

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)

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2021

In het nader voorlopig verslag over het 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 strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (34 091) zijn verschillende vragen gesteld over voornoemd wetsvoorstel die (mede) aan de regering zijn gericht. Graag ben ik bereid deze vragen namens de regering te beantwoorden.

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd om verduidelijking van de relatie tussen het initiatiefvoorstel en het wetsvoorstel regulering sekswerk dat medio oktober 2019 in (internet)consultatie is gegaan. Deze leden hebben erop gewezen dat is gekozen voor een nieuw wetsvoorstel en niet voor aanpassing van het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32 211) en de tussentijds ingediende novelle (33 885), omdat dat zou leiden tot een verbrokkeld geheel. Zij vragen waarom het initiatiefwetsvoorstel niet is geïncorporeerd in dit wetsvoorstel en of een integrale wet niet eenvoudiger uitvoerbaar zou zijn. Ook de leden van de CDA-fractie hebben de regering gevraagd in te gaan op de relatie met het concept-wetsvoorstel regulering sekswerk.

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst 2017–2021» staat dat het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche wordt aangepast om een uniform vergunningstelsel voor alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening te introduceren. Hieraan is uitvoering gegeven via een nieuw wetsvoorstel regulering sekswerk, waarover (internet)consultatie heeft plaatsgevonden in het najaar van 2019. Dat wetsvoorstel maakt het mogelijk naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden tegen prostitutieactiviteiten die zonder vergunning worden verricht. In het regeerakkoord staat tevens dat

de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Eerste Kamer wordt doorgezet. Naar het oordeel van de regering kunnen deze wetstrajecten los van elkaar worden gevolgd, zonder dat dit aan de uitvoerbaarheid van de wetgeving in de weg hoeft te staan. Beide voorstellen bevatten een strafbaarstelling van de klant, maar de invalshoek is anders. Het betreft strafbare feiten die naar hun aard en ernst verschillen. Het initiatiefwetsvoorstel voegt een misdrijf toe aan Boek 2 Titel XVIII van het Wetboek van Strafrecht (Sr) dat de misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid bevat. Het beschermde belang in het voorgestelde artikel 273g Sr is de bescherming tegen seksuele uitbuiting. Het strafrechtelijk verwijt is het misbruik maken van een uitbuitingssituatie waarin een ander verkeert. De voorgestelde strafbaarstelling in artikel 40 van het conceptwetsvoorstel regulering sekswerk fungeert als strafrechtelijk sluitstuk van het vergunningstelsel voor sekswerk dat in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Strafbaar gesteld wordt het verrichten van seksuele handelingen met een prostituee die zelfstandig werkt zonder prostitutievergunning of werkt voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend. Dit wordt aangemerkt als overtreding. Artikel 273g Sr bestrijkt ernstiger strafbare gedragingen dan het voorgestelde artikel 40 van het conceptwetsvoorstel regulering sekswerk. Voor een bewezenverklaring van artikel 273g Sr is bewijs van of een ernstig vermoeden van de klant van een uitbuitingssituatie vereist. Voor een bewezenverklaring van artikel 40 van het conceptwetsvoorstel regulering sekswerk is voldoende dat de benodigde vergunning ontbreekt. Bewijs van wetenschap hieromtrent of verwijtbare onverschilligheid van de klant ter zake is niet nodig. Het onderscheid in aard en ernst van de strafbare gedragingen komt ook tot uitdrukking in de verschillende wettelijke strafmaxima: vier jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie (artikel 273g Sr) versus twaalf maanden hechtenis of geldboete van de derde categorie (artikel 40 conceptwetsvoorstel regulering sekswerk).

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd of de regering kan reflecteren op het gestelde in de Kamerbrief van 14 oktober 2019 dat voor een bewezenverklaring van artikel 273g Sr dwang niet bewezen hoeft te worden, maar dat wel vast moet komen te staan dat sprake is van een uitbuitingssituatie, dat wil zeggen een kwetsbare situatie die de gelegenheid tot uitbuiting biedt. Deze leden hebben gevraagd of zij het goed begrijpen dat hiermee wordt gezegd dat geen sprake hoeft te zijn van daadwerkelijke uitbuiting, maar dat voldoende is dat er sprake is van een situatie waarin uitbuiting zou kunnen plaatsvinden. Ook hebben deze leden verzocht om voorbeelden van situaties waarin sprake is van een kwetsbare situatie die gelegenheid tot uitbuiting biedt.

Het nieuwe artikel 273g, eerste lid, Sr stelt niet de uitbouter zelf maar degene die gebruikmaakt van een uitbuitingssituatie die niet door hem zelf hoeft te zijn gecreëerd strafbaar. Op grond van de delictomschrijving dient de klant wetenschap of een ernstig vermoeden te hebben dat iemand zich onder de in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, Sr bedoelde omstandigheden beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. 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 geeft. Dit wordt door de initiatiefnemers ook wel aangeduid als slachtofferschap van mensenhandel.

Voor strafbaarheid van de klant in de zin van het nieuwe artikel 273g Sr is niet vereist dat de klant zelf dwang heeft uitgeoefend. In de delictomschrijving van artikel 273g Sr wordt ook niet verwezen naar het gebruik van dwangmiddelen in de zin van artikel 273f Sr. Voor een bewezenver-

klaring van artikel 273g Sr is nodig dat de klant wetenschap of een ernstig vermoeden heeft dat een prostituee zich in een uitbuitingssituatie beschikbaar stelt voor seksuele dienstverlening.

Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om signalen die betrekking hebben op de prostituee zelf, op de omgeving waarin de seksuele diensten worden aangeboden of op de wijze waarop de klant in contact wordt gebracht met de prostituee. 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.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd hoe het delict wordt opgespoord, nu het niet waarschijnlijk lijkt dat één van de betrokkenen (klant, prostituee, uitbouter) het delict zal melden.

Het delict kan aan het licht komen tijdens prostitutiecontroles, bijvoorbeeld als er sprake is van een heterdaad situatie. Ook kan via strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel op grond van artikel 273f Sr informatie worden verkregen op basis waarvan een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit door de klant kan rijzen, waarna op grond van artikel 273g Sr een opsporingsonderzoek naar de klant kan worden gestart.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd te reflecteren op hun zorgen over de mogelijke effecten van het wetsvoorstel op de meldingsbereidheid onder klanten. Deze leden hebben uiteengezet grote nadelen te zien in een mogelijke verschuiving naar anonieme meldingen, omdat anonieme melders niet kunnen getuigen in strafzaken tegen mensenhandelaren. Daarnaast hebben deze leden de verwachting geuit 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 en dat zij zichzelf op dat moment ook mogen verschonen.

Wanneer een klant alvorens een dienst af te nemen constateert dat er sprake is van een mogelijke uitbuitingssituatie kan deze vermoedens van slachtofferschap van mensenhandel melden zonder zichzelf te incrimineren. Een klant/spijtoptant die uitbuiting in de prostitutie achteraf meldt loopt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel het risico op vervolging indien hij wist of ernstige reden had om te vermoeden dat hij gebruikmaakte van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Het openbaar ministerie kan in de strafeis rekening houden met het feit dat de klant zichzelf heeft gemeld. Mogelijk zal als gevolg van het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid de meldingsbereidheid van klanten afnemen. Wel blijft anoniem melden mogelijk. Als een anonieme melding de basis vormt voor een onderzoek zal er tijdens het vervolgonderzoek voldoende aanvullend bewijs moeten worden gevonden om tot succesvolle vervolging van de klant over te kunnen gaan.

De leden van de FVD-fractie hebben gesteld dat in hun optiek een toenadering tot Albanië zou kunnen leiden tot een toename van mensenhandel en dat een dergelijke toenadering dus contraproductief is ten aanzien van het voorkomen van mensenhandel. Deze leden hebben gevraagd of dit wordt meegewogen en of de bereidheid bestaat deze bezorgdheid over te brengen aan de desbetreffende bewindspersonen.

Het kabinet houdt vast aan een strikt en fair uitbreidingsbeleid inhoudende dat kandidaat-lidstaten van de Europese Unie, zoals Albanië, aan

alle toetredingsvoorwaarden dienen te voldoen, voordat nadere stappen kunnen worden gezet. In de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 5 juni 2019 (Kamerstukken 2018/19, 23 987, nr. 361) heeft het kabinet benadrukt dat Albanië de komende periode meer werk zal moeten maken van de bestrijding van georganiseerde misdaad.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus