
Vergaderjaar 2020 - 2021

34 091 Voorstel van wet van de leden Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (Wet strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel)

H NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 18 december 2020

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

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

Gert J. Segers

1. Inleiding

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

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

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

gedwongen prostitutie. Deze leden achten het van belang dat daartoe uiteenlopende middelen worden ingezet, variërend van zachte instrumenten als bewustwording en voorlichting, tot harde strafrechtelijke en bestuurlijke middelen. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

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

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

2. Wetsvoorstel regulering sekswerk

De leden van de fractie van de **VVD** constateren dat vrijwel tegelijkertijd met de reactie van de regering op het voorlopig verslag het wetsvoorstel regulering sekswerk vrijgegeven is voor (internet)consultatie¹. In dit wetsvoorstel wordt ook nadrukkelijk de relatie met mensenhandel gelegd. De leden van de VVD-fractie willen graag van zowel de initiatiefnemers als van de regering nadere verduidelijking van de relatie tussen het initiatiefvoorstel en dit nieuwe wetsvoorstel. Daar waar in de toelichting op het wetsvoorstel regulering sekswerk wordt gesteld dat gekozen is voor een nieuw wetsvoorstel en niet voor aanpassing van het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche² en de tussentijds ingediende novelle³, omdat dat zou leiden

¹ Wetsvoorstel regulering sekswerk. Consultatieversie. Te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/sekswerk>

² Kamerstukken II, 2009-2010, 32 211, nr. 2.

³ Novelle Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche; Kamerstukken 33 885.

tot een verbrokkeld geheel, is het initiatiefvoorstel niet geïncorporeerd⁴. De leden van de VVD-fractie kunnen zich voorstellen dat daaraan formele en hoffelijkheidsoverwegingen ten grondslag liggen, maar een integrale wet maakt de wetgeving toch eenvoudiger uitvoerbaar? Of is het verschil in strafmaat voor de klant en de handhaafbaarheid van de wet de reden dat de beide voorstellen niet zijn samengevoegd?

Kennen de initiatiefnemers het wetsvoorstel dat de regering in consultatie heeft gegeven, waarbij illegale prostitutie strafbaar wordt gesteld, zo vragen de leden van de fractie van **D66**. Volgens staatssecretaris Broekers-Knol wordt degene die seks wil hebben met een prostituee wetend dat deze niet de vereiste vergunning voor sekswerk heeft, strafbaar. Bovendien wordt de pooier of sekswerkexploitant die de diensten aanbiedt van een prostituee zonder vergunning eveneens strafbaar⁵. De leden van de fractie van D66 vragen de initiatiefnemers gedetailleerd uiteen te zetten in hoeverre hun voorstel van wet iets toevoegt aan wat de regering voorstelt. Zijn er volgens de initiatiefnemers slachtoffers van mensenhandel die desondanks toch een vergunning voor sekswerk hebben kunnen verkrijgen? Indien een prostituee aan de klant een inschrijfnummer van de verkregen sekswerk-vergunning toont, zijn er dan nog situaties denkbaar dat de klant wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat de prostituee een slachtoffer van mensenhandel was? Met andere woorden, wat is een door de overheid verleende vergunning waard als die gegeven kan worden aan een slachtoffer van mensenhandel?

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

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

Initiatiefnemers begrijpen de vragen van de leden van de VVD-fractie, de D66-fractie en de CDA-fractie over de samenhang van het initiatiefwetsvoorstel met het wetsvoorstel regulering sekswerk dat de regering in voorbereiding heeft. Allereerst benadrukken de initiatiefnemers dat dit initiatiefwetsvoorstel ziet op prostituanten die gebruik maken van diensten van een slachtoffer van mensenhandel en dat wisten of ernstige reden hadden dat te vermoeden. Deze initiatiefwet heeft daarmee een eigenstandige betekenis, naast de bestaande wetgeving én de wetgeving die nog in

⁴ Wetsvoorstel regulering sekswerk. Consultatieversie. Memorie van Toelichting, blz. 2. Te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/sekswerk>

⁵ Kennismakingsgesprek staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mw. Broekers-Knol, met de Eerste Kamer d.d. 15 oktober 2019. Videoverslag te raadplegen via https://c.connectedviews.com/01/SitePlayer/eerstekamer_commissiekamer?session=31869

ontwikkeling is en zich richt op de vergunde sector. In reactie op de vragen van bovengenoemd fracties merken de initiatiefnemers op dat in de brief van 14 oktober 2019 van de minister aan de Eerste Kamer ook wordt ingegaan op deze vragen. De analyse van de minister wordt gedeeld door initiatiefnemers. Het initiatiefwetsvoorstel richt zich op de prostituant, terwijl de Wet regulering sekswerk zich (hoofdzakelijk) richt op de prostitutiesector. In de brief van de minister geeft hij dit ook aan: "De Wrs maakt het mogelijk om strafrechtelijk op te treden tegen prostitutieactiviteiten die zonder vergunning worden verricht. Dit optreden kan plaatsvinden ongeacht of sprake is van mensenhandel. Bij de opsporing en vervolging van illegale prostitutie kan ook de klant in beeld komen. Voor zover een klant misbruik maakt van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel is strafrechtelijke aanpak van de klant op grond van het initiatiefwetsvoorstel mogelijk.". Daarmee overlappen de wetsvoorstellen niet, maar versterken zij elkaar. Daarbij geeft de minister aan dat het initiatiefwetsvoorstel aansluit bij de doelstellingen van het kabinetsbeleid. Door een zelfstandige strafbaarstelling van de klant worden mogelijkheden voor politie en het openbaar ministerie voor opsporing en vervolging van seksuele uitbuiting verruimd.

Initiatiefnemers merken op dat het wetsvoorstel regulering sekswerk enkel nog in de consultatieversie in het openbaar is verschenen. Gezien de eigenstandige betekenis van dit initiatiefwetsvoorstel, ligt het voor initiatiefnemers niet in de rede om de behandeling van de Wet regulering sekswerk af te wachten. Ook in de praktijk zal het op zichzelf behandelen van dit initiatiefwetsvoorstel niet op bezwaren stuiten. Het initiatiefwetsvoorstel is een aanvulling op het huidige instrumentarium. Daarnaast vullen, zoals betoogd, beide wetsvoorstellen elkaar aan.

3. Bewijsvoering

In de beantwoording geven zowel de initiatiefnemers als de regering aan dat voor een bewezenverklaring van het voorgestelde artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) dwang niet bewezen hoeft te worden, maar dat wel vast moet komen te staan dat sprake is van een uitbuitingssituatie⁶. Daarvan zou sprake zijn als een prostituee zich bevindt in een kwetsbare situatie die de gelegenheid tot uitbuiting biedt. Begrijpen de leden van de fractie van **GroenLinks** het goed dat hiermee wordt gezegd dat geen sprake hoeft te zijn van daadwerkelijke uitbuiting, maar dat het voldoende is dat er sprake is van een situatie waarin uitbuiting zou kunnen plaatsvinden? Dit lijkt de leden van de GroenLinks-fractie wel een zeer open norm, zeker waar het gaat om een strafbaarstelling. Kunnen de regering en de initiatiefnemers hier nog eens op reflecteren? En kunnen zij voorbeelden geven van situaties waarin geen sprake is van daadwerkelijke uitbuiting, maar wel van een kwetsbare situatie die gelegenheid tot uitbuiting biedt in het licht van de door hen beoogde strafbaarstelling? En wat is de ratio van het strafbaar stellen van klanten van prostituees die niet daadwerkelijk uitgebuit worden?

