd op basis van hun ervaring met zedenzaken. Mr. Corinne Dettmeijer-Vermeulen is in haar hoedanigheid van Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen geïnterviewd in verband met de aspecten die het mandaat van de Nationaal Rapporteur raken. Dr. Renée Kool, universitair hoofddocent bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen aan de Universiteit Utrecht, is geïnterviewd in verband met haar wetenschappelijke expertise op het gebied van zedendelicten.

Omdat het thema van het pooierverbod samenhangt met art. 273f Sr (mensenhandel), en omdat expertise op het terrein van zedendelicten en expertise op het terrein van mensenhandel weliswaar vaak maar niet noodzakelijkerwijs samengaan, rijst de vraag in welke mate de respondentengroep vertrouwd is met art. 273f Sr en de daaraan verbonden rechtspraktijk. Tegen de achtergrond van deze vraag moet worden gewezen op een viertal wijzigingen dat in de respondentengroep van de inventarisatie heeft plaatsgevonden (deze wijzigingen gelden niet voor het bredere zedenonderzoek). Allereerst is een respondent toegevoegd. Dit

12 De uitvoering van deze inventarisatie is door het WODC niet verbonden aan de werkzaamheden van de genoemde begeleidingscommissie. In zoverre zijn de inventarisatie en het zedenonderzoek gescheiden projecten.

betreft een raadsheer bij een gerechtshof, die met toestemming van de Raad voor de Rechtspraak is benaderd in verband met de omstandigheid dat raadsheer Peter Lemaire reeds tot de respondentengroep van het zedenonderzoek behoorde.[13] Door de toevoeging van deze raadsheer kon de respondentengroep die op Lemaires voorstel zou reageren uit zeventien personen blijven bestaan, in het bijzonder uit vijf leden van de zittende magistratuur naast vijf leden van het OM en vijf advocaten. De toegevoegde raadsheer is zeer ervaren op het terrein van mensenhandelzaken. Daarnaast hebben twee officieren van justitie en een advocaat-generaal bij een ressortsparket bij de beantwoording van de interviewvraag over het pooierverbod aangegeven dat zij, naar hun eigen mening, te weinig mensenhandelzaken hadden behandeld om een afgewogen beoordeling te geven. Omdat zij zich in dit kader geheel van inhoudelijke beantwoording hebben onthouden, zijn voor deze respondenten drie nieuwe aangezocht. De nieuwe respondenten, eveneens twee officieren van justitie en een advocaat-generaal, zijn geselecteerd op basis van hun bijzondere expertise op het gebied van mensenhandel. Deze in totaal vier toegevoegde respondenten kunnen dus zonder meer specialisten worden genoemd waar het gaat om art. 273f Sr. Ditzelfde geldt vanzelfsprekend voor de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Met betrekking tot de overige respondenten kan weliswaar geen objectieve inschatting worden gemaakt van de individuele expertise per respondent, maar evident is naar voren gekomen dat zij vertrouwd waren met art. 273f Sr, met concrete mensenhandelzaken en met de bijbehorende jurisprudentie. De noodzaak voor het maken van een nader kwalitatief onderscheid binnen de respondentengroep is in die zin niet gebleken. Een schematische weergave van de respondentengroep is opgenomen in paragraaf 4.1.

Een vierde bijzonderheid bij deze inventarisatie heeft te maken met de opvattingen van Lemaire. Zoals gezegd zijn deze opvattingen de basis geweest voor de interviewvraag over het pooierverbod. Ter verduidelijking van de bedoelde bijzonderheid moeten hier twee perioden worden gescheiden. De eerste periode is die waarin Lemaire in de media de genoemde uitlatingen deed over het pooierverbod en waarin hij ons, op ons verzoek, nadere informatie verstrekte over zijn visie, ten behoeve van het opstellen van de interviewvraag. De tweede periode is die waarin hij door ons uitgebreid is geïnterviewd over het zedenrecht en over het pooierverbod, en waarin hij tevens besloot een notitie te schrijven over de door hem gewenste herinvoering van het pooierverbod (het interviewverslag is opgenomen als bijlage 2 en zijn notitie is opgenomen als bijlage 3; een samenvatting van zijn visie wordt gegeven in hoofdstuk 3). De meeste overige respondenten zijn over het pooierverbod geïnterviewd tussen deze twee perioden in, dus voorafgaand aan het lange interview met Lemaire en nog voordat hij zijn notitie

13 Deze opmerking brengt mee dat de inbreng van Peter Lemaire in het zedenonderzoek niet meer op volledig anonieme basis plaatsvindt. Voor deze ontsluiting heeft Lemaire zijn toestemming gegeven.

had geschreven. Vergeleken met de details van Lemaires visie zoals die naar voren komen in het interviewverslag en in zijn notitie, kan worden geconstateerd dat zijn visie in de eerste periode betrekkelijk weinig gedetailleerd tot uiting is gekomen, iets wat heeft doorgewerkt in de interviewvraag. Deze discrepantie heeft ons ertoe genoopt alle respondenten die bij hun interview nog geen kennis hadden kunnen nemen van Lemaires notitie, opnieuw te bevragen, nu aan de hand van de notitie en de aanvullende informatie uit het interview met Lemaire. Dat leidde bij sommige respondenten tot bijstelling van hun eerder gegeven antwoorden. Dit betrof in alle gevallen een opschuiven van, globaal gezegd, een 'in beginsel oneens met Lemaire'-standpunt naar een 'in beginsel eens met Lemaire'-standpunt. Hoewel de oorzaak van deze bijstellingen op zichzelf zeer interessant kan zijn, is het onmogelijk gebleken om van geval tot geval helder te krijgen waarop die bijstelling precies was gebaseerd. Daarom is ervoor gekozen bij de bespreking van de reacties van de respondenten (hoofdstuk 4) geen onderscheid te maken tussen eerdere en latere opvattingen, maar alleen dat voor het voetlicht te brengen wat als uiteindelijk oordeel van de respondent kan gelden.

Ten vijfde wordt over de totstandkoming van deze verslaglegging afsluitend opgemerkt dat alle respondenten in staat zijn gesteld het eigen interviewverslag te beoordelen en dat sommige respondenten daarbij nog enkele aanvullingen hebben aangebracht. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft op verzoek en ter gelegenheid van het aanbrengen van wijzigingen in het interviewverslag tevens de gehele inventarisatie ingezien.

De inventarisatie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt beknopt ingegaan op de invoering van het souteneursverbod in 1911, de afschaffing daarvan in 2000 en de aanpassingen die als gevolg van die afschaffing zijn gemaakt in de strafbaarstelling van mensenhandel. Daarbij komt ook naar voren in welke betekenissen de termen 'souteneur' en 'pooier' worden gebezigd. In hoofdstuk 3 worden de opvattingen van Lemaire weergegeven, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de eerdere versies van zijn visie en zijn uiteindelijke visie zoals die blijkt uit het interview met hem en uit zijn notitie. Hoofdstuk 4 behelst vervolgens de eigenlijke inventarisatie; daarin worden de reacties van de zeventien overige respondenten op Lemaires ideeën behandeld. In hoofdstuk 5 wordt kort teruggeblikt en worden de belangrijkste bevindingen schematisch in kaart gebracht.

2. Het oude pooierverbod en art. 273f Sr

2.1 Invoering en afschaffing van het pooierverbod

Tussen 1911 en 2000 gold in Nederland het zogenoemde souteneursverbod – gaandeweg ook pooierverbod genoemd – als onderdeel van de toenmalige prostitutiewetgeving. Dit verbod richtte zich op degene 'die als souteneur voordeel trekt uit de ontucht van eene vrouw'. Het souteneren was als overtreding tegen de openbare orde strafbaar gesteld in art. 432 (oud) Sr, op grond waarvan de dader bij veroordeling kon worden geplaatst in een rijkswerkinrichting gedurende maximaal drie jaren. De keuze voor deze strafmodaliteit hield verband met de opvatting van de regering van destijds, dat de souteneur 'te lui of te onbekwaam' was voor enig beroep en dat hij na afloop van een normale celstraf, die toen de regel was, onmiddellijk terug zou vallen in zijn oude gewoonte:

> 'Evenals bij de landlopers en de bedelaars bestaat er alle reden, om liever in eene werkinrichting te trachten tot zedelijke en maatschappelijke verbetering van den souteneur mede te werken en te pogen hem niet in de maatschappij terug te plaatsen vóór hem de noodige lust en bekwaamheid zijn verschaft, om op meer eervolle wijze zijn brood te verdienen.'[14]

In de prostitutie werden ruwweg twee typen souteneurs gesignaleerd: de actieve en de passieve souteneur. De actieve souteneur zette de vrouw aan tot prostitutiewerkzaamheden en tot afdracht van haar inkomsten, veelal door middel van geweld en bedreiging. De passieve souteneur liet zich de geldelijke voordelen vooral aanleunen en verrichtte misschien af en toe wat ondersteunende werkzaamheden. De souteneurstypen hadden gemeen dat werd geparasiteerd op de arbeidsinkomsten van de prostituee.[15]

Hoewel beide typen onder de reikwijdte van art. 432 (oud) Sr vielen[16], kwam in de jaren zestig van de vorige eeuw uit onderzoek naar voren dat het vooral de

---

14 *Bijlagen Handelingen II* 1909/10, nr. 56, nr. 2, p. 24 (MvA).

15 Zie o.m. Hartsuiker 1964, p. 33 e.v.; Commissie-Stoffels 1964, p. 27 e.v.; Volmuller 1966, p. 72 e.v. en voorts Pompe in zijn noot onder HR 21 september 1948, *NJ* 1949/13. Meer geschakeerde typeringen kunnen worden gevonden in Angenent 1968, p. 1-8 en Groothuyse 1973, p. 15-22.

16 De Hoge Raad leek aanvankelijk bijzondere inhoudelijke eisen te stellen aan het souteneursverbod, maar uit HR 24 november 1930, *NJ* 1930, p. 203 kwam naar voren dat het 'parasiteren'

passieve souteneurs waren die op grond van art. 432 (oud) Sr werden veroordeeld en als gevolg daarvan in de rijkswerkinrichtingen werden geplaatst.[17] Als verklaring daarvoor werd aangedragen dat de prostituee die onderworpen was aan een actieve souteneur doorgaans geen getuigenis durfde af te leggen, terwijl de prostituee die haar affectieve relatie met de passieve souteneur tegen zijn zin in wilde verbreken, hem vaak wegens soutenage aangaf bij de politie om van hem af te zijn.[18]

In de jaren tachtig gaf de wetgever, in navolging van de conclusies van twee commissierapporten over prostitutie[19], te kennen dat de beperking van de beschikkingsvrijheid van de prostituee centraal gesteld moest worden bij een nieuwe strafrechtelijke benadering van het souteneurschap:

> 'Niet het functioneren als souteneur, waaraan immers het voordeel trekken uit de opbrengst van het prostitutiebedrijf van de partner inherent is, wordt in deze gedachtegang strafwaardig geacht, maar het aanwenden van enigerlei dwang welke de prostituee ertoe brengt de souteneur uit de opbrengst van haar sexuele activiteiten met derden geheel of ten dele te onderhouden.'[20]

De wetgever achtte het dus niet langer noodzakelijk dat het handelen van de passieve souteneur door het strafrecht werd geraakt, maar des te belangrijker dat de dwang die uitging van actieve souteneur strafbaar bleef.

Na complexe en turbulente wetgevingsprocessen[21] werd uiteindelijk besloten het souteneursverbod (art. 432 oud Sr), het bordeelverbod (art. 250bis oud Sr) en het delict mensenhandel (art. 250ter oud Sr) te laten opgaan in één nieuwe bepaling (art. 250a oud Sr), vanwege de raakvlakken tussen de betreffende onderwer-

---

op de arbeidsinkomsten van een publieke vrouw voor strafbaarheid voldoende was. Vgl. Hartsuiker 1964, p. 20.

17 Zie Commissie-Stoffels 1964, p. 27 e.v. en Volmuller 1966, p. 73; vgl. *Kamerstukken II* 1983/84, 18 202, nr. 3, p. 5-6. Algemene statistieken over de afdoening van overtredingen van het souteneursverbod zijn opgenomen in Hartsuiker 1964, p. 117 e.v. en Commissie-Stoffels 1964, p. 29 (met betrekking tot de jaren 1951-1961), en in *Kamerstukken II* 1983/84, 18 202, nr. 3, p. 7 (met betrekking tot de jaren 1972-1982).

18 Commissie-Stoffels 1964, p. 29-30; Volmuller 1966, p. 73.

19 Het gaat hier om de rapporten van Commissie-Stoffels en de Commissie-Melai. Eerstgenoemde commissie werd ingesteld in 1962 en bracht in 1964 advies uit over bestrijding van het souteneurschap en van het 'opwekken van ontucht' (Commissie-Stoffels 1964). De Commissie-Melai, officieel de Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving, werd ingesteld in 1970. De wetgever verwijst zowel naar het in 1977 uitgebrachte interimrapport over prostitutie (Commissie-Melai 1977) als naar het eindrapport van de commissie uit 1980 (Commissie-Melai 1980). Zie *Kamerstukken II* 1983/84, 18 202, nr. 3, p. 8-12.

20 *Kamerstukken II* 1983/84, 18 202, nr. 3, p. 11.

21 Zie over deze processen: Alink & Wiarda 2010, p. 185-199, Haveman 1998, p. 169-241 en *Kamerstukken II* 1996/97, 25 437, nr. 3.

pen.[22] Omdat alleen de kwalijk geachte elementen van de soutenage en het bordeelhouden in de nieuwe bepaling werden opgenomen, werd tegelijkertijd gesproken van de opheffing van het souteneurs- en bordeelverbod (de betreffende wet werd aangeduid als de Wet opheffing algemeen bordeelverbod). In de kern zag de nieuwe bepaling art. 250a Sr op 'het onvrijwillig in de prostitutie brengen en houden, en het daarvan profiteren', aldus de memorie van toelichting.[23] Met de volgende inhoud van het eerste lid trad het nieuwe artikel op 1 oktober 2000 in werking:

> Art. 250a (oud) Sr
>
> 1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:
>
> 1°. degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt;
>
> 2°. degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling;
>
> 3°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander minderjarig is;
>
> 4°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich onder de onder 1° genoemde omstandigheden beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen;
>
> 5°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, indien die ander minderjarig is;
>
> 6°. degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen met een derde te bevoordelen.
>
> (…)

2.2 Mensenhandel, de souteneur en de pooier

De hiervoor opgenomen bepaling is de voorloper van art. 273f Sr, onze huidige mensenhandelbepaling. Wat de soutenage betreft heeft de wetgever niet uitdrukkelijk aangegeven in welke onderdelen van art. 250a Sr de gedeeltelijke voortzet-

22 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 437, nr. 3, p. 8-9.
23 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 437, nr. 3, p. 9.

ting van het souteneursverbod was gelegen. Zojuist bleek in ieder geval dat het de wetgever bij de strafrechtelijke heroriëntatie vooral te doen was om 'het aanwenden van enigerlei dwang welke de prostituee ertoe brengt de souteneur uit de opbrengst van haar sexuele activiteiten met derden geheel of ten dele te onderhouden'. Vanuit deze optiek kan de strafbaarstelling van de actieve souteneur worden gelokaliseerd in art. 250a lid 1, onder 6° Sr (het afdwingen van de geldafdracht). Evenwel kwam eerder ook naar voren dat de term 'actieve souteneur' verwees naar de persoon die de prostituee niet alleen het geld afhandig maakte, maar haar ook, dikwijls gewelddadig, tot het prostitutiewerk aanzette. Bij deze ruimere definitie komt art. 250a lid 1, onder 1° Sr eveneens in beeld (iemand dwingen of bewegen zich te prostitueren). En de actieve souteneur die zich schuldig maakt aan zowel het delict onder 1° als het delict onder 6°, pleegt daarmee tevens het delict onder 4° (voordeel trekken uit gedwongen prostitutie). Aldus zou de strafbaarheid van het type 'actieve souteneur' kunnen worden verbonden aan de delicten onder 1°, onder 4° en onder 6°.

Vertaald naar de huidige strafbaarstelling van mensenhandel, gaat het om de delicten opgenomen in respectievelijk art. 273f lid 1, onder 4°, onder 6° en onder 9° Sr. Daarbij kan ook het later toegevoegde delict onder 1° worden genoemd (hier: iemand onder gebruikmaking van oneigenlijke middelen werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen, met het oogmerk van uitbuiting in de prostitutie). Deze vier delicten luiden voluit als volgt:

> Art. 273f Sr
>
> 1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
>
> 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
>
> (...)
>
> 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
>
> (...)
>
> 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
>
> (...)

> 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
> (…)

Langs deze lijnen kan dus worden geconstateerd dat, enerzijds, de meest ernstige gedragingen die door het oude souteneursverbod werden geraakt inmiddels als 'mensenhandel' worden gekwalificeerd, en dat, anderzijds, het enkel parasiteren op de inkomsten van de prostituee sinds 2000 in beginsel straffeloos is. De passieve souteneur is thans alleen strafbaar ingeval de prostituee door een derde wordt uitgebuit en de souteneur weet dat zijn profijt uit die uitbuiting voortvloeit (art. 273f lid 1, onder 6° Sr).[24]

Uit het voorgaande is tevens gebleken dat het begrip 'souteneur', of in meer hedendaagse termen: 'pooier', historisch gezien geen eenduidige activiteit weergeeft, maar op diverse manieren wordt ingevuld. Het begrip kan verwijzen naar de passieve profiteur, die zelfs in een liefdevolle relatie met de prostituee gehuwd kan zijn, maar ook naar de gewelddadige mensenhandelaar die de prostituee op ernstige wijze uitbuit. Dit spectrum bestrijkt aanzienlijk meer dan de lexicale definitie van 'souteneur' en 'pooier', begrippen die ook in dat verband als synoniemen worden beschouwd. Zo definieert de Dikke Van Dale de souteneur en de pooier als 'iemand die leeft van de verdiensten van een prostituee, voor wie hij als haar beschermer optreedt'.[25] Hieruit kan worden afgeleid dat vooral in het huidige tijdsgewricht spraakverwarring kan optreden. Men kan 'de pooier' en 'de mensenhandelaar' als zeer verschillende typen tegen elkaar afzetten, maar in een bepaalde context evengoed als identiek beschouwen. Het pooierbegrip kan zelfs nog meer omvatten dan hiervoor is benoemd, zoals ook dadelijk uit de bespreking van het voorstel van Lemaire zal blijken. Op deze plaats kan het verschil tussen een beperkte en een zeer ruime opvatting worden geïllustreerd met het volgende citaat uit een blog van een prostituee:

> 'Iedereen praat tegenwoordig over mensenhandel, en over de mensen die een meisje uitbuiten en dwingen om in de prostitutie te werken. Wij prostituees noemen dit soort mensen gewoon een 'pooier'. Deze pooiers zijn de slechte mensen, de mensenhandelaren. De definitie van een pooier is natuurlijk ietsje anders dan 'onze' versie van een pooier. Volgens de definitie is de pooier iedereen waarmee een prostituee zaken doet voor haar werk, die geen klant van haar is. Dus feitelijk zijn dat de exploitanten, de mensen die de prostituees beschermen, zelfs mijn accountant is feitelijk een pooier. Maar aangezien we de men-

24 Over art. 273f lid 1, onder 6° Sr zij opgemerkt dat het in de rechtspraak nog een discussiepunt is of daarvoor is vereist dat de dader opzet op de uitbuiting heeft (kort gezegd: dat hij van de uitbuiting weet), of dat culpa ten aanzien van de uitbuiting (dat hij de uitbuiting redelijkerwijs moet vermoeden) reeds volstaat. Zie daarover Lindenberg 2014, p. 49-57.

25 Zie <www.vandale.nl> (Dikke Van Dale, licentieversie; laatst geraadpleegd in december 2014).

sen die ons helpen niet graag 'pooiers' willen noemen, gebruiken wij dit woord alleen voor de mensenhandelaren.'[26]

[26] Zie <www.achterhetraamopdewallen.blogspot.nl/2014/04/pooiers.html> (volgens de schrijfster: 'het blog van een échte Oost-Europese, Roemeense prostituee werkzaam op de Wallen in Amsterdam achter het raam, over prostitutie, mensenhandel en politiek'; het geciteerde is geschreven in april 2014 en laatstelijk geraadpleegd in december 2014).

3. Het voorstel van Lemaire

3.1 Inleiding; eerste versies van het voorstel

In april 2013 verscheen een kort interview met Peter Lemaire in de Volkskrant waarin hij pleitte voor herinvoering van het pooierverbod. Herinvoering van dit verbod zou de prostituees beter beschermen en veel bewijsproblemen voorkomen, aldus Lemaire. Volgens hem was het illusie gebleken om enerzijds een schone prostitutiebranche te creëren en anderzijds mensenhandel aan te pakken via het strafrecht:

> 'Je kunt van prostitutie geen nette bedrijfstak maken, want er lopen daar altijd louche figuren rond die vrouwen proberen uit te buiten. Het is veel eenvoudiger om dat soort kerels aan te pakken via een pooierverbod dan met die ingewikkelde mensenhandelwet. Om tot een veroordeling te komen, hoef je dan niet meer te bewijzen dat er sprake is geweest van dwang of misbruik van omstandigheden, wat vaak zo moeilijk is. Iedere vorm van profijt trekken van een prostituee wordt dan een misdrijf.'[27]

Lemaire herhaalde deze standpunten in september 2013 tijdens het symposium 'Een andere kijk prostitutie', georganiseerd door de ChristenUnie, de PvdA, Fier Fryslân en Centrum Kinderhandel Mensenhandel.[28]

Zoals in paragraaf 1.1 is beschreven, hebben deze uitlatingen van Lemaire uiteindelijk geleid tot het initiëren van de onderhavige inventarisatie en is ervoor gekozen het pleidooi van Lemaire tot uitgangspunt te nemen bij het formuleren van de interviewvraag die aan de betreffende respondenten zou worden voorgelegd.

Tegen deze achtergrond is Lemaire in maart 2014 door ons gevraagd zijn ideeën over de vormgeving van een nieuw pooierverbod toe te lichten. In dat contact gaf hij aan dat het nieuwe pooierverbod zich wat hem betreft zou moeten richten op *eenieder die zonder ontheffing of rechtvaardigingsgrond interfereert met de werkzaamheden van de prostituee*. Gedragingen als bewaken en geld bewaren

---

27 Het interview met Peter Lemaire was onderdeel van een artikel over prostitutie en mensenhandel, getiteld 'Zware handel, lichte straffen'. Zie *Volkskrant* 20 april 2013 (katern Vonk).

28 Zie <www.youtube.com/watch?v=JTm49h-eznM> voor de presentatie van Lemaire tijdens het symposium (laatst geraadpleegd: november 2014). Algemene informatie over het symposium is opgenomen op <www.christenunie.nl/nl/anderekijkopprostitutie> (laatst geraadpleegd: november 2014). Lemaire heeft zijn standpunt tussentijds nog beknopt uiteengezet in het radioprogramma 'Dit is de dag', op 28 mei 2013 (het fragment is te beluisteren via <www.radio1.nl>; laatst geraadpleegd in november 2014).

zouden dan in beginsel strafbaar zijn. De genoemde uitzonderingen zouden volgens hem betrekking moeten hebben op bijvoorbeeld de bordeelhouder en geregistreerde hulpverleners.

Deze concretisering is verwerkt in de interviewvraag die aan de betreffende respondenten is voorgelegd.[29] Zoals kan worden opgemerkt, verschilt het laatstgenoemde voorstel van het voorstel dat eerder in de Volkskrant was verschenen. In de Volkskrant kwam nog naar voren dat het nieuw pooierverbod volgens Lemaire zou moeten zien op 'iedere vorm van profijt trekken van een prostituee'. Ten opzichte van deze eerdere invulling brengt het nadere voorstel zowel een verruiming als een beperking met zich mee. Het is ruimer omdat het trekken van enig profijt niet langer een noodzakelijke voorwaarde is; ook het interfereren met de werkzaamheden van een prostituee zonder dat blijkt van enig profijt valt onder de nieuwe omschrijving. Daarnaast is een beperking gelegen in de toevoeging dat 'zonder ontheffing of rechtvaardigingsgrond' moet zijn gehandeld.

3.2 Huidig voorstel

In het voorjaar van 2014 heeft Peter Lemaire zijn ideeën nader uitgewerkt. Daarvan heeft hij verslag gedaan tijdens een interview dat wij met hem hebben gehouden in het kader van ons onderzoek naar eventuele herziening van de zedendelicten, een interview dat eind juni 2014 plaatsvond.[30] Korte tijd later heeft Lemaire zijn uitwerking bovendien neergelegd in een notitie.[31] Zoals in paragraaf 1.2 uiteen is gezet, zijn ook deze nader uitgewerkte ideeën voorgelegd aan de respondenten, als aanvulling op de eerder genoemde interviewvraag. Uit het genoemde interview en de notitie komt het volgende naar voren.

Lemaire stelt voorop dat de strafwetgever pas moet ingrijpen bij misstanden. Dat betekent volgens hem dat in de prostitutiesector strafwetgeving alleen dan geïndiceerd is wanneer het wangedrag van anderen de keuzevrijheid van prostituees onderuit haalt. Art. 273f Sr is de centrale strafbaarstelling die zich op dergelijk gedrag richt. Het probleem is echter, zo schetst Lemaire, dat het in de praktijk vaak niet lukt om het bewijs ter zake van art. 273f Sr rond te krijgen. Daarvoor wijst hij meerdere redenen aan:

> 'Hierbij speelt mee dat er vaak sprake is van affectieve gevoelens van de prostituee ten opzichte van de man die haar de prostitutie in 'helpt'. Loverboys exploiteren vaak meerdere meisjes tegelijk met beloften samen ergens een 'nestje te bouwen', kinderen te krijgen, een fijn leven te hebben en soortgelijke smoesjes. Zij halen de meisjes vaak over om in korte

29 Zie bijlage 1.
30 Zie bijlage 2.
31 Zie bijlage 3.

> tijd even flink wat te verdienen om samen een toekomst te hebben. Voor buitenstaanders is vaak moeilijk te geloven dat vrouwen daarin trappen.
> (…)
>
> Dit soort emotionele binding met foute types maakt dat prostitutie niet zo maar kan worden vergeleken met andere vormen van arbeid, zoals de tuinbouw of de lopende band, waar de werknemers doorgaans niet 'vallen' op de tuinder of de voorman en dus gemakkelijker ander werk zoeken. Het betekent ook dat meisjes in de prostitutie zich (aanvankelijk) geen slachtoffer voelen. De vraag van de politie: zit je hier vrijwillig, zullen zij geneigd zijn te beantwoorden met 'ja'. Pas later, als het geld op is of ze fysiek en psychisch echt niet meer kunnen, zullen ze zich veelal realiseren bij de neus genomen te zijn door hun loverboy en dat hun vrijwilligheid niet was gebaseerd op een reële, autonome afweging. Het doen van betrouwbare aangiftes, is dus vaak problematisch, zélfs wanneer er (nog) geen sprake is van geweld.
>
> Wanneer daar wel sprake van is, of wanneer er sprake is van regelrechte dreiging van criminele organisaties, wordt het uit de prostitutie stappen en doen van aangifte vanzelfsprekend nog moeilijker en riskanter.
>
> De kwetsbaarheid van vrouwen in de prostitutie wordt versterkt, doordat zij geen beroep kunnen doen op familie en vrienden, wanneer deze niet weten dat zij in de prostitutie zitten of de prostituee verstoten hebben.
>
> Ook vrouwen die minder naïef zijn, zijn soms ambivalent over de vraag of zij slachtoffer zijn. Zij zijn gesteld (geraakt) op de makkelijke, royale verdiensten en stellen soms op een bepaalde manier ook prijs op 'protectie' door anderen, die hun geld beheren, rondhangen, verblijfsvergunningen regelen, voor telefoons zorgen, klanten brengen.
>
> Maar ook al doen vrouwen (uiteindelijk) aangifte, dat alleen is niet genoeg. Er is zogeheten steunbewijs nodig omdat niemand veroordeeld kan worden op basis van alleen een aangifte. Voor het zoeken naar steunbewijs zijn vaak grote onderzoeken nodig door politie, rechtbanken en gerechtshoven, waarin veel getuigen moeten worden gehoord (vaak medeprostituees), telefoons afgeluisterd, internetverkeer opgevraagd, financiële onderzoeken gedaan e.d.. Betrouwbaar steunbewijs komt ondanks dat politie en justitie veel moeite doen, soms niet of moeizaam boven water, wat in de rechtszaal dan leidt tot gehele of gedeeltelijke vrijspraken.'[32]

De bewijskwesties die Lemaire signaleert houden dus verband met ambivalentie of angst bij de slachtoffers, met de daaruit voorvloeiende problemen met aangiftes, en ten slotte met het ontbreken van voldoende steunbewijs indien er wel aangiftes zijn.

Vervolgens maakt Lemaire een vergelijking met de markt voor verdovende middelen. Net als bij die markt is er ook in de prostitutiesector veel geld te verdienen, iets wat allerlei mensen aantrekt: 'amateurs, soms zelfs echtgenoten van prostituees, maar ook professionele, al dan niet regelrechte criminele organisaties', aldus Lemaire. Het grote verschil tussen de prostitutiesector en de markt voor verdovende middelen is volgens Lemaire dat in die laatstgenoemde markt op grond van de Opiumwet vrijwel iedere vorm van betrokkenheid bij drugs strafbaar is, een paar uitzonderingen daargelaten, zoals voor bepaalde coffeeshops. In de ogen van Lemaire ligt de reden voor die uitgebreide strafbaarheid voor de

[32] Zie bijlage 3, p. 62-63.

hand: ongecontroleerd drugsgebruik is een risico voor de volksgezondheid en de winstgevende handel geeft een groot risico op een criminele onderwereld.

Lemaire zou deze grondslag en bijbehorende wetgeving graag willen doortrekken naar de prostitutiewereld en de daarin voorkomende mensenhandel:

> 'Met een koffertje cocaïne op Schiphol, maar ook met een grammetje in je bezit, ben je er toch al gauw gloeiend bij, ook wat het bewijs van opzet betreft, terwijl er ook bepaalde vervolgingsuitsluitingen, vervolgingsbeperkingen en nog wat uitzonderingen zijn gecreeerd. Deze redeneringen zou ik dus wat breder willen trekken. Waar je als autoriteiten maar het topje van de ijsberg van de mensenhandel ziet, moet je dus ook de bescherming daarop afstemmen en niet afstemmen op het uitgangspunt dat het in beginsel een normale bedrijfstak is met en hier en daar een misstand. Nee, je moet er vanuit gaan dat misstanden de boventoon voeren.
>
> Het gaat mij hierbij niet alleen om de concrete slachtoffers, het gaat ook om de samenleving die een belang heeft om misstanden aan te pakken. Als samenleving, is mijn stelling, moet je niet afhankelijk zijn van de bereidheid van een aangeefster om al of niet te verklaren en moet je een zelfstandige positie hebben om te kunnen optreden. Bij drugs heb je ook veel slachtoffers, maar niet alle slachtoffers voelen zich slachtoffer of ze zijn zelfs zodanig belanghebbende bij een bepaalde dealer dat zij die dealer nooit zullen belasten met verklaringen. Dat is bij prostitutie, bij mensenhandel eigenlijk niet anders. Ze zijn afhankelijk van ze of ze hebben een hekel aan ze. Dus die bewijsproblematiek is wel vergelijkbaar, terwijl de verschillen in mogelijkheden om op te treden in mijn ogen niet verdedigbaar zijn.'[33]

Ook trekt Lemaire een parallel met de zedendelicten tegen minderjarigen, waar ter bescherming van de minderjarigen de leeftijd in de delictsomschrijving is geobjectiveerd.[34]

Op basis van deze vergelijkingen geeft Lemaire aan op welke wijze volgens hem constructieve wettelijke verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht:

> 'Mijn pleidooi is niet om de legalisering van prostitutie terug te draaien, niet om de prostitutie als zodanig te verbieden en ook niet om prostituees of hun klanten strafbaar te stellen. Mijn pleidooi is – populair gezegd – om de vliegen rond de stroop strafbaar te stellen, door iedere bemoeienis met prostituees die plaats vindt zonder vergunning, controle of toezicht, te verbieden en strafbaar te stellen.'[35]

Lemaire stelt dat de aanhangige Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aan goede aanzet doet door het seksbedrijf aan nadere vergunningen en voorwaarden te verbinden. 'Wat echter overblijft', zegt Lemaire, 'is de pooierij buiten de vergunde seksinrichting door bijvoorbeeld loverboys, malafide 'intercedenten' e.d.' Die ongecontroleerde bemoeienis met de prostitutie wil Lemaire strafbaar stellen en daartoe formuleert hij in zijn notitie de volgende delictsomschrijving:

---

33 Zie bijlage 2, p. 58-59.
34 Zie bijlage 2, p. 58.
35 Zie bijlage 3, p. 63.

> 'Hij die zonder vergunning betrokken is bij de aanbieding van diensten, de voorbereiding, de werving, de instandhouding of het vergemakkelijken daarvan, door een prostituee, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar en, indien niet blijkt van gave, volledige en bestendige instemming van de prostituee, met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar.'[36]

Ook verklaart hij waarom hij dit initiatief ophangt aan het begrip 'pooierverbod':

> 'Overigens is 'pooierverbod' een woord dat ik gebruik omdat het goed in de mond ligt en omdat iedereen onmiddellijk snapt wat ermee wordt bedoeld. Maar oorspronkelijk was het zogenoemde souteneursverbod uit 1911 bedoeld voor mannen die zichzelf lieten onderhouden door vrouwen die als publieke vrouw werkzaam waren. Het gaat mij natuurlijk om een breder verband en het woord 'pooier' ziet in mijn ogen ook op meer dan alleen de souteneur. In de legale variant is een 'pooier' een intercedent die faciliteert dat prostituees hun werk kunnen doen.'[37]

Iedereen die zelf geen vergunning bezit of handelt in dienst of opdracht en onder verantwoordelijkheid van een vergunninghouder handelt in beginsel strafbaar volgens Lemaire. Volgens hem is de bedoelde betrokkenheid makkelijk bewijsbaar en stelt die de politie in staat beter de orde te handhaven en te vervolgen. Hij benadrukt dat het verbod niet geldt voor hulpverleners, artsen, maatschappelijk werkers, geestelijk verzorgers e.d., 'omdat hun betrokkenheid met prostituees uiteraard niets van doen heeft met de dienstverlening door de prostituee'.[38] Daarnaast wijst Lemaire erop dat degene die bonafide is, een vergunning kan aanvragen en onder verantwoorde, voor prostituees veilige en gecontroleerde omstandigheden een seksbedrijf kan uitoefenen. Wie geen vergunning aanvraagt, doet dat voor eigen risico en is in beginsel strafbaar. Deze systematiek wordt volgens hem gerechtvaardigd 'door de omvang van de mensenhandel, de ambivalentie van slachtoffers van mensenhandel over de vraag of ze wel slachtoffer zijn en over de druk die anderen kunnen uitoefenen, waardoor de vrije wil in die wereld problematisch is en moeilijk vast te stellen'. Ten slotte onderstreept Lemaire het belang om in de handhaving oog te hebben voor gevallen waarin materieel gesproken geen verwijtbaar gedrag aanwezig wordt geacht. Ter illustratie haalt hij het voorbeeld aan van de echtgenoot van de prostituee die zijn vrouw met de auto naar Amsterdam rijdt en waarbij uit alles blijkt dat de vrouw hiermee volledig instemt. 'Voor het overige', zo sluit Lemaire zijn notitie af, 'zou deze strafbepaling meer recht doen aan de vaak verborgen misstanden, aan de inbreuken op de vrije wilsbepaling bij prostituees die het slachtoffer zijn van mensenhandelaren, loverboys en andere pooiers'.

---

36 Zie bijlage 3, p. 64.
37 Zie bijlage 2, p. 57.
38 Zie voor deze en de hierna volgende uiteenzettingen: bijlage 3.

Uit het interview met Lemaire en zijn notitie blijkt dat Lemaire zijn voorstel tot herinvoering van een pooierverbod heeft voorzien van een uitgebreide motivering, een motivering die hierboven in grove trekken is weergegeven. Voorts kan met betrekking tot zijn concrete voorstel opnieuw een ontwikkeling worden waargenomen. Waar Lemaire eerder de aansprakelijkheid neerlegde bij 'eenieder die zonder ontheffing of rechtvaardigingsgrond interfereert met de werkzaamheden van de prostituee' (zie paragraaf 3.2), doet hij dat in de notitie bij eenieder 'die zonder vergunning betrokken is bij de aanbieding van diensten, de voorbereiding, de werving, de instandhouding of het vergemakkelijken daarvan, door een prostituee'. Op grond van zijn motivering kan worden aangenomen dat de eerder genoemde exceptie (het bestanddeel 'rechtvaardigingsgrond') is opgegaan in de delictsgedraging 'betrokken zijn bij'. Lemaire geeft immers aan dat het verbod niet geldt voor hulpverleners 'omdat hun betrokkenheid met prostituees uiteraard niets van doen heeft met de dienstverlening door de prostituee'. In de visie van Lemaire zijn deze hulpverleners dus niet 'betrokken bij' de prostitutie in de zin van de delictsomschrijving.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat Lemaire in het interview dat aan het schrijven van de notitie voorafging, heeft aangegeven dat hij voorstander is van de introductie van zowel een misdrijfvariant als een overtredingvariant (waarbij geen opzet is vereist), een systeem ook in de Opiumwet en de Wet op de economische delicten wordt gevolgd.[39] In zijn notitie formuleert hij echter geen overtredingvariant. Wel brengt hij daarbij een gekwalificeerd misdrijf in met een maximum van acht jaren, naast het basismisdrijf met een maximum van drie jaren (zie hiervoor). Omdat niet duidelijk is of hij de overtredingvariant bij nader inzien erbuiten wil laten of niet, zijn alle varianten – de overtreding, het basismisdrijf en het gekwalificeerde misdrijf – van het huidige voorstel onder de aandacht van de respondenten gebracht.

39 Zie bijlage 2, p. 60.

4. Reacties op het voorstel van Lemaire

4.1 Inleiding

De doelstelling van de onderhavige inventarisatie is het verkrijgen van inzicht in de manier waarop in het juridisch werkveld zoal wordt gedacht over het zojuist besproken (huidig) voorstel van Peter Lemaire, en in de argumenten die daarbij worden gehanteerd. Hiertoe zijn zeventien juristen over zijn voorstel bevraagd. Deze respondentengroep bestond uit vijf leden van het openbaar ministerie (vier officieren van justitie en één advocaat-generaal bij een ressortsparket), vijf leden van de zittende magistratuur (drie rechters en twee raadsheren bij een gerechtshof), vijf strafrechtadvocaten, mr. Corinne Dettmeijer-Vermeulen in haar hoedanigheid van Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en ten slotte dr. Renée Kool, universitair hoofddocent bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen aan de Universiteit Utrecht. In paragraaf 1.2 is uiteengezet hoe de samenstelling van deze respondentengroep tot stand is gekomen.

De reacties op het voorstel van Lemaire worden hieronder besproken. Daarbij wordt gecodeerd verwezen naar de respondenten uit de rechtspraktijk (kort gezegd: de officieren van justitie, de rechters en de advocaten) op de wijze zoals aangegeven in tabel 1. De reacties worden eerst uitgebreid weergegeven aan de hand van een driedeling in de respondentengroep: zij die vinden dat het huidige instrumentarium volstaat (paragraaf 4.2.1), zij die vinden dat niet de vergunning centraal moet staan bij eventuele nieuwe wetgeving, maar de scheve verhouding tussen wat iemand voor de prostituee doet en de beloning die hij daarvoor krijgt (paragraaf 4.2.2), en ten slotte zij die vinden het voorstel van Lemaire een goed vertrekpunt is voor nadere regelgeving (paragraaf 4.2.3). Daarna zullen de reacties nader met elkaar worden vergeleken (paragraaf 4.3), waarbij ook wordt geïnventariseerd welke argumenten tegen en welke argumenten vóór het voorstel van Lemaire worden aangedragen.

Respondent			Codering voluit	Codering beknopt
1	officier van justitie	willekeurig gekoppeld	officier 1	O1
2	officier van justitie		officier 2	O2
3	officier van justitie		officier 3	O3
4	officier van justitie		officier 4	O4
5	advocaat-generaal		officier 5	O5
6	rechter	willekeurig gekoppeld	rechter 1	R1
7	rechter		rechter 2	R2
8	rechter		rechter 3	R3
9	raadsheer		rechter 4	R4
10	raadsheer		rechter 5	R5
11	advocaat		advocaat 1	A1
12	advocaat		advocaat 2	A2
13	advocaat		advocaat 3	A3
14	advocaat		advocaat 4	A4
15	advocaat		advocaat 5	A5
16	Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen		Nationaal Rapporteur Mensenhandel	NRM
17	Renée Kool		Renée Kool	RK

Tabel 1 - Samenstelling en indeling van de respondenten.

4.2 Uitgebreide weergave

4.2.1 'Het bestaande instrumentarium volstaat'

De reacties van vijf respondenten komen globaal genomen neer op het standpunt dat het bestaande instrumentarium volstaat, waarbij de respondenten in het bijzonder wijzen op de reikwijdte van art. 273f Sr (O2;A2;A3;A5;NRM).

Een van deze respondenten is de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Zij verzet zich stellig tegen de voorstellen van Lemaire en de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen:

> *Nationaal Rapporteur*
> 'Ik vind niet dat aanvullende wetgeving nodig is. Als de rechter art. 273f Sr toepast zoals het bedoeld is, dan biedt dat artikel samen met de zedendelicten ruim voldoende mogelijkheden om de strafwaardige gedragingen in de prostitutiesector aan te pakken. Het handelen van mensenhandelaren, inclusief loverboys en degenen die daarvan profiteren, valt al onder de reikwijdte van mensenhandel. Het is onduidelijk wat het voorstel toevoegt aan het bestaande artikel 273f Sr, met name gezien de wens om 'ongecontroleerde bemoeienis met de prostitutie strafbaar te stellen' waarbij de toelichting spreekt over 'de pooierij buiten de vergunde seksinrichting door bijvoorbeeld loverboys […]'. De focus zou dus vooral gericht moeten zijn op de juiste interpretatie van art. 273f Sr. Zie hierover het onderzoek dat ik in 2012 deed naar jurisprudentie in mensenhandelzaken. Dat heeft geleid tot het inzicht bij zowel OM als ZM dat specialisatie in mensenhandelzaken nodig is.

Daarnaast wringt het voorstel met het uitgangspunt in het huidige prostitutiebeleid na de opheffing van het bordeelverbod in 2000. Het huidige beleid gaat uit van een scheiding tussen de begrippen prostitutie en mensenhandel. In dit voorstel wordt het (morele) uitgangspunt eigenlijk dat een prostituee niet vrijwillig werkt, tenzij het tegendeel is aangetoond. Dat kan ertoe leiden dat prostitutie gelijk wordt gesteld met mensenhandel, tenzij blijkt dat dat niet het geval is - in tegenstelling tot andere vormen van legaal werk.

Voorts wordt in het voorstel aangegeven dat rekening kan worden gehouden met de omstandigheid dat materieel gesproken geen sprake zou zijn van verwijtbaar gedrag, waarbij wordt gedacht aan het vaak genoemde voorbeeld van de echtgenoot van de prostituee die zijn vrouw met de auto naar Amsterdam rijdt 'en uit alles blijkt dat de vrouw hiermee volledig instemt.' De vraag is hoe dat laatste kan worden vastgesteld; dit lost een eventueel bewijsprobleem in zoverre op dat de bewijslast komt te liggen bij degene die zonder vergunning iemand helpt bij prostitutiewerkzaamheden.

Technisch kan ik het voorstel eveneens niet goed plaatsen. Is het de bedoeling om vergunningsverplichtingen in te voeren voor alle mensen om de prostituee heen? Dat maakt het vooral ingewikkelder. Bovendien wordt de werking van art. 273f Sr daarmee gereduceerd, iets wat slachtoffers van mensenhandel ook niet ten goede komt. Daarnaast zijn er op dit moment nog steeds gemeenten die geen prostitutie- of vergunningenbeleid hebben. Dat zou op basis van de huidige regelgeving kunnen betekenen dat mensen in die gemeenten geen vergunning kunnen krijgen dan per definitie illegaal bezig zijn, terwijl de exploitatie van prostitutie in die gemeente wel legaal kan zijn (onvergund) Dit maakt de wetgeving er ook niet eenvoudiger op.

Het is ook de vraag hoe het voorstel voor het instellen van een pooierverbod zich verhoudt tot de voorgestelde strafbaarstelling van exploitanten die zonder vergunning een seksbedrijf uitoefenen. De voorgestelde strafbaarstelling inzake het pooierverbod wordt voorzien in het Wetboek van Strafrecht, na het mensenhandelartikel, met een strafmaximum van drie respectievelijk acht jaar gevangenisstraf. Tegelijkertijd voorziet het wetsvoorstel Wrp in de strafbaarstelling van exploitanten die bijvoorbeeld zonder vergunning een seksbedrijf uitoefenen via de Wet op de economische delicten.

Overigens kan de stelling dat de grote meerderheid van prostituees uit het buitenland afkomstig is, niet worden onderbouwd omdat we niet alle prostitutie in beeld hebben.'

De reactie van een van de leden van het openbaar ministerie (O2) komt op veel onderdelen overeen met het standpunt van de Nationaal Rapporteur. Ook deze respondent ziet de nodige spanning tussen het voorstel van Lemaire en de huidige legalisering van de prostitutie. Voorts is hij van mening dat de ogenschijnlijke eenvoud van het voorgestelde delict het risico meebrengt dat de ernstige zaken te vaak zullen worden afgedaan met de nieuwe, lichtere delictsomschrijving en niet op grond van art. 273f Sr. Voor hem staat voorop dat dit reeds bestaande artikel voldoende is uitgerust om misstanden aan te pakken, mits het artikel wordt geïnterpreteerd zoals door de wetgever is beoogd:

Officier 2

'Het probleem is dat we na langdurig voorwerk uiteindelijk in 2000 heel bewust het oude systeem hebben verlaten. Als je dat nu weer op een of andere wijze zou willen invoeren, dan stel je dus de legalisering van de vrijwillige prostitutie volledig opnieuw aan de orde. Als er een pooierverbod zou komen, loop je in ieder geval binnen het huidige bestel tegen enorme praktische bezwaren aan. Het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee brengt im-

mers mee dat het haar ook vrijstaat om dat geld af te geven aan iemand die ze zelf kiest, en om zich door iemand te laten vervoeren of bewaken. De legalisering zorgt er bovendien voor dat het iemand anders vervolgens vrijstaat om geld te verdienen aan zijn diensten voor de prostituee. Op deze gedragingen ga je dan mogelijk een forse gevangenisstraf loslaten, met als argument dat mensenhandel zo lastig te bestrijden is.

Kijk, het voorstel van Lemaire oogt eenvoudig en daardoor aantrekkelijk. Maar daarmee bestaat de kans dat rechters risico's gaan mijden en gaan kiezen voor het subsidiair ten laste gelegde Lemaire-delict, terwijl feitelijk sprake is van mensenhandel. In zo'n systeem loop je eigenlijk weg van de onderliggende problematiek die je wilt bestrijden. Ik zie dit gevaar overigens ook wel een beetje bij het OM. Als je zo'n soort eenvoudig artikel krijgt dan is de verleiding misschien wel groot om daar heel veel, dus ook potentieel ernstige zaken, aan op te gaan hangen. Het is de vraag of je dat als maatschappij ook zou moeten willen.

Voor zover het gaat om de strafbaarstelling van bedreigende, misleidende of gewelddadige handelingen: die handelingen van de zogenoemde actieve souteneur zijn opgegaan in art. 250a Sr en komen terug in het huidige art. 273f Sr. Die zijn dus al strafbaar. Dat artikel is ruim opgezet, zoals ook goed blijkt uit de wetsgeschiedenis, in het bijzonder ten aanzien van gedragingen die neerkomen op misbruik van omstandigheden.

Het belangrijkste punt is misschien wel dat veel rechters moeite hebben met die ruime uitleg. Zoals ik de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie van de Hoge Raad lees, ligt de lat van art. 273f Sr betrekkelijk laag. Toch zijn er steeds weer uitspraken in feitelijke aanleg waarbij de lat hoger wordt gelegd. Dat gebeurt nog te vaak om te spreken van incidenten. Het is toch wel een onderliggend structureel probleem. Daardoor ontstaan wat mij betreft de bewijsperikelen, zeker als een gerecht ook nog eens de regels met betrekking tot het steunbewijs te streng opvat.

Laten we nou eerst maar eens kijken of met het huidige gereedschap dat we hebben uit de voeten kunnen. Ik ben ervan overtuigd dat dit zo is. Natuurlijk moeten bepaalde kwesties over art. 273f Sr nog door de Hoge Raad worden geduid, maar tot nu toe is gebleken dat we als OM uiteindelijk in heel veel zaken het gelijk aan onze kant hebben gekregen. En laten we ons ook realiseren dat het stelsel vóór 2000 ons bepaald niet meer heeft opgeleverd dan het huidige.'

Ook twee advocaten verzetten zich tegen de gedachte dat aanvullende strafrechtelijke maatregelen nodig zouden zijn (A2;A3). Op grond van hun ervaring stellen zij dat art. 273f Sr voldoende mogelijkheden biedt, waarbij een van de advocaten benadrukt dat bij dat artikel ook deelnemingsconstructies mogelijk zijn, zoals medeplegen en medeplichtigheid, waarmee randfiguren kunnen worden aangepakt. De advocaten achten onvoldoende objectief aangetoond dat art. 273 Sr tekortschiet. Zij onderkennen dat zaken soms in een vrijspraak eindigen. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat die vrijspraken verband houden met de noodzakelijke kritische toetsing van de rechter en met de aard van de prostitutiesector. Deze redenen mogen volgens de advocaten niet de grondslag zijn voor het introduceren van een nieuw delict dat zich in beginsel ook richt op mensen die zich niet daadwerkelijk strafwaardig hebben gedragen:

Advocaat 2

'Wat is nou de meerwaarde van Lemaires voorstel ten opzichte van art. 273f Sr, een artikel dat al zo verschrikkelijk ruim is? De noodzaak is voor mij onvoldoende objectief aangetoond. Je maakt het strafrecht bovendien toepasselijk in de situatie dat een mondige prostituee misschien niet binnen, maar net buiten de vergunde sector een door haar nodig geachte samenwerking aangaat. Ik vind het voorstel daarmee ook iets akeligs hebben. Akelig, omdat onnodig veel mensen onder het artikel zullen vallen en het aan het OM en de rechter wordt overgelaten om daarop correcties uit te voeren.

Ik zal niet ontkennen dat er met betrekking tot art. 273f Sr wel eens bewijsproblemen zijn. Dat is ergens maar goed ook. Dat duidt erop dat de rechter kritisch is. Bovendien gaat het om heel complexe problematiek. Bepaalde vrouwen hebben veel meegemaakt en kunnen daardoor soms inconsistent verklaren. Soms hebben ze er ook het ene moment belang bij om belastend te verklaren, het andere moment weer niet. Wat het steunbewijs betreft, zie ik juist bij art. 273f Sr minder problemen dan bij de zedendelicten. Bij de zedendelicten is er veel vaker een situatie waarin alleen de verdachte en de aangeefster iets verklaren.

De vergelijking met zedendelicten tegen minderjarigen waarbij de leeftijd is geobjectiveerd, gaat voor mij niet op. Het gaat te ver om die gedachte, de extreme verlaging van de bewijsdrempel, op volwassenen in de seksbranche toe te passen. Voor zover die vrouwen goed in staat zijn hun wil te bepalen, is zo een nieuw delict vreselijk betuttelend; alsof geen enkele vrouw in staat is op vrijwillige basis in die branche te werken. Dat is een heel raar signaal na de opheffing van het bordeelverbod. Voor de gevallen waarin de wilsbepaling van de vrouw niet vrij is, hebben we art. 273f Sr, een artikel dat zoals gezegd echt heel erg ruim is opgesteld. Het biedt alle mogelijkheden. Eigenlijk al te veel mogelijkheden.'

Advocaat 3

'Ik kan mij niet vinden in de voorstellen van Lemaire. Inhoudelijk lijkt het alsof hij de deelneming aan art. 273f Sr apart strafbaar wil stellen; het aanpakken van de randfiguren. Maar deelnemingsconstructies zijn al mogelijk met betrekking tot mensenhandel. Waarom biedt het voorstel van Lemaire dan meer van de bestaande mogelijkheden? Dat legt hij niet uit. Het enige wat dit voorstel toevoegt is dat de enkele onvergunde bemoeienis met prostitutiewerkzaamheden al strafrechtelijke aansprakelijkheid creëert. Dat noem ik geen constructieve toevoeging. De wetgever heeft immers vooropgesteld dat vrijwillige prostitutie buiten het strafrecht valt. Mensen die meewerken aan vrijwillige prostitutie doen daarmee dus ook niets verkeerds. En toch wil Lemaire deze mensen in beginsel het strafrecht intrekken; ook de goede pooiers en ook diegenen die noodzakelijke hand- en spandiensten verrichten.

Dat er misstanden zijn, mag geen rechtvaardiging zijn voor het strafbaar stellen van zo'n grote groep, terwijl wetenschappelijk niet vaststaat hoe groot die groep is en hoeveel mensen daarbinnen daadwerkelijk strafwaardig gedrag vertonen. Kijk, als mensen ergens een vergunning voor moeten hebben en die hebben ze niet, dan kan daar onder omstandigheden best een boete tegenover staan. Maar dit is van een andere orde. Het betreft een betrekkelijk zwaar misdrijf, dat zich inhoudelijk eigenlijk ook niet richt op die vergunning. Van het voorgestelde systeem wordt alles bovendien ingewikkelder. Ik zie nog steeds niet in wat de noodzaak daartoe is.

Ik herken bepaalde bewijsproblemen bij art. 273f Sr wel. Soms is het bewijs lastig omdat prostituees moeilijk verklaren of zelfs in het voordeel van verdachte verklaren, terwijl de officier van justitie denkt: ja, dat zeg je alleen maar omdat je anders problemen krijgt. We zien soortgelijke bewijskwesties bij huiselijk geweld. Moet je daar dan ook alle bewijsdrempels overboord gooien? Bewijsnood mag in mijn ogen nooit de aanleiding zijn voor strengere strafwetgeving. Belangrijk is ook dat de vrijspraken bij art. 273f Sr verband

houden met een kritische houding van de rechter. Het lijkt mij ook heel goed dat de rechter zoiets niet zomaar bewezen acht.'

Ten slotte geeft een andere advocaat aan dat hij weliswaar niet integraal tegen het voorstel van Lemaire is, maar dat hij belangrijke voorwaarden voor nieuwe strafbaarstellingen niet vervuld acht, zoals de voorwaarden dat de strafbaarstelling alleen die mensen raakt die zij moet raken, dat de strafbaarstelling voldoende duidelijk is en dat de strafbaarstelling aantoonbaar noodzakelijk is (A5). Zolang aan die vereisten niet is voldaan, moet volgens hem worden verondersteld dat het bestaande systeem van art. 273f Sr toereikend is:

Advocaat 5
'Ik begrijp de bedoeling van Lemaire, maar zijn voorstel gaat wel heel erg ver. Ik vraag me ook af of art. 273f Sr echt niet voldoet. Voor mij is nog niet voldoende aangetoond dat we méér nodig hebben. Mijn probleem met het voorstel is dat het in beginsel ook mensen strafrechtelijk aansprakelijk stelt die dat niet verdienen. Aan het einde van zijn notitie geeft hijzelf ook een voorbeeld, het voorbeeld van de echtgenoot van de prostituee. Je moet dus allerlei uitzonderingen maken terwijl niet duidelijk wordt gemaakt waar precies de grenzen moeten worden getrokken en waarom. Pak je bijvoorbeeld niet de echtgenoot aan maar wel de vriend? Staat dat ter vrije keuze van het openbaar ministerie en de rechter? En hoe bepalen zij die grenzen? Voor het door hem voorgestane gekwalificeerde delict – waarbij in zijn redactie 'niet blijkt van gave, volledige en bestendige instemming van de prostituee' – geldt hetzelfde. Hoe duid je dat? En hoe verhoudt dit zich tot de ambivalente verklaringen die hij schetst? Voor zover hij ook een overtredingvariant overweegt, als licht delict naast het misdrijf, zie ik niet goed hoe zo'n overtreding valt te rijmen met de door hem aangenomen ernst van de situatie.

Ik zou niet zeggen dat ik in het algemeen *tegen* het voorstel van Lemaire ben. Ik zou mezelf eerder als neutraal duiden. Of er een aanvullende strafbaarstelling moet komen, zou voor mij volledig afhangen van de aantoonbaarheid van de noodzaak ervan en van de manier waarop die strafbaarstelling concreet wordt uitgewerkt. Die uitwerking moet duidelijk zijn zodat iedereen weet waar die aan toe is en moet zich alleen richten op de echt strafwaardige gevallen. Tot die tijd moeten we aannemen dat we genoeg hebben aan art. 273f Sr.'

4.2.2 'Niet de vergunning maar de woeker moet centraal staan'

Twee respondenten, een advocaat en een rechter, hebben net als de meeste hiervoor besproken respondenten principiële bezwaren tegen het voorstel van Lemaire, maar geven op eigen initiatief aan dat de wetgever zo nodig wel de toevoeging van een prostitutiedelict zou kunnen overwegen waarin de woeker centraal staat (A1;R5). Bij een dergelijk delict zou de strafbaarheid zich moeten richten op een wanverhouding tussen de diensten die voor een prostituee worden verricht en de beloning die daartegenover staat:

Advocaat 1

'In de eerste plaats is het natuurlijk onzin om te zeggen dat art. 273f Sr moeilijk te bewijzen is. Ik sta zelf zowel verdachten als slachtoffers van mensenhandel bij en er worden aan de lopende band mensenhandelaren veroordeeld. De methoden die door art. 273f Sr worden bestreken zijn ook de klassieke pooiermethoden. Het is daarnaast een rare gedachte dat er te veel vrijspraken zouden zijn. Alsof aangebrachte zaken per definitie zouden moeten leiden tot een veroordeling. Natuurlijk, bewijstechnisch is art. 273f Sr soms lastig. En dat is maar goed ook, want het betekent dat een rechter er goed naar moet kijken en niet te snel kan veroordelen. Maar dan moet je niet als oplossing het strafrecht zo gaan oprekken dat welke bemoeienis met een prostituee ook, opeens een misdrijf wordt. Dat verdraagt zich slecht met de legalisering van de vrijwillige prostitutie. Ik vraag me overigens ook af of het er werkelijk zo voorstaat zoals door Lemaire wordt gepresenteerd. Prostitutie is volgens mij een afnemend fenomeen. Misschien gaat het deels ondergronds, maar ik heb niet de indruk dat een groot ondergrond netwerk gaande is. Daarmee ontken ik niet dat zich de nodige uitbuitingssituaties voordoen, maar dat is iets anders dan Lemaire allemaal beweert. Voor uitbuitingssituaties hebben wij art. 273f Sr, dat in mijn ogen nog niet heeft gefaald.

Ik ben dus tegen een souteneursverbod zoals door Lemaire wordt bepleit. Maar wat versta je eigenlijk onder 'souteneur'? Voor mij is het handelen van een souteneur niet per definitie slecht. En daar moet het om gaan: om slecht gedrag gekoppeld aan de beloning waar men op uit is. De doelstelling van Lemaire zou wat mij betreft dus veel sneller te bereiken zijn met een delict dat zoiets centraal stelt: de scheve verhouding tussen de dienst en de beloning. Dan kijk je tenminste naar wat iemand echt verkeerd doet en maak je de bewijsproblemen kleiner waar dat op zijn plaats is. Als je een dienst verricht waar normaal 200 euro tegenover staat, dan mag je daar dus niet 2000 euro voor vragen en nog eens 10% rente per week. Met zo'n systeem kan je de mensen die nu misschien de dans ontspringen toch eenvoudig inrekenen. Het verschil is dat de strafbaarheid niet wordt opgehangen aan een ingewikkeld vergunningensysteem, iets wat ook principieel onjuist is. Het moet de prostituee niet op die manier moeilijker worden gemaakt hulp in te roepen. Lemaire veronderstelt bovendien dat goed bedoelende mensen ook allemaal een vergunning gaan aanvragen. Mijn ervaring is dat ook veel van deze mensen dat niet doen omdat er nog zo'n taboe op rust. Daardoor tast registratie hun privacy te veel aan. We zouden het dus ook meer uit die taboesfeer moeten halen. Dat doe je niet met een *naming & shaming*-systeem met vergunningen en daaraan opgehangen misdrijven.

Als het strafrecht met betrekking tot de prostitutiesector moet worden aangescherpt, dan kan dat in mijn ogen dus het beste door middel van het strafbaar stellen van de woeker.'

Rechter 5[40]

'In het algemeen begrijp ik wel waar het pleidooi van Lemaire vandaan komt, maar ik vraag me tegelijkertijd af: is het wel nodig? Ik ben daarvan niet overtuigd. Het is ook geen praktisch voorstel, want met het verbieden van die gedragingen los je het probleem van de vrouwen die bescherming willen niet op. Er staat immers geen wijkagent bij de ingang. Onder de pooierwerkzaamheden zitten ook mensen die dat met de beste bedoelingen doen, en (vaak) uiteraard tegen betaling. Wat ben je in zo'n systeem dan eigenlijk aan het veroordelen? Het voorgesteld delict is in dat opzicht veel te zwaar en te ruim. Er zijn bij-

40 De in deze inventarisatie opgenomen citaten zijn beoordeeld door de respondenten van wie zij afkomstig zijn. Soms heeft dit geleid tot wijzigingen of aanvullingen, waarbij in een enkel geval ook tekst tussen haakjes is geplaatst door de betreffende respondent, zoals in het volgende citaat.

zondere rechtvaardigingsgronden en rechterlijke correcties nodig voor het scheiden van strafwaardig en niet-strafwaardig gedrag. Dat is veel te ingewikkeld.

Kijk, bij strafzaken tegen loverboys is natuurlijk het centrale thema: vrouwen die ingepalmd worden door mannen op wie ze ook verliefd zijn, terwijl die mannen (hoogstwaarschijnlijk) eigenlijk niets om ze geven. Dat is altijd lastig in concrete zaken, ook omdat vrouwen soms bereid zijn meineed te plegen in het voordeel van de loverboy. In hoeverre is er bij de verdachte sprake van echte affectie, in hoeverre is het misbruik van omstandigheden? We zouden bepaalde indicatoren kunnen ontwikkelen op grond waarvan we ook het enkel aannemen van geld wordt gebracht onder mensenhandel, en dit delict (daarmee) nog makkelijker aannemen. Ik bedoel dan de enkele omstandigheid dat een vrouw al haar verdiende geld afgeeft aan iemand die daar niets voor doet. Maar dan wordt het ingewikkeld, want hoe raar die geldoverdracht ook mag zijn; dat mag allemaal. Hetzelfde geldt (afzonderlijk bezien) voor de werktijden: hoe logisch is het dat iemand er vrijwillig voor kiest om dagen achtereen te werken zonder echt normale rust te nemen? Maar het mag wel. Dat levert (los van elkaar) allemaal een vermoeden van misbruik op, maar je kunt het, denk ik, onvoldoende hardmaken als mensenhandel.

Als vanuit/na onderzoek naar de praktijk de huidige afgrenzing door de politiek niet langer voldoende wordt geacht, kan ik mij voorstellen dat de wetgever nieuwe kaders maakt waarbinnen wordt gezegd: iemand die helemaal niets doet en toch gewoon een onevenredig deel van de inkomsten opstrijkt, dat gaan wij als een afzonderlijke vorm van misbruik aanduiden en dat wordt een zelfstandig delict.'

4.2.3 'Het voorstel van Lemaire is een goed vertrekpunt'

De overige tien respondenten hebben gemeenschappelijk dat zij het voorstel van Lemaire zien als een goed vertrekpunt voor het invoeren van nadere regelgeving (O1;O3;O4;O5;R1;R2;R3;R4;A4;RK). Dit wil niet zeggen dat alle respondenten zich ook achter de concreet voorgestelde systematiek en delictsomschrijvingen van Lemaire scharen. Wat de systematiek betreft vinden sommigen bijvoorbeeld dat moet worden volstaan met één nieuw delict, terwijl anderen juist de voorkeur geven aan een meer gelaagde toevoeging (zoals een basismisdrijf met daarnaast zowel een lichte variant, de overtreding, als een zware variant). Voorts kunnen bepaalde respondenten zich vinden in de door Lemaire voorgestelde wettekst, maar vinden anderen dat daaraan nog veel moet worden gesleuteld. In de volgende paragraaf worden deze verschillen verder in kaart gebracht. Hieronder volgen eerst de volledige reacties van de bedoelde respondenten:

Officier 1

'Bewijsproblemen zijn inherent aan zeden- en mensenhandelzaken. Uit mijn ervaring met beide typen zaken kan ik wel zeggen dat het bij mensenhandel gaat om een heel andere groep daders en slachtoffers dan bij zedendelicten, en dat bewijskwesties in dat opzicht ook anders zijn. Er wordt inderdaad vaak wisselend verklaard door de slachtoffers. Veel vrouwen zijn getraumatiseerd. Ook komt het voor dat ze onvrijwillig de prostitutie zijn ingetrokken, maar dat ze er naar verloop van tijd ook niet willen uitstappen omdat de situatie in het thuisland bij de eigen familie zo dramatisch slecht is. Dan is ermee ophouden geen redelijk alternatief. En als de verhalen wel goed op papier komen, is het altijd de vraag hoe goed je dat met andere bewijsmiddelen kan ondersteunen. Er worden bijvoor-

beeld nauwelijks administraties bijgehouden. Er is niet altijd een netwerk. En het is in de meeste gevallen qua contacten en werkplek heel vluchtig.

Ondanks deze bewijsproblemen is art. 273f Sr een artikel waar in de regel goed mee te werken valt. Dat neemt niet weg dat ik in het voorstel van Lemaire wel toegevoegde waarde zie. Het zou een goed vangnet kunnen zijn voor zaken waarin je er in de opsporing of berechting net niet komt. Daar voeg ik gelijk aan toe dat een dergelijk nieuw delict in mijn ogen in de praktijk alleen maar kan werken wanneer het ook aan de voorlopige hechtenis is gekoppeld. Daardoor komen opsporingsmogelijkheden beschikbaar die hier onmisbaar zijn. In tegenstelling tot de zedendelicten heb je bij mensenhandel immers geen zelfmelders en ook de aangiftebereidheid is laag. Hoe start je dan je onderzoek? Het zou kunnen beginnen met een verdenking ter zake van art. 273f Sr, maar je wilt ook aan de hand van het nieuwe delict door kunnen rechercheren. Voor een kans van slagen is dat absoluut noodzakelijk.'

Officier 3

'Ik vind het een zeer sympathiek voorstel van Lemaire. De onderbouwing is helder en reeel. Het bewijsprobleem bij mensenhandel, en ook wel bij bepaalde zedendelicten, is dat er door de vrouwen vaak teruggekrabbeld wordt. Dat ze het toch allemaal niet zo erg vonden, of helemaal niet gedwongen zijn, in ieder geval allerlei tegenstrijdige verklaringen. Dat blijf je houden. Dus zijn idee is verfrissend; het idee om iedereen te kunnen aanpakken die zich met prostitutiewerkzaamheden bemoeit zonder dat die bemoeienis aan een vergunning kan worden gekoppeld. Waarom zouden we dat ook niet doen? Ik zie dan voor mij dat het vergunningenstelsel uitgebreider is dan alleen het seksbedrijf. Dan kan je dus ook gelijk veel meer reguleren en controleren.

Overigens raakte ik Lemaire in zijn notitie weer een beetje kwijt waar hij het zwaardere misdrijf voorstelt, dat van acht jaar. Afhankelijk van hoe je dat leest, zou je daarmee ook juist kunnen uitkomen op een hogere bewijslast dan art. 273f Sr. In ieder geval zie ik er het voordeel niet van in. Dat gedeelte past ook minder goed in zijn verhaal. Voor de rest lijkt het mij een heel goed idee. Zijn plan om eventueel een overtredingvariant onder het misdrijf te hangen, dat lijkt mij ook nuttig. Dan kan je ook sneller de mensen aanpakken die er verdacht omheen hangen.

Als het misdrijf, dat van drie jaren, ook aan de voorlopige hechtenis wordt gekoppeld, dan heb je een pakket waarmee je goed uit de voeten zou kunnen, denk ik. Je hebt de nodige opsporingsmogelijkheden en in het algemeen ook al snel een concrete verdenking. Het probleem met barrièremodellen, verstoren en dat soort dingen, is dat je als politie en OM een goed strafbaar feit nodig hebt om je acties aan op te hangen. Dat kan uitstekend in zo'n nieuw systeem. Je moet dus niet afhankelijk zijn van verklaringen. Want als in die verklaringen wat wiebeligs zit, dan houden je middelen soms op en lukt ook het verstoren niet meer goed. Dan sta je met lege handen.'

Officier 4

'Ik vind de notitie van Lemaire doorwrocht en genuanceerd. Dat ik zijn ideeën van harte ondersteun, komt doordat ik het allemaal relateer aan de mensenhandelzaken die voor ons wat teleurstellend zijn afgelopen en waarbij ik constateer dat er veel meer in had gezeten als zo'n delictsomschrijving zoals Lemaire voorstelt ook beschikbaar was geweest. Vooral de zaken met loverboy-achtige kenmerken zijn moeilijk hard te maken in het kader van art. 273f Sr. Je moet bij dat artikel ook betrekkelijk vaak met schakelbewijs werken. Overigens kan ik bepaalde vrijspraken ook wel accepteren. Ik denk dat we niet moeten willen dat art. 273f Sr nog ruimer wordt uitgelegd of dat de rechter in dat kader met nog minder bewijs genoegen neemt. De vrijspraken worden vaak ook goed gemotiveerd, vooral door de ge-

rechtshoven. Bij de rechtbanken loopt de interpretatie van art. 273f Sr in het algemeen nog wat meer uiteen.

Het voorstel van Lemaire spreekt mij dus aan. Ook omdat het mij in de kern gaat om de aanpak van de pooiers; de mannen die een of meerdere meisjes als een soort eigendom hebben rondlopen. De klassieke souteneurs dus. Als je een strikt vergunningensysteem toepast, met zo'n misdrijf erbij, dan zullen veel loverboys en buitenlandse pooiers tegen de lamp lopen en ben je in staat een groot percentage eruit te halen. En als het nodig is, kan je met het voorgestelde delict ook mensen aanpakken die het werk van die pooiers in stand houden, zoals de chauffeur en degene die de meisjes in de gaten houdt. Met een dergelijk systeem kan art. 273f Sr worden behouden voor de echte mensenhandelaren – dus meer in de betekenis van slavenhandel – en kunnen de lichtere uitbuitingssituaties met de nieuwe vereenvoudigde delicten worden bestreden. In dat opzicht vind ik zijn gekwalificeerde variant van acht jaren een mooie tussenlaag. Het zit tussen zijn grondfeit en art. 273f Sr in.

Ik zou nog wel wat aanpassingen willen maken. Zo zou ik in het grondfeit op een of andere manier geëxpliciteerd willen zien dat hulpverleners er niet onder vallen. Daarnaast zou de gevangenisstraf van drie naar vier jaren moeten. Dat past beter in het systeem en is ook nodig voor de voorlopige hechtenis. Ik ben niet van de harde lijn wat de voorlopige hechtenis betreft, maar voor dit feit wil je niet dat alle verdachten altijd zomaar weer moeten worden heengezonden. Vastzetten kan om veel redenen nodig zijn.'

Officier 5

'Het voorstel van Lemaire spreekt mij erg aan en verdient nadere uitwerking. Bij dat uitwerken moet het uitgangspunt zijn dat het opheffen van het pooierverbod en de legalisering van de prostitutie niet het gewenste resultaat heeft gehad. Dat noopt tot heroverweging van een aantal uitgangspunten. Niet dat we naar de oude situatie terug moeten en zeker niet naar een algemeen verbod op prostitutie. Wel zie ik de nodige argumenten voor de invoering van het systeem dat Lemaire bepleit.

Ten eerste heb ik mij onlangs wat langer kunnen verdiepen in de vrijspraken die de afgelopen jaren landelijk zijn gegeven met betrekking tot mensenhandel. Dat gaf mij toch een schrikbarend beeld van de manier waarop sommige rechters omgaan met de definities in art. 273f Sr. Ik zie in die zaken veel concrete omstandigheden die er duidelijk op wijzen dat de vrijheid en zelfstandigheid van prostituee ver te zoeken was. Maar dan is daar de verklaring van de verdachte dat hij alleen maar op verzoek van de prostituee op wacht stond en het eindoordeel van de rechter dat het kennelijk de vrije keuze is geweest van de prostituee om het zo te regelen. Het komt er dus op neer dat art. 273f Sr in te veel gevallen niet bewezen wordt verklaard terwijl er toch iets ernstigs aan de hand is. Als deze situatie zou kunnen veranderen door een fundamentele wijziging in de rechterlijke interpretatie van art. 273f Sr, dan zijn we er ook, denk ik. Maar ik betwijfel of dat gaat gebeuren.

Ten tweede is het uitgangspunt van de legalisering geweest, dat de vrouw zelfstandig moet kunnen werken en zichzelf daarbij goed zou moeten kunnen redden. Dat had het pooierschap dus eigenlijk tot een overbodig beroep moeten maken, net zoals de bakker en de taxichauffeur ook geen pooier nodig hebben. Maar door bepaalde vormen van pooierschap te accepteren, of in ieder geval niet strafbaar te achten, wordt de zelfstandigheid van de prostituee ernstig ondermijnd. Sterker nog, binnen de beroepsgroep blijft op grote schaal het idee bestaan dat je het kennelijk zonder pooier niet redt. Dat is een heel belangrijk aspect in dit geheel. Er wordt een illusie in stand gehouden die de afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de prostituees in de hand werkt.

Ten derde is de prostitutiesector, afgaand op mijn eigen kennis en ervaringen, echt doordrenkt van schimmigheid en misstanden. Natuurlijk krijg ik meestal alleen de erge za-

ken te zien, maar wat ik zie, en dat is veel, geeft mij het idee dat er enorm veel pooierachtige figuren invloed uitoefenen en vrouwen bang en kwetsbaar maken.

Op grond van deze argumenten ben ik een groot voorstander van Lemaires voorstel. Een uitgebreid vergunningenstelsel met daaraan die delicten gekoppeld, kan de sector een stuk schoner en controleerbaarder maken. In het algemeen zie ik ook zeker wat in die gelaagdheid van de nieuwe delicten: een overtreding, een misdrijf, en een gekwalificeerd misdrijf. Daarna volgt dan art. 273f Sr. Zo'n pakket lijkt mij erg verfrissend en nuttig. Hoe de delictsomschrijvingen er precies uit zouden moeten komen te zien, dat weet ik niet. Dat is aan de politiek. Maar in grote lijnen zou het dus zo'n pakket moeten zijn. En ik ben ook niet bang dat daardoor de aandacht voor art. 273f Sr zou verslappen. Het is immers ook niet zo dat gewapende overvallen worden behandeld als winkeldiefstallen omdat dat dat zo veel gemakkelijker zou zijn. Ik verwacht zelfs dat er meer aandacht kan zijn voor de zwaardere mensenhandelzaken wanneer je een apart politieteam op de lichtere zaken kunt zetten, een team dat met die nieuwe delicten kan werken.'

Rechter 1

'Ik zou niet direct zeggen dat art. 273f Sr onvoldoende mogelijkheden biedt. Het leidt ook regelmatig tot veroordelingen. Bovendien is het gewoon lastige problematiek. Met nieuwe regelgeving moeten we erg oppassen naar mijn idee, omdat je niet wilt dat die leidt tot het meer ondergronds gaan van de prostitutie; dat deze op meer enge plekken plaatsvindt zoals in kelderboxen, vakantiehuisjes en carpoolplekken. Je moet zicht blijven houden op wat er gebeurt en de vrouwen zo veel mogelijk helpen en beschermen.

Het feit dat Lemaire in zijn notitie benadrukt dat de niet-strafwaardige gevallen feitelijk ook niet door het nieuwe delict moeten worden geraakt, en dat nader uitwerkt, maakt zijn voorstel in mijn ogen interessant en acceptabel. Op die manier kun je inderdaad een groep aanpakken die er anders tussendoor zou glippen; een groep mensen die niet op grond van art. 273f Sr te vervolgen of te veroordelen is, terwijl je toch sterke aanwijzingen hebt dat het niet pluis is. Tegelijkertijd kan de bonafide groep zich aanmelden voor een vergunning. Het schemergebied, de groep zonder vergunning, loopt dan risico en dat is de categorie waar je je in beginsel ook zorgen over maakt.

Lemaires voorstel zou wat mij betreft dus heel goed het vertrekpunt kunnen zijn voor nadere wetgeving. Hoewel ik niet onmiddellijk voorstander ben van zijn concrete uitwerking, kan ik mij in de algemene systematiek wel vinden. Een overtredingvariant zou erbij kunnen. Niet dat je zware jongens daarmee tot inkeer brengt, maar het zou kunnen baten. Wat het gronddelict van drie jaar betreft: ik zou er dan voorstander van zijn om hier een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan van te maken. Verdachten moeten niet gelijk weer buiten staan, dus die koppeling zou meer bescherming bieden voor de slachtoffers. En op die manier is ook qua opsporing meer mogelijk. Ten slotte zie ik wel een rol weggelegd voor zijn gekwalificeerde variant van acht jaar; die past goed tussen zijn grondfeit en art. 273f Sr in. In de bewijssfeer heb ik daar wel gelijk opmerkingen bij: het openbaar ministerie zou in die gevallen daadwerkelijk moeten bewijzen dat de vrijwilligheid ontbreekt. Het mag niet zo zijn dat het ontbreken van vrijwilligheid de regel is en dat de verdediging het bewijs van de vrijwilligheid moet leveren. Dit zijn dus aspecten van de gekwalificeerde variant waarmee eerst meer gepuzzeld zou moeten worden.'

Rechter 2

'Ik kan op zichzelf prima uit de voeten met art. 273f Sr. Vrijspraken en deelvrijspraken hebben doorgaans ook weinig te maken met beperkingen in de delictsomschrijving. Het heeft er onder meer mee te maken dat wij niet weten wat er met het geld is gebeurd. Een verdachte stelt bijvoorbeeld: 'Ja, het klopt dat mijn vriendin in de prostitutie heeft gewerkt,

maar het geld hield zij zelf. Dat is allemaal naar Bulgarije gegaan, naar haar ouders. En ik heb daar weinig van gehad.' Als dan financieel onderzoek ontbreekt, kunnen wij niet nagaan of hij de waarheid spreekt of niet. Daarnaast komt het voor dat zaken stuklopen door de vluchtigheid van het prostitutiewerk. Doordat bepaalde groepen prostituees, onder begeleiding van mannen, van het ene vakantiepark naar het andere verhuizen, waardoor de politie daar onvoldoende greep op kan krijgen, terwijl het er alle schijn van heeft dat het gaat om mensenhandel. En als het komt tot het horen van die vrouwen, dan verklaren ze allemaal dat het vrijwillig plaatsvond.

Vanwege die laatstgenoemde zaken zie ik wel wat in het voorstel van Lemaire. In zoverre onderschrijf ik ook de onderliggende problematiek die hij schetst. Dergelijke praktijken zijn onwenselijk te noemen en vinden plaats zonder vergunning. Die zouden dus vermoedelijk wel door zo'n nieuw delict kunnen worden aangepakt.

Wel zet ik de nodige vraagtekens bij zijn concrete uitwerking. Ik zie bijvoorbeeld niets in de constructie van zijn gekwalificeerde delict van acht jaar. Maar ook zijn gronddelict van drie jaar roept vragen op. Wat wordt bijvoorbeeld bedoeld met het 'werven van diensten' en waarin verschilt dit met 'het aanbieden van diensten'? Verder is de term 'betrokken zijn bij' erg ruim en maakt het voor mensen minder voorzienbaar wanneer ze strafbaar handelen. Onduidelijk is ook hoe deze term zich verhoudt tot de deelnemingsvormen medeplegen en medeplichtigheid: kan je ook nog medeplichtig zijn aan 'betrokken zijn bij'? Iets soortgelijks geldt voor de termen 'vergemakkelijken' en 'voorbereiden'. Kunnen deze termen nog gepaard gaan met een poging? Gelet op de tekst zou ook de prostituee, al dan niet via een deelnemingsvorm, zich strafbaar kunnen maken aan het delict, maar ik vermoed dat het niet de bedoeling is om haar te vervolgen. Maar mijn belangrijkste bezwaar is dat ik geen opzet lees in zijn bepaling. Een dergelijk delict moet een doleus delict zijn, en dat moet ook duidelijk worden gemaakt. Daarom zou wat mij betreft het woord 'opzettelijk' moeten worden opgenomen, bijvoorbeeld 'hij die zonder vergunning opzettelijk prostitutiewerkzaamheden faciliteert wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar'.

Ten slotte twijfel ik of zo'n delict aan de voorlopige hechtenis moet worden gekoppeld. Zeker in de eerste jaren na strafbaarstelling, zal het niet voor iedereen duidelijk zijn dat bepaalde handelingen alleen met een vergunning mogen. Deze mensen kunnen strafbaar handelen zonder het zelf te beseffen. Bovendien zal – als artikel 273f Sr zoals het nu luidt verder niet in het geding is – het in veel gevallen niet gaan om inbreuken op rechtsbelangen van de prostituee of een ander. De mogelijkheid om voorlopige hechtenis toe te passen gaat dan wel ver.

Al met al kan ik mij dus in de grote lijnen van Lemaires voorstel vinden, maar er moet nog goed worden nagedacht over de precieze bewoordingen en inbedding van het misdrijf.'

Rechter 3

'Ik kan mij zeker wat voorstellen bij het opnieuw invoeren van een pooierverbod. Het mensenhandel-artikel is ingewikkeld en levert bewijstechnische problemen op. Waar de moeilijkheid vooral in zit – in de wetgeving, in de tenlasteleggingen of in het bewijs – dat is overigens lastig aan te geven. Wel is voor mij duidelijk dat in veel van de mensenhandelzaken die ik heb gedaan, een dergelijk nieuw delict een welkome aanvulling zou zijn geweest in verband met de lastige bewijsconstructies bij art. 273f Sr. Het is zo vaak problematisch om de feiten helder te krijgen. Alles wordt betwist en soms worden verklaringen teruggedraaid. Er moet dus ook altijd heel veel in mensenhandelzaken worden geïnvesteerd.

Ik vind het dus een goede voorzet van Lemaire. Die nieuwe wetgeving zou ervoor kunnen zorgen dat een deel van de zaken eenvoudiger kunnen worden aangepakt en dus sneller succesvol zijn. De tekst van zijn delictsomschrijving is redelijk helder en kan ik goed

volgen. Normaal ben ik niet van de harde lijn, maar ik vind dat op zo'n grondfeit ook wel een maximum van vier jaren mag staan. Dan heb je gelijk de voorlopige hechtenis erbij, iets wat hier ook nodig is. Dat brengt meer opsporingsmiddelen met zich mee en maakt het mogelijk de verdachten uit de situatie te halen, waardoor de vrouwen meer ruimte krijgen om te verklaren. Een overtredingvariant – dus een lichtere variant waar geen opzetvereiste voor geldt – kan ik mij ook wel voorstellen. Die zou effectief kunnen zijn tegen de mensen die er een beetje bij lijken te horen, de handlangers, maar die er duidelijk niet vol in zitten. Die moet je nu ook via het ingewikkelde art. 273f Sr aanpakken, terwijl met zo'n overtreding veel makkelijker een begin gemaakt kan worden. Daarna kan je nog overstappen op de opzet-variant; het misdrijf.

Ik ben een groot voorstander om het allemaal helder te formuleren, dus ik ben blij met Lemaires voorstel. Het is een heel goed uitgangspunt.'

Rechter 4

'Ik vind dat de mensenhandel in de prostitutiesector niet goed kan worden aangepakt met art. 273f Sr. Het is een vreselijk lastig artikel dat moeilijk te bewijzen is. Kijk, je hebt de mensenhandelaren *pur sang*, die meisjes vaak uit het buitenland halen en paspoorten afpakken of de achtergebleven families bedreigen; de professionele bendes. En je hebt de loverboys. Die zijn gewoon één op één bezig om die meisjes in te palmen en uiteindelijk in een hoek te stoppen, terwijl zij al het geld opstrijken. We moeten het nu voor de aanpak van die laatste categorie ook doen met art. 273f Sr en dat is heel lastig.

Ik kan dus eigenlijk alles wat Lemaire zegt wel beamen. Ik vind ook dat het tijd is om de bewijslast meer neer te leggen bij de mensen die zich – ook in financiële zin – met het werk van de meisjes bemoeien. Daar mag het risico komen te liggen, en niet bij de meisjes zelf zoals nu, in die zin dat hun uitbuiting alleen vastgesteld kan worden als art. 273f Sr is hard te maken. Als iemand zich dus wil inlaten met het werk van de prostituee, dan moet die persoon er ook voor zorgen dat alles in orde en controleerbaar is. Dat weet je dan.

Lemaires basisfeit met een maximale gevangenisstraf van drie jaren, dat vind ik prima. Dat zou een heel goed uitgangspunt kunnen zijn voor de wetgever. Wel zou daaraan de voorlopige hechtenis moeten worden gekoppeld. Wat dat betreft, en ook in verband met de ernst, zou het maximum wel naar vier jaren kunnen. Een lichtere variant waarvoor geen opzet is vereist, de overtredingvariant, die zie ik niet zitten. Het gedrag is fout of het is niet fout. Je hebt ook niet 'een beetje stelen'. Een overtredingvariant past goed bij de Opiumwet. Daar gaat het immers ook om eigen gebruik en daar horen vaak boetes bij. Maar deze problematiek is voor een overtreding te ernstig. Ook die gekwalificeerde variant van acht jaren, die heb je denk ik niet nodig. De overgang van het basisfeit van Lemaire naar art. 273f Sr lijkt mij vloeiend genoeg. Bovendien zijn de bewoordingen van die gekwalificeerde variant erg moeilijk. Hoe stel je dat allemaal vast? De prostituees zouden enerzijds kunnen worden gedwongen allerlei verklaringen van vrijwilligheid te ondertekenen en anderzijds een machtig middel in handen hebben om iemand een hak te zetten. Dat wil je allebei niet.'

Advocaat 4

'Tegen de achtergrond van het vergunningenstelsel, de Wet bibob-toetsing en dergelijke, kan ik mij wel iets voorstellen bij het voorstel van Lemaire. Zo'n nieuw delict wordt gerechtvaardigd door de misstanden. Het zou wel een feit moeten zijn waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is, anders kan de politie niet zo veel.

Het volgen van de systematiek van de Wet economische delicten of de Opiumwet, met een opzet- en een overtredingvariant, dat zou ik overigens raar vinden. Of je hebt een vergunning of je hebt geen vergunning, dus dat deel van zijn voorstel kan ik niet helemaal plaatsen. Ook het voorgestelde zwaardere misdrijf van acht jaar lijkt mij niet zinnig. Dat

zou een rare overlap met art. 273f Sr meebrengen. Maar het voorgestelde grondfeit, daar zie ik wel wat in. Dat past bij de achtergrond die Lemaire schetst en die onderschrijf ik.'

Renée Kool
'Aan de ene kant is art. 273f Sr al erg ruim, zoals nu ook weer blijkt uit de discussie over de vraag in hoeverre het laten afsluiten van telefoonabonnementen onder mensenhandel valt. Er is in dat opzicht aanleiding aan het artikel de nodige begrenzingen te stellen. Anderzijds kom ik in onderzoek ook wel de nodige haken en ogen tegen bij art. 273f Sr. En wat ik hoor van mensen die er in de praktijk mee moeten werken, dat komt overeen met wat Lemaire schrijft. Veel mensen signaleren dus problemen en daar moeten we wat mee. In zoverre voel ik wel wat voor het door Lemaire voorgestelde systeem. Het zou er volgens mij op neerkomen dat art. 273f Sr wordt behouden voor de zware gevallen; gevallen die inbreuk maken op art. 3 EVRM-rechten. Aanvullend wordt bijzondere wetgeving ingevoerd waarmee tegen de lichtere gevallen eenvoudiger kan worden opgetreden. Daarvoor bestaat een moreel en ethisch voldoende verwijt, omdat iemand zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de mogelijke gevolgen van zijn handelen in het grotere geheel. Hierbij kan een parallel getrokken worden met de systematiek van de zedendelicten tegen minderjarigen, maar ook de regelgeving bij huiselijk geweld. De uithuisplaatsing zorgt er bijvoorbeeld voor dat de overheid daar helpt waar het slachtoffer onvoldoende in staat is zichzelf uit de situatie te halen. Een combinatie van strafrecht en bestuursrecht zou ook bij deze aanscherping van de prostitutieregelgeving wellicht een goede optie zijn.

We moeten overigens niet verwachten dat het met zo'n nieuw systeem wél allemaal van een leien dakje gaat. Tegenwoordig worden te vaak verwachtingen gewekt die niet kunnen worden waargemaakt, en met name in deze context is evident dat we de zee niet in tweeën kunnen delen. Het voorstel van Lemaire oogt effectief, maar dat kan ook worden gezegd van het systeem dat in 2000 is geïntroduceerd. Of het gaat werken, weten we dus gewoon niet. In ieder geval maak je zo de materiële eisen minder zwaar en komen er meer processuele ingangen. In dat verband merk ik op dat Lemaires grondfeit, dat van drie jaar, er goed uitziet, maar wel aan de voorlopige hechtenis zou moeten worden gekoppeld. Het moet mogelijk zijn om iemand uit de situatie te halen. Zijn zwaardere delict van acht jaar, daar ben ik wel wat kritischer op. En hoe het uiteindelijke voorstel ook komt te luiden, voor mij zou essentieel zijn dat in het wetgevingsproces een zware consultatieronde plaatsvindt. Zowel juridische experts als leden van de beroepsgroep zelf moeten zich hierover uitgebreid kunnen uitlaten.'

4.3 Nadere vergelijking

4.3.1 Algemene indelingen

Zoals duidelijk is geworden in paragraaf 4.2 bevat elke reactie bepaalde eigenschappen die de gegeven visie in zekere zin uniek maakt. Toch lijkt het mogelijk de reacties in enkele algemene indelingen te vangen, wanneer de nuanceverschillen die binnen die indelingen bestaan maar niet uit het oog worden verloren.

Bij de uitgebreide weergave van de reacties in paragraaf 4.2 is gebruik gemaakt van een eerste algemene indeling. Daarbij zijn de reacties in de drie categorieën ingedeeld zoals weergegeven in tabel 2. Kenmerkend voor de eerste catego-

rie is dat de betreffende respondenten vinden dat art. 273f Sr thans volstaat en dat de huidige situatie dus niet vraagt om nadere strafwetgeving. Binnen deze categorie verschilt wel de stelligheid waarmee dit standpunt wordt ingenomen. Enkele respondenten verzetten zich meer principieel tegen ruimere strafwetgeving op het specifieke terrein (zoals NRM en A2), terwijl een andere respondent aangeeft niet zozeer een tegenstander van het voorstel van Lemaire te zijn, als wel een voorstander van het wachten op bewijs dat de uitvoering van het voorstel echt noodzakelijk is (A5). Dicht tegen deze laatste visie aan ligt de opvatting van de respondenten in de tweede categorie. Zij zijn weliswaar geen voorstander van de ideeën van Lemaire, maar kunnen zich wel voorstellen dat de wetgever zo nodig overgaat tot het introduceren van een aanvullende strafbaarstelling. Die strafbaarstelling zou echter niet moeten aanknopen bij een vergunningenstelsel, zoals Lemaire voorstaat, maar bij een wanverhouding tussen een aan de prostituee geleverde dienst en de beloning die daarvoor wordt gegeven. De strafbaarstelling dient zich met andere woorden specifiek te richten op de woeker in de prostitutiesector. Ten slotte omvat de derde categorie de respondenten die vinden dat Lemaires voorstel zou moeten leiden tot nadere strafwetgeving, waarbij zijn opvattingen als vertrekpunt kunnen worden genomen. Net als bij de eerste categorie kunnen ook hier enkele duidelijke verschillen worden waargenomen. Aan de ene kant wordt onderschreven dat de misstanden een rechtvaardiging bieden voor het introduceren van aanvullende wetgeving die aan het vergunningenstelsel wordt opgehangen, maar worden tegelijkertijd vraagtekens gezet bij Lemaires concrete uitwerking van de beoogde delicten (R2). Aan de andere kant wordt instemmend gereageerd op Lemaires visie als geheel, inclusief de concrete uitwerking, behoudens enkele kleine wijzigingen (O4;R3). Daartussenin liggen de reacties waarbij de respondenten iets meer aanpassingen zouden willen maken in zijn concrete uitwerking, maar zich voor het overige aansluiten bij het voorstel.

Deze drie categorieën geven het volgende beeld:

Algemene indeling 1	Respondenten	aantal (n=17)
'art. 273f Sr volstaat'	O2;A2;A3;A5;NRM	5
'niet de vergunning, maar de woeker dient centraal te staan bij aanvullende regelgeving'	R5;A1	2
'het voorstel van Lemaire is een goed vertrekpunt voor nadere regelgeving'	O1;O3;O4;O5;R1;R2;R3;R4;A4;RK	10

Tabel 2 - Algemene indeling 1

In de hiervoor weergegeven indeling ligt besloten dat zowel de respondenten in de eerste categorie als die in de tweede er niet van overtuigd zijn dat de wetgever op dit moment moet overgaan tot het ontwerpen van nieuwe wetgeving geschoeid op de leest van Lemaires ideeën. In dat opzicht kan een tweedeling in de respondentengroep worden gesignaleerd: zij die wel en zij die niet vinden dat het voorstel van Lemaire een goed vertrekpunt is voor nadere regelgeving. Deze tweede algemene indeling is weergegeven in tabel 3. Ten aanzien van beide tabellen zij nogmaals benadrukt dat de respondentengroep klein is en de indelingen dus niet representatief kunnen worden geacht voor de opvattingen in het juridisch werkveld als geheel of voor de opvattingen van een beroepsgroep in het bijzonder. Een volgende respondentengroep uit dezelfde disciplines zou dus evenzeer een ander beeld kunnen geven. Met betrekking tot deze specifieke respondentengroep kan in ieder geval worden geconstateerd dat een meerderheid de voorstellen van Lemaire op enigerlei wijze ondersteunt, terwijl tegelijkertijd duidelijk is dat dit geen grote meerderheid betreft en dat de meningen binnen deze groep dus ook als verdeeld kunnen worden beschouwd.

Algemene indeling 2	**Respondenten**	**aantal (n=17)**
Stelling: *'het voorstel van Lemaire is een goed vertrekpunt voor nadere regelgeving'*		
EENS	O1;O3;O4;O5;R1;R2;R3;R4;A4;RK	10
ONEENS	O2;R5;A1;A2;A3;A5;NRM	7

Tabel 3 - Algemene indeling 2.

4.3.2 Argumenten tegen het voorstel

In de reacties van de respondenten die zich niet of onvoldoende kunnen vinden in het voorstel van Lemaire, kunnen voor die visie de onderstaande argumenten worden onderscheiden.[41]

41 Bij de uitsplitsing van argumenten is ervoor gekozen de argumenten onder ruime noemers te brengen. Een meer gedifferentieerde indeling van argumenten is weliswaar mogelijk, maar levert meer overlappingen op. De opmerkingen die bij de uitsplitsing worden aangehaald zouden in ieder geval kunnen worden beschouwd als deelargumenten en de reeks van die opmerkingen derhalve als een meer gedifferentieerde indeling. Zie in dit verband ook de schematische weergaven in de tabellen 4 en 5 in paragraaf 5.3.

Het eerste argument is dat art. 273f Sr al voldoende mogelijkheden biedt om misstanden aan te pakken. Volgens een van de advocaten biedt art. 273f Sr zelfs al te veel mogelijkheden (A2). Een andere advocaat brengt naar voren dat deelnemen aan art. 273f Sr reeds strafbaar is, zoals het medeplegen of medeplichtig zijn. Lemaire maakt volgens deze advocaat niet duidelijk waarom de deelnemingsfiguren in het kader van art. 273f Sr te weinig bieden (A3).

Voorts wijzen andere respondenten erop dat strafwaardige gedragingen van de klassieke pooiers (O2;A1), de loverboys en de profiteurs van uitbuiting (NRM) al onder de reikwijdte van art. 273f Sr vallen. Wel blijkt dat twee van deze respondenten aandacht vragen voor de omstandigheid dat art. 273f Sr van de feitenrechter niet altijd de ruime uitleg krijgt die volgens de respondenten is aangewezen op grond van de wetsgeschiedenis en de rechtspraak van de Hoge Raad.[42] Dat toont voor deze respondenten juist aan dat de focus meer zou moeten liggen op de juiste interpretatie van art. 273f Sr en niet op aanvullende strafwetgeving (O2;NRM).

Daarnaast kan de constatering dat art. 273f Sr op dit moment volstaat, ook voortspruiten uit de spiegelbeeldige gedachte dat onvoldoende vaststaat dat het artikel tekortschiet. In deze benadering past de opmerking dat de noodzaak voor nieuwe strafwetgeving zoals die Lemaire beoogt, nog niet voldoende is hardgemaakt (A2;A5;R5). Eveneens past hierbij de kritiek dat bepaalde feitelijke aannames van Lemaire niet of onvoldoende zijn aangetoond, zoals die betreffende de hoeveelheid buitenlandse prostituees in Nederland (NRM) en de grootte van de groep malafide pooiers en faciliteerders (A1;A3). Als laatste past bij deze lezing de stelling dat de enkele bewijsnood die bij mensenhandelzaken zou optreden, op zichzelf nooit een verdergaande strafbaarstelling kan rechtvaardigen (A1;A3).

Een tweede argument dat tegen het voorstel van Lemaire wordt ingebracht, betreft kort gezegd de inconsistentie van het voorstel. De uitgangspunten die Lemaire hanteert, zijn volgens enkele respondenten moeilijk te rijmen met de uitgangspunten van de gelegaliseerde vrijwillige prostitutie (O2;A1;A3;NRM). In dat verband wordt opgemerkt dat moeilijk valt in te zien wat mensen die meewerken aan vrijwillige prostitutie nu echt verkeerd doen (A3) en dat van Lemaires voorstel het vreemde en betuttelende signaal uitgaat dat geen enkele vrouw in staat is op vrijwillige basis in de prostitutiesector te werken (A2). Tot slot ziet een respondent spanning gelegen tussen de redactie van het door Lemaire bepleite zware misdrijf met een maximum van acht jaar, en de algemene onderbouwing van zijn voorstel. Het zware misdrijf gaat uit van de veronderstelling dat bij vrijwillige prostitutie consistent zal worden verklaard door de prostituee, terwijl in Lemai-

42 Ook respondent O4 is deze mening toegedaan, maar verwacht niet dat dit zal veranderen en is daarom per saldo voorstander van Lemaires voorstel.

res onderbouwing ligt besloten dat ook bij vrijwillige prostitutie inconsistente verklaringen voorkomen (A5).

