

SEKSKOPER VAN GEDWONGEN SEKSWERKERS STRAFRECHTELIJK VERVOLGEN?



“In hoeverre biedt artikel 273g Wetboek van Strafrecht, een oplossing voor de knelpunten in de huidige wetgeving om te komen tot een strafbaarstelling van een klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat deze daartoe is gedwongen?”

Naam	: P.H.J. Haagmans
Studentnummer	: 8396121
Eerste docent	: Mr. A.L. de Boer
Tweede docent	: Mr. R.G.M. Ritzen
Datum	: 17 mei 2021

SEKSKOPER VAN GEDWONGEN SEKSWERKERS STRAFRECHTELIJK VERVOLGEN?

Rapport politie Heerlen en Openbaar Ministerie Limburg
©Juridische Hogeschool 2021

Naam	: P.H.J. Haagmans
Studentnummer	: 8396121
Eerste afstudeerdocent	: Mr. A.L. de Boer
Tweede afstudeerdocent	: Mr. R.G.M. Ritzen
Datum	: 17 mei 2021

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie waarmee ik mijn opleiding aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg afsluit.

Waarom de keuze voor dit onderwerp? Naast het zijn van student ben ik werkzaam als senior tactische rechercheur bij de politie, basisteam Heerlen. Eind 2018 heb ik tijdens een strafrechtelijk onderzoek ervaren welke impact seksuele uitbuiting heeft op haar slachtoffers. Slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting is zeer ingrijpend en gaat vaak gepaard met traumatische klachten.¹ Mensenhandel is veelal onzichtbaar. Door middel van het schrijven van deze scriptie en het maken van het beroepsproduct hoop ik een bijdrage te leveren aan het zichtbaar maken van deze misstanden, zogezegd het onzichtbare zichtbaar maken. Dat is ook de reden dat ik gekozen heb om een bewustwordingscampagne te starten met als slogan: “Je ziet het niet...of toch wel?” Een campagne met als doel ervoor te zorgen klanten van sekswerkers de door hen geconstateerde misstanden melden. Daar valt nog winst te halen. Na uitvoerig overleg met ketenpartners heb ik de toestemming gekregen tot het opstarten van deze bewustwordingscampagne en met behulp van een professionele fotograaf heeft dit geleid tot een mooi product. Ik ben dan ook oprecht trots op het resultaat. De afbeelding op het voorblad van deze scriptie is een van de foto's die onderdeel zijn van de campagne. Als ik door middel van het inzetten van deze campagne mensen kan overhalen misstanden te melden heb ik mijn doel bereikt.

Een scriptie en een beroepsproduct komt alleen nooit tot stand zonder een beetje hulp. Graag wil ik mijn scriptiebegeleidster mr. Astrid de Boer bedanken voor haar bijdrage en feedback op mijn onderzoek. Daarnaast wil ik de tweede lezer, mr. Ron Ritzen bedanken voor het lezen en beoordelen van mijn scriptie. Tevens wil ik mijn teamchef Ali Sabri bedanken voor zijn advies en ondersteuning bij het schrijven van mijn scriptie en mr. Dävid Kuppeveld voor de afstudeeropdracht. Verder wil ik mijn gewaardeerde collega en fotograaf Luttie Esser bedanken voor de fotografie en zijn hulp met maken van het beroepsproduct.

And last but not least wil ik mijn gezin bedanken hun onvoorwaardelijke steun, motivatie en begrip; niet alleen bij het voltooien van deze scriptie maar gedurende mijn hele studieloopbaan.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Peter Haagmans
Hulsberg, 17 mei 2021

¹ Comensha (2015, 10 20). De psychische gevolgen voor slachtoffers van mensenhandel. Opgehaald van Comensha: comensha.nl/actualiteiten/item/de-psychische-gevolgen-voor-slachtoffers-van-mensenhandel.

Inhoud

SAMENVATTING	6
HOOFDSTUK 1 INLEIDING.....	8
1.1 INLEIDING	8
1.2 PROBLEEMSTELLING	9
1.2 AFBAKENING.....	10
1.3 CENTRALE VRAAG EN DEELVRAGEN.....	10
1.4 DOELSTELLING	10
1.5 LEESWIJZER	11
1.6 ONDERZOEKSSTRATEGIEËN.....	11
HOOFDSTUK 2 - JURIDISCH KADER VAN MENSENHANDEL	13
2.1 WETSGESCHIEDENIS VAN ARTIKEL 273F WETBOEK VAN STRAFRECHT	13
2.2. INTERNATIONALE VERDRAGEN	14
2.2.1 VN Palermo Protocol	14
2.2.2 Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel.....	15
2.2.3 De EU-richtlijn	15
2.2.4 Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)	16
2.3 DE OPBOUW VAN ARTIKEL 273F WETBOEK VAN STRAFRECHT.....	16
2.3.1 Voorbereiding van uitbuiting	16
2.3.2 Uitbuiting	18
2.3.3 Profijttrekkersbepalingen	18
2.4 UITBUITING	19
2.5 STRAFMAAT	20
2.6 RICHTLIJN VOOR STRAFVORDERING MENSENHANDEL	21
HOOFDSTUK 3 - ONDER WELKE OMSTANDIGHEDEN IS DE SEKSKOPER (KLANT) STRAFBAAR OP GROND VAN HET HUIDIGE STRAFRECHT EN WAT ZIJN HIERIN DE KNELPUNTEN?	22
HOOFDSTUK 4 - OP WELKE WIJZE GAAT MEN IN EUROPA, EN MET NAME IN DUITSLAND EN BELGIË, OM MET KLANTEN VAN SEKSWERKERS IN DE GEDWONGEN PROSTITUTIE?	26
4.1 NEDERLAND (GEREGULEERD, GEEN BORDEELVERBOD)	26
4.2 DUITSLAND (GEREGULEERD, GEEN BORDEELVERBOD).....	26
4.2.1 Prostituiertenschutzgesetz	27
4.3 BELGIË (GELEGALISEERD EN BORDEELVERBOD	28
4.4 ZWEDEN (ILLEGAAL, KLANT STRAFBAAR).....	30
4.5 VERENIGD KONINKRIJK (GEREGULEERD, BORDEELVERBOD)	31
4.6 NIEUW-ZEELAND (PROSTITUTIE GEDECIMALISEERD).....	31
4.7 WAT ZIJN DE KNELPUNTEN IN HET BUITENLANDS BELEID EN WELKE CONCLUSIES KUNNEN HIERUIT GETROKKEN WORDEN?.....	33
HOOFDSTUK 5 - OP WELKE WIJZE ZOU DE INVOERING VAN DE WETSVOORSTELLEN (WETSVOORSTEL REGULERING SEKSWERK 2019 EN ARTIKEL 273G WETBOEK VAN STRAFRECHT) EEN ROL KUNNEN SPELEN IN DE STRAFRECHTELIJKE AANPAK VAN KLANTEN?	35
5.1 WETSVOORSTEL REGULERING SEKSWERK (Wrs)	35
5.1.1 De totstandkoming van het wetsvoorstel: Wet regulering sekswork (Wrs)	37
5.2 WETSVOORSTEL STRAFBAARSTELLING MISBRUIK PROSTITUEES DIE SLACHTOFFER ZIJN VAN MENSENHANDEL.....	39
5.2.1 Criteria voor strafbaarstelling van artikel 273g Wetboek van Strafrecht	40

HOOFDSTUK 6 - CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 45

6.1 CONCLUSIE 45

6.2 AANBEVELINGEN 47

BRONNENLIJST 49

BIJLAGEN..... FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.

BIJLAGE 1. INTERVIEW PETER ULFF SCHULLEN, POLITIE AKEN, TEAM MENSENHANDEL.. **FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.**

BIJLAGE 2. INTERVIEW OFFICIER VAN JUSTITIE DÄVID KUPPEVELD ..**FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.**

BIJLAGE 3. INTERVIEW ROEL DE KLERK, KONINKLIJKE MARECHAUSSEE..... **FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.**

BIJLAGE 4. INTERVIEW GIRT-JAN SCHEPENS (OPERATIONEEL SPECIALIST B TEAM MENSENHANDEL), ROYAKKERS (SENIOR TACTISCHE RECHERCHEUR TEAM MENSENHANDEL) EN MARION AUSSEMS (OPERATIONEEL EXPERT TEAM MENSENHANDEL).....**FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.**

APART INGEBONDEN: BEROEPSPRODUCT BEWUSTWORDINGSCAMPAGNE **FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.**

Samenvatting

Dit onderzoek focust op het wetsvoorstel 'Wet strafbaarstelling van een klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee, terwijl hij of zij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze daartoe is gedwongen of bewogen'. Prostitutie en mensenhandel zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Mensenhandel is een grensoverschrijdend probleem waar binnen de Europese Unie (EU) en de rest van de wereld aandacht voor is. Dit heeft geleid tot een Europese richtlijn ter zake materieel strafrecht, preventie, vervolging en bescherming van de slachtoffers van mensenhandel. Artikel 18 lid 4 van deze EU-richtlijn geeft lidstaten in overweging om maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruik van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting in de zin van mensenhandel. Op basis van artikel 18 lid 4 van de EU-richtlijn² ligt het voor de hand dat een klant (prostituant) die misbruik maakt van slachtoffers van mensenhandel strafbaar wordt gesteld.

Aangezien de EU de lidstaten dit in overweging geeft, is het aan de Europese lidstaten zelf of en hoe ze hier gehoor aan geven. Tussen de lidstaten bestaan onderlinge verschillen. In dit onderzoek is achterhaald op welke wijze binnen Europa met deze overweging wordt omgegaan en indien lidstaten op dit gebied wetgeving hebben geformuleerd, tegen welke knelpunten de lidstaten aanlopen. Op basis van deze knelpunten is geanalyseerd of het wetsvoorstel bijdraagt aan de huidige wetgeving in Nederland. Uit onderzoek van mr. dr. Lindenberg uit 2014 is gebleken dat de sekskoper theoretisch vervolgd kan worden als wordt aangetoond dat deze zeer frequent de sekswerker bezoekt die slachtoffer is van mensenhandel, hij ervan op de hoogte is dat de sekswerker wordt uitgebuit en daar concreet voordeel uit haalt.³ Hieruit kan worden geconcludeerd dat de complexiteit van dit artikel een bewijstechnisch probleem oplevert, waardoor het onwaarschijnlijk is dat een sekskoper op grond van dit artikel wordt veroordeeld. Tevens dient opgemerkt te worden dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat dit artikel is bedoeld voor de facilitators en niet voor de klant.

Uit het onderzoek naar de wetgeving in andere Europese landen blijkt dat in enkele landen waaronder Zweden, Noorwegen en Noord-Ierland - de klant per definitie strafbaar is als hij gebruikmaakt van een sekswerker. Hier wordt niet de sekswerker strafrechtelijk vervolgd, maar de sekskoper. In Duitsland is de klant strafbaar als hij opzettelijk misbruik maakt van de persoonlijke, maatschappelijke hulpeloosheid van de sekswerker, omdat deze vanuit een vreemd land in Duitsland is tewerkgesteld waarbij sprake is van uitbuiting. Het knelpunt in de Duitse wetgeving betreft de bewijslast van opzet. Dit heeft ertoe geleid dat deze wetgeving door medewerkers van de politie als symboolwetgeving wordt gezien. Tot dusver zijn in Duitsland nog geen klanten veroordeeld. In het Verenigd Koninkrijk is de sekskoper per definitie strafbaar, ook als hij op dat moment niet kon vermoeden dat de sekswerker slachtoffer is van mensenhandel. Indien later blijkt dat de sekswerker slachtoffer is van uitbuiting, kan de sekskoper alsnog vervolgd worden in het Verenigd Koninkrijk. Dit lijkt in strijd met de onschuldpresumptie.

In Nederland is net als in Duitsland gekozen voor het regulatiemodel. In Nederland is een wetsvoorstel ingediend waarmee de klant van een sekskoper strafbaar kan worden gesteld als hij seksuele handelingen verricht, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden

² Art 18 lid 4 richtlijn 2011/36/EU.

³ Lindenberg 2014.

dat deze daartoe is gedwongen of bewogen. De ondergrens van dit wetsvoorstel is bewuste culpa. Hiermee wijkt het wetsvoorstel af van het wetsartikel in Duitsland, waar sprake moet zijn van opzet. Bewuste schuld grenst aan voorwaardelijke opzet. Er moet sprake zijn van culpa lata. Voor culpa lata is vereist dat “men minder nadacht, wist, beleidvol was dan de mensch in het algemeen”. De vraag is hoe bewuste schuld bewezen kan worden. In de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel geven de initiatiefnemers enkele voorbeelden:

“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 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, waar de diensten van prostituee 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 ernstige redenen hebben om te vermoeden dat degene die de seksuele diensten aanbiedt het slachtoffer van mensenhandel is. Bij een eventuele vervolging speelt artikel 339 lid 2 Wetboek van Strafvordering een belangrijke rol: “Feiten of omstandigheden van algemene bekendheid behoeven geen bewijs.” Dit lijkt duidelijk, maar de vraag is wat feiten van algemene bekendheid zijn. Dit is mede afhankelijk van diverse factoren en de achtergrond van de mogelijke verdachte ofwel sekskoper. Het is dus bewijstechnisch niet eenvoudig om een klant succesvol te vervolgen. Dat is wellicht wel mogelijk bij een heterdaadsituatie waarbij evidente signalen aanwezig zijn: de zogenoemde excessen. Buiten artikel 242 Wetboek van Strafrecht is het niet mogelijk om een klant met de huidige wetgeving aansprakelijk te stellen. Voor deze excessen en wanneer sprake is van heterdaad is artikel 273g Wetboek van Strafrecht zeker een aanvulling. Het is te eenvoudig om artikel 273g Wetboek van Strafrecht af te doen als ‘slechts’ symboolwetgeving. Het is onwaarschijnlijk dat het artikel in de praktijk veel wordt toegepast, mede gezien de bewijsproblematiek, maar dat sluit niet uit dat het van waarde kan zijn. Buiten de strafrechtelijke aanpak van eerdergenoemde excessen is het ook van meerwaarde om de klanten bewust te maken van misstanden in de prostitutie. De klant is een belangrijke schakel in de bestrijding van mensenhandel en deze moet de mogelijkheid krijgen om laagdrempelig deze misstanden te melden.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van officier van justitie Dävid van Kuppeveld, Arrondissementsparket Limburg en teamchef van de politie, Basisteam Heerlen, de heer Ali Sabri.

Officier van Justitie Dävid van Kuppeveld is onder andere bekend van de Valkenburgse zedenzaak. In de Valkenburgse zedenzaak⁴ werden bijna dertig klanten vervolgd voor “ontucht plegen met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt.” In deze zaak was een duidelijke focusverschuiving waarneembaar van het Openbaar Ministerie, van alleen de mensenhandelaar naar ook de klant.

Mensenhandel is een grensoverschrijdend probleem. Slachtoffers denken een baan te krijgen in een fabriek of in de horeca, maar in plaats daarvan belanden ze achter een raam, in een seksclub of in de zogenoemde thuisprostitutie. Mensenhandel is een grensoverschrijdend probleem en daarom moet gekeken worden naar een grensoverschrijdende aanpak. Op dit moment verschilt de aanpak van illegale (gedwongen) prostitutie per land. In de loop van de jaren is diverse internationale wet- en regelgeving ontstaan waar deelnemende landen gehoor aan moeten geven. De belangrijkste zijn het VN Palermo Protocol⁵ (betreffende de voorkoming, de bestrijding en de bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel), het verdrag van Warschau⁶ (betreffende de bestrijding van mensenhandel) en de EU-richtlijn⁷. De Raad van Europa heeft in 2011 een richtlijn inzake mensenhandel afgekondigd. De EU-richtlijn omvat een aanbeveling die toeziet op de strafbaarstelling van illegale sekskopers. Op basis van artikel 18 lid 4 van de EU-richtlijn⁸ ligt het voor de hand dat een klant die misbruik maakt van slachtoffers van mensenhandel strafbaar wordt gesteld. Aangezien artikel 18 lid 4 van de EU-richtlijn een aanbeveling is en geen verplichting zijn er verschillen waarneembaar binnen de EU-lidstaten met betrekking tot de uitvoering van het wetsartikel. De richtlijn heeft mede ervoor gezorgd dat er op dit moment in Nederland nieuwe wetsvoorstellen zijn ingediend die de sekskoper strafbaar stelt wanneer hij redelijkerwijs kan vermoeden dat de meerderjarige prostituee onder dwang handelt. In Nederland is de klant van een meerderjarige sekswerker op dit moment niet strafbaar, maar alleen de persoon die uitbuit en voordeel trekt uit deze uitbuiting.⁹ De vervolging van een klant is problematisch, omdat er volgens de Hoge Raad sprake moet zijn van een dubbele opzetvereiste: opzet op voordeel trekken en uitbuiting.¹⁰ De invoering van deze wetsvoorstellen moet daar verandering in brengen. In Nederland wordt momenteel met name capaciteit ingezet op het slachtoffer en de mensenhandelaar,

⁴ Rb. Limburg 23 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:6233.

⁵ Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

⁶ Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005.

⁷ 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.

⁸ Art 18 lid 4 richtlijn 2011/36/EU.

⁹ Art. 273f lid 6 en 8 Sr.

¹⁰ HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2467.

maar weinig op de sekskoper, omdat een duidelijk juridisch kader ontbreekt. De wetgever wil daar verandering in brengen door strafbaarstelling van een sekskoper in te voeren indien hij redelijkerwijs kan vermoeden dat sekswerker onder dwang handelt.

1.2 Probleemstelling

Prostitutie is sinds 2000 in Nederland een legaal beroep waar volwassenen op vrijwillige basis voor kunnen kiezen. Tegelijkertijd worden binnen de prostitutie slachtoffers van seksuele uitbuiting aangetroffen en daardoor is prostitutie een kwetsbare sector voor mensenhandel. Mensenhandel en prostitutie zijn twee verschillende begrippen.

Mensenhandel