Het delict mensenhandel richt zich op het strafbaar stellen van mensenhandelaren, het hier voorliggend delict richt zich op de prostituant. Om strafbaar te zijn in het kader van het voorliggend wetsvoorstel moet de prostituant weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat de prostituee slachtoffer van mensenhandel is zoals bedoeld in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, bedoelde omstandigheden, kortweg slachtoffer van mensenhandel. Met de verwijzing naar artikel 273f Sr wordt bedoeld op de aanwezigheid van een uitbuitingssituatie. Hieronder wordt verstaan dat het slachtoffer verkeert in een kwetsbare situatie die de gelegenheid tot uitbuiting

⁶ Kamerstukken I, 2018-2019, 34 091, E, blz. 6.

geeft. Voor strafbaarheid van de prostituant in de zin van het nieuwe artikel 273g Sr is niet vereist dat de klant zelf dwang heeft uitgeoefend. Om strafbaar te zijn op basis van dit wetsvoorstel hoeft die mensenhandel zelf niet bewezen te worden noch dat de prostituant die mensenhandel heeft gecreëerd of in stand houdt. Voor een bewezenverklaring van artikel 273g Sr is nodig dat de prostituant wetenschap of een ernstig vermoeden heeft dat een prostituee zich in een uitbuitingssituatie beschikbaar stelt voor seksuele dienstverlening. De memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel bevat verschillende (niet limitatieve) voorbeelden van signalen van uitbuitingssituaties/slachtofferschap van mensenhandel, waaronder uiterlijke signalen die duiden op (ernstige) mishandeling, gedragskenmerken, zoals uitingen van angst, afkeer of verdriet, het presenteren van de prostituee onder dwang of geweld en het afnemen van seksuele diensten op een verlaten industrieterrein.

Meer in het algemeen dringt zich bij de leden van de GroenLinks-fractie de vraag op hoe de delicten die met het ingediende voorstel strafbaar worden gesteld zullen worden opgespoord? Hoe verwachten de initiatiefnemers en de regering dat de delicten aan het licht zullen komen? Het lijkt immers niet waarschijnlijk dat een van de betrokkenen (klant, prostituee, uitbouter) het delict zal melden. Ook de leden van de D66-fractie hebben vragen over de opsporing.

Voor bestrijding van mensenhandel binnen de prostitutie bestaat al veel aandacht bij politie en Openbaar Ministerie. Maar versterking van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel is nodig, zo menen de initiatiefnemers. Ook met het oog op deze initiatiefwet. Daarbij gaan de initiatiefnemers er van uit dat de door de regering aangekondigde versterking van de strijd tegen mensenhandel in extra handhavingscapaciteit zal resulteren. Daarvoor is naar aanleiding van de aangenomen motie Segers/Asscher⁷ structureel tien miljoen euro extra vrijgemaakt ten behoeve van de bestrijding van mensenhandel en gedwongen prostitutie. Daarmee zijn de initiatiefnemers van mening dat er voldoende capaciteit is om binnen de kaders van de bestaande handhaving van mensenhandel het beoogd strafbaar te stellen delict op te sporen.

In de tekst van de voorgestelde strafbaarstelling wordt expliciet naar de omstandigheden vermeld in artikel 273f, eerste lid, onder 1, van het WvSr verwezen. In de memorie van antwoord merken de initiatiefnemers op dat voor een bewezenverklaring van hun voorgestelde strafbaarstelling geen bewezenverklaring van alle bestanddelen van artikel 273f, eerste lid, onder 1, van het WvSr, is vereist. "Dwang hoeft niet bewezen te worden. Wel moet komen vast te staan dat er sprake is van een uitbuitingssituatie. Hiervan is sprake als een prostitué zich bevindt in een kwetsbare situatie die de gelegenheid tot uitbuiting geeft"⁸. De leden van de **D66**-fractie vragen de initiatiefnemers nog eens uitgebreid uiteen te zetten waarom zij seks met een slachtoffer van mensenhandel strafbaar stellen, terwijl zij vervolgens stellen dat niet bewezen hoeft te worden dat de prostituee slachtoffer van mensenhandel is. Is dat niet innerlijk tegenstrijdig? Stel dat het delict van artikel 273f, eerste lid, onder 1, van het WvSr, niet bewezen kan worden (omdat de vereiste omstandigheden niet bewezen kunnen worden geacht), zijn er dan situaties denkbaar dat de prostituant op basis van de voorgestelde strafbaarstelling wel veroordeeld wordt?