Een derde argument houdt verband met de reikwijdte van zijn voorstel; die zou veel te ruim zijn. Mensen die eigenlijk weinig verkeerd doen, worden toch het strafrecht ingetrokken aan de hand van een betrekkelijk zwaar misdrijf (R5;A3;A5). De bewijslast kan in die gevallen ook komen te liggen bij mensen die de prostituees feitelijk alleen maar helpen (A2), terwijl dat als zodanig het gestelde bewijsprobleem niet oplost (NRM). Iedereen wordt in de regel volledig afhankelijk van het OM en van de rechter voor het aanbrengen van de juiste correcties in de aansprakelijkheid (R5;A2;A5). Bovendien, zo wordt opgemerkt, valt niet goed in te zien op basis van welke aannames het OM en de rechter die correcties gaan toepassen, iets wat kan leiden tot minder rechtszekerheid en meer bewijsperikelen (A5;NRM). Een van de advocaten voegt hieraan toe dat Lemaires assumptie dat bonafide mensen een vergunning zullen aanvragen, twijfelachtig is in verband met het taboe dat nog steeds op de prostitutiesector rust. Ook dat draagt bij aan de conclusie dat het voorstel veel te ruim is (A1). Tot slot wordt gesteld dat de misstanden die er mogelijk zijn, nog geen rechtvaardiging bieden voor het introduceren van dergelijk ruime strafbaarstellingen (A1;A2;A3).

Een vierde argument is dat de realisatie van zijn voorstel de prostitutiewetgeving aanzienlijk zal compliceren. Zijn voorstel gaat er immers van uit dat alle werkzaamheden die de diensten van een prostituee raken, hetzij zelfstandig onderwerp zijn van een vergunning, hetzij worden verricht in opdracht van iemand die een vergunning heeft (A1;A3;NRM). Daarnaast zijn er op dit moment nog steeds gemeenten die geen prostitutie- of vergunningenbeleid hebben. Dat zou, met toepassing van het systeem dat Lemaire beoogt, kunnen betekenen dat mensen die in die gemeenten geen vergunning kunnen krijgen dan per definitie strafbaar handelen, terwijl de exploitatie van prostitutie in die gemeente wel legaal, dat wil zeggen: onvergund, kan zijn (NRM).

Een vijfde argument dat wordt aangedragen tegen de voorstellen van Lemaire is ten slotte gelegen in het risico dat het door hem voorgestane systeem de facto leidt tot minder bescherming voor slachtoffers van mensenhandel (O2;NRM). Het resultaat van het voorstel zou namelijk kunnen zijn dat de werking van art. 273f Sr wordt gereduceerd (NRM). Door het invoeren van lichtere delicten zou het mogelijk voor het OM en de rechter aantrekkelijk worden om ook de ernstiger zaken onder de nieuwe, lichtere delicten te rangschikken (O2).

4.3.3 Argumenten vóór het voorstel

Bij het beschouwen van argumenten in het voordeel van Lemaires voorstel, dient te worden opgemerkt dat in deze context met 'het voorstel van Lemaire' niet wordt gedoeld op alle details van het voorstel. Het gaat hier om de algemene kern van het voorstel waarover alle betreffende tien respondenten zich op enigerlei wijze positief hebben uitgelaten; het creëren van een aanvullende strafrechtelijke aansprakelijkheid voor mensen die zich zonder vergunning bemoeien met de werkzaamheden van de prostituee. De hierna volgende inventarisatie van argumenten heeft betrekking op dit laatstgenoemde, meer globale kenmerk. In paragraaf 4.3.4 wordt ingegaan op de mate waarin binnen deze respondentengroep verschillend wordt gedacht over de details van Lemaires voorstel.

Uit de reacties van de bedoelde respondenten (O1;O3;O4;O5;R1;R2;R3;R4;A4;RK) kan worden opgemaakt dat sommigen voor hun argumentatie ook kortheidshalve hebben verwezen naar de notitie van Lemaire, bijvoorbeeld door te overwegen dat Lemaires onderbouwing 'helder en reëel' is (O3), dat zijn ideeën van harte worden ondersteund (O4), dat de beschreven problematiek en achtergrond worden onderschreven (R2;A4) of dat 'eigenlijk alles' wat in de notitie staat wordt beaamd (R4). Tegen die achtergrond moet tot de conclusie worden gekomen dat Lemaires argumentatie door sommige respondenten geheel of gedeeltelijk tot hun eigen is gemaakt. Naast deze koppeling aan de argumentatie van Lemaire zijn de volgende argumenten in de reacties uitdrukkelijk naar voren gekomen.

Een eerste argument is gelegen in de constatering dat art. 273f Sr niet volstaat om de misstanden in de prostitutiesector aan te pakken. Op grond van bewijsproblemen die inherent worden geacht aan art. 273f Sr in relatie tot de prostitutiesector en het daarin voorkomende misbruik, kan in te veel gevallen niet tot een vervolging of veroordeling worden gekomen (O3;O4;R1;R2;R3;R4). Er zijn ook daadwerkelijk veel en ernstige misstanden in de sector (O5).

Een tweede argument is dat het voorstel van Lemaire een passende reactie is op het geconstateerde gebrek in art. 273f Sr. De legalisering van de prostitutie heeft niet het gewenste resultaat gehad en dat noopt tot heroverweging van de uitgangspunten (O5). De straffeloosheid van het pooierschap houdt het idee in stand dat het pooierschap normaal en nodig is, waardoor die straffeloosheid bijdraagt aan het voortduren van de misstanden (O5). De misstanden rechtvaardigen derhalve nieuwe wetgeving op grond van Lemaires voorstel (O5;A4), in het bijzonder dat de bewijslast meer mag komen te liggen bij degene die zich met de prostituee bemoeit (R4). Daarbij bestaat voldoende ruimte om ervoor te zorgen dat niet-strafwaardige gevallen niet worden gestraft (R1). De verschuiving van de bewijs-

last en de processuele mogelijkheden is vergelijkbaar met wat nodig werd geacht bij zedendelicten tegen minderjarigen en bij huiselijk geweld (RK).

Een derde argument wordt gevormd door de algemene effectiviteit van de aanpak van misstanden. Door minder complexe delicten te introduceren naast art. 273f Sr, is dat artikel niet nodig om ook de wat minder ernstige zaken aan te pakken en zal de aanpak daarvan dus in de regel sneller en effectiever kunnen zijn (R3;RK). Lemaires delicten sluiten aan bij het ons al bekende vergunningenstelsel en bij de bestuursrechtelijke toetsingen (A4). Een vergunningenstelsel dat ook vergunningen buiten het seksbedrijf zou omvatten, zou de handhaving in de prostitutiesector ten goede komen (O3;O5). Bonafide mensen kunnen dan gewoon een vergunning aanvragen (R1;R4), terwijl juist de groepen waar je je zorgen over maakt, zoals de loverboys en de buitenlandse pooiers, in de regel geen vergunning zullen aanvragen, waardoor je die beter kunt aanpakken (O4;R1).

Een vierde argument is het feit dat de bescherming van art. 273f Sr niet afneemt. Art. 273f Sr kan worden behouden voor de bestrijding van de zeer ernstige gevallen (O4;RK) en daarbij is niet te verwachten dat ook deze zeer ernstige gevallen met de nieuwe, lichtere misdrijven worden afgedaan, zoals ook gewapende overvallen niet als winkeldiefstallen worden afgedaan (O5).

4.3.2 Opmerkingen over Lemaires concrete uitwerking

Zoals aan de orde is geweest in paragraaf 3.2 bevat de concrete uitwerking van Lemaires voorstel twee niveaus: de systematiek en de redactie van de delictsomschrijvingen. Wat de systematiek betreft, stelt Lemaire in zijn notitie twee delicten voor: een basismisdrijf met een strafmaximum van drie jaren, en een gekwalificeerd misdrijf met een strafmaximum van acht jaren (zie de redactie hieronder; het feit met een maximum van acht jaren wordt als strafverzwarende omstandigheid geformuleerd). In het interview met Lemaire wees hij ook op de mogelijkheid van een aanvullende overtredingvariant waarbij de dader geen opzet hoeft te hebben gehad. Aldus bestaan in zijn voorstel drie mogelijke nieuwe delicten: een overtreding, een basismisdrijf en een gekwalificeerd misdrijf. Daarbij is alleen de redactie van de misdrijven door Lemaire uitgewerkt. In de volgende weergave van die redactie is het basismisdrijf en het gekwalificeerde misdrijf visueel meer van elkaar gescheiden:

> ‘Hij die zonder vergunning betrokken is bij de aanbieding van diensten, de voorbereiding, de werving, de instandhouding of het vergemakkelijken daarvan, door een prostituee, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar …

> … en, indien niet blijkt van gave, volledige en bestendige instemming van de prostituee, met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar.'

Niet alle respondenten die het voorstel van Lemaire in grote lijnen ondersteunen zijn ingegaan op de voorgestelde systematiek en deze conceptredactie. Wel zijn daarover de nodige opmerkingen gemaakt. Zo wordt verschillend gedacht over het nut van een overtredingvariant. Sommige respondenten menen dat daarmee goed kan worden opgetreden tegen mensen die verdacht rondhangen of die zijdelings bij een ongewenst ogende situatie betrokken lijken te zin (O3;R1;R3). Anderen vinden een overtredingvariant niet bij de situatie en de ernst daarvan passen (R4;A4).

Wat het gekwalificeerde misdrijf betreft, geven twee respondenten aan dat dit een mooie tussenlaag biedt tussen enerzijds het basismisdrijf van Lemaire en anderzijds art. 273f Sr (O4;R1), waarbij wordt benadrukt dat het 'niet blijken' van de bedoelde instemming door het openbaar ministerie daadwerkelijk moet worden bewezen en het niet aan de verdediging moet zijn om de aanwezigheid van de bedoelde instemming aannemelijk te maken (R1). Vijf andere respondenten zien weinig in het gekwalificeerde misdrijf. Soms is daarvoor geen nadere motivering gegeven (R2;RK). Respondenten die hun standpunt toelichten, wijzen er onder meer op dat de bewoordingen te moeilijk zijn (R4), dat het een rare overlap met art. 273f Sr meebrengt (A4) en dat de overgang van het basismisdrijf naar art. 273f Sr vloeiend genoeg is (R4). Daarnaast merkt een officier van justitie op dat de bewoordingen van het gekwalificeerde misdrijf juist een hogere bewijslast dan die bij art. 273f Sr zouden kunnen opleveren, waardoor dit element minder goed in Lemaires voorstel past (O3). Tot slot wordt geconstateerd dat het gekwalificeerde misdrijf het ongewenste effect zou kunnen hebben dat prostituees worden gedwongen verklaringen van vrijwilligheid te ondertekenen of dat prostituees het delict juist als machtsmiddel gebruiken om iemand een hak te zetten (R4).

Aan de redactie van het basismisdrijf zou nog gesleuteld moeten worden, zo overwegen sommige respondenten uitdrukkelijk (R1;R2). Anderen benadrukken juist dat de voorgestelde tekst van het basismisdrijf geschikt is en past bij Lemaires onderbouwing (R3;A4). Daarnaast mist een respondent een expliciete vermelding van de hulpverleners; deze zouden al op bestanddeelniveau van aansprakelijkheid moeten worden uitgesloten (O4). Ten slotte gaan de rest van de opmerkingen in dit kader over de strafhoogte en de koppeling aan de voorlopige hechtenis. Drie respondenten geven aan dat het strafmaximum naar vier jaren zou moeten worden opgehoogd, omdat de ernst van de problematiek daarom vraagt (R3;R4), omdat drie jaren ongebruikelijk is (O4) en omdat dit de koppeling aan de voorlopige hechtenis bewerkstelligt (O4;R3;R4). Die koppeling wordt nodig geacht in verband met de benodigde opsporingsmiddelen in deze context (O1;O3;R1;R3;A4) en in verband met de mogelijkheid om de verdachte uit de si-

tuatie te kunnen halen ten behoeve van het slachtoffer (O4;R1;R3;RK). Eén respondent vindt de voorlopige hechtenis hier juist niet aangewezen, vanwege de geringe ernst van het verwijt dat juridisch wordt gemaakt (R2).

Zoals blijkt hebben tien respondenten gemeen dat zij vinden dat Lemaires voorstel als uitgangspunt kan dienen voor het ontwerpen van nadere strafwetgeving, maar wordt onderling verschillend gedacht over de concrete uitwerking die aan de omstandigheden het meeste recht zou doen.

5. Conclusies

5.1 Inleiding

In deze inventarisatie stonden de meningen van achttien juristen centraal. Het uitgangpunt werd gevormd door het voorstel van raadsheer Peter Lemaire om over te gaan tot herinvoering van een pooierverbod. Vervolgens zijn de reacties van de overige zeventien juristen op dit voorstel in kaart gebracht. Daarbij ging het om vijf leden van het openbaar ministerie, vijf leden van de zittende magistratuur, vijf strafrechtadvocaten, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en ten slotte strafrechtswetenschapper dr. Renée Kool.

Een algemene constatering die op grond van de voorgaande uiteenzettingen kan worden gemaakt is dat Lemaire het begrip 'pooierverbod' ruim hanteert. Hij brengt het begrip 'pooier' in verband met, kort gezegd, iedereen die zich zonder vergunning en zonder redelijk doel bemoeit met de werkzaamheden van de prostituee. Hoewel een dergelijk ruime definitie niet uitzonderlijk is, bestaan daarnaast ook aanzienlijk beperktere definities van de 'pooier' en de 'souteneur', zoals uit de beknopte schets van de wetshistorie is gebleken (paragraaf 2.2). Indien men onder een 'pooier' alleen de zogenoemde actieve souteneur verstaat (iemand die een vrouw aanzet tot prostitutiewerkzaamheden en tot afdracht van haar inkomsten, veelal door middel van geweld en bedreiging), dan omvat art. 273f Sr reeds een integraal pooierverbod. Tegen deze achtergrond kan dus worden vastgesteld dat het in discussies over een eventueel nieuw pooierverbod van belang is te weten welke definitie op welk moment wordt gehanteerd. Uit de reacties van de respondenten is evenwel niet gebleken dat in dit verband een noemenswaardige spraakverwarring is ontstaan. Wel is door sommige respondenten benadrukt dat de klassieke pooierhandelingen al door art. 273f Sr worden geraakt (O2;A1).[43]

5.2 Het voorstel van Lemaire

Lemaires visie op herinvoering van een pooierverbod heeft vanaf 2013 een zekere ontwikkeling doorgemaakt. Het door hem voorgestane verbod zag aanvankelijk op 'iedere vorm van profijt trekken van een prostituee' en vervolgens op 'eenieder die zonder ontheffing of rechtvaardigingsgrond interfereert met de werkzaamhe-

43 De afkortingen verwijzen naar de betreffende respondenten; zie daarvoor de tabel op p. 28.

den van de prostituee'. Uiteindelijk heeft hij zijn ideeën nader uitgewerkt in een notitie en daarbij de volgende redactie geformuleerd:

> 'Hij die zonder vergunning betrokken is bij de aanbieding van diensten, de voorbereiding, de werving, de instandhouding of het vergemakkelijken daarvan, door een prostituee, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar en, indien niet blijkt van gave, volledige en bestendige instemming van de prostituee, met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar.'[44]

Uit deze redactie blijkt dat Lemaire een basismisdrijf voorstelt (met een maximum van drie jaren gevangenisstraf) met daarbij nog een gekwalificeerd misdrijf of strafverzwaringsgrond (met een maximum van acht jaren gevangenisstraf). Uit het interview dat in het kader van deze inventarisatie met Lemaire is gehouden, blijkt tevens dat hij zich in het algemeen kan voorstellen dat een pooierverbod zowel in een misdrijf- als in een overtredingvariant wordt ingevoerd, analoog aan het systeem van de Wet op de economische delicten, en van de Opiumwet. Dat zou in het kader van bovengenoemde redactie kunnen betekenen dat van het basismisdrijf ook een overtredingvariant wordt ontworpen, waarbij niet hoeft vast te staan dat de dader opzettelijk heeft gehandeld.

De noodzaak voor de invoering van de hiervoor omschreven delicten ziet Lemaire gelegen in de bewijsproblemen met betrekking tot art. 273f Sr. Volgens hem lukt het vaak niet het bewijs rond te krijgen in mensenhandelzaken. Dat houdt in zijn ogen verband met ambivalentie of angst bij de slachtoffers, waardoor zij niet kunnen of willen verklaren, of inconsistent verklaren. Daar komt bij dat voor verklaringen ook steunbewijs nodig is, iets wat vaak door moeizaam en tijdrovend onderzoek boven water moet komen, maar niet altijd betrouwbaar kan worden geacht, aldus Lemaire.

Wanneer deze bewijsproblematiek wordt gerelateerd aan de misstanden in de prostitutiebranche, dan volgt daar volgens Lemaire uit dat verdergaande strafwetgeving nodig is die moet worden geënt op de systematiek van de Opiumwet en de zedendelicten tegen minderjarigen. Daarmee doelt hij op de omstandigheid dat in beide genoemde sferen is gekozen voor een zeer ruime strafbaarstelling ter bescherming van de betrokken belangen. Zijn bedoeling is 'om ook de strafbaarstelling van mensenhandel aan te passen aan de omvang van de maatschappelijke misstand'.[45] Wie in het beoogde systeem geen vergunning aanvraagt, doet dat voor eigen risico. Lemaire verwijst in dat verband naar de aanhangige Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, waarmee volgens hem een stap in de goede richting wordt gezet. Uit de systematiek van Lemaires voorstel kan worden afgeleid dat hij meer gedifferentieerd vergunningen-

44 Zie bijlage 3, p. 64.
45 Zie bijlage 3, p. 63.

stelsel voorstaat. De uitbreiding van dit stelsel en van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt in de ogen van Lemaire gerechtvaardigd 'door de omvang van de mensenhandel, de ambivalentie van slachtoffers van mensenhandel over de vraag of ze wel slachtoffer zijn en over de druk die anderen kunnen uitoefenen, waardoor de vrije wil in die wereld problematisch is en moeilijk vast te stellen'.[46]

5.3 De reacties op het voorstel

De reacties op het voorstel van Lemaire zijn globaal genomen in twee categorieën in te delen: een groep die zich niet kan vinden in de algemene ideeën van Lemaire (O2;R5;A1;A2;A3;A5;NRM) en een groep die dat wel kan (O1;O3;O4;O5;R1;R2;R3;R4;A4;RK). Vanzelfsprekend kunnen de hierbij betrokken verhoudingen niet representatief worden geacht voor het juridisch werkveld als geheel of voor een bepaalde beroepsgroep in het bijzonder. De argumenten die beide groepen voor hun standpunt hebben aangedragen, zijn schematisch weergegeven in tabel 4 (argumenten tegen) respectievelijk tabel 5 (argumenten vóór), waarbij het in de kern gaat om de daarbij genoemde bijzondere opmerkingen, die als zelfstandige argumenten zijn te beschouwen. Gelet op die opmerkingen, lijkt het verschil tussen 'voor' en 'tegen' vooral te worden bepaald door de volgende factoren: (i) de ingeschatte schaal van de misstanden, (ii) de mate waarin bepaalde omstandigheden als voldoende vaststaand mogen worden aangemerkt, (iii) de mate waarin erop wordt vertrouwd dat de rechtspraktijk in staat is met het huidige materieelrechtelijke en processuele instrumentarium misstanden het hoofd te bieden, en (iv) de perceptie van de reikwijdte van Lemaires voorstellen en de verwachte effecten van die voorstellen in de praktijk.

De algemene indeling laat onverlet dat ook binnen de beschreven groepen de nodige verschillen van opvatting bestaan, vooral in de stelligheid waarmee men zich uitspreekt tegen dan wel voor de zienswijze van Lemaire. Binnen de groep die de algemene ideeën van Lemaire onderschrijft, wordt voorts uiteenlopend gedacht over de concrete delicten die Lemaire voorstelt. Zo is niet iedereen ervan overtuigd dat een overtredingvariant of een gekwalificeerde variant nodig is naast het basismisdrijf.

[46] Zie bijlage 3, p. 64.

Argumenten tegen het voorstel	Bijbehorende opmerkingen (deelargumenten)
art. 273f Sr volstaat	- art. 273f Sr biedt op dit moment eigenlijk al te veel mogelijkheden (A2); - strafbare deelneming aan art. 273f Sr biedt reeds de mogelijkheden die Lemaire wil toevoegen (A3); - art. 273f Sr dekt al de strafwaardige gedragingen van de klassieke pooiers (O2;A1), de loverboys en de profiteurs van uitbuiting (NRM); - veel vrijspraken zouden kunnen worden vermeden wanneer de focus meer zou liggen op de juiste interpretatie van art. 273f Sr (O2;NRM); - de noodzaak voor nieuwe strafwetgeving is nog onvoldoende hardgemaakt (A2;A5;R5); - bepaalde feitelijke aannames van Lemaire zijn niet of onvoldoende aangetoond, zoals die betreffende de hoeveelheid buitenlandse prostituees in Nederland (NRM) en de grootte van de groep malafide pooiers en faciliteerders (A1;A3); - eventuele bewijsnood in mensenhandelzaken kan op zichzelf nooit een nieuwe strafbaarstelling rechtvaardigen (A1;A3)
het voorstel is inconsistent	- de uitgangspunten die Lemaire hanteert zijn moeilijk te rijmen met de uitgangspunten van de gelegaliseerde vrijwillige prostitutie (O2;A1;A3;NRM); - in relatie tot de legalisering valt moeilijk in te zien wat mensen die meewerken aan vrijwillige prostitutie nou echt verkeerd doen (A3); - in relatie tot de legalisering gaat van Lemaires voorstel het vreemde en betuttelende signaal uit dat geen enkele vrouw in staat is op vrijwillige basis in de prostitutiesector te werken (A2); - de redactie van het door Lemaire bepleite zware misdrijf met een maximum van acht jaar gaat ervan uit dat bij vrijwillige prostitutie consistent wordt verklaard, terwijl in Lemaires onderbouwing ligt besloten dat ook bij vrijwillige prostitutie inconsistente verklaringen voorkomen (A5)
het voorstel is te ruim	- mensen die eigenlijk weinig verkeerd doen, worden toch het strafrecht ingetrokken aan de hand van een betrekkelijk zwaar misdrijf (R5;A3;A5); - de bewijslast kan ook komen te liggen bij mensen die de prostituees feitelijk alleen maar helpen (A2), terwijl dat als zodanig het gestelde bewijsprobleem niet oplost (NRM); - mensen worden volledig afhankelijk van het OM en van de rechter voor het aanbrengen van de juiste correcties in de handhaving (R5;A2;A5); - niet goed valt in te zien op basis van welke aannames het OM en de rechter correcties gaan toepassen, iets wat kan leiden tot minder rechtszekerheid en meer bewijsperikelen (A5;NRM); - Lemaire veronderstelt dat bonafide mensen een vergunning zullen aanvragen, terwijl dat mag worden betwijfeld in verband met het taboe dat nog steeds op de prostitutiesector rust (A1); - de misstanden die er mogelijk zijn, bieden nog geen rechtvaardiging voor het introduceren van dergelijk ruime strafbaarstellingen (A1;A2;A3)
het voorstel leidt tot te complexe regelgeving	- volgens Lemaires voorstel moeten alle werkzaamheden die de diensten van een prostituee raken, direct of indirect vergund kunnen worden uitgeoefend (A1;A3;NRM); - op basis van de huidige regelgeving zou dit voorstel kunnen betekenen dat mensen in een gemeente zonder een desbetreffende vergunningenplicht toch strafbaar zijn (NRM)
het voorstel kan leiden tot minder bescherming voor slachtoffers van mensenhandel	- het resultaat van het voorstel zou kunnen zijn dat de werking van art. 273f Sr wordt gereduceerd (NRM) doordat het voor het OM en de rechter aantrekkelijk zou kunnen worden om ook de ernstiger zaken onder de nieuwe, lichtere delicten te rangschikken (O2)

Tabel 4 - Argumenten tegen het voorstel van Lemaire.

Argumenten vóór het voorstel	Bijbehorende opmerkingen (deelargumenten)
art. 273f Sr volstaat niet	- door de bewijsproblemen die inherent zijn aan art. 273f Sr in relatie tot de prostitutiesector en het daarin voorkomende misbruik, kan in te veel gevallen niet tot een vervolging of veroordeling worden gekomen (O3;O4;R1;R2;R3;R4); - er zijn ook daadwerkelijk veel en ernstige misstanden in de prostitutiesector (O5)
de beoogde nieuwe wetgeving is een passende reactie op de huidige misstanden	- de legalisering van de prostitutie heeft niet het gewenste resultaat gehad en dit noopt tot heroverweging van de uitgangspunten (O5); - de straffeloosheid van het pooierschap houdt het idee in stand dat het pooierschap normaal en nodig is, waardoor die straffeloosheid bijdraagt aan het voortduren van de misstanden (O5); - de misstanden rechtvaardigen nieuwe wetgeving op grond van Lemaires voorstel (O5;A4); - de misstanden rechtvaardigen dat de bewijslast meer mag komen te liggen bij degene die zich met de prostituee bemoeit (R4); - er is in Lemaires voorstel voldoende ruimte om ervoor te zorgen dat niet-strafwaardige gevallen niet worden gestraft (R1); - de verschuiving van de bewijslast en de processuele mogelijkheden is vergelijkbaar met wat nodig werd geacht bij zedendelicten tegen minderjarigen en bij huiselijk geweld (RK)
de beoogde nieuwe wetgeving verhoogt de algemene effectiviteit van de aanpak van misstanden	- door minder complexe delicten te introduceren naast art. 273f Sr, is dat artikel niet nodig om ook de wat minder ernstige zaken aan te pakken en zal de aanpak daarvan dus in de regel sneller en effectiever kunnen zijn (R3;RK); - Lemaires delicten sluiten aan bij het ons al bekende vergunningenstelsel en bij de bestuursrechtelijke toetsingen (A4); - een vergunningenstelsel dat ook vergunningen buiten het seksbedrijf zou omvatten, zou de handhaving in de prostitutiesector ten goede komen (O3;O5); - alle bonafide mensen kunnen een vergunning aanvragen (R1;R4) - juist de groepen waar je je zorgen over maakt, zoals de loverboys en de buitenlandse pooiers, zullen in de regel geen vergunning zullen aanvragen, waardoor je die groepen beter kunt aanpakken (O4;R1)
de beoogde nieuwe wetgeving zal de bescherming van art. 273f Sr niet reduceren	- art. 273f Sr kan worden behouden voor de bestrijding van de zeer ernstige gevallen (O4;RK) - het is niet te verwachten dat ook de zeer ernstige gevallen met de nieuwe, lichtere misdrijven worden afgedaan, zoals ook gewapende overvallen niet als winkeldiefstallen worden afgedaan (O5)

Tabel 5 - Argumenten vóór het voorstel van Lemaire.

Literatuur

Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving (Commissie-Melai) 1977
Derde interimrapport van de Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving: prostitutie (Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving), Den Haag: Staatsuitgeverij 1977.

Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving (Commissie-Melai) 1980
A.L. Melai, *Eindrapport van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1980.

Alink & Wiarda 2010
M. Alink & J. Wiarda, 'Materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel in het Nederlands strafrecht', in: D. de Prins e.a., *Preadviezen 2010. De staatsrechtelijke positie van de politieke partijen; Materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel; Schade van derden in het aansprakelijkheidsrecht* (Preadviezen Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland), Den Haag: BJu 2010, p. 175-262.

Angenent 1968
H.L.W. Angenent, *Souteneurs*, een uitgave van het Strafrechtelijk en Kriminologisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Leiden 1968.

Commissie-Stoffels 1964
Prostitutie en strafrecht: rapport van de commissie ingesteld bij het besluit van de Minister van Justitie van 21 maart 1962, Stafafdeling Wetgeving nr. 88/662 (Commissie-Stoffels), Den Haag: Staatsuitgeverij 1964.

Groothuyse 1973
J.W. Groothuyse, *Het menselijk tekort van de pooier*, Amsterdam: Wetenschappelijke Uitgeverij 1973.

Hartsuiker 1964
J.F. Hartsuiker, *De souteneur in het Nederlandse recht* (dissertatie, Leiden; Fakulteitenreeks, 1), IJsselstein: De Kroon 1964.

Haveman 1998
R.H. Haveman, *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel* (dissertatie, Universiteit Utrecht; Pompe Reeks, 25), Deventer: Gouda Quint 1998.

Lindenberg 2014
K. Lindenberg, *Prostituant en strafrecht – Quickscan van de verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2014 (eveneens beschikbaar op <www.rijksoverheid.nl>)

Volmuller 1966
H.W.J. Volmuller, *Het oudste beroep: geschiedenis van de prostitutie in Nederland*, Utrecht: Oosterhoek 1966.

Bijlage 1

Interviewvraag

Context

Geschiedenis pooierverbod

In 1911 werd art. 432 aanhef en onder 3° Sr ingevoerd, het zogenoemde souteneurs- of pooierverbod:

'Hij die als souteneur uit de ontucht van eene vrouw voordeel trekt (…)'

Bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 werd ook het pooierverbod in art. 432 Sr opgeheven. Niettemin werden op datzelfde moment, in de voorloper van art. 273f Sr Sr, gedragingen strafbaar gesteld die verband hielden met gedragingen die werden geraakt door het oude pooierverbod. Thans gaat het om art. 273f lid 1 onder 6° en 9° Sr:

> '(…)
> 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
> (…)
> 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen[47] dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde (…).
> (…)'

Herinvoering pooierverbod?

Volgens het huidige kabinet kunnen pooiers met het huidige wettelijke instrumentarium (art. 273f Sr) goed worden aangepakt.[48] Er gaan evenwel stemmen op om opnieuw een specifiek pooierverbod in te voeren, vanwege de bewijsproblemen die zich in de praktijk zouden voordoen met betrekking tot art. 273f Sr. Het verbod zou zich kunnen richten op eenieder die zonder ontheffing of rechtvaardigingsgrond interfereert met de werkzaamheden van de prostituee. Gedragingen als bewaken en geld bewaren zouden dan in beginsel strafbaar zijn. De genoemde uitzonderingen zouden betrekking hebben op (bijvoorbeeld) de bordeelhouder en geregistreerde hulpverleners.[49]

Bestaan in uw ogen argumenten om een specifiek pooierverbod in enigerlei vorm opnieuw in te voeren?

---

47 Art. 273f lid 1 onder 1° Sr luidt: (…) degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen (…)'.

48 *Handelingen II* 2013/14, 6.

49 Vgl. het pleidooi van raadsheer mr. Peter Lemaire tijdens het in 2013 gehouden symposium 'Een andere kijk op prostitutie': <www.christenunie.nl/nl/anderekijkopprostitutie> (laatst geraadpleegd: april 2014).

Bijlage 2

Interview met Peter Lemaire

In deze bijlage is een geserreerd verslag opgenomen van een interview met mr. Peter Lemaire, raadsheer bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Het interview werd afgenomen op 24 juni 2014 door mr. dr. drs. Alwin van Dijk, universitair hoofddocent straf(proces)recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. De interviewvraag is opgenomen in bijlage 1. Voor de overige context van dit interview, zie de paragrafen 1.2 en 3.2.

Peter Lemaire:

'Ik ben inderdaad voorstander voor de herinvoering van een specifiek pooierverbod. Overigens is 'pooierverbod' een woord dat ik gebruik omdat het goed in de mond ligt en omdat iedereen onmiddellijk snapt wat ermee wordt bedoeld. Maar oorspronkelijk was het zogenoemde souteneursverbod uit 1911 bedoeld voor mannen die zichzelf lieten onderhouden door vrouwen die als publieke vrouw werkzaam waren. Het gaat mij natuurlijk om een breder verband en het woord 'pooier' ziet in mijn ogen ook op meer dan alleen de souteneur. In de legale variant is een 'pooier' een intercedent die faciliteert dat prostituees hun werk kunnen doen.

Het probleem met het huidige art. 273f Sr is dat het bestanddelen bevat die zich doorgaans moeilijk laten bewijzen, de bestanddelen van art. 273f lid 1 onder 3° Sr uitgezonderd (het over de grens vervoeren). Die bewijsproblematiek houdt verband met verschillende factoren.

Ten eerste gaat het om slachtoffers die zelf ambivalent kunnen zijn over de vraag of ze slachtoffer zijn en die soms ook onbetrouwbaar en manipulatief overkomen. Of ze willen niet verklaren of ze hebben inmiddels een andere pooier waardoor ze juist overdreven belastend verklaren en als blijkt dat één onderdeel niet klopt dan is in de regel de hele bewijswaarde van zo'n aangifte weg. Terwijl er natuurlijk wel een misstand is en de overheid er dus belang bij heeft om dat strafrechtelijk aan te pakken, los van de vraag of er aangifte wordt gedaan en los van de vraag wat zo'n aangeefster zegt.

Ten tweede vraagt het bewijzen van mensenhandel doorgaans grote, langdurige onderzoeken die heel vaak in gedeeltelijke of gehele vrijspraak uitmonden. Financieel onderzoek wordt bijvoorbeeld niet altijd gedaan omdat dat te kostbaar

is en te tijdrovend. Dus enerzijds wordt er wel verweten dat sprake is van uitbuiting, maar anderzijds kan de bewering van de prostituee dat al het geld ging naar verdachtes nieuwe huis in Bulgarije, dan niet door andere bewijsmiddelen worden bevestigd, omdat er niet naar de rekening is gekeken. Het is vanzelfsprekend heel frustrerend voor de politie om te zien dat het zo dus vaak op mislukkingen uitloopt.

Ik vind het zelf ook niet goed dat er zo veel opsporingscapaciteit in de mensenhandelaren gestoken moet worden. De meesten zou je ook op grond van zo'n pooierverbod moeten kunnen oppakken en wegsturen, en een gebiedsverbod kunnen geven.

Als je kijkt naar de rapporten van de nationaal rapporteur, dan zie je dat zij de problemen die er zijn wijdt aan het gebrek aan expertise onder rechters of aan rechters die onnodig moeilijk doen. Misschien gebeurt dat ook wel eens een keer, maar daar heb je dan hoger beroep en cassatie voor om dat recht te zetten. In mijn optiek is het een onderschatting van het bewijsstelsel dat we in Nederland hebben. De prostitutiesector is een rottige wereld en dus ben je al gauw geneigd te geloven dat iemand niet deugt en dat veel mensen zich met mensenhandel bezighouden; zo denk ik er eerlijk gezegd als particulier ook over. Maar ons bewijsstelsel is nou eenmaal dat steunbewijs nodig is. Dat heeft gevolgen, in combinatie met het feit dat rechters een bepaling uitleggen in het licht van de wetgeschiedenis. Nou, deze wetsgeschiedenis is dat het een normale bedrijfstak is en dat betekent dus ook dat je met die blik moet kijken. Net zo min als je een slager of een bakker onnodig met het strafrecht moet belasten, zo kijk je dan ook naar art. 273f Sr. Als je dus er inderdaad van overtuigd bent, zoals de nationaal rapporteur en ik ook, dat het hier gaat om een grote wantoestand, dan moet je eigenlijk met een andere blik kijken naar de strafbaarstelling van zo'n wereld.

Van mensenhandel wordt van gezegd: wat zichtbaar is, dat is het topje van de ijsberg. Het is een enorm probleem dat we nauwelijks kunnen vatten. En wat heb je? Een artikel dat past bij een prostitutiemarkt die legaal is en als normaal is aanvaard. Art. 273f Sr stelt alleen de uitwassen in de prostitutie strafbaar. Nou, dat is logisch, want dat gebeurt ook bij andere normale sectoren: bij de arbeidsmarkt of bij andere economische activiteiten.

Mijn punt is: het ligt er maar net aan waar je de bescherming wilt leggen. In het zedenrecht is ter bescherming van de minderjarigen gezegd: daar gaan we geen discussie meer voeren over de leeftijd. Die leeftijd objectiveren we. Ook steekt de hoge bewijslast van art. 273f Sr af tegen het systeem van bijvoorbeeld de Opiumwet. Met een koffertje cocaïne op Schiphol, maar ook met een grammetje in je bezit, ben je er toch al gauw gloeiend bij, ook wat het bewijs van opzet betreft, terwijl er ook bepaalde vervolgingsuitsluitingen, vervolgingsbeperkingen en nog wat uitzonderingen zijn gecreëerd. Deze redeneringen zou ik dus wat breder wil-

len trekken. Waar je als autoriteiten maar het topje van de ijsberg van de mensenhandel ziet, moet je dus ook de bescherming daarop afstemmen en niet afstemmen op het uitgangspunt dat het in beginsel een normale bedrijfstak is met en hier en daar een misstand. Nee, je moet er vanuit gaan dat misstanden de boventoon voeren.

Het gaat mij hierbij niet alleen om de concrete slachtoffers, het gaat ook om de samenleving die een belang heeft om misstanden aan te pakken. Als samenleving, is mijn stelling, moet je niet afhankelijk zijn van de bereidheid van een aangeefster om al of niet te verklaren en moet je een zelfstandige positie hebben om te kunnen optreden. Bij drugs heb je ook veel slachtoffers, maar niet alle slachtoffers voelen zich slachtoffer of ze zijn zelfs zodanig belanghebbende bij een bepaalde dealer dat zij die dealer nooit zullen belasten met verklaringen. Dat is bij prostitutie, bij mensenhandel eigenlijk niet anders. Ze zijn afhankelijk van ze of ze hebben een hekel aan ze. Dus die bewijsproblematiek is wel vergelijkbaar, terwijl de verschillen in mogelijkheden om op te treden in mijn ogen niet verdedigbaar zijn.

Ik pleit er dus eigenlijk voor om af te stappen van het uitgangspunt dat prostitutie normaal is. Omwille van de bescherming van de slachtoffers moet je zeggen: nee, alleen legale prostitutie is normaal. Dat is de prostitutie via vergunde bedrijven; vergunde bordelen. Iedere andere bemoeienis met prostitutie zou dus in beginsel strafbaar moeten zijn. Het gaat dus eigenlijk verder dan een pooierverbod. Want je moet dus ook niet hoeven bewijzen dat zo'n pooier er geld aan verdient. Het gaat ook om de pooier die voor de deur staat en na iedere klant het geld op gaat halen. Dan zeggen die meisjes van: oh maar dat vind ik wel prettig hoor, want dan heb ik niet al het geld hier op mijn kamertje zitten. Nou, daar moet je eigenlijk vanaf. Je moet ernaartoe dat iedereen strafbaar is die zich zonder vergunning of zonder opdracht van de vergunninghouder bemoeit met de prostitutie. En dan kun je daarop vervolgingsbeleid maken. Als je niks anders kunt bewijzen dan dat X daar maar iedere keer rondhing, dan kun je X toch oppakken en hem een boete van €100 geven. En iedere keer dat hij er weer komt wordt hij opgepakt en krijgt hij een hogere strafbeschikking van het OM. Ook een gebiedsverbod moet mogelijk zijn. Je kunt hem op die manier wegjagen en verstoren. En niet alleen kan je X, die rondhangt, aanpakken, je kan ook mensenhandelaar Y aanpakken tegen wie je het bewijs van uitbuiting, misbruik van omstandigheden, mishandeling etc. maar niet rond krijgt.

Wat dit laatste betreft is de vrees van de Nationaal Rapporteur volgens mij dat geen opsporingscapaciteit meer in die grote mensenhandelonderzoeken zou worden gestoken, maar dat het allemaal gemakshalve zou worden getrechterd naar eenvoudige afdoeningen. Dat zou kunnen, maar dat zie je bij de Opiumwet ook niet gebeuren. Daar heb je eveneens grote onderzoeken en kleinschalige onderzoeken.

Ik wil dus een parallel trekken met de Opiumwet. Je laat art. 273f Sr zoals dat is, maar je introduceert daarnaast een artikel waar je iets zegt in de trant van: iedere betrokkenheid zonder vergunning bij de werkzaamheden van de prostituee is strafbaar. De bordeelhouder met vergunning valt daar niet onder en ook niet de huisarts of de welzijnswerker, want die interfereert niet met de prostitutie. Dat is allemaal persoonlijke verzorging of een geestelijke die een praatje komt maken of het Leger des heils dat langs komt. Daar zou je dus wel in de memorie van toelichting iets over moeten zeggen.

De taxichauffeur die het meisje altijd brengt naar een plek, die weet op een gegeven moment waarschijnlijk dat hij niet goed bezig is. En die zou je dan kunnen aanpakken. Maar dat hoeft niet. Je kunt natuurlijk ook in het concrete geval vinden dat het een nette man is en dat er geen reden is om aan te nemen dat als pooier optreedt of dat hij een verkeerde invloed heeft. Dan laat je hem met rust.

In de parallel met de Opiumwet zou ik ook een misdrijfvariant (met een opzetvereiste) en een overtredingvariant willen invoeren. Op het misdrijf zou een vrij hoog maximum moeten komen te staan, waarbij je wel onder het maximum van art. 273f Sr moet blijven om duidelijk onderscheid te maken tussen die strafbepalingen. Maar daarbij zou ik wel denken aan een aantal jaar gevangenisstraf.'

Bijlage 3

Notitie van Peter Lemaire

Pleidooi voor de invoering van een pooierverbod

Een moderne rechtstaat geeft mensen vrijheid hun leven in te richten zoals zij dat zelf voor ogen hebben. Morele opvattingen van anderen horen mensen in beginsel zo min mogelijk te beperken in hun keuzes voor de inrichting van hun eigen leven. Dit geldt in een vrij land ook voor prostituees en mensen die gebruik maken van hun diensten. Het gegeven dat prostituees in Nederland in grote meerderheid uit het buitenland komen en (vermoedelijk) dus om economische redenen de prostitutie in gaan, hoeft aan het uitgangspunt van vrije keuze nog niet af te doen. Zélfs niet als die keuze voor velen zou worden ingegeven door gebrek aan andere beroepsmogelijkheden en alternatieven, hoe treurig dat menselijkerwijs ook mag zijn, hoe vernederend de prostitutie voor velen ook is, velen zich schamen om familie en vrienden te vertellen dat zij daarin werken, en hoezeer veel van de zogenaamde happy hookers vermoedelijk zullen voortkomen uit de schijnopwekking die de prostitutie naar haar aard eigen is.

Ingrijpen door de wetgever door middel van strafbaarstellingen komt pas om de hoek kijken bij misstanden, bij wangedrag van anderen, die de keuzevrijheid van prostituees onderuit haalt. Artikel 273f van het Wetboek van strafrecht, dat de strafbaarheid van mensenhandel regelt, is niet voor niets opgenomen in de titel "Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid".

Artikel 273f somt een aantal strafbare methoden op die gebruikt worden om vrouwen (en mannen) tegen hun vrije wil in de prostitutie te krijgen of houden. Het gaat hier om de uitoefening van dwang, geweld, bedreiging, afpersing, misleiding, misbruik van omstandigheden, misbruik van een kwetsbare positie, uitbuiting.

Als een verdachte van mensenhandel voor de rechter wordt gebracht, moet bewezen kunnen worden dat deze zich heeft schuldig gemaakt aan dwang, geweld, misleiding, misbruik van omstandigheden en dergelijke. Vaak lukt dat, bijvoorbeeld omdat uit door de politie afgeluisterde telefoongesprekken, sms-verkeer, getuigenverhoren, observaties blijkt dat er sprake is van onvrijwilligheid en dwang.

Vaak lukt het echter ook niet om het bewijs rond te krijgen. In mijn praktijk als strafrechter kan ik meerdere redenen aanwijzen waarom het bewijs in mensenhandelzaken soms lastig te vinden is.

Hierbij speelt mee dat er vaak sprake is van affectieve gevoelens van de prostituee ten opzichte van de man die haar de prostitutie in 'helpt'. Loverboys exploiteren vaak meerdere meisjes tegelijk met beloften samen ergens een 'nestje te bouwen', kinderen te krijgen, een fijn leven te hebben en soortgelijke smoesjes. Zij halen de meisjes vaak over om in korte tijd even flink wat te verdienen om samen een toekomst te hebben. Voor buitenstaanders is vaak moeilijk te geloven dat vrouwen daarin trappen.

Een journaliste die ik laatst sprak, had voor een documentaire interviews gehouden met een aantal pooiers. Haar ervaring was dat het zelfs voor haar als goed opgeleide, autonome vrouw, die voorbereid was op wie ze ging ontmoeten, onthutsend was te merken hoe handig sommigen van die pooiers trachten in te spelen op haar psyche.

Dit soort emotionele binding met foute types maakt dat prostitutie niet zo maar kan worden vergeleken met andere vormen van arbeid, zoals de tuinbouw of de lopende band, waar de werknemers doorgaans niet 'vallen' op de tuinder of de voorman en dus gemakkelijker ander werk zoeken. Het betekent ook dat meisjes in de prostitutie zich (aanvankelijk) geen slachtoffer voelen. De vraag van de politie: zit je hier vrijwillig, zullen zij geneigd zijn te beantwoorden met 'ja'. Pas later, als het geld op is of ze fysiek en psychisch echt niet meer kunnen, zullen ze zich veelal realiseren bij de neus genomen te zijn door hun loverboy en dat hun vrijwilligheid niet was gebaseerd op een reële, autonome afweging. Het doen van betrouwbare aangiftes, is dus vaak problematisch, zélfs wanneer er (nog) geen sprake is van geweld.

Wanneer daar wel sprake van is, of wanneer er sprake is van regelrechte dreiging van criminele organisaties, wordt het uit de prostitutie stappen en doen van aangifte vanzelfsprekend nog moeilijker en riskanter.

De kwetsbaarheid van vrouwen in de prostitutie wordt versterkt, doordat zij geen beroep kunnen doen op familie en vrienden, wanneer deze niet weten dat zij in de prostitutie zitten of de prostituee verstoten hebben.

Ook vrouwen die minder naïef zijn, zijn soms ambivalent over de vraag of zij slachtoffer zijn. Zij zijn gesteld (geraakt) op de makkelijke, royale verdiensten en stellen soms op een bepaalde manier ook prijs op 'protectie' door anderen, die hun geld beheren, rondhangen, verblijfsvergunningen regelen, voor telefoons

zorgen, klanten brengen.

Maar ook al doen vrouwen (uiteindelijk) aangifte, dat alleen is niet genoeg. Er is zogeheten steunbewijs nodig omdat niemand veroordeeld kan worden op basis van alleen een aangifte. Voor het zoeken naar steunbewijs zijn vaak grote onderzoeken nodig door politie, rechtbanken en gerechtshoven, waarin veel getuigen moeten worden gehoord (vaak mede-prostituees), telefoons afgeluisterd, internetverkeer opgevraagd, financiële onderzoeken gedaan e.d.. Betrouwbaar steunbewijs komt ondanks dat politie en justitie veel moeite doen, soms niet of moeizaam boven water, wat in de rechtszaal dan leidt tot gehele of gedeeltelijke vrijspraken.

Omdat er in de prostitutie veel geld te verdienen is, komen er ook veel vliegen op de stroop af, amateurs, soms zelfs echtgenoten van prostituees, maar ook professionele, al dan niet regelrechte criminele organisaties. In dat opzicht lijkt de prostitutiebranche op de 'markt' voor verdovende middelen.

Met één groot verschil. In de Opiumwet is vrijwel iedere vorm van betrokkenheid bij drugs strafbaar, met een paar uitzonderingen voor, bijvoorbeeld, coffeeshops. De reden daarvoor ligt voor de hand. Ongecontroleerd drugsgebruik is een risico voor de volksgezondheid en de winstgevende handel geeft een groot risico op een criminele onderwereld.

Ook mensenhandel is een groot probleem, aangezien de gemakkelijk te behalen winsten veel foute types aantrekken, die vrouwen nodig hebben om voor zich te werken. Opsporing en vervolging zijn lastig. Voor de menselijke en maatschappelijke ernst van het fenomeen verwijs ik verder naar de rapportages van de Nationaal rapporteur mensenhandel die volledig voor zich spreken.

Mijn voorstel is om ook de strafbaarstelling van mensenhandel aan te passen aan de omvang van de maatschappelijke misstand.

Mijn pleidooi is niet om de legalisering van prostitutie terug te draaien, niet om de prostitutie als zodanig te verbieden en ook niet om prostituees of hun klanten strafbaar te stellen. Mijn pleidooi is – populair gezegd – om de vliegen rond de stroop strafbaar te stellen, door iedere bemoeienis met prostituees die plaats vindt zonder vergunning, controle of toezicht, te verbieden en strafbaar te stellen.

De ontwerp-Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche doet een goede aanzet door de uitoefening van een seksbedrijf (het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie) aan een vergunning van de gemeente te binden. Alvorens de vergunning wordt verleend, wordt de exploitant getoetst, bijvoorbeeld of hij geen strafrechtelijke veroordeling voor gewelds-, zeden of mensen-

handeldelicten heeft. Ook kan de gemeente de vergunning intrekken, bijvoorbeeld wegens het in strijd handelen met vergunningsvoorwaarden. Het seksbedrijf is verantwoordelijk voor de hygiënische toestanden in het bedrijf, de bescherming van de gezondheid, veiligheid en – niet onbelangrijk – het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees.

Wat echter overblijft, is de pooierij buiten de vergunde seksinrichting door bijvoorbeeld loverboys, malafide 'intercedenten' e.d.. Om deze ongecontroleerde bemoeienis met de prostitutie strafbaar te stellen, is mijn voorstel om een lid toe te voegen aan artikel 273f van het Wetboek van strafrecht (of althans invoeging van een nieuw artikel 273g):

"Hij die zonder vergunning betrokken is bij de aanbieding van diensten, de voorbereiding, de werving, de instandhouding of het vergemakkelijken daarvan, door een prostituee, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar en, indien niet blijkt van gave, volledige en bestendige instemming van de prostituee, met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar."

