

Vergaderjaar 2014–2015

**34 091**

## **Voorstel van wet van de leden Segers, Rebel en Kooiman tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

<b>Algemeen deel</b>	<b>1</b>
1. Inleiding	1
2. Achtergrond	2
3. Wenselijkheid	3
4. Huidig strafrechtelijk instrumentarium	4
5. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	8
6. Financiële paragraaf	10
<b>Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>11</b>

### **ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling van degene die seksuele handelingen verricht met een prostitué(e) terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, dat wil zeggen een slachtoffer van mensenhandel is.

Dit wetsvoorstel staat in het kader van de strijd tegen gedwongen prostitutie en mensenhandel. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen heeft in verschillende rapportages aangegeven dat, als het gaat om mensenhandel, de prostitutiebranche kwetsbaar is.<sup>1</sup> Die constatering vraagt om handelen, ook van de wetgever. Mensenhandel is moderne slavernij. Het vormt een ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit en levert aldus een schending van mensenrechten op. In artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is het verbod op mensenhandel expliciet neergelegd. Dat verbod volgt ook uit artikel 4 van het Europees Verdrag voor de

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, «Mensenhandel, negende rapportage van de Nationaal rapporteur» (Den Haag, 2013), 55.

Rechten van de Mens (EVRM). Het is vanwege de omvang en ernst van deze mensenrechtenschending dat het kabinet Rutte-Asscher zich in zijn regeerakkoord heeft voorgenomen om «mensenhandel en de daaraan gerelateerde prostitutie harder te zullen bestrijden».

De prostituant, ook wel klant, die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat een prostitué(e) die ouder is dan achttien slachtoffer is van mensenhandel en desondanks gebruik maakt van diens seksuele diensten draagt bij aan de instandhouding van een netwerk van uitbuiting en mensenhandel en is op dit moment niet strafbaar. Bij de aanpak van gedwongen prostitutie wordt in ons land het zogenaamde barrièremodel gehanteerd, waarbij zoveel mogelijk drempels worden opgeworpen tegen uitbuiting en dwang in de prostitutie. Daarbij hebben alle betrokkenen een verantwoordelijkheid en kan, naar de overtuiging van de initiatiefnemers, die van de klant niet buiten beschouwing blijven. Wet- en regelgeving in de strijd tegen mensenhandel heeft in korte tijd vele aanpassingen gekend waarin de ernst van dit misdrijf tot uitdrukking komt. Hierbij is nauwelijks een rol weggelegd voor de klant. De initiatiefnemers introduceren daarom met dit wetsvoorstel een strafbaarstelling van de klant die gebruik maakt van de diensten van een prostitué(e) terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat sprake is dwang.

## 2. Achtergrond

Prostitutie is in Nederland toegestaan. Elke persoon ouder dan achttien mag seksuele diensten tegen betaling verlenen, mits dat vrijwillig en legaal plaatsvindt. Er is echter ook sprake van gedwongen prostitutie en van mensenhandel. Vrouwen en mannen worden tegen hun wil uitgebuit bij het aanbieden van seksuele diensten. De meeste meldingen van mensenhandel in ons land zijn gerelateerd aan de prostitutiebranche.<sup>2</sup> Daarbij komt dat mensenhandel zich in het verborgene afspeelt en slachtoffers lang niet altijd melding maken van de uitbuiting. Signalen van uitbuiting worden door de betrokken handhavers of hulpverleners ook nog niet altijd opgemerkt. Een groot deel van de slachtoffers komt oorspronkelijk van buiten Nederland, niet zelden uit een samenleving waar politie en justitie eerder gewantrouwd worden dan vertrouwd. Met andere woorden, het probleem van mensenhandel en gedwongen prostitutie is zeer waarschijnlijk nog groter dan wat we uit de registratie van meldingen kunnen opmaken. In de Criminaliteitsbeeldanalyse Seksuele uitbuiting 2012 van de politie is er sprake van dat 55% van de prostitué(e)s slachtoffer van seksuele uitbuiting is. Deze complexe en zorgwekkende realiteit motiveert de initiatiefnemers om mede door middel van dit wetsvoorstel op te komen voor de bescherming van de vrijheid en waardigheid van slachtoffers van mensenhandel en om politie en Openbaar Ministerie meer mogelijkheden te geven in hun strijd tegen het genoemde onrecht.

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. Recente, wetenschappelijke analyse («de quickscan»)<sup>3</sup> laat zien 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

<sup>2</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen Mensenhandel in en uit beeld II. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2009–2013, p. 10.

<sup>3</sup> «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014.

«voordeel trekken» kunnen vallen. Deze quickscan laat daarmee zien dat dit wetsvoorstel toegevoegde waarde heeft. In paragraaf 4 zal dit verder worden toegelicht, maar kortheidshalve zij hier opgemerkt dat in het huidige strafrecht geen sprake is van een afzonderlijke strafbaarstelling van klanten die weet hebben (of redelijkerwijs moeten hebben) van een uitbuitingssituatie van een prostitué(e). Daarin voorziet dit wetsvoorstel, waarbij van een expliciete strafbaarstelling bovendien een duidelijker normatieve werking uitgaat dan van de huidige bepalingen. De maatschappelijke afkeuring van het criminele gedrag wordt door deze expliciete strafbaarstelling duidelijk tot uitdrukking gebracht. Dit draagt ook bij aan een grotere bewustwording bij prostituanten die gebruik maken van diensten van slachtoffers van mensenhandel. De initiatiefnemers spreken de verwachting en hoop uit dat deze strafbaarstelling ook een aanmoediging zal zijn voor klanten om misstanden te melden, zodat dwang en uitbuiting sneller en beter bestreden kunnen worden.

Tegelijk hechten de initiatiefnemers eraan op te merken dat een strafrechtelijke aanpak van gedwongen prostitutie slechts een onderdeel is van het veel omvattender beleid in dezen. Strafrecht is een aanvulling op de inzet van overheden, hulpverleners en anderen die gericht is op de bescherming van de gezondheid, de vrijheid en het welbevinden van iedereen die werkzaam is in de prostitutie. Dit wetsvoorstel is dus ook niet *de* oplossing tegen dwang en uitbuiting, maar wel een welkome aanvulling op alle andere inspanningen met ditzelfde doel.

### **3. Wenselijkheid**

Het ontbreken van een afzonderlijke strafbaarstelling van diegenen die gebruik maken van de diensten van een prostitué(e) terwijl zij weten of hadden moeten weten dat die persoon slachtoffer is van mensenhandel, wordt in de praktijk als een gemis ervaren. Verschillende betrokkenen hebben gepleit voor deze strafbaarstelling. Zo stelt artikel 18, vierde lid, van EU-richtlijn 2011/36/EU (inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan enz.) dat lidstaten maatregelen dienen te overwegen, houdende de strafbaarstelling van het gebruik maken van diensten in de wetenschap dat de betrokkene slachtoffer is van mensenhandel. Daarmee ligt dit wetsvoorstel in het verlengde van dit onderdeel van deze EU-richtlijn.

Inzake de implementatie van de genoemde EU-richtlijn 2011/36/EU schrijft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie in 2011: «Het is echter wel een aandachtspunt dat een klant van een geregistreerde sekswerker terwijl hij weet dat deze slachtoffer is van mensenhandel, thans niet strafbaar is. Een dergelijke strafbaarstelling hoort mijns inziens thuis in het Wetboek van strafrecht als misdrijf. Ik meen dat de implementatie van de richtlijn kan worden aangegrepen om de introductie van een dergelijke strafbepaling te heroverwegen.»

Recenter heeft de Nationaal Rapporteur in haar Negende rapportage «Mensenhandel» haar pleidooi herhaald: «Het tegengaan van mensenhandel in de seksindustrie is niet alleen gebaat bij maatregelen die het oog hebben op de aanbodzijde. Evenzeer is het van belang dat aan de vraagzijde het besef groeit dat de prostitutiebranche kwetsbaar is voor misstanden. De kwetsbaarheid van de branche maakt dat er een grotere verantwoordelijkheid ligt bij de gebruikers van de diensten in die branche. Het is daarom goed als klanten van prostitué(e)s meer betrokken raken bij de signalering van mensenhandel en deze signalen doorgeven. Er zijn gevallen waarbij een klant gebruik maakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel terwijl hij wist of had kunnen weten dat het

een slachtoffer betref. Een aparte strafbaarstelling is vereist voor de klant die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitu(é)e terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen en dus slachtoffer is van mensenhandel.»<sup>4</sup>

Ook in internationaal verband is er al op gewezen dat Nederland maatregelen dient te nemen ten aanzien van de aanpak van mensenhandel voor wat betreft de vraagzijde. Dat concluderen onderzoekers van de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), een onderdeel van de Raad van Europa, in hun recente rapportage over Nederland. Zij stellen dat er ruimte is voor verbetering in de bestrijding van mensenhandel en dat daarin de mensen die gebruik maken van de diensten van slachtoffers ontmoedigd moeten worden. Onder andere vraagt GRETA «the Dutch authorities to consider making clearer the criminalisation of the use of services of a victim of THB with the knowledge that the person is a victim of THB» (THB: Trafficking in Human Beings).<sup>5</sup>

Daarnaast hebben gesprekken met betrokkenen van het Openbaar Ministerie, de politie en hulpverlenersorganisaties de initiatiefnemers versterkt in de overtuiging dat dit wetsvoorstel wenselijk is en toegevoegde waarde heeft. Het waren gesprekken met deze vertegenwoordigers vanuit de praktijk die hen hebben aangemoedigd dit wetsvoorstel in te dienen.