⁷ Kamerstuk 35 300 nr. 25.

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

In reactie op deze vraag verwijzen de initiatiefnemers naar het bovenstaande antwoord op vergelijkbare vragen van de fractie van GroenLinks en naar de antwoorden van de regering op deze vragen.

De indieners schrijven dat hun voorstel in nauw overleg met diegenen bij de politie, het Openbaar Ministerie en in de hulpverlening die in de praktijk bezig zijn met de bestrijding van mensenhandel, tot stand is gekomen⁹. Hebben deze praktijkmensen zich ook over de juridische details van het wetsvoorstel uitgelaten? Is de veronderstelling juist dat deze adviseurs hebben geadviseerd ten aanzien van het oorspronkelijke wetsvoorstel van de initiatiefnemers (redelijk vermoeden van schuld bij de prostituant) en niet ten aanzien van het in een later stadium gewijzigde wetsvoorstel (ernstig vermoeden van schuld), zo vragen de leden van de D66-fractie. Kan de rechtspraak de door sommigen geconstateerde lacune in de aanpak van seksuele uitbuiting bij mensenhandel bestrijden met de door de initiatiefnemers bij nota van wijziging ingebrachte verzwaring van de bewijslast, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De aanname van de leden van de D66-fractie dat het politie, het Openbaar Ministerie en anderen hebben geadviseerd over het oorspronkelijke wetsvoorstel is juist. Zoals in de Memorie van Toelichting is uiteengezet is de strekking van de wet in overeenstemming met bijvoorbeeld de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen op dit punt. De Nationaal Rapporteur heeft aanbevolen te voorzien in een aparte strafbaarstelling van de prostituant die gebruik maakt van de diensten van uitgebuite prostitué(e)s. Het doel en de strekking van het initiatiefwetsvoorstel zijn ongewijzigd. Door een zelfstandige strafbaarstelling van de klant worden mogelijkheden voor politie en het openbaar ministerie voor opsporing en vervolging van seksuele uitbuiting verruimd. Over de aanscherping van de bewijslast door het wijzigen van het oorspronkelijk redelijke vermoeden van schuld tot een ernstig vermoeden van schuld hebben deze organisaties zich daarna niet expliciet uitgelaten.

In de memorie van antwoord stellen de initiatiefnemers dat op grond van de voorgestelde strafbaarstelling de politie en het Openbaar Ministerie meer mogelijkheden zullen hebben de mogelijke uitbuitingssituatie te onderzoeken en te vervolgen¹⁰. De leden van de D66-fractie vragen waarom de initiatiefnemers dit denken. Ook zonder het voorstel kan een prostituant zich toch tot de politie wenden? Aan dit wetsvoorstel zijn toch geen extra opsporingsbevoegdheden verbonden? Stel dat prostituanten een melding doen bij Meld Misdaad Anoniem, dan wordt hun anonimiteit gegarandeerd. De politie zal dus niet met de melder in contact kunnen treden. Is het dan niet zo dat een eventueel politieonderzoek naar slachtofferschap van mensenhandel ernstig wordt bemoeilijkt om het bewijs daarvan rond te krijgen?

Zoals gesteld in de memorie van antwoord, hebben politie en OM aangegeven deze strafbaarstelling hard nodig te hebben en hier goed mee uit de voeten te kunnen. De initiatiefnemers wijzen erop dat het huidige artikel 273f lid 1, sub 6 Sr op dit moment problemen oplevert met handhaafbaarheid en vervolging. Deze problemen lossen initiatiefnemers met het voorgestelde artikel 273g Sr zoveel als mogelijk op.

4. Meldingsbereidheid

⁹ Kamerstukken I, 2018-2019, 34 091, E, blz. 3

¹⁰ Kamerstukken I, 2018-2019, 34091, E, blz. 12

De antwoorden van de initiatiefnemers ten aanzien van de veronderstelde meldingsbereidheid¹¹ bij klanten van prostituees die mogelijke signalen van mensenhandel waarnemen overtuigen de leden van de **GroenLinks**-fractie nog niet. De initiatiefnemers gaan er kennelijk van uit dat de bereidheid om (anoniem) te melden niet wordt beïnvloed door de eigen strafbaarheid van klanten; zij maken zich hier althans geen zorgen over. Sterker nog, zij zijn er van overtuigd dat de strafbaarstelling zorgt voor meer bewustwording, en daarmee een hogere meldingsbereidheid¹². Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarop hun overtuiging is gebaseerd, en waarom deze overtuiging meer is dan *wishful thinking*?

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

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

In de memorie van antwoord noemen de initiatiefnemers de prostituanten die een melding overwegen van het misdrijf dat zij zelf gepleegd hebben, bondgenoten¹³. De initiatiefnemers 'gaan er van uit' dat hun voorgestelde strafbaarstelling de prostituant meer doet stilstaan bij de noodzaak om te melden. Kunnen de initiatiefnemers aangeven op grond van welke feiten en omstandigheden zij deze aanname doen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Voor de initiatiefnemers staat de bescherming van slachtoffers van mensenhandel voorop. Op dit moment blijven prostituanten buiten beeld bij de aanpak van mensenhandel. Dit initiatiefwetsvoorstel gaat hier verandering in brengen door het strafbaar te stellen om gebruik te maken van de diensten van deze slachtoffers. Hiermee worden van prostituanten, net als de overheid en exploitanten van prostitué(e)s, bondgenoten gemaakt in de strijd tegen mensenhandel. Daarmee beogen de initiatiefnemers te voorkomen dat geprofiteerd wordt van slachtoffers van mensenhandel en uiteindelijk dat er minder mensen slachtoffer worden van mensenhandel. Daar gaat het de indieners om. Verzoeken tot strafbaarstelling van prostituanten

¹¹ Kamerstukken I, 2018-2019, 34 091, E, blz. 7-8.

¹² Kamerstukken II, 2009-2010, 32 211, nr. 3, blz. 3.

¹³ Kamerstukken I, 2018-2019, 34 091, E, blz. 12.

kwamen eerder al van het Openbaar Ministerie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Ook in een uitspraak van een rechter is hierop al eens gehint. De indieners wensen hier nu in te voorzien om zo bij te dragen aan de strijd tegen mensenhandel.

De manier waarop deze wet bijdraagt aan de aanpak van deze vorm van mensenhandel is onder andere preventie door bewustwording. Door de strafbaarstelling worden de prostituanten voorzien van verantwoordelijkheid jegens slachtoffers van mensenhandel. Die verantwoordelijkheid zal leiden tot bewustwording bij prostituanten waarbij zij worden geacht om signalen van uitbuiting te herkennen en daarnaar te handelen. Dit zal er concreet toe kunnen leiden dat prostituanten bij het herkennen van de signalen van mogelijke uitbuiting afzien van het afnemen van seksuele handelingen en de verdachte situatie melden bij instanties. Dat is de belangrijkste bijdrage van deze wet, het voorkomt dat slachtoffers van mensenhandel nogmaals slachtoffer worden. Op dit moment is er in de praktijk namelijk geen toereikende strafrechtelijke mogelijkheid om deze prostituanten te vervolgen en komen profiteurs er mee weg. Dat is onrechtvaardig en fout. Initiatiefnemers beogen met dit voorstel nieuwe slachtoffers te voorkomen.

Daarnaast kan het zijn dat prostituanten zich pas na het verrichten van seksuele handelingen realiseren dat er mogelijk sprake was van uitbuiting. De fracties van D66 en GroenLinks vragen of de initiatiefnemers verwachten dat de prostituanten in een dergelijk geval alsnog melding zullen maken. Het is inderdaad niet uit te sluiten dat prostituanten zich laten afschrikken door een eventuele strafbaarstelling. Maar ook voor die groep prostituanten is er de mogelijkheid tot het anoniem melden van een verdachte situatie waarin mogelijk sprake is van een slachtoffer van mensenhandel. Meld Misdaad Anoniem zal alleen die klachten behandelen waarvan de melders ook daadwerkelijk anoniem zijn en hun identiteit op generlei wijze kan worden achterhaald. En ook deze anonieme meldingen kunnen wel degelijk bijdragen aan de bevrijding van de slachtoffers uit hun uitbuitingssituatie. Want het zal er in ieder geval toe leiden dat de Politie en het Openbaar Ministerie een onderzoek kunnen starten naar een situatie en uiteindelijk tot het beëindigen van een uitbuitingssituatie. Het is ook uiteindelijk aan die organisaties om de bewijslast rond te krijgen en niet aan de melders. De initiatiefnemers concluderen dat ook in die gevallen waarin de prostituant niet het uitsluitende bewijs kan of wil leveren, deze wetswijziging wel degelijk kan bijdragen aan het verminderen van mensenhandel, het uiteindelijke doel van deze wet.

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat de onderhavige strafbaarstelling zal leiden tot juist minder meldingen. De initiatiefnemers zijn van het tegendeel overtuigd. Zoals hierboven uiteengezet zal de strafbaarstelling tot meer bewustwording gaan leiden. Daarbij worden profiteurs ontmoedigd seksuele handelingen te verrichten met slachtoffers van mensenhandel. Dat deze bewustwording daaraan bijdraagt blijkt uit het succes van de campagne die Meld Misdaad Anoniem voerde in 2014 en 2015. Door die succesvolle campagne nam het aantal meldingen toe met maar liefst 32%. En onder die melders bevonden zich dus ook klanten. Ook een vergelijkbare campagne in 2016 leidde tot meer meldingen. Dit wetsvoorstel laat klanten meer stilstaan bij de positie van slachtoffers van mensenhandel en dit kan uiteindelijk bijdragen aan het opsporen en voorkomen ervan. Het aantal meldingen van mensenhandel is namelijk nog altijd erg laag. Het aantal meldingen zou daarom wat de initiatiefnemers betreft één van de onderwerpen moeten zijn die na drie jaar geëvalueerd moeten worden.

De initiatiefnemers zijn er van overtuigd dat de initiatiefwet een positieve bijdrage levert door bewustwording. Daarmee worden nieuwe slachtoffers van mensenhandel voorkomen. Eerdere

campagnes hebben het succes van betere bewustwording reeds aangetoond. En hoewel de initiatiefnemers erkennen dat anonieme meldingen niet ideaal zijn, is ook Meld Misdaad Anoniem een middel om bij te dragen aan de strijd tegen deze ernstige vorm van criminaliteit.

5. Culpa

In hun antwoord zetten de initiatiefnemers uiteen waarom is gekozen voor een schuldvariant, en niet volstaan zou kunnen worden met de mogelijke opzet¹⁴. Deze uiteenzetting overtuigt de leden van de **GroenLinks**-fractie niet. Omvat het willens en wetens negeren van signalen van mensenhandel niet het ontkennen van mensenhandel ondanks evidente signalen?

In de memorie van antwoord geven de initiatiefnemers een uitgebreide verhandeling over de schuldvariant 'ernstige reden hebben te vermoeden dat'¹⁵. Dit roept een aantal nadere vragen bij de leden van de **D66**-fractie op. Uit de praktijk zijn situaties bekend dat iemand het slachtoffer van mensenhandel is (bijvoorbeeld in het land van herkomst wordt voorgespiegeld in Nederland gewoon in de horeca te komen werken), maar eenmaal hier wordt de persoon in kwestie vreselijk uitgebuit. Zij onttrekt zich hier aan en kiest er vervolgens voor om in de prostitutie te gaan werken om geld aan de familie in het land van herkomst over te kunnen maken. Het staat vast dat de vrouw in dit voorbeeld slachtoffer is van mensenhandel. Stel dat zij deze achtergrond aan de prostituant vertelt. Volgens de strafbaarstelling is de prostituant dan strafbaar, want hij wist dat hij te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel. Maar het sekswerk in dit voorbeeld is (min of meer) vrijwillig. Waarom wordt de prostituant in de ogen van de initiatiefnemers dan toch strafbaar geacht? Zij stellen toch dat zij niet het Zweedse model (een prostituant is sowieso strafbaar) willen invoeren?

In antwoord op bovenstaande vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en D66 zouden de initiatiefnemers als volgt willen antwoorden. Hoewel voorwaardelijke opzet en de gekozen schuldvariant in het kader van dit wetsvoorstel dicht bij elkaar kunnen komen omdat de opzet tot het plegen van het in dit wetsvoorstel opgenomen delict ook voorwaardelijke opzet kan zijn, achten de initiatiefnemers ook een schuldvariant nodig. In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinksfractie of het willens en wetens negeren van signalen van mensenhandel niet het ontkennen van mensenhandel ondanks evidente signalen omvat zouden de initiatiefnemers als volgt willen antwoorden. In het geval de dader dergelijke signalen negeert en daar onverschillig tegenover zou staan in de zin dat hij de kans dat hij te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel op de koop toeneemt, is er sprake van opzet. Echter een dader kan ook willens en wetens dergelijke signalen negeren terwijl er dan toch geen sprake van voorwaardelijke opzet hoeft te zijn: indien die dader niet onverschillig staat tegenover de vraag of de seksuele diensten verleend worden door een slachtoffer van mensenhandel en hij weet dat er een kans bestaat dat hij te maken zou krijgen met een dergelijk slachtoffer waarbij vanuit gaat dat dat niet het geval zou zijn, is er geen sprake van opzet maar van schuld. Naar de mening van de initiatiefnemers moet niet alleen de dader die bewust onverschillig staat ten opzichte van het slachtofferschap van mensenhandel strafbaar worden (opzet), maar ook degene die bewust niet te missen signalen van mensenhandel negeert (schuld). De initiatiefnemers achten ook een dergelijk handelen of juist gebrek daaraan dermate laakbaar dat het strafbaar zou moeten worden. Door alleen een opzetvariant in het wetsvoorstel op te nemen, zelfs al is dat ook voorwaardelijke opzet, zou onvoldoende rekening kunnen worden gehouden met het slachtofferschap van mensenhandel. Het is immers niet gemakkelijk aantoonbaar dat de dader onverschillig zou hebben gestaan ten aanzien

¹⁴ Kamerstukken I, 2018-2019, 34 091, E, blz. 8-11.

¹⁵ Kamerstukken I, 2018-2019, 34 091, E, blz. 10-11.

van het slachtofferschap, dat een dader wist dat er een aanmerkelijke kans aanwezig was dat de prostituee in kwestie slachtoffer van mensenhandel was en die kans op de koop toe nam. Daarbij komt dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel er bij de schuldvariant nog vanuit werd gegaan van het hebben van een redelijk vermoeden van slachtofferschap. Op verzoek van de GroenLinks-fractie in de Tweede Kamer is dit aangepast door in plaats van een redelijk vermoeden een ernstig vermoeden van mensenhandel in het nu voorliggend wetsvoorstel op te nemen. Daarmee is er sprake van strafbaarheid als er sprake is van voor ieder weldenkend mens niet te missen signalen van slachtofferschap en wordt voorkomen dat de dader alleen vanwege lichte onoplettendheid bestraft zou kunnen worden.

6. Reikwijdte van het initiatiefvoorstel

In hun antwoord geven de initiatiefnemers aan dat het ontbreken van een afzonderlijke strafbaarstelling zoals zij die voorstellen in de praktijk als een gemis wordt ervaren¹⁶. Kunnen zij dit nader concretiseren, zowel voor wat betreft ‘de mensen die in de praktijk bezig zijn met de bestrijding van mensenhandel’ die dit zouden aangeven, als de concrete situaties waarin zij in die praktijk tegen aan zijn gelopen waarin vervolging niet mogelijk bleek terwijl dat met het voorliggende wetsvoorstel wel mogelijk zou zijn, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie.

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

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

De leden van de fractie van het CDA stellen terecht dat de initiatiefnemers zich met dit wetsvoorstel richten op de klanten van slachtoffers van mensenhandel. Het klopt dat bij de vervolging en bestrijding van mensenhandel de focus ligt bij het aanpakken van de aanbodkant.

In het Wetboek van Strafrecht is het uitbuiten van personen die tegen betaling seksuele handelingen verrichten expliciet strafbaar gesteld. Dergelijke uitbuiting geldt als een vorm van mensenhandel. Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht stelt zowel het uitbuiten strafbaar als het voordeel trekken uit deze uitbuiting. Zoals in de memorie van toelichting uitgebreid aan de orde is gekomen, blijkt uit wetenschappelijke analyse (de quickscan)¹⁷ dat het niet waarschijnlijk is dat ook klanten van prostitué(e)s, die gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel, onder het huidige in artikel 273f geformuleerde begrip ‘voordeel trekken’ kunnen vallen. Ook het College van Procureurs-Generaal onderschrijft deze uitkomst van de quickscan en stelt dat onderzoek heeft uitgewezen dat deze klant met het huidig strafrechtelijk instrumentarium niet succesvol vervolgd kan worden voor dit strafwaardige gedrag. Er dient dus in de praktijk ingezet te worden op de

¹⁶ Kamerstukken I, 2018-2019, 34 091, E, blz. 3.

¹⁷ ‘Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid’, mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014

verantwoordelijkheid van de klant, zowel voor wat betreft de strafrechtelijke aansprakelijkheid, alsmede het melden van misstanden. Zodoende krijgen politie en justitie meer armslag in de strijd tegen mensenhandel en de aanpak van de misstanden in de prostitutiebranche, aldus het college van Procureurs-Generaal in haar 'Advies initiatiefwetgeving strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel'. Uit de quickscan volgt tevens dat het voorstel waarmee naar de mening van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel de prostituant strafbaar zou moeten worden – en waarop het voorliggende wetsvoorstel mede gebaseerd is – wel de volledige dekking zou bieden. Deze quickscan laat daarmee zien dat dit wetsvoorstel toegevoegde waarde heeft. De Nationaal rapporteur onderschrijft dan ook de strafbaarstelling van dit wetsvoorstel. 'Een effectieve aanpak van mensenhandel beoogt ook dat de vraagzijde van de prostitutiebranche niet wordt ontzien. Het zou daarom goed zijn als wordt strafbaar gesteld degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een ander tegen betaling terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander daartoe is gedwongen of bewogen', zo stelt de Nationaal Rapporteur onder andere in de negende rapportage mensenhandel.¹⁸

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

Het ligt niet voor de hand dat de beantwoording van de vraag anders wordt, met het aangekondigde wetsvoorstel. De voorgenomen strafbaarstellingen niet lijken toegesneden op de prostitutiecontext, waarin iemand zich beschikbaar stelt voor seks tegen betaling.

7. Overig

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

De initiatiefnemers delen het belang dat de leden van de fractie van Forum voor Democratie hechten aan het voorkomen van mensenhandel. Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt de klant die misbruik maakt van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel strafbaar. Hiermee wordt een extra stap gezet in het voorkomen van mensenhandel. De initiatiefnemers hebben daarbij kennis genomen van de bezorgdheid van de leden van de fractie van Forum voor Democratie met betrekking tot de toenadering tot Albanië.

¹⁸ https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/negende-rapportage-mensenhandel-2013-print-versie_tcm23-34735.pdf, p. 19.

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