Iedereen die zelf geen vergunning bezit of handelt in dienst of opdracht en onder verantwoordelijkheid van een vergunninghouder, handelt in beginsel strafbaar. Iedere andere 'betrokkenheid bij de aanbieding van prostitutiediensten', voorbereiding, werving door middel van websites, advertenties of hoe dan ook zonder vergunning is dan gemakkelijk bewijsbaar en stelt politie in staat beter de orde te handhaven en te vervolgen. Het verbod geldt vanzelfsprekend niet voor hulpverleners, artsen, maatschappelijk werkers, geestelijk verzorgers e.d. omdat hun betrokkenheid met prostituees uiteraard niets van doen heeft met de dienstverlening door de prostituee.

De bewijslast voor strafbaarheid komt met de voorgestelde bepaling eenvoudiger te liggen. Wie bonafide is, vraagt een vergunning aan en kan – onder verantwoorde, voor prostituees veilige en gecontroleerde omstandigheden – een seksbedrijf uitoefenen, met alles wat daarbij hoort, zoals het bieden van een veilige, hygiënische omgeving, vervoer, verzorging e.d.

Wie geen vergunning aanvraagt, doet dat voor eigen risico en is in beginsel strafbaar. Een dergelijke strafbaarstelling wordt naar mijn mening gerechtvaardigd door de omvang van de mensenhandel, de ambivalentie van slachtoffers van mensenhandel over de vraag of ze wel slachtoffer zijn en over de druk die anderen kunnen uitoefenen, waardoor de vrije wil in die wereld problematisch is en moeilijk vast te stellen.

Uiteraard kan de strafrechter bij het bepalen van de strafbaarheid, rekening houden met de ernst van het verwijt. Sterker nog, het ligt voor de hand dat het open-

baar ministerie niet zal vervolgen – en dat in vervolgingsrichtlijnen zal vastleggen – indien materieel gesproken er geen sprake zou zijn van verwijtbaar gedrag, waarbij ik denk aan het vaak genoemde voorbeeld van de echtgenoot van de prostituee die zijn vrouw met de auto naar Amsterdam rijdt en uit alles blijkt dat de vrouw hiermee volledig instemt.

Voor het overige zou deze strafbepaling meer recht doen aan de vaak verborgen misstanden, aan de inbreuken op de vrije wilsbepaling bij prostituees die het slachtoffer zijn van mensenhandelaren, loverboys en andere pooiers.

Peter Lemaire,

strafrechter in het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden,

18 juli 2014.

Bijlage 4

Reacties op het voorstel van Lemaire

In deze bijlage zijn de geserreerde verslagen opgenomen van de interviews met de zeventien respondenten die op het voorstel van Lemaire hebben gereageerd. Deze verslagen zijn eerder in een andere, op de inhoud gebaseerde volgorde weergegeven in paragraaf 4.2. Hieronder wordt de volgorde aangehouden van respondenttype: leden van het openbaar ministerie, leden van de zittende magistratuur, strafrechtadvocaten, en ten slotte de op naam gestelde verslagen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en van dr. Renée Kool, strafrechtswetenschapper. Zie voor nadere informatie over de respondentengroep de paragrafen 1.2 en 4.1.

Officier 1

'Bewijsproblemen zijn inherent aan zeden- en mensenhandelzaken. Uit mijn ervaring met beide typen zaken kan ik wel zeggen dat het bij mensenhandel gaat om een heel andere groep daders en slachtoffers dan bij zedendelicten, en dat bewijskwesties in dat opzicht ook anders zijn. Er wordt inderdaad vaak wisselend verklaard door de slachtoffers. Veel vrouwen zijn getraumatiseerd. Ook komt het voor dat ze onvrijwillig de prostitutie zijn ingetrokken, maar dat ze er naar verloop van tijd ook niet willen uitstappen omdat de situatie in het thuisland bij de eigen familie zo dramatisch slecht is. Dan is ermee ophouden geen redelijk alternatief. En als de verhalen wel goed op papier komen, is het altijd de vraag hoe goed je dat met andere bewijsmiddelen kan ondersteunen. Er worden bijvoorbeeld nauwelijks administraties bijgehouden. Er is niet altijd een netwerk. En het is in de meeste gevallen qua contacten en werkplek heel vluchtig.

Ondanks deze bewijsproblemen is art. 273f Sr een artikel waar in de regel goed mee te werken valt. Dat neemt niet weg dat ik in het voorstel van Lemaire wel toegevoegde waarde zie. Het zou een goed vangnet kunnen zijn voor zaken waarin je er in de opsporing of berechting net niet komt. Daar voeg ik gelijk aan toe dat een dergelijk nieuw delict in mijn ogen in de praktijk alleen maar kan werken wanneer het ook aan de voorlopige hechtenis is gekoppeld. Daardoor komen opsporingsmogelijkheden beschikbaar die hier onmisbaar zijn. In tegenstelling tot de zedendelicten heb je bij mensenhandel immers geen zelfmelders en ook de aangiftebereidheid is laag. Hoe start je dan je onderzoek? Het zou kunnen beginnen met een verdenking ter zake van art. 273f Sr, maar je wilt ook aan de hand van het nieuwe delict door kunnen rechercheren. Voor een kans van slagen is dat absoluut noodzakelijk.'

Officier 2

'Het probleem is dat we na langdurig voorwerk uiteindelijk in 2000 heel bewust het oude systeem hebben verlaten. Als je dat nu weer op een of andere wijze zou willen invoeren, dan stel je dus de legalisering van de vrijwillige prostitutie volledig opnieuw aan de orde.

Als er een pooierverbod zou komen, loop je in ieder geval binnen het huidige bestel tegen enorme praktische bezwaren aan. Het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee brengt immers mee dat het haar ook vrijstaat om dat geld af te geven aan iemand die ze zelf kiest, en om zich door iemand te laten vervoeren of bewaken. De legalisering zorgt er bovendien voor dat het iemand anders vervolgens vrijstaat om geld te verdienen aan zijn diensten voor de prostituee. Op deze gedragingen ga je dan mogelijk een forse gevangenisstraf loslaten, met als argument dat mensenhandel zo lastig te bestrijden is.

Kijk, het voorstel van Lemaire oogt eenvoudig en daardoor aantrekkelijk. Maar daarmee bestaat de kans dat rechters risico's gaan mijden en gaan kiezen voor het subsidiair ten laste gelegde Lemaire-delict, terwijl feitelijk sprake is van mensenhandel. In zo'n systeem loop je eigenlijk weg van de onderliggende problematiek die je wilt bestrijden. Ik zie dit gevaar overigens ook wel een beetje bij het OM. Als je zo'n soort eenvoudig artikel krijgt dan is de verleiding misschien wel groot om daar heel veel, dus ook potentieel ernstige zaken, aan op te gaan hangen. Het is de vraag of je dat als maatschappij ook zou moeten willen.

Voor zover het gaat om de strafbaarstelling van bedreigende, misleidende of gewelddadige handelingen: die handelingen van de zogenoemde actieve souteneur zijn opgegaan in art. 250a Sr en komen terug in het huidige art. 273f Sr. Die zijn dus al strafbaar. Dat artikel is ruim opgezet, zoals ook goed blijkt uit de wetsgeschiedenis, in het bijzonder ten aanzien van gedragingen die neerkomen op misbruik van omstandigheden.

Het belangrijkste punt is misschien wel dat veel rechters moeite hebben met die ruime uitleg. Zoals ik de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie van de Hoge Raad lees, ligt de lat van art. 273f Sr betrekkelijk laag. Toch zijn er steeds weer uitspraken in feitelijke aanleg waarbij de lat hoger wordt gelegd. Dat gebeurt nog te vaak om te spreken van incidenten. Het is toch wel een onderliggend structureel probleem. Daardoor ontstaan wat mij betreft de bewijsperikelen, zeker als een gerecht ook nog eens de regels met betrekking tot het steunbewijs te streng opvat.

Laten we nou eerst maar eens kijken of met het huidige gereedschap dat we hebben uit de voeten kunnen. Ik ben ervan overtuigd dat dit zo is. Natuurlijk moeten bepaalde kwesties over art. 273f Sr nog door de Hoge Raad worden geduid, maar tot nu toe is gebleken dat we als OM uiteindelijk in heel veel zaken het gelijk aan onze kant hebben gekregen. En laten we ons ook realiseren dat het stelsel vóór 2000 ons bepaald niet meer heeft opgeleverd dan het huidige.'

Officier 3

'Ik vind het een zeer sympathiek voorstel van Lemaire. De onderbouwing is helder en reeel. Het bewijsprobleem bij mensenhandel, en ook wel bij bepaalde zedendelicten, is dat er door de vrouwen vaak teruggekrabbeld wordt. Dat ze het toch allemaal niet zo erg vonden, of helemaal niet gedwongen zijn, in ieder geval allerlei tegenstrijdige verklaringen. Dat blijf je houden. Dus zijn idee is verfrissend; het idee om iedereen te kunnen aanpakken die zich met prostitutiewerkzaamheden bemoeit zonder dat die bemoeienis aan een vergunning kan worden gekoppeld. Waarom zouden we dat ook niet doen? Ik zie dan voor mij dat het vergunningenstelsel uitgebreider is dan alleen het seksbedrijf. Dan kan je dus ook gelijk veel meer reguleren en controleren.

Overigens raakte ik Lemaire in zijn notitie weer een beetje kwijt waar hij het zwaardere misdrijf voorstelt, dat van acht jaar. Afhankelijk van hoe je dat leest, zou je daarmee ook juist kunnen uitkomen op een hogere bewijslast dan art. 273f Sr. In ieder geval zie ik er het voordeel niet van in. Dat gedeelte past ook minder goed in zijn verhaal. Voor de rest lijkt het mij een heel goed idee. Zijn plan om eventueel een overtredingvariant onder het mis-

drijf te hangen, dat lijkt mij ook nuttig. Dan kan je ook sneller de mensen aanpakken die er verdacht omheen hangen.

Als het misdrijf, dat van drie jaren, ook aan de voorlopige hechtenis wordt gekoppeld, dan heb je een pakket waarmee je goed uit de voeten zou kunnen, denk ik. Je hebt de nodige opsporingsmogelijkheden en in het algemeen ook al snel een concrete verdenking. Het probleem met barrièremodellen, verstoren en dat soort dingen, is dat je als politie en OM een goed strafbaar feit nodig hebt om je acties aan op te hangen. Dat kan uitstekend in zo'n nieuw systeem. Je moet dus niet afhankelijk zijn van verklaringen. Want als in die verklaringen wat wiebeligs zit, dan houden je middelen soms op en lukt ook het verstoren niet meer goed. Dan sta je met lege handen.'

Officier 4

'Ik vind de notitie van Lemaire doorwrocht en genuanceerd. Dat ik zijn ideeën van harte ondersteun, komt doordat ik het allemaal relateer aan de mensenhandelzaken die voor ons wat teleurstellend zijn afgelopen en waarbij ik constateer dat er veel meer in had gezeten als zo'n delictsomschrijving zoals Lemaire voorstelt ook beschikbaar was geweest. Vooral de zaken met loverboy-achtige kenmerken zijn moeilijk hard te maken in het kader van art. 273f Sr. Je moet bij dat artikel ook betrekkelijk vaak met schakelbewijs werken. Overigens kan ik bepaalde vrijspraken ook wel accepteren. Ik denk dat we niet moeten willen dat art. 273f Sr nog ruimer wordt uitgelegd of dat de rechter in dat kader met nog minder bewijs genoegen neemt. De vrijspraken worden vaak ook goed gemotiveerd, vooral door de gerechtshoven. Bij de rechtbanken loopt de interpretatie van art. 273f Sr in het algemeen nog wat meer uiteen.

Het voorstel van Lemaire spreekt mij dus aan. Ook omdat het mij in de kern gaat om de aanpak van de pooiers; de mannen die een of meerdere meisjes als een soort eigendom hebben rondlopen. De klassieke souteneurs dus. Als je een strikt vergunningensysteem toepast, met zo'n misdrijf erbij, dan zullen veel loverboys en buitenlandse pooiers tegen de lamp lopen en ben je in staat een groot percentage eruit te halen. En als het nodig is, kan je met het voorgestelde delict ook mensen aanpakken die het werk van die pooiers in stand houden, zoals de chauffeur en degene die de meisjes in de gaten houdt. Met een dergelijk systeem kan art. 273f Sr worden behouden voor de echte mensenhandelaren – dus meer in de betekenis van slavenhandel – en kunnen de lichtere uitbuitingssituaties met de nieuwe vereenvoudigde delicten worden bestreden. In dat opzicht vind ik zijn gekwalificeerde variant van acht jaren een mooie tussenlaag. Het zit tussen zijn grondfeit en art. 273f Sr in.

Ik zou nog wel wat aanpassingen willen maken. Zo zou ik in het grondfeit op een of andere manier geëxpliciteerd willen zien dat hulpverleners er niet onder vallen. Daarnaast zou de gevangenisstraf van drie naar vier jaren moeten. Dat past beter in het systeem en is ook nodig voor de voorlopige hechtenis. Ik ben niet van de harde lijn wat de voorlopige hechtenis betreft, maar voor dit feit wil je niet dat alle verdachten altijd zomaar weer moeten worden heengezonden. Vastzetten kan om veel redenen nodig zijn.'

Officier 5

'Het voorstel van Lemaire spreekt mij erg aan en verdient nadere uitwerking. Bij dat uitwerken moet het uitgangspunt zijn dat het opheffen van het pooierverbod en de legalisering van de prostitutie niet het gewenste resultaat heeft gehad. Dat noopt tot heroverweging van een aantal uitgangspunten. Niet dat we naar de oude situatie terug moeten en zeker niet naar een algemeen verbod op prostitutie. Wel zie ik de nodige argumenten voor de invoering van het systeem dat Lemaire bepleit.

Ten eerste heb ik mij onlangs wat langer kunnen verdiepen in de vrijspraken die de afgelopen jaren landelijk zijn gegeven met betrekking tot mensenhandel. Dat gaf mij toch een

schrikbarend beeld van de manier waarop sommige rechters omgaan met de definities in art. 273f Sr. Ik zie in die zaken veel concrete omstandigheden die er duidelijk op wijzen dat de vrijheid en zelfstandigheid van prostituee ver te zoeken was. Maar dan is daar de verklaring van de verdachte dat hij alleen maar op verzoek van de prostituee op wacht stond en het eindoordeel van de rechter dat het kennelijk de vrije keuze is geweest van de prostituee om het zo te regelen. Het komt er dus op neer dat art. 273f Sr in te veel gevallen niet bewezen wordt verklaard terwijl er toch iets ernstigs aan de hand is. Als deze situatie zou kunnen veranderen door een fundamentele wijziging in de rechterlijke interpretatie van art. 273f Sr, dan zijn we er ook, denk ik. Maar ik betwijfel of dat gaat gebeuren.

Ten tweede is het uitgangspunt van de legalisering geweest, dat de vrouw zelfstandig moet kunnen werken en zichzelf daarbij goed zou moeten kunnen redden. Dat had het pooierschap dus eigenlijk tot een overbodig beroep moeten maken, net zoals de bakker en de taxichauffeur ook geen pooier nodig hebben. Maar door bepaalde vormen van pooierschap te accepteren, of in ieder geval niet strafbaar te achten, wordt de zelfstandigheid van de prostituee ernstig ondermijnd. Sterker nog, binnen de beroepsgroep blijft op grote schaal het idee bestaan dat je het kennelijk zonder pooier niet redt. Dat is een heel belangrijk aspect in dit geheel. Er wordt een illusie in stand gehouden die de afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de prostituees in de hand werkt.

Ten derde is de prostitutiesector, afgaand op mijn eigen kennis en ervaringen, echt doordrenkt van schimmigheid en misstanden. Natuurlijk krijg ik meestal alleen de erge zaken te zien, maar wat ik zie, en dat is veel, geeft mij het idee dat er enorm veel pooierachtige figuren invloed uitoefenen en vrouwen bang en kwetsbaar maken.

Op grond van deze argumenten ben ik een groot voorstander van Lemaires voorstel. Een uitgebreid vergunningenstelsel met daaraan die delicten gekoppeld, kan de sector een stuk schoner en controleerbaarder maken. In het algemeen zie ik ook zeker wat in die gelaagdheid van de nieuwe delicten: een overtreding, een misdrijf, en een gekwalificeerd misdrijf. Daarna volgt dan art. 273f Sr. Zo'n pakket lijkt mij erg verfrissend en nuttig. Hoe de delictsomschrijvingen er precies uit zouden moeten komen te zien, dat weet ik niet. Dat is aan de politiek. Maar in grote lijnen zou het dus zo'n pakket moeten zijn. En ik ben ook niet bang dat daardoor de aandacht voor art. 273f Sr zou verslappen. Het is immers ook niet zo dat gewapende overvallen worden behandeld als winkeldiefstallen omdat dat dat zo veel gemakkelijker zou zijn. Ik verwacht zelfs dat er meer aandacht kan zijn voor de zwaardere mensenhandelzaken wanneer je een apart politieteam op de lichtere zaken kunt zetten, een team dat met die nieuwe delicten kan werken.'

Rechter 1

'Ik zou niet direct zeggen dat art. 273f Sr onvoldoende mogelijkheden biedt. Het leidt ook regelmatig tot veroordelingen. Bovendien is het gewoon lastige problematiek. Met nieuwe regelgeving moeten we erg oppassen naar mijn idee, omdat je niet wilt dat die leidt tot het meer ondergronds gaan van de prostitutie; dat deze op meer enge plekken plaatsvindt zoals in kelderboxen, vakantiehuisjes en carpoolplekken. Je moet zicht blijven houden op wat er gebeurt en de vrouwen zo veel mogelijk helpen en beschermen.

Het feit dat Lemaire in zijn notitie benadrukt dat de niet-strafwaardige gevallen feitelijk ook niet door het nieuwe delict moeten worden geraakt, en dat nader uitwerkt, maakt zijn voorstel in mijn ogen interessant en acceptabel. Op die manier kun je inderdaad een groep aanpakken die er anders tussendoor zou glippen; een groep mensen die niet op grond van art. 273f Sr te vervolgen of te veroordelen is, terwijl je toch sterke aanwijzingen hebt dat het niet pluis is. Tegelijkertijd kan de bonafide groep zich aanmelden voor een vergunning. Het schemergebied, de groep zonder vergunning, loopt dan risico en dat is de categorie waar je je in beginsel ook zorgen over maakt.

Lemaires voorstel zou wat mij betreft dus heel goed het vertrekpunt kunnen zijn voor nadere wetgeving. Hoewel ik niet onmiddellijk voorstander ben van zijn concrete uitwerking, kan ik mij in de algemene systematiek wel vinden. Een overtredingvariant zou erbij kunnen. Niet dat je zware jongens daarmee tot inkeer brengt, maar het zou kunnen baten. Wat het gronddelict van drie jaar betreft: ik zou er dan voorstander van zijn om hier een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan van te maken. Verdachten moeten niet gelijk weer buiten staan, dus die koppeling zou meer bescherming bieden voor de slachtoffers. En op die manier is ook qua opsporing meer mogelijk. Ten slotte zie ik wel een rol weggelegd voor zijn gekwalificeerde variant van acht jaar; die past goed tussen zijn grondfeit en art. 273f Sr in. In de bewijssfeer heb ik daar wel gelijk opmerkingen bij: het openbaar ministerie zou in die gevallen daadwerkelijk moeten bewijzen dat de vrijwilligheid ontbreekt. Het mag niet zo zijn dat het ontbreken van vrijwilligheid de regel is en dat de verdediging het bewijs van de vrijwilligheid moet leveren. Dit zijn dus aspecten van de gekwalificeerde variant waarmee eerst meer gepuzzeld zou moeten worden.'

Rechter 2

'Ik kan op zichzelf prima uit de voeten met art. 273f Sr. Vrijspraken en deelvrijspraken hebben doorgaans ook weinig te maken met beperkingen in de delictsomschrijving. Het heeft er onder meer mee te maken dat wij niet weten wat er met het geld is gebeurd. Een verdachte stelt bijvoorbeeld: 'Ja, het klopt dat mijn vriendin in de prostitutie heeft gewerkt, maar het geld hield zij zelf. Dat is allemaal naar Bulgarije gegaan, naar haar ouders. En ik heb daar weinig van gehad.' Als dan financieel onderzoek ontbreekt, kunnen wij niet nagaan of hij de waarheid spreekt of niet. Daarnaast komt het voor dat zaken stuklopen door de vluchtigheid van het prostitutiewerk. Doordat bepaalde groepen prostituees, onder begeleiding van mannen, van het ene vakantiepark naar het andere verhuizen, waardoor de politie daar onvoldoende greep op kan krijgen, terwijl het er alle schijn van heeft dat het gaat om mensenhandel. En als het komt tot het horen van die vrouwen, dan verklaren ze allemaal dat het vrijwillig plaatsvond.

Vanwege die laatstgenoemde zaken zie ik wel wat in het voorstel van Lemaire. In zoverre onderschrijf ik ook de onderliggende problematiek die hij schetst. Dergelijke praktijken zijn onwenselijk te noemen en vinden plaats zonder vergunning. Die zouden dus vermoedelijk wel door zo'n nieuw delict kunnen worden aangepakt.

Wel zet ik de nodige vraagtekens bij zijn concrete uitwerking. Ik zie bijvoorbeeld niets in de constructie van zijn gekwalificeerde delict van acht jaar. Maar ook zijn gronddelict van drie jaar roept vragen op. Wat wordt bijvoorbeeld bedoeld met het 'werven van diensten' en waarin verschilt dit met 'het aanbieden van diensten'? Verder is de term 'betrokken zijn bij' erg ruim en maakt het voor mensen minder voorzienbaar wanneer ze strafbaar handelen. Onduidelijk is ook hoe deze term zich verhoudt tot de deelnemingsvormen medeplegen en medeplichtigheid: kan je ook nog medeplichtig zijn aan 'betrokken zijn bij'? Iets soortgelijks geldt voor de termen 'vergemakkelijken' en 'voorbereiden'. Kunnen deze termen nog gepaard gaan met een poging? Gelet op de tekst zou ook de prostituee, al dan niet via een deelnemingsvorm, zich strafbaar kunnen maken aan het delict, maar ik vermoed dat het niet de bedoeling is om haar te vervolgen. Maar mijn belangrijkste bezwaar is dat ik geen opzet lees in zijn bepaling. Een dergelijk delict moet een doleus delict zijn, en dat moet ook duidelijk worden gemaakt. Daarom zou wat mij betreft het woord 'opzettelijk' moeten worden opgenomen, bijvoorbeeld 'hij die zonder vergunning opzettelijk prostitutiewerkzaamheden faciliteert wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar'.

Ten slotte twijfel ik of zo'n delict aan de voorlopige hechtenis moet worden gekoppeld. Zeker in de eerste jaren na strafbaarstelling, zal het niet voor iedereen duidelijk zijn dat

bepaalde handelingen alleen met een vergunning mogen. Deze mensen kunnen strafbaar handelen zonder het zelf te beseffen. Bovendien zal – als artikel 273f Sr zoals het nu luidt verder niet in het geding is – het in veel gevallen niet gaan om inbreuken op rechtsbelangen van de prostituee of een ander. De mogelijkheid om voorlopige hechtenis toe te passen gaat dan wel ver.

Al met al kan ik mij dus in de grote lijnen van Lemaires voorstel vinden, maar er moet nog goed worden nagedacht over de precieze bewoordingen en inbedding van het misdrijf.'

Rechter 3

'Ik kan mij zeker wat voorstellen bij het opnieuw invoeren van een pooierverbod. Het mensenhandel-artikel is ingewikkeld en levert bewijstechnische problemen op. Waar de moeilijkheid vooral in zit – in de wetgeving, in de tenlasteleggingen of in het bewijs – dat is overigens lastig aan te geven. Wel is voor mij duidelijk dat in veel van de mensenhandelzaken die ik heb gedaan, een dergelijk nieuw delict een welkome aanvulling zou zijn geweest in verband met de lastige bewijsconstructies bij art. 273f Sr. Het is zo vaak problematisch om de feiten helder te krijgen. Alles wordt betwist en soms worden verklaringen teruggedraaid. Er moet dus ook altijd heel veel in mensenhandelzaken worden geïnvesteerd.