#### **4. Huidig strafrechtelijk instrumentarium**

De aanpak van mensenhandel speelt zich af op terreinen als preventie, bestrijding, internationale (strafrechtelijke) samenwerking en bijstand aan slachtoffers en hun familie. Hierbij werken overheden en andere instanties samen. De strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel is een noodzakelijk sluitstuk in die aanpak.<sup>6</sup>

##### *Artikel 273f, eerste lid, sub 6°, van het Wetboek van Strafrecht*

Voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel baseert het Openbaar Ministerie zich op artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.<sup>7</sup> In het hierop gebaseerde vervolgingsbeleid komt echter de prostituant als dader niet als zodanig voor. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de prostituant wordt soms in verband gebracht met art 273f, eerste lid, sub 6°, van het Wetboek van Strafrecht: «degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander.» Alleen wanneer de prostituant weet dat hij of zij een lagere prijs betaalt voor de prostitu(é)e omdat hij of zij slachtoffer is van uitbuiting, maakt hij of zij zich in beginsel schuldig aan de zojuist genoemde strafbepaling. Er wordt gesproken over opzettelijk profiteren van uitbuiting van een ander. Uit het opzetvereiste volgt dat de dader zich in ieder geval bewust moet zijn van de relevante omstandigheden waaruit uitbuiting voortvloeit.<sup>8</sup> Van het profijtvereiste geeft het Openbaar Ministerie in de Aanwijzing Mensenhandel geen voorbeelden.

<sup>4</sup> Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, «Mensenhandel, negende rapportage van de Nationaal rapporteur» (Den Haag, 2013), 317, 318.

<sup>5</sup> GRETA Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings Report concerning the implementation of the Council of Europe. Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, Straatsburg 2014.

<sup>6</sup> «Preadviezen 2010, De materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel», Marnix Alink en Just Wiarda, p. 254.

<sup>7</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/TweedeBoek/TitelXVIII/Artikel273f/geldigheidsdatum\\_22-08-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/TweedeBoek/TitelXVIII/Artikel273f/geldigheidsdatum_22-08-2014)

<sup>8</sup> «Preadviezen 2010, De materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel», Marnix Alink en Just Wiarda, p. 228.

Er wordt alleen benadrukt dat het «profijt» de aandacht heeft: «Indien het opsporingsonderzoek daarvoor voldoende basis biedt, dient het tot vervolging te leiden. Dat geldt voor alle daders, zowel degenen die iemand in een toestand van uitbuiting brengt als degenen die voordeel trekt van de uitbuiting.»<sup>9</sup>

Gezien het feit dat onduidelijk is of de bestaande wettelijke bepalingen in het Wetboek van Strafrecht voldoende waarborgen bieden om slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie beschermen, is op verzoek van de fracties van PvdA en VVD een onafhankelijke juridische quickscan uitgevoerd, waarin onderzocht is «of het huidige mensenhandelartikel volstaat in de aanpak van klanten die gebruikmaken van seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel».<sup>10</sup> Deze quickscan is gedaan in «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid» van mr. dr. Kai Lindenberg. In het concluderend hoofdstuk daarvan wordt nader ingegaan op de interpretatie van artikel 273f, eerste lid, sub 6°, van het Wetboek van Strafrecht, met name van de zinsnede «degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander». De auteur wijst er op dat de wetsgeschiedenis en uitleg van onderdelen van het misdrijf, niet tot een eenduidige interpretatie van het misdrijf hebben geleid. Er worden vijf verschillende interpretaties geschetst aan de hand van de wetshistorie, aan de hand van de uitleg van het bestanddeel «voordeel trekken» (moet er sprake zijn van een bestendige rol in de uitbuitingssituatie of moet er sprake zijn van concreet voordeel) en aan de hand van uiteenlopende interpretaties ten aanzien van het schuldverband (moet er sprake zijn van opzet in de zin van «wetenschap» of voldoet het redelijkerwijs vermoeden van de uitbuiting). Aan de hand van zes casussen van prostituanten die op verschillende wijze kennis van de uitbuitingsituatie hebben of zouden moeten hebben, daar al dan niet voordeel uit trekken, beschrijft de auteur bij iedere interpretatie op welke wijze bij ieder van de zes casussen er sprake zou kunnen zijn van strafbaarheid op grond van artikel 273f, eerste lid, sub 6°, van het Wetboek van Strafrecht. Het resultaat daarvan is schematisch in onderstaande tabel uit de quickscan weergegeven.

In het geval dat zowel een casus als een interpretatie leidt tot mogelijke strafbaarheid is sprake van «dekking» en wordt dat in de tabel met een vinkje weergegeven.

<sup>9</sup> Aanwijzing Mensenhandel van 21 mei 2013, Stcrt. 2013, nr. 16816 (i.w.tr. op 1 juli 2013).

<sup>10</sup> Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 31 oktober 2013, over mensenhandel en prostitutie, (Kamerstukken II 2013/14, 28 638, nr. 108).

Tabel 1: Interpretaties van artikel 273f, eerste lid, sub 6°, van het Wetboek van Strafrecht en de bijbehorende dekking van bepaalde casussen.<sup>1</sup>

Interpretatie en bijbehorende dekking van art. 273f lid 1, sub 6° Sr <i>'degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander'</i>					
	interpr. A	interpr. B	interpr. C	interpr. D	interpr. E
<b>Casus prostituant<sup>1</sup></b>	Wetsgeschiedenis duidt alleen op daders die 'exploitanten' of 'uitbaters van de uitbuiting' kunnen worden genoemd	'Voordeel trekken': bestendige rol vereist  Schuldverband: alleen wetenschap van uitbuiting volstaat	'Voordeel trekken': bestendige rol vereist  Schuldverband: Culpa uitbuiting volstaat	'Voordeel trekken': concreet voordeel vereist  Schuldverband: Alleen wetenschap van uitbuiting volstaat	'Voordeel trekken': concreet voordeel vereist  Schuldverband: Culpa uitbuiting volstaat
<b>Casus 1</b> Zeer frequent bezoek Wetenschap uitbuiting Concreet voordeel	✓ x	✓ x	✓ x	✓	✓
<b>Casus 2</b> Zeer frequent bezoek Wetenschap uitbuiting Geen concreet voordeel	✓ x	✓ x	✓ x	x	x
<b>Casus 3</b> Eenmalig bezoek Wetenschap uitbuiting Concreet voordeel	x	x	x	✓	✓
<b>Casus 4</b> Eenmalig bezoek Wetenschap uitbuiting Geen concreet voordeel	x	x	x	x	x
<b>Casus 5</b> Eenmalig bezoek Alleen culpa uitbuiting Concreet voordeel	x	x	x	x	✓
<b>Casus 6</b> Eenmalig bezoek Alleen culpa uitbuiting Geen concreet voordeel	x	x	x	x	x

<sup>1</sup> «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014, p. 73.

Uit de quickscan volgt dat bij veel casussen geen sprake is van een dekking. Alleen in de meer evidente vormen van uitbuiting zoals in casus 1 en in mindere mate casus 2 biedt de genoemde bepaling uit het Wetboek van Strafrecht voldoende dekking om te kunnen concluderen dat het slachtoffer van de uitbuiting daardoor kan worden beschermd. In minder evidente gevallen van uitbuiting, waarbij óf geen wetenschap was óf geen concreet voordeel werd getrokken, biedt artikel 273f, eerste lid, sub 6°, van het Wetboek van Strafrecht onvoldoende dekking. Hieruit volgt

dat naar de mening van de initiatiefnemers deze wettelijke bepaling onvoldoende bescherming biedt. Uit de quickscan volgt<sup>11</sup> dat het voorstel waarop naar de mening van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel de prostituant strafbaar zou moeten worden – daarop is het voorliggende wetsvoorstel mede gebaseerd – wel de volledige dekking zou bieden.

Bij de bestrijding van misstanden in de prostitutie zou de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche<sup>12</sup> een rol kunnen spelen. Dat wetsvoorstel beoogt de invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf per 1 januari 2015. Naar aanleiding van de aangenomen motie Strik c.s. in de Eerste Kamer is de registratieplicht voor prostitué(e)s en de vergewisplicht voor klanten uit dit wetsvoorstel gehaald.<sup>13</sup> Deze vergewisplicht bestond eruit dat de prostituant strafbaar is wanneer hij gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitué(e) en zich daarbij niet ervan vergewist of de prostitué(e) ook een geregistreerde prostitué(e) is.<sup>14</sup> Naar de mening van de initiatiefnemers betekent het laten vervallen van de genoemde registratie- en vergewisplicht in het kader van het beschermen van slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie een verzwakking ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel en dient het onvoldoende het belang van het beschermen van slachtoffers van mensenhandel.

#### *Internationale context*

Er zijn twee Europese landen die al een specifieke strafbaarstelling kennen voor de prostituant die gebruik maakt van de diensten van een uitgebuite prostitué(e), te weten Engeland en Finland. In België en Schotland wordt op dit moment gesproken over de mogelijkheden tot criminalisering van de prostituant.

De strafbaarstelling in Engeland (en Wales) gaat verder dan de initiatiefnemers voor ogen hebben. Op grond van Section 53A Sexual Offences Act 2003 is een prostituant strafrechtelijk aansprakelijk, ongeacht de vraag of deze op de hoogte was of kon zijn van de uitbuiting van de prostitué(e). De bepaling is niet direct gekoppeld aan mensenhandel, maar is van toepassing op alle gevallen waarin de prostitué(e) slachtoffer is van dwang of misleiding door een derde uit winstbejag. De overtreder kan worden gestraft met een boete van maximaal 1000 Engelse ponden.<sup>15</sup>

Initiatiefnemers zijn geen voorstanders van een dergelijke vorm van risicoaansprakelijkheid omdat dit niet goed te rechtvaardigen is in combinatie met legale prostitutie. De bereidheid van prostituanten om misstanden te melden zal hierdoor bovendien af kunnen nemen. Dit zal er derhalve toe leiden dat een bron voor het signaleren van misstanden weg zal vallen, wat niet past in het barrièremodel waarin belangrijke partners juist betrokken moeten worden bij de samenwerking tegen mensenhandel en uitbuiting.

In Finland is het gebruik maken van de diensten van een uitgebuite prostitué(e) strafbaar sinds 2006. Op grond van de Finse Penal Code Chapter 20, Section 8 kan de prostituant een boete of gevangenisstraf van

<sup>11</sup> «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014, p. 74 e.v., tabel 3.

<sup>12</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32 211, nr. A.

<sup>13</sup> Kamerstukken I 2012/13, 32 211, nr. L.

<sup>14</sup> Vgl. Kamerstukken I 2010/11, 32 211, nr. A, p. 8–9 (gewijzigd voorstel van wet; artikel 29) en Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2, p. 2 (novelle, artikel I, onderdeel H).

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

ten hoogste zes maanden worden opgelegd indien hij of zij betaalt voor prostitutiediensten terwijl hij of zij weet heeft dat sprake is van uitbuiting. De dader moet zich dus bewust zijn van de uitbuiting, waarmee de enkele culpa in de vorm van de uitbuiting «redelijkerwijs moeten vermoeden» niet volstaat.<sup>16</sup> Initiatiefnemers vinden deze zwaardere vorm van strafrechtelijke aansprakelijkheid niet wenselijk omdat uit de Finse praktijk is gebleken dat wetenschap van uitbuiting zich moeilijk laat bewijzen. Daarbij komt dat klanten zich al te gemakkelijk achter deze vergaande eis kunnen verschuilen. Het is de bedoeling dat een klant voorzichtiger wordt en zijn of haar verantwoordelijkheid neemt als uitbuiting wordt of kan worden vermoed. De dreiging van vervolging is nadrukkelijker aanwezig als een klant strafbaar is als deze al had kunnen of moeten weten van de uitbuiting.

### *Conclusie*

Voorgaande uiteenzettingen overtuigen initiatiefnemers van de noodzaak dat een eenduidige strafbepaling nodig is voor prostituanten die weten of redelijkerwijs moeten weten gebruik te maken van diensten van een prostitué(e) die het slachtoffer is van uitbuiting en/of mensenhandel. Daarbij hebben de initiatiefnemers, behalve naar de voorstellen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, ook gekeken naar de internationale context. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van de genoemde quickscan. Ook voor andere Europese landen geldt dat het beleid rond de aanpak van mensenhandel, en meer specifiek de strafbaarstelling van de prostituant, continu in beweging is. Ook daarom achten de initiatiefnemers het van groot belang dat Nederland hierin zoveel als mogelijk meebeweegt, om onder andere te voorkomen dat mensenhandelaars in Nederland de minste weerstand ondervinden.

## **5. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

### *Delictsomschrijving*

De initiatiefnemers zijn van mening dat hij of zij die seksuele handelingen<sup>17</sup> verricht met een ander en daarbij kennis heeft van («weet») van het feit dat die persoon slachtoffer van mensenhandel is, strafbaar moet worden gesteld. Van «weten» dat iemand slachtoffer van mensenhandel is, is bijvoorbeeld sprake als de prostituant zelf betrokken is bij de mensenhandel of op andere wijze daarvan expliciet op de hoogte is. In de meeste gevallen zal de prostituant die expliciete kennis waarschijnlijk niet hebben, maar kan wel sprake zijn van andere factoren op grond waarvan de prostituant had moeten begrijpen dat hij te maken had met een slachtoffer van mensenhandel. Dit wordt tot uitdrukking gebracht met de term «redelijk vermoeden» in de voorgestelde wettekst. De initiatiefnemers zijn van mening dat degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel, strafbaar moet zijn indien hij ondanks voor de gemiddelde mens<sup>18</sup> kennelijke signalen die op dat slachtofferschap duiden, niet afziet van het gebruik maken van die diensten. De initiatiefnemers achten dit gedrag laakbaar en strafwaardig. Degene die met de kennis van die omstandigheden toch gebruik heeft gemaakt van dergelijke seksuele diensten bevond zich in de situatie dat hij het gebruikmaken daarvan had kunnen vermijden en had dienen te vermijden.

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

<sup>17</sup> Op de termen «seksuele handelingen» en «seksuele diensten» wordt in het artikelsgewijze deel van deze toelichting teruggekomen.

<sup>18</sup> C. Kelk, Studieboek materieel strafrecht, Deventer, 2005, p. 66 e.v.



Bij de eventuele vervolging van de klant zal veelal de vraag rijzen of deze redelijkerwijs had moeten vermoeden dat hij seksuele handelingen verrichtte met een slachtoffer van mensenhandel. Daarbij is van groot belang welke signalen van slachtofferschap aanwezig waren. Deze signalen moeten ieder op zich of in de combinatie met elkaar duidelijk genoeg zijn om voor een ieder tot de gevolgtrekking te kunnen komen dat er sprake is van het aanbieden van seksuele diensten voortkomend uit slachtofferschap van mensenhandel. De initiatiefnemers denken daarbij aan signalen die betrekking hebben op het slachtoffer zelf, op de omgeving waarin de seksuele diensten worden aangeboden of op de wijze waarop prostituanten in contact worden gebracht met het slachtoffer in kwestie.

Bij signalen van mensenhandel die betrekking hebben op het slachtoffer zelf valt te denken aan uiterlijke signalen die duiden op (ernstige) mishandeling, bijvoorbeeld blauwe plekken of striemen, of aan gedragskenmerken, zoals uitingen van angst, afkeer of verdriet.

Bij kenmerken die betrekking hebben op de omgeving waar de seksuele diensten worden verleend, valt te denken aan onder andere een achteraf en aan het normale zicht onttrokken woonsituaties, zoals bijvoorbeeld garageboxen, ruimtes op verlaten industrieterreinen, of niet permanent bewoonde vakantie- of woonhuizen.

Bij de wijze waarop prostituanten in contact worden gebracht met een slachtoffer van mensenhandel kan gedacht worden aan de prostituant die via een louche kanaal hoort dat hij ergens seksuele diensten kan afnemen, bijvoorbeeld via «recensiewebsites» waar de diensten van prostitué(e)s besproken worden, of de klant die via een schakel van vage tussenpersonen naar een prostitué(e) wordt geleid. Een duidelijk signaal van mensenhandel is aanwezig indien de prostitué(e) onder dwang of met geweld aan de klant wordt gepresenteerd.

Indien één of meerdere van deze signalen aanwezig zijn, moet de klant weten of redelijkerwijs vermoeden dat degene die de seksuele diensten aanbiedt het slachtoffer van mensenhandel is. Met de hierboven genoemde signalen wordt echter geen uitputtende lijst gegeven van de gevallen waarin sprake kan zijn van het genoemde redelijk vermoeden.

### *Bewijsvoering*

De bewijsvoering bij de voorgestelde strafbaarstelling zal niet altijd eenvoudig zijn. De bovengenoemde signalen moeten duidelijk en kenbaar voor de klant geweest zijn. Daarnaast zal het, wat betreft de uiterlijke signalen, achteraf nauwelijks vast te stellen zijn in welke toestand het slachtoffer verkeerde ten tijde van het bezoek van de prostituant. Dat betekent echter niet dat de problemen ten aanzien van de bewijsvoering onoverkomelijk zijn. Daarbij valt de vergelijking te maken met schuldheiling (artikel 417bis van het Wetboek van Strafrecht), waarbij de verdachte strafbaar is indien hij redelijkerwijs moest vermoeden dat het goed door een misdrijf, bijvoorbeeld diefstal, verkregen was. Bij schuldheiling is sprake van strafbaarheid in het geval de pleger «bij enig nadenken over de hem bekende gegevens over het goed, had kunnen vermoeden dat het goed gestolen was en hij zonder nader onderzoek niet had mogen handelen».<sup>19</sup> Dat neemt niet weg dat zowel bij de schuldheiling als bij de voorgestelde strafbaarstelling van de prostituant hoge eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de opsporing.

---

<sup>19</sup> Zoals aangehaald in Cleiren/Verpalen (red.), Tekst & Commentaar Strafrecht, Deventer 2012, p. 1945.

Een ander aandachtspunt is de opsporing van personen die gebruik hebben gemaakt van de seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Deze personen zijn veelal niet in beeld bij Justitie op het moment dat het slachtofferschap aan het licht komt, tenzij de persoon op heterdaad wordt aangehouden bij een mensenhandelonderzoek. Strafbaarstelling van de klant zal daarom in de praktijk niet altijd eenvoudig te handhaven zijn. Dat neemt niet weg dat er situaties denkbaar zijn waarin de klant ondanks niet te negeren signalen, tóch gebruik maakt van de seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Indien Justitie deze klant heeft weten op te sporen moet het mogelijk zijn hem strafrechtelijk te vervolgen.

#### *Voorbeeld*

Aan de hand van de genoemde signalen zal nu een voorbeeld volgen van een fictieve casus waarin meerdere signalen aan de orde komen die zou kunnen leiden tot vervolging op grond van de nieuwe strafbaarstelling.

Een verdachte is op internet actief op zoek gegaan naar websites waar de diensten van prostitué(e)s worden besproken. Op een van deze «recensie-websites» valt zijn oog op de diensten van een prostitué(e), die in een pand op een verlaten industrieterrein uiteenlopende seksuele handelingen verricht tegen een lage prijs. De verdachte besluit, aan de hand van het opgegeven adres, op een avond het betreffende pand te bezoeken. Bij binnenkomst moet hij de genoemde prijs betalen aan een derde. Vervolgens wordt hij doorverwezen naar de ruimte waar de prostitué(e) zich bevindt. De prostitué(e) ligt op een matras in een lege ruimte en ziet er angstig en onverzorgd uit. Toch besluit de verdachte gebruik te maken van de seksuele diensten van de prostitué(e). Later besluit hij een eigen recensie toe te voegen aan de genoemde website.

Na een anonieme tip over eventuele mensenhandel, besluit Justitie een onderzoek in te stellen naar hetgeen plaatsvindt in het pand op het verlaten industrieterrein. Uiteindelijk wordt bovengenoemde derde, die bij binnenkomst het geld in ontvangst nam, als verdachte van mensenhandel aangehouden en de betreffende prostitué(e) als slachtoffer/getuige gehoord. Er blijkt inderdaad sprake te zijn geweest van mensenhandel, in dit geval seksuele uitbuiting. Door de getuigenverklaring of bijvoorbeeld een onderzoek naar de IP-adressen op de «recensiewebsite», kan uiteindelijk de identiteit van de verdachte, die klant was van de prostitué(e), achterhaald worden.

Zodoende wordt ook deze verdachte aangehouden. Nu hij ondanks de genoemde signalen toch heeft besloten gebruik te maken van de seksuele diensten van het slachtoffer, kan hij vervolgd worden op grond van de nieuwe strafbaarstelling. In het onderhavige geval had hij redelijkerwijs moeten vermoeden dat de persoon die de seksuele diensten aanbood slachtoffer van mensenhandel was. De verdachte heeft de signalen van slachtofferschap genegeerd en aldus door zijn handelen bijgedragen aan het in stand houden van mensenhandel.

#### **6. Financiële paragraaf**

Naar verwachting zal het van kracht worden van het onderhavige wetsvoorstel geringe financiële gevolgen met zich meebrengen. Door de voorgestelde strafbaarstelling is het mogelijk dat er in de sfeer van opsporing, vervolging en berechting een grotere inspanning kan worden verwacht. In hoeverre hiervan daadwerkelijk sprake zal zijn, is vooral afhankelijk van de prioriteit die aan het opsporen en vervolgen van het nieuwe delict zal worden gegeven. De initiatiefnemers gaan er van uit dat

de opsporing en vervolging van de voorgestelde strafbaarstelling grotendeels in het kader van de bestaande inspanningen tegen mensenhandel en misstanden in de prostitutie zullen plaatsvinden. Zij zijn bovendien van mening dat het te beschermen belang, eventueel te maken extra financiële inspanningen rechtvaardigt.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Artikel I (Artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht)*

Hierboven is al ingegaan op de overwegingen van de initiatiefnemers om degene die seksuele handelingen verricht met een ander, terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de betrokken persoon daartoe is gedwongen of bewogen, strafbaar te stellen. Zoals uit het voorgaande mag blijken is naar de mening van de initiatiefnemers het te beschermen belang bij de strafbaarstelling de positie van het slachtoffer van mensenhandel in de prostitutie. Om die reden wordt voorgesteld om de strafbaarstelling in titel XVII van het Wetboek van Strafrecht te plaatsen (misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid) en wel na artikel 273f met betrekking tot mensenhandel. Hoewel deze strafbaarstelling geen vorm van mensenhandel in zichzelf is, wordt wel hetzelfde belang beschermd als bij artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Bij de voorgestelde strafbaarstelling wordt namelijk gebruik gemaakt van diensten waarvoor een ander niet uit vrijheid kiest, en waardoor grondrechten als de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid worden geschonden. Vandaar dat plaatsing van het nieuwe artikel direct na artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht voor de hand ligt.

### *Seksuele handelingen*

De initiatiefnemers hebben er voor gekozen om de voorgestelde strafbaarstelling te verbinden aan het gebruikmaken van «seksuele handelingen». Deze term komt al in het Wetboek van Strafrecht voor. In de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: de Wrp) wordt naast de term «seksuele handelingen», tevens de term «seksuele diensten» gebruikt.<sup>20</sup> Tijdens de behandeling van de Wrp is aandacht gevraagd voor het verschil tussen «seksuele diensten» en «seksuele handelingen». In antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie antwoordde de Minister van Veiligheid en Justitie als volgt: «De kern van prostitutie bestaat uit verrichten van seksuele handelingen. In artikel 1 komt dat begrip drie keer voor, steeds in combinatie met «betaling» en «een ander». Met «seksuele diensten» wordt bedoeld op dergelijke handelingen, maar omdat handelingen niet kunnen worden aangeboden, is om taalkundige redenen op de twee plaatsen waar die constructie wordt gebruikt (artikel 1 en artikel 29, eerste lid), gekozen voor «diensten». Ik acht het niet nodig in een afzonderlijke begripsbepaling de

<sup>20</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32 211, nr. A; Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

In artikel 1 van deze wet wordt de klant gedefinieerd als degene die gebruik maakt van de door een exploitant van een prostitutiebedrijf of een prostituee aangeboden seksuele diensten. In artikel 29 van dat wetsvoorstel wordt degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostituee zonder dat hij op bij algemene maatregel van bestuur bepaalde wijze is nagegaan of de prostituee is ingeschreven in het landelijk register van prostituees strafbaar gesteld.

In het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche (Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2; Novelle naar aanleiding van de behandeling in de Eerste Kamer) wordt voorgesteld het landelijk register van prostituees te laten vervallen. Daaruit vloeit voor dat ook de strafbaarstelling zoals in artikel van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche anders zal worden vormgegeven.

verhouding tussen deze begrippen te expliciteren, aangezien hieromtrent naar mijn mening geen misverstand kan bestaan.»<sup>21</sup>  
De initiatiefnemers sluiten zich hierbij aan. Ook zij zien geen inhoudelijke verschillen tussen «seksuele diensten» en «seksuele handelingen».

De term «diensten» komt voor in de hierboven aangehaalde EU-richtlijn 2011/36/EU (inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan enz.). Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 18, vierde lid, van deze richtlijn lidstaten aanbevolen om in het kader van het doeltreffender maken van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel «maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting».<sup>22</sup> Bij de implementatie van deze richtlijn is echter de term «seksuele handelingen» in het Wetboek van Strafrecht gehandhaafd. Gezien het feit dat er geen inhoudelijke verschillen tussen «seksuele handelingen» en «seksuele diensten» bestaan geven de initiatiefnemers er de voorkeur aan geen nieuwe term in het Wetboek van Strafrecht te introduceren en stellen zij voor om de voorgestelde strafbaarstelling te verbinden aan de term «seksuele handelingen».

#### *Slachtofferschap van mensenhandel*

Daar waar in het kader van de voorziene strafbaarstelling wordt gesproken over slachtoffers van mensenhandel of uitbuiting wordt bedoeld op degenen die zich onder de in artikel 273f, eerste lid, sub 1°, van het Wetboek van Strafrecht bedoelde omstandigheden beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen. Daar zowel de genoemde omstandigheden als het begrip seksuele handelingen al in het kader van het strafrecht bekend zijn, achten de initiatiefnemers het niet nodig dit nader toe te lichten. Over de signalen die op dit slachtofferschap duiden, is hierboven reeds ingegaan.

#### *«Weet of redelijkerwijs moet vermoeden»*

Voor de toelichting van dit bestanddeel verwijzen de initiatiefnemers naar het algemene deel van deze toelichting.

#### *Strafbedreiging*

De kern van de voorgestelde strafwaardigheid ligt bij het laakbare gebruik van de uitbuitings situatie. De initiatiefnemers zien op andere plaatsen in het Wetboek van Strafrecht artikelen die een gelijkaardig beschermd belang kennen. Zij denken daarbij aan artikel 248a (verleiding) en wel meer specifiek het element van «door gebruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding» een persoon onder de 18 jaar aanzetten tot ontuchtige handelingen. Daarnaast is er wat betreft beschermd belang een vergelijking te maken met artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht (jeugdprostitutie) waar de kern van de strafwaardigheid bij het gebruik van jeugdigen ligt. Naar het voorbeeld van deze artikelen achten de initiatiefnemers in het kader van het voorliggend wetsvoorstel een strafbedreiging van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie gepast.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 68.

<sup>22</sup> Richtlijn 2011/36/EU van het Europees parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad. Zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:NL:PDF>.

*Artikel II (286g van het Wetboek van Strafrecht BES)*

Het is staand beleid dat in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de strafrechtelijke bescherming tegen daden van mensenhandel zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de materiële strafwetgeving van Nederland. Om die reden wordt thans ook voorgesteld de strafbaarstelling van het gebruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn in het Wetboek van Strafrecht BES in te voeren. Dit gebeurt door invoeging van een nieuw artikel 286g.

*Artikel III*

Dit artikel stelt de citeertitel van deze wet vast.

*Artikel IV*

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze wet. Inwerkingtreding vindt zo spoedig mogelijk plaats, namelijk op de dag na uitgifte in het Staatsblad.

Segers  
Rebel  
Kooiman