de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Afdeling Strategie

Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 19 februari 2015
contactpersoon
e-mail
telefoonnummer
ons kenmerk
uw kenmerk
cc De Minister van Veiligheid en Justitie
bijlage(n) 1
onderwerp Advies initiatiefwetgeving strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel

Geachte ....

Bij brief van 15 december 2014 zond u de Raad voor de rechtspraak (de **"Raad"**) ter advisering toe het concept-initiatiefwetsvoorstel 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) (het **"Wetsvoorstel"**).

Het Wetsvoorstel
Het Wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling van degene die seksuele handelingen verricht met een prostitué(e) terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze daartoe is gedwongen of bewogen, dat wil zeggen een slachtoffer van mensenhandel is, middels het invoegen van een nieuw artikel 273g in het Wetboek van Strafrecht. Volgens de Memorie van Toelichting (**"MvT"**) heeft dit toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande strafbaarstellingen van mensenhandel, aangezien de klant van een dergelijke prostitué(e) nu in de meeste gevallen niet strafbaar is terwijl hij wel bijdraagt aan de instandhouding van een netwerk van uitbuiting en mensenhandel (MvT, p. 2).

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

---

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Advies

Het Wetsvoorstel geeft aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Voorzienbaarheid van de voorgestelde strafbaarstelling

De formulering van de voorgestelde strafbaarstelling omvat zowel een schuld ('redelijkerwijs moet vermoeden') als een opzet ('weten') variant. De Raad plaatst vraagtekens bij de voorzienbaarheid van beide varianten, en daarmee bij de verhouding tussen de voorgestelde strafbaarstelling en het legaliteitsbeginsel. Met name is het de vraag wat de reikwijdte is van het 'redelijkerwijs moet vermoeden', en of het 'weten' als bedoeld in deze strafbaarstelling ook voorwaardelijk opzet omvat. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

'Redelijkerwijs moet vermoeden'
De Raad verwacht dat zeker de eerste jaren na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel niet duidelijk zal zijn wat de reikwijdte is van de bepaling. Dit komt door de koppeling tussen de zogeheten culpa en de dwangmiddelen (mensenhandel).[2] Die dwangmiddelen zijn immers in een aantal gevallen ruim omschreven en overlappen elkaar deels, en worden in de rechtspraak verschillend toegepast. Het gaat hier met name om het dwangmiddel misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht en het dwangmiddel misbruik van kwetsbare positie.

De kwetsbare positie kan een gevolg zijn van diverse factoren, waaronder verslaving, verstandelijke beperking, schulden, het niet spreken van de Nederlandse taal etc. De Raad wijst erop dat, als de rechter in een concrete zaak concludeert dat een pooier misbruik heeft gemaakt van de kwetsbaarheid van de prostituee, het vervolgens nog maar de vraag is of de kennis van de klant van (aanwijzingen van) die kwetsbaarheid zonder meer zal leiden tot een veroordeling als met het Wetsvoorstel wordt beoogd. Als de prostituee bijvoorbeeld de klant voorafgaand aan de seksuele handeling vertelt dat zij dit werk doet om uit de schulden te komen en het de klant achteraf blijkt dat door een pooier misbruik is gemaakt van die kwetsbaarheid, kan hij dan worden veroordeeld nu hij op de hoogte was van haar schulden?

De Raad verwacht dat – ook in het geval dat van de klant, gelet op het hoge percentage van de prostituees dat (in meer of mindere mate) gedwongen zou werken[3] – gaat worden verwacht dat hij zich in dit verband actief opstelt en zich er dus van vergewist dat hij te maken heeft met een uit vrije wil werkende prostituee, onduidelijkheden zullen blijven bestaan. Wat betekent het bijvoorbeeld als een prostituee tegen een klant zegt dat ze het werk vrijwillig doet en dat haar pooier haar heeft beloofd dat hij met het door haar verdiende geld haar schulden gaat aflossen?

---

[2] Daaronder worden alle middelen verstaan die in art. 273f lid 1 sub 1 Sr zijn opgesomd: Dwang, geweld of een andere feitelijkheid, dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, afpersing, fraude, misleiding, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, misbruik van een kwetsbare positie, en het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft.'