Ik vind het dus een goede voorzet van Lemaire. Die nieuwe wetgeving zou ervoor kunnen zorgen dat een deel van de zaken eenvoudiger kunnen worden aangepakt en dus sneller succesvol zijn. De tekst van zijn delictsomschrijving is redelijk helder en kan ik goed volgen. Normaal ben ik niet van de harde lijn, maar ik vind dat op zo'n grondfeit ook wel een maximum van vier jaren mag staan. Dan heb je gelijk de voorlopige hechtenis erbij, iets wat hier ook nodig is. Dat brengt meer opsporingsmiddelen met zich mee en maakt het mogelijk de verdachten uit de situatie te halen, waardoor de vrouwen meer ruimte krijgen om te verklaren. Een overtredingvariant – dus een lichtere variant waar geen opzetvereiste voor geldt – kan ik mij ook wel voorstellen. Die zou effectief kunnen zijn tegen de mensen die er een beetje bij lijken te horen, de handlangers, maar die er duidelijk niet vol in zitten. Die moet je nu ook via het ingewikkelde art. 273f Sr aanpakken, terwijl met zo'n overtreding veel makkelijker een begin gemaakt kan worden. Daarna kan je nog overstappen op de opzet-variant; het misdrijf.

Ik ben een groot voorstander om het allemaal helder te formuleren, dus ik ben blij met Lemaires voorstel. Het is een heel goed uitgangspunt.'

Rechter 4

'Ik vind dat de mensenhandel in de prostitutiesector niet goed kan worden aangepakt met art. 273f Sr. Het is een vreselijk lastig artikel dat moeilijk te bewijzen is. Kijk, je hebt de mensenhandelaren *pur sang*, die meisjes vaak uit het buitenland halen en paspoorten afpakken of de achtergebleven families bedreigen; de professionele bendes. En je hebt de loverboys. Die zijn gewoon één op één bezig om die meisjes in te palmen en uiteindelijk in een hoek te stoppen, terwijl zij al het geld opstrijken. We moeten het nu voor de aanpak van die laatste categorie ook doen met art. 273f Sr en dat is heel lastig.

Ik kan dus eigenlijk alles wat Lemaire zegt wel beamen. Ik vind ook dat het tijd is om de bewijslast meer neer te leggen bij de mensen die zich – ook in financiële zin – met het werk van de meisjes bemoeien. Daar mag het risico komen te liggen, en niet bij de meisjes zelf zoals nu, in die zin dat hun uitbuiting alleen vastgesteld kan worden als art. 273f Sr is hard te maken. Als iemand zich dus wil inlaten met het werk van de prostituee, dan moet die persoon er ook voor zorgen dat alles in orde en controleerbaar is. Dat weet je dan.

Lemaires basisfeit met een maximale gevangenisstraf van drie jaren, dat vind ik prima. Dat zou een heel goed uitgangspunt kunnen zijn voor de wetgever. Wel zou daaraan de voorlopige hechtenis moeten worden gekoppeld. Wat dat betreft, en ook in verband met de

ernst, zou het maximum wel naar vier jaren kunnen. Een lichtere variant waarvoor geen opzet is vereist, de overtredingvariant, die zie ik niet zitten. Het gedrag is fout of het is niet fout. Je hebt ook niet 'een beetje stelen'. Een overtredingvariant past goed bij de Opiumwet. Daar gaat het immers ook om eigen gebruik en daar horen vaak boetes bij. Maar deze problematiek is voor een overtreding te ernstig. Ook die gekwalificeerde variant van acht jaren, die heb je denk ik niet nodig. De overgang van het basisfeit van Lemaire naar art. 273f Sr lijkt mij vloeiend genoeg. Bovendien zijn de bewoordingen van die gekwalificeerde variant erg moeilijk. Hoe stel je dat allemaal vast? De prostituees zouden enerzijds kunnen worden gedwongen allerlei verklaringen van vrijwilligheid te ondertekenen en anderzijds een machtig middel in handen hebben om iemand een hak te zetten. Dat wil je allebei niet.'

Rechter 5

'In het algemeen begrijp ik wel waar het pleidooi van Lemaire vandaan komt, maar ik vraag me tegelijkertijd af: is het wel nodig? Ik ben daarvan niet overtuigd. Het is ook geen praktisch voorstel, want met het verbieden van die gedragingen los je het probleem van de vrouwen die bescherming willen niet op. Er staat immers geen wijkagent bij de ingang. Onder de pooierwerkzaamheden zitten ook mensen die dat met de beste bedoelingen doen, en (vaak) uiteraard tegen betaling. Wat ben je in zo'n systeem dan eigenlijk aan het veroordelen? Het voorgesteld delict is in dat opzicht veel te zwaar en te ruim. Er zijn bijzondere rechtvaardigingsgronden en rechterlijke correcties nodig voor het scheiden van strafwaardig en niet-strafwaardig gedrag. Dat is veel te ingewikkeld.

Kijk, bij strafzaken tegen loverboys is natuurlijk het centrale thema: vrouwen die ingepalmd worden door mannen op wie ze ook verliefd zijn, terwijl die mannen (hoogstwaarschijnlijk) eigenlijk niets om ze geven. Dat is altijd lastig in concrete zaken, ook omdat vrouwen soms bereid zijn meineed te plegen in het voordeel van de loverboy. In hoeverre is er bij de verdachte sprake van echte affectie, in hoeverre is het misbruik van omstandigheden? We zouden bepaalde indicatoren kunnen ontwikkelen op grond waarvan we ook het enkel aannemen van geld wordt gebracht onder mensenhandel, en dit delict (daarmee) nog makkelijker aannemen. Ik bedoel dan de enkele omstandigheid dat een vrouw al haar verdiende geld afgeeft aan iemand die daar niets voor doet. Maar dan wordt het ingewikkeld, want hoe raar die geldoverdracht ook mag zijn; dat mag allemaal. Hetzelfde geldt (afzonderlijk bezien) voor de werktijden: hoe logisch is het dat iemand er vrijwillig voor kiest om dagen achtereen te werken zonder echt normale rust te nemen? Maar het mag wel. Dat levert (los van elkaar) allemaal een vermoeden van misbruik op, maar je kunt het, denk ik, onvoldoende hardmaken als mensenhandel.

Als vanuit/na onderzoek naar de praktijk de huidige afgrenzing door de politiek niet langer voldoende wordt geacht, kan ik mij voorstellen dat de wetgever nieuwe kaders maakt waarbinnen wordt gezegd: iemand die helemaal niets doet en toch gewoon een onevenredig deel van de inkomsten opstrijkt, dat gaan wij als een afzonderlijke vorm van misbruik aanduiden en dat wordt een zelfstandig delict.'

Advocaat 1

'In de eerste plaats is het natuurlijk onzin om te zeggen dat art. 273f Sr moeilijk te bewijzen is. Ik sta zelf zowel verdachten als slachtoffers van mensenhandel bij en er worden aan de lopende band mensenhandelaren veroordeeld. De methoden die door art. 273f Sr worden bestreken zijn ook de klassieke pooiermethoden. Het is daarnaast een rare gedachte dat er te veel vrijspraken zouden zijn. Alsof aangebrachte zaken per definitie zouden moeten leiden tot een veroordeling. Natuurlijk, bewijstechnisch is art. 273f Sr soms lastig. En dat is maar goed ook, want het betekent dat een rechter er goed naar moet kijken en niet te snel kan veroordelen. Maar dan moet je niet als oplossing het strafrecht zo gaan oprekken dat

welke bemoeienis met een prostituee ook, opeens een misdrijf wordt. Dat verdraagt zich slecht met de legalisering van de vrijwillige prostitutie. Ik vraag me overigens ook af of het er werkelijk zo voorstaat zoals door Lemaire wordt gepresenteerd. Prostitutie is volgens mij een afnemend fenomeen. Misschien gaat het deels ondergronds, maar ik heb niet de indruk dat een groot ondergrond netwerk gaande is. Daarmee ontken ik niet dat zich de nodige uitbuitingssituaties voordoen, maar dat is iets anders dan Lemaire allemaal beweert. Voor uitbuitingssituaties hebben wij art. 273f Sr, dat in mijn ogen nog niet heeft gefaald.

Ik ben dus tegen een souteneursverbod zoals door Lemaire wordt bepleit. Maar wat versta je eigenlijk onder 'souteneur'? Voor mij is het handelen van een souteneur niet per definitie slecht. En daar moet het om gaan: om slecht gedrag gekoppeld aan de beloning waar men op uit is. De doelstelling van Lemaire zou wat mij betreft dus veel sneller te bereiken zijn met een delict dat zoiets centraal stelt: de scheve verhouding tussen de dienst en de beloning. Dan kijk je tenminste naar wat iemand echt verkeerd doet en maak je de bewijsproblemen kleiner waar dat op zijn plaats is. Als je een dienst verricht waar normaal 200 euro tegenover staat, dan mag je daar dus niet 2000 euro voor vragen en nog eens 10% rente per week. Met zo'n systeem kan je de mensen die nu misschien de dans ontspringen toch eenvoudig inrekenen. Het verschil is dat de strafbaarheid niet wordt opgehangen aan een ingewikkeld vergunningensysteem, iets wat ook principieel onjuist is. Het moet de prostituee niet op die manier moeilijker worden gemaakt hulp in te roepen. Lemaire veronderstelt bovendien dat goed bedoelende mensen ook allemaal een vergunning gaan aanvragen. Mijn ervaring is dat ook veel van deze mensen dat niet doen omdat er nog zo'n taboe op rust. Daardoor tast registratie hun privacy te veel aan. We zouden het dus ook meer uit die taboesfeer moeten halen. Dat doe je niet met een *naming & shaming*-systeem met vergunningen en daaraan opgehangen misdrijven.

Als het strafrecht met betrekking tot de prostitutiesector moet worden aangescherpt, dan kan dat in mijn ogen dus het beste door middel van het strafbaar stellen van de woeker.'

Advocaat 2

'Wat is nou de meerwaarde van Lemaires voorstel ten opzichte van art. 273f Sr, een artikel dat al zo verschrikkelijk ruim is? De noodzaak is voor mij onvoldoende objectief aangetoond. Je maakt het strafrecht bovendien toepasselijk in de situatie dat een mondige prostituee misschien niet binnen, maar net buiten de vergunde sector een door haar nodig geachte samenwerking aangaat. Ik vind het voorstel daarmee ook iets akeligs hebben. Akelig, omdat onnodig veel mensen onder het artikel zullen vallen en het aan het OM en de rechter wordt overgelaten om daarop correcties uit te voeren.

Ik zal niet ontkennen dat er met betrekking tot art. 273f Sr wel eens bewijsproblemen zijn. Dat is ergens maar goed ook. Dat duidt erop dat de rechter kritisch is. Bovendien gaat het om heel complexe problematiek. Bepaalde vrouwen hebben veel meegemaakt en kunnen daardoor soms inconsistent verklaren. Soms hebben ze er ook het ene moment belang bij om belastend te verklaren, het andere moment weer niet. Wat het steunbewijs betreft, zie ik juist bij art. 273f Sr minder problemen dan bij de zedendelicten. Bij de zedendelicten is er veel vaker een situatie waarin alleen de verdachte en de aangeefster iets verklaren.

De vergelijking met zedendelicten tegen minderjarigen waarbij de leeftijd is geobjectiveerd, gaat voor mij niet op. Het gaat te ver om die gedachte, de extreme verlaging van de bewijsdrempel, op volwassenen in de seksbranche toe te passen. Voor zover die vrouwen goed in staat zijn hun wil te bepalen, is zo een nieuw delict vreselijk betuttelend; alsof geen enkele vrouw in staat is op vrijwillige basis in die branche te werken. Dat is een heel raar signaal na de opheffing van het bordeelverbod. Voor de gevallen waarin de wilsbepaling

van de vrouw niet vrij is, hebben we art. 273f Sr, een artikel dat zoals gezegd echt heel erg ruim is opgesteld. Het biedt alle mogelijkheden. Eigenlijk al te veel mogelijkheden.'

Advocaat 3
'Ik kan mij niet vinden in de voorstellen van Lemaire. Inhoudelijk lijkt het alsof hij de deelneming aan art. 273f Sr apart strafbaar wil stellen; het aanpakken van de randfiguren. Maar deelnemingsconstructies zijn al mogelijk met betrekking tot mensenhandel. Waarom biedt het voorstel van Lemaire dan meer van de bestaande mogelijkheden? Dat legt hij niet uit. Het enige wat dit voorstel toevoegt is dat de enkele onvergunde bemoeienis met prostitutiewerkzaamheden al strafrechtelijke aansprakelijkheid creëert. Dat noem ik geen constructieve toevoeging. De wetgever heeft immers vooropgesteld dat vrijwillige prostitutie buiten het strafrecht valt. Mensen die meewerken aan vrijwillige prostitutie doen daarmee dus ook niets verkeerds. En toch wil Lemaire deze mensen in beginsel het strafrecht intrekken; ook de goede pooiers en ook diegenen die noodzakelijke hand- en spandiensten verrichten.

Dat er misstanden zijn, mag geen rechtvaardiging zijn voor het strafbaar stellen van zo'n grote groep, terwijl wetenschappelijk niet vaststaat hoe groot die groep is en hoeveel mensen daarbinnen daadwerkelijk strafwaardig gedrag vertonen. Kijk, als mensen ergens een vergunning voor moeten hebben en die hebben ze niet, dan kan daar onder omstandigheden best een boete tegenover staan. Maar dit is van een andere orde. Het betreft een betrekkelijk zwaar misdrijf, dat zich inhoudelijk eigenlijk ook niet richt op die vergunning. Van het voorgestelde systeem wordt alles bovendien ingewikkelder. Ik zie nog steeds niet in wat de noodzaak daartoe is.

Ik herken bepaalde bewijsproblemen bij art. 273f Sr wel. Soms is het bewijs lastig omdat prostituees moeilijk verklaren of zelfs in het voordeel van verdachte verklaren, terwijl de officier van justitie denkt: ja, dat zeg je alleen maar omdat je anders problemen krijgt. We zien soortgelijke bewijskwesties bij huiselijk geweld. Moet je daar dan ook alle bewijsdrempels overboord gooien? Bewijsnood mag in mijn ogen nooit de aanleiding zijn voor strengere strafwetgeving. Belangrijk is ook dat de vrijspraken bij art. 273f Sr verband houden met een kritische houding van de rechter. Het lijkt mij ook heel goed dat de rechter zoiets niet zomaar bewezen acht.'

Advocaat 4
'Tegen de achtergrond van het vergunningenstelsel, de Wet bibob-toetsing en dergelijke, kan ik mij wel iets voorstellen bij het voorstel van Lemaire. Zo'n nieuw delict wordt gerechtvaardigd door de misstanden. Het zou wel een feit moeten zijn waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is, anders kan de politie niet zo veel.

Het volgen van de systematiek van de Wet economische delicten of de Opiumwet, met een opzet- en een overtredingvariant, dat zou ik overigens raar vinden. Of je hebt een vergunning of je hebt geen vergunning, dus dat deel van zijn voorstel kan ik niet helemaal plaatsen. Ook het voorgestelde zwaardere misdrijf van acht jaar lijkt mij niet zinnig. Dat zou een rare overlap met art. 273f Sr meebrengen. Maar het voorgestelde grondfeit, daar zie ik wel wat in. Dat past bij de achtergrond die Lemaire schetst en die onderschrijf ik.'

Advocaat 5
'Ik begrijp de bedoeling van Lemaire, maar zijn voorstel gaat wel heel erg ver. Ik vraag me ook af of art. 273f Sr echt niet voldoet. Voor mij is nog niet voldoende aangetoond dat we méér nodig hebben. Mijn probleem met het voorstel is dat het in beginsel ook mensen strafrechtelijk aansprakelijk stelt die dat niet verdienen. Aan het einde van zijn notitie geeft hijzelf ook een voorbeeld, het voorbeeld van de echtgenoot van de prostituee. Je moet

dus allerlei uitzonderingen maken terwijl niet duidelijk wordt gemaakt waar precies de grenzen moeten worden getrokken en waarom. Pak je bijvoorbeeld niet de echtgenoot aan maar wel de vriend? Staat dat ter vrije keuze van het openbaar ministerie en de rechter? En hoe bepalen zij die grenzen? Voor het door hem voorgestane gekwalificeerde delict – waarbij in zijn redactie 'niet blijkt van gave, volledige en bestendige instemming van de prostituee' – geldt hetzelfde. Hoe duid je dat? En hoe verhoudt dit zich tot de ambivalente verklaringen die hij schetst? Voor zover hij ook een overtredingvariant overweegt, als licht delict naast het misdrijf, zie ik niet goed hoe zo'n overtreding valt te rijmen met de door hem aangenomen ernst van de situatie.

Ik zou niet zeggen dat ik in het algemeen *tegen* het voorstel van Lemaire ben. Ik zou mezelf eerder als neutraal duiden. Of er een aanvullende strafbaarstelling moet komen, zou voor mij volledig afhangen van de aantoonbaarheid van de noodzaak ervan en van de manier waarop die strafbaarstelling concreet wordt uitgewerkt. Die uitwerking moet duidelijk zijn zodat iedereen weet waar die aan toe is en moet zich alleen richten op de echt strafwaardige gevallen. Tot die tijd moeten we aannemen dat we genoeg hebben aan art. 273f Sr.'

Nationaal Rapporteur Mensenhandel

'Ik vind niet dat aanvullende wetgeving nodig is. Als de rechter art. 273f Sr toepast zoals het bedoeld is, dan biedt dat artikel samen met de zedendelicten ruim voldoende mogelijkheden om de strafwaardige gedragingen in de prostitutiesector aan te pakken. Het handelen van mensenhandelaren, inclusief loverboys en degenen die daarvan profiteren, valt al onder de reikwijdte van mensenhandel. Het is onduidelijk wat het voorstel toevoegt aan het bestaande artikel 273f Sr, met name gezien de wens om 'ongecontroleerde bemoeienis met de prostitutie strafbaar te stellen' waarbij de toelichting spreekt over 'de pooierij buiten de vergunde seksinrichting door bijvoorbeeld loverboys […]'. De focus zou dus vooral gericht moeten zijn op de juiste interpretatie van art. 273f Sr. Zie hierover het onderzoek dat ik in 2012 deed naar jurisprudentie in mensenhandelzaken. Dat heeft geleid tot het inzicht bij zowel OM als ZM dat specialisatie in mensenhandelzaken nodig is.

Daarnaast wringt het voorstel met het uitgangspunt in het huidige prostitutiebeleid na de opheffing van het bordeelverbod in 2000. Het huidige beleid gaat uit van een scheiding tussen de begrippen prostitutie en mensenhandel. In dit voorstel wordt het (morele) uitgangspunt eigenlijk dat een prostituee niet vrijwillig werkt, tenzij het tegendeel is aangetoond. Dat kan ertoe leiden dat prostitutie gelijk wordt gesteld met mensenhandel, tenzij blijkt dat dat niet het geval is - in tegenstelling tot andere vormen van legaal werk.

Voorts wordt in het voorstel aangegeven dat rekening kan worden gehouden met de omstandigheid dat materieel gesproken geen sprake zou zijn van verwijtbaar gedrag, waarbij wordt gedacht aan het vaak genoemde voorbeeld van de echtgenoot van de prostituee die zijn vrouw met de auto naar Amsterdam rijdt 'en uit alles blijkt dat de vrouw hiermee volledig instemt.' De vraag is hoe dat laatste kan worden vastgesteld; dit lost een eventueel bewijsprobleem in zoverre op dat de bewijslast komt te liggen bij degene die zonder vergunning iemand helpt bij prostitutiewerkzaamheden.

Technisch kan ik het voorstel eveneens niet goed plaatsen. Is het de bedoeling om vergunningsverplichtingen in te voeren voor alle mensen om de prostituee heen? Dat maakt het vooral ingewikkelder. Bovendien wordt de werking van art. 273f Sr daarmee gereduceerd, iets wat slachtoffers van mensenhandel ook niet ten goede komt. Daarnaast zijn er op dit moment nog steeds gemeenten die geen prostitutie- of vergunningenbeleid hebben. Dat zou op basis van de huidige regelgeving kunnen betekenen dat mensen in die gemeenten geen vergunning kunnen krijgen dan per definitie illegaal bezig zijn, terwijl de exploita-

tie van prostitutie in die gemeente wel legaal kan zijn (onvergund) Dit maakt de wetgeving er ook niet eenvoudiger op.

Het is ook de vraag hoe het voorstel voor het instellen van een pooierverbod zich verhoudt tot de voorgestelde strafbaarstelling van exploitanten die zonder vergunning een seksbedrijf uitoefenen. De voorgestelde strafbaarstelling inzake het pooierverbod wordt voorzien in het Wetboek van Strafrecht, na het mensenhandelartikel, met een strafmaximum van drie respectievelijk acht jaar gevangenisstraf. Tegelijkertijd voorziet het wetsvoorstel Wrp in de strafbaarstelling van exploitanten die bijvoorbeeld zonder vergunning een seksbedrijf uitoefenen via de Wet op de economische delicten.

Overigens kan de stelling dat de grote meerderheid van prostituees uit het buitenland afkomstig is, niet worden onderbouwd omdat we niet alle prostitutie in beeld hebben.'

Renée Kool

'Aan de ene kant is art. 273f Sr al erg ruim, zoals nu ook weer blijkt uit de discussie over de vraag in hoeverre het laten afsluiten van telefoonabonnementen onder mensenhandel valt. Er is in dat opzicht aanleiding aan het artikel de nodige begrenzingen te stellen. Anderzijds kom ik in onderzoek ook wel de nodige haken en ogen tegen bij art. 273f Sr. En wat ik hoor van mensen die er in de praktijk mee moeten werken, dat komt overeen met wat Lemaire schrijft. Veel mensen signaleren dus problemen en daar moeten we wat mee. In zoverre voel ik wel wat voor het door Lemaire voorgestelde systeem. Het zou er volgens mij op neerkomen dat art. 273f Sr wordt behouden voor de zware gevallen; gevallen die inbreuk maken op art. 3 EVRM-rechten. Aanvullend wordt bijzondere wetgeving ingevoerd waarmee tegen de lichtere gevallen eenvoudiger kan worden opgetreden. Daarvoor bestaat een moreel en ethisch voldoende verwijt, omdat iemand zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de mogelijke gevolgen van zijn handelen in het grotere geheel. Hierbij kan een parallel getrokken worden met de systematiek van de zedendelicten tegen minderjarigen, maar ook de regelgeving bij huiselijk geweld. De uithuisplaatsing zorgt er bijvoorbeeld voor dat de overheid daar helpt waar het slachtoffer onvoldoende in staat is zichzelf uit de situatie te halen. Een combinatie van strafrecht en bestuursrecht zou ook bij deze aanscherping van de prostitutieregelgeving wellicht een goede optie zijn.

We moeten overigens niet verwachten dat het met zo'n nieuw systeem wél allemaal van een leien dakje gaat. Tegenwoordig worden te vaak verwachtingen gewekt die niet kunnen worden waargemaakt, en met name in deze context is evident dat we de zee niet in tweeën kunnen delen. Het voorstel van Lemaire oogt effectief, maar dat kan ook worden gezegd van het systeem dat in 2000 is geïntroduceerd. Of het gaat werken, weten we dus gewoon niet. In ieder geval maak je zo de materiële eisen minder zwaar en komen er meer processuele ingangen. In dat verband merk ik op dat Lemaires grondfeit, dat van drie jaar, er goed uitziet, maar wel aan de voorlopige hechtenis zou moeten worden gekoppeld. Het moet mogelijk zijn om iemand uit de situatie te halen. Zijn zwaardere delict van acht jaar, daar ben ik wel wat kritischer op. En hoe het uiteindelijke voorstel ook komt te luiden, voor mij zou essentieel zijn dat in het wetgevingsproces een zware consultatieronde plaatsvindt. Zowel juridische experts als leden van de beroepsgroep zelf moeten zich hierover uitgebreid kunnen uitlaten.'

Dankwoord

Deze inventarisatie is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid & Justitie. Ik dank in dat verband drs. W.J.M. van Damme van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en mr. dr. J.B.J. van der Leij van het WODC.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de achttien respondenten voor hun bereidwillige medewerking aan deze inventarisatie.

De betreffende interviews zijn ingebed in interviews die werden gehouden in het kader van parallel lopend onderzoek naar eventuele herziening van de zedendelicten. Dit grotere onderzoek werd op het moment van schrijven nog uitgevoerd, eveneens door de vakgroep Strafrecht & Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen. Door deze werkwijze zijn de meeste mensen die betrokken zijn geweest bij het grotere zedenonderzoek, ook op enigerlei wijze betrokken geweest bij deze inventarisatie. Tegen die achtergrond verdienen ten slotte de volgende namen vermelding: mr. dr. drs. Alwin van Dijk, coauteur bij het zedenonderzoek en degene die zowel een belangrijk deel van de interviews heeft verricht als de inbedding van de inventarisatie daarin heeft gerealiseerd; Laurens Vermeulen en Wessel de Boer, onderzoeksassistenten bij het zedenonderzoek die nuttige ondersteuning hebben verleend bij de inventarisatie; en daarnaast Iris Diever, Lizzy Holtrop, Tineke Lautenbag, Marcella van Ommen, Dennis Ruitenbeek, Esther van Slooten en Mascha Tiemes, eveneens aan het zedenonderzoek verbonden onderzoeksassistenten.

Kai Lindenberg.