[3] In de MvT wordt in dit verband verwezen naar de Criminaliteitsbeeldanalyse Seksuele uitbuiting 2012 van de politie, waaruit volgt dat 55% van de prostitué(e)s slachtoffer van seksuele uitbuiting is.

Zoals in de MvT terecht wordt aangegeven, is het, voor de vaststelling of de klant redelijkerwijs had moeten vermoeden dat hij seksuele handelingen verrichtte met een slachtoffer van mensenhandel, van groot belang dat sprake is van duidelijke signalen die ieder op zich of in onderlinge samenhang wijzen op slachtofferschap van mensenhandel (MvT, p. 9). 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, en geven daarbij enkele voorbeelden van concrete signalen waaraan in dit verband wordt gedacht. De Raad merkt op dat het in de de genoemde voorbeelden gaat om relatief eenduidige gevallen, bijvoorbeeld de aanwezigheid van uiterlijke verschijnselen van mishandeling en het aanbieden van seksuele diensten op verlaten industrieterreinen, al dan niet via louche tussenpersonen.[4] Er wordt in de MvT niet ingegaan op de minder eenduidige gevallen die zich in de praktijk ook voordoen, zoals de uitgebuite prostituees die achter de ramen staan en die legaal in Nederland werken en/of in de escortbranche werkzaam zijn. De MvT biedt hiermee onvoldoende houvast voor de rechtspraktijk. De Raad acht dan ook een nadere toelichting gewenst.

Weten: ook voorwaardelijk opzet?
In MvT wordt niet duidelijk aangegeven of 'weten' in het wetsvoorstel ook voorwaardelijk opzet omvat, in de zin van het willens en wetens aanvaarden van een aanmerkelijke kans (zoals bijvoorbeeld het geval is bij opzetheling in de zin van art. 416 Sr). Bij een ruime uitleg van 'weten' is het 'redelijkerwijs moet vermoeden' niet of minder nodig. Indien de indieners van het Wetsvoorstel daar niet van uitgaan, is het de vraag waarom niet. De voorgestelde strafbaarstelling is hiermee in dit opzicht onvoldoende voorzienbaar. De Raad adviseert het Wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

In het geval de strafbaarstelling zich zou beperken tot 'weten' zonder voorwaardelijk opzet, zullen zich met betrekking tot de voorzienbaarheid weliswaar geen problemen voordoen, maar dan is de reikwijdte van de strafbepaling wellicht te beperkt. De voorkeur zou dan kunnen uitgaan naar weten, inclusief voorwaardelijk opzet, maar ook dan doet zich een afbakeningsprobleem voor. Er zal immers nog steeds sprake zijn van de koppeling met vaag omschreven dwangmiddelen als misbruik van overwicht/kwetsbaarheid. Welke kennis leidt tot het aanvaarden van een aanmerkelijke kans dat sprake is van een dwangmiddel? Het verdient aanbeveling op dit punt in MvT meer duidelijkheid te verschaffen.

2. Deelnemingsvormen

Nu in artikel 273f Sr deelnemingsvormen zijn geïncorporeerd (zie m.n. het eerste lid, sub 1) rijst de vraag welke ruimte er is voor andere vormen van medeplegen/medeplichtigheid van mensenhandel in de zin van art. 273f Sr. Die vraag rijst, gelet op de samenhang tussen deze bepaling en de nieuwe

[4] Daar komt bij dat in het voorbeeld op p. 10 onvoldoende wordt onderkend dat een lager tarief dan gebruikelijk niet altijd indicatief is voor een klant. Soms zijn de prijzen die worden gevraagd immers niet lager dan de tarieven die niet-uitgebuite prostituees hanteren, maar ontvangen de slachtoffers weinig of niets van dit geld. Voor de klant is dit derhalve niet zichtbaar. Het voordeel is in dat opzicht voor de klant niet aanwezig en valt daarom niet binnen de kaders van art. 273f lid 1 onder sub 6 Sr.

bepaling van 273g Sr, ook voor de strafbaarstelling van de klant. Het levert een rijk palet op: strafbare facilitering in sub 1, de 'gewone' medeplichtigheid op basis van art. 48 Sr en – volgens het initiatiefwetsvoorstel – ook het gebruikmaken van de diensten van een gedwongen prostituee waarbij ook weer sprake kan zijn van medeplichtigheid. Het ware aan te bevelen hieraan in de MvT aandacht te besteden.

3. Strafbedreiging

De strafbaar te stellen gedragingen worden bedreigd met een maximale gevangenisstraf van vier jaar of geldboete van de vierde categorie. Bij de helingsbepalingen is gekozen voor een gedifferentieerde strafbedreiging al naar gelang er sprake is van de opzet- of schuldvariant (art. 416 Sr opzetheling en 417bis Sr schuldheling; de strafbedreiging loopt substantieel uiteen). De vraag rijst waarom een soortgelijke constructie niet ook bij het voorgestelde art. 273g Sr is gevolgd. De Raad geeft de initiatiefnemers in overweging om daarbij aan te sluiten.

Het is daarbij de vraag of de vergelijking met art. 248b Sr (jeugdprostitutie) (MvT, p 12) wel zo gelukkig is, omdat in het voorstel het karakter van vrijwilligheid van het slachtoffer ontbreekt. De Raad vraagt zich af of de strafbedreiging in dat verband niet aan de lage kant is, ook gelet op de strafbedreiging van art. 273f Sr.

Werklastgevolgen

De nieuwe strafbaarstelling zal tot nieuwe strafzaken kunnen leiden. Aangezien de strafbaarstelling van de klant veronderstelt dat er sprake is van niet door hem/haar zelf uitgeoefende dwang, dat wil zeggen van mensenhandel door een ander dan de klant, lijken de bewijsproblemen die verband houden met de berechting van mensenhandel ook een rol te spelen bij de berechting van de strafbare klant.
Vooral indien er sprake is van een op zichzelf staande vervolging van de klant, dat wil zeggen zonder dat ook de directe uitbuiters worden vervolgd, zal dit een belasting van de strafprocedure kunnen vormen, omdat dan eerst de uitbuiting zal moeten worden vastgesteld voordat aan het handelen van de klant kan worden toegekomen. Daarbij rijst wel de vraag hoe vaak een dergelijke op zichzelf staande vervolging plaats zal vinden, nu het uitgangspunt voor opsporing en vervolging volgens de MvT lijkt te zijn dat deze 'grotendeels in het kader van de bestaande inspanningen tegen mensenhandel en misstanden in de prostitutie zullen plaatsvinden''(MvT, p. 10-11).

De Raad verwacht op dit moment dat de werklastgevolgen van het Wetsvoorstel niet substantieel zullen zijn.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd

wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak

rd. F.C. Bakker, vz

Bijlage: opmerkingen van redactionele aard

- MvT, voetnoot 18: De verwijzing naar het studieboek van C. Kelk, druk uit 2005 lijkt achterhaald nu inmiddels de vijfde druk uit 2013 dateert. Het voorstel is om daarnaar te verwijzen dan wel naar een ander recenter handboek.

NEDERLANDSE
VERENIGING
VOOR RECHTSPRAAK

Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum
10 februari 2015

Uw kenmerk
-

Contactpersoon

Onderwerp
Advies op het initiatiefwetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel

Geachte heer Segers, mevrouw Rebel en mevrouw Kooiman,

Bij brief van 15 december 2014 is namens u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het initiatiefwetsvoorstel misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel.
Dit advies is voorbereid door de leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking wetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel strekt volgens de memorie van toelichting 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. Het initiatiefwetsvoorstel staat in het kader van de strijd tegen gedwongen prostitutie en mensenhandel.
De prostituant, ook wel klant, die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat een prostitué(e) die ouder is dan achttien jaar, 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. Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt een strafbaarstelling geïntroduceerd 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 van dwang.

Advies

De NVvR onderschrijft de gedachte dat een strafbaarstelling van het gebruik maken van seksuele diensten van een prostitué(e) die ouder is dan achttien jaar, terwijl de prostituant weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de prostitué(e) slachtoffer is van mensenhandel een instrument kan zijn in de strijd tegen seksuele uitbuiting en mensenhandel.
Bij het initiatiefwetsvoorstel zijn volgens de NVvR wel enkele kanttekeningen te plaatsen.

Algemenere strafbaarstelling
In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de Richtlijn 2011/36/EU. In artikel 18 van deze Richtlijn is opgenomen dat lidstaten overwegen 'maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting in de zin van artikel 2 van de genoemde Richtlijn, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een in dit artikel 2 bedoeld strafbaar feit'. Dit artikellid, dat overigens tot niets verplicht, is niet alleen gericht op de strafbaarstelling van gebruikmaken van seksuele diensten van een prostitué(e) die slachtoffer is van mensenhandel. Het is de NVvR niet duidelijk waarom in het initiatiefwetsvoorstel ervoor is gekozen de strafbaarstelling te beperken tot de prostituant en niet is gericht op iedereen die gebruik maakt van diensten, wetende dat de dienstverrichter die diensten verleent als gevolg van uitbuiting. De NVvR geeft de opstellers van het initiatiefwetsvoorstel in overweging hieraan aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

Spijtoptantenregeling
De NVvR voorziet dat de voorgestelde strafbaarstelling in de praktijk getuigen en klokkenluiders zal afschrikken om te melden dat zij weten, dan wel vermoeden dat een prostitué(e) slachtoffer is van mensenhandel, als zij daarmee bekend maken zich als prostituant schuldig te hebben gemaakt aan een strafbaar feit. De opsporing van seksuele uitbuiting en mensenhandel zal hierdoor worden bemoeilijkt. De NVvR geeft de opstellers van het initiatiefwetsvoorstel daarom in overweging hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

De praktijk
De NVvR is van mening dat de opsporing en vervolging van het gebruik maken van seksuele diensten van een prostitué(e) die slachtoffer is van mensenhandel, niet eenvoudig zal zijn. Dit wordt ook onderkend in de memorie van toelichting op pagina 9 en 10. Bewijs voor het strafbare feit zal niet altijd eenvoudig te leveren zijn en bij de opsporing van mensenhandel zullen prostituanten veelal niet snel in beeld komen. Daarbij wordt er blijkens de memorie van toelichting vanuit gegaan dat de opsporing en vervolging grotendeels binnen de bestaande inspanningen tegen mensenhandel en misstanden binnen de prostitutie zullen plaatsvinden, waarbij overigens wel ruimte wordt gezien voor extra inspanningen ter opsporing van dit strafbare feit. De NVvR vraagt zich af of dit betekent dat misschien toch een zelfstandig opsporingsonderzoek naar prostituanten wordt gewenst. Dit ware te verduidelijken in de memorie van toelichting.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

Prof. dr. M.E. de Meijer
Voorzitter

NB. Een afschrift van deze brief is gezonden aan de fractie van de Partij van de Arbeid en de fractie van de Socialistische Partij.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Contactpersoon
Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Ons kenmerk
9593

Uw kenmerk
34 091

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 26 januari 2015
Onderwerp Advisering initiatiefwetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel (34 091)

Geachte [redacted]

Bij brief van 15 december 2014 heeft u, mede namens uw collega-Kamerleden Rebel en Kooiman, de Nationaal rapporteur om advies gevraagd over het initiatiefwetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om, vanuit het perspectief van een effectieve bestrijding van mensenhandel een aantal opmerkingen te maken.

Met waardering heb ik kennisgenomen van het initiatief wetsvoorstel dat strekt tot strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (34 091). De strekking van dit wetsvoorstel stemt overeen met de aanbeveling die ik gedaan heb in de Negende rapportage mensenhandel (2013), en tijdens de consultatie over de implementatie van de EU-richtlijn mensenhandel (2011/36/EU). Ik heb daarin aanbevolen te voorzien in een aparte strafbaarstelling van de prostituant die gebruik maakt van de diensten van uitgebuite prostitué(e)s.

Naast de aanbodzijde van de prostitutiebranche is het ook van belang oog te hebben voor de vraagzijde. De door mij aanbevolen strafbaarstelling ziet op de klant die, terwijl hij weet of redelijkerwijs had moeten vermoeden dat een ander zich gedwongen prostitueert, tóch de beslissing neemt om gebruik te maken van haar (of zijn) seksuele diensten. Het gaat mij derhalve om het strafbaar stellen van de klant wanneer sprake is van mensenhandel, niet van de klant van een prostitué(e) als zodanig (zoals in het vaak genoemde 'Zweedse prostitutiemodel'). Prostitutie is immers geen synoniem voor mensenhandel. De reden voor strafbaarstelling is het verwijtbaar gebruik maken van diensten waarvoor een ander niet uit vrijheid kiest.

Met de voornoemde leden ben ik van oordeel dat de strafbaarstelling van klanten van slachtoffers als apart misdrijf thuis hoort in het Wetboek van Strafrecht, buiten het mensenhandelartikel, artikel 273f Sr.

De uitwerking van het wetsvoorstel geeft mij aanleiding tot twee opmerkingen. Ik neem deze in het navolgende op.

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel
De voorgestelde delictsomschrijving bevat dwangmiddelen als delictsbestanddeel. De voorgestelde bepaling houdt daardoor geen rekening met minderjarige slachtoffers. Niettemin kunnen ook minderjarigen slachtoffers zijn van mensenhandel. Ik ben van oordeel dat de strafbaarstelling ook op hen van toepassing moet zijn, en niet alleen op meerderjarige slachtoffers. Ik adviseer de opstellers van het wetsvoorstel hierin te voorzien.

Strafmaat
De voorgestelde maximale strafbedreiging op grond van artikel 273g Sr is vier jaar gevangenisstraf. De opstellers sluiten hiermee aan bij de maximaal op te leggen straf op grond van artikel 248a Sr (verleiding) en 248b Sr (klanten van prostitué(e)s van 16 en 17 jaar). De initiatiefnemers vinden dat klanten van slachtoffers mensenhandel óók helpen in stand houden en sluiten in de toelichting daarom tegelijkertijd aan bij het te beschermen belang inzake mensenhandel. Op het kale delict mensenhandel, zonder strafverzwarende omstandigheden, staat inmiddels maximaal 12 jaar gevangenisstraf. Ook op het delict verkrachting (artikel 242 Sr) staat een maximale strafbedreiging van 12 jaar. Dat is een behoorlijk verschil met het voorgestelde strafmaximum van vier jaar. De toelichting verdient daarom verduidelijking ten aanzien van het te beschermen belang in relatie tot de voorgestelde maximale strafbedreiging.

Met vriendelijke groet,

Corinne Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen

OPENBAAR LICHAAM BONAIRE

Aan:

Posbus 20018,
2500 EA Den Haag

Per post/email

Uw brief/kenmerk
Emailbericht van 15-12-2014

Ons nr.

Onderwerp:
initiatiefwetsvoorstel van de 2de Kamerleden
Segers, Rebel en Kooiman
TK 2014/15, 34091

Kralendijk, MAR 0 4 2015

Geachte

In antwoord op uw emailbericht van 15 december 2014 waarin u ons om commentaar verzoekt op het initiatiefwetsvoorstel TK 2014/15, 34091, kunnen wij u het volgende mededelen. Wij zijn akkoord met de strekking van onderliggend wetsvoorstel en wij danken u hartelijk voor het consulteren van het openbaar lichaam Bonaire.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire,
de gezaghebber, de eilandsecretaris,

Cc.: JAZ
Bijlagen:

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon
telefax

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

In afschrift aan:
De Minister van Veiligheid en Justitie

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

1

Onderwerp

Advies initiatiefwetgeving strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel

Geachte

Namens de leden van de Tweede Kamer, Segers, Rebel en Kooiman, heeft u bij brief van 15 december 2014 het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een wijziging van het Wetboek van Strafrecht (TK 34091).

Het initiatiefwetsvoorstel, dat strekt tot strafbaarstelling van het misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel, ziet op de klant die, terwijl hij weet of redelijkerwijs had moeten vermoeden dat een ander zich gedwongen prostitueert, tóch de beslissing neemt om gebruik te maken van haar (of zijn) seksuele diensten. Onderzoek heeft uitgewezen dat deze klant met het huidig strafrechtelijk instrumentarium niet succesvol vervolgd kan worden voor dit strafwaardige gedrag.[1] Het College heeft met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen en is gaarne bereid daarover te adviseren.

Strafbaarstelling klant

Artikel 19 van het Verdrag van de Raad van Europa (2005) geeft staten reeds in overweging klanten strafbaar te stellen als zij gebruik maken van de diensten van een prostituee van wie zij weten dat het een slachtoffer mensenhandel is. Vervolgens geeft

[1] Zie '*Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid*', mr. dr. K. Lindenberg, RuG, 2014.

ook de EU-richtlijn 2011/36 de strafbaarstelling van klanten in overweging, en was het tevens een element in de discussies over het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp).
Zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel al in haar 9e rapportage aangaf, moet ter bestrijding van mensenhandel ook de vraagzijde aangepakt worden.[2] De klant heeft bij deze misstanden een zekere verantwoordelijkheid, waar hij op aangesproken moet kunnen worden. Daarbij moet het voor klanten wel mogelijk blijven om uitbuitingssituaties of andere strafbare feiten te melden bij Meld Misdaad Anoniem. Er dient dus in de praktijk ingezet te worden op de verantwoordelijkheid van de klant, zowel voor wat betreft de strafrechtelijke aansprakelijkheid, alsmede het melding maken van misstanden. Zodoende krijgen politie en justitie meer armslag in de strijd tegen mensenhandel en de aanpak van de misstanden in de prostitutiebranche.

Artikel 273g
De voorgestelde strafbaarstelling wordt terecht geplaatst in titel XVIII van het Wetboek van Strafrecht (Sr). In discussies over een eventuele strafbepaling is de suggestie wel gedaan dat de zedenparagraaf zou moeten worden aangevuld. De nieuwe strafbepaling ziet echter niet op gedrag dat uit zedelijk oogpunt als ongewenst moet worden aangemerkt. Het College zou graag de afweging die in de memorie van toelichting wordt gemaakt ondersteunen. Namelijk, hoewel de strafbaarstelling op zichzelf niet ziet op de bestrijding van mensenhandel, wordt wel een gelijkwaardig belang beschermd als bij artikel 273f Sr. Het gaat erom het gebruik van diensten waarvoor een ander niet uit vrijheid kiest strafbaar te stellen. De slachtoffers van mensenhandel bevinden zich in een situatie van uitbuiting, waarin hun lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid worden geschonden. Vandaar dat het College met de indieners van oordeel is dat plaatsing van het nieuwe artikel direct na artikel 273f Sr voor de hand ligt.

Opsporing en bewijsvoering
De initiatiefnemers stellen dat de opsporing/handhaving van het strafbaar gestelde feit niet eenvoudig is. Mensenhandel en de daaraan gelieerde nieuwe strafbaarstelling vereisen dan ook gespecialiseerde opsporingsteams die bedreven zijn in de opsporing van deze strafbare feiten. Daarmee kunnen ook de genoemde moeilijkheden ten aanzien van de bewijsvoering zo veel mogelijk beperkt worden. Met een hoge kwaliteit van opsporing en bewijsvergaring kan er succesvol tot vervolging worden overgegaan. Met de initiatiefnemers voorziet het College dat de strafbaarstelling niet zal leiden tot een groot aantal jaarlijkse vervolgingen/veroordelingen. Maar het is van groot belang dat men zich bewust is van het probleem rondom mensenhandel in Nederland en de aanpak en capaciteit die daarvoor is vereist.

[2] Negende rapportage BNRM, 2013.

Gezamenlijke strijd tegen mensenhandel
In de strijd tegen mensenhandel en andere misstanden in de prostitutiebranche is een gezamenlijke aanpak noodzakelijk. Dat betekent dat het van groot belang is andere publieke en private partners, naast de politie en justitie, daarbij te betrekken. Deze gezamenlijke aanpak — ook wel 'programmatische aanpak' genoemd — zorgt voor een effectieve bestrijding en heeft tot doel zoveel mogelijk barrières op te werpen om georganiseerde misdaad als mensenhandel het hoofd te bieden. Organisaties als de Koninklijke Marechaussee, gemeenten, de zeehavenpolitie, de Belastingdienst en bijzondere opsporingsdiensten (o.a. Arbeidsinspectie, Algemene Inspectiedienst, FIOD-ECD, Inspectie SZW en VROM-IOD) kunnen, in het kader van toezicht en handhaving, stuiten op verschillende vormen van mensenhandel.[3] In de samenwerking met deze partners kunnen er strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen getroffen worden die zowel preventief als repressief van aard zijn.

Hoogachtend,
Het College van procureurs-generaal

H.J. Bolhaar

[3] Praktijkwijzer Strafrecht, '*Mensenhandel, moderne slavernij*', mr. W.J.B. ten Kate, 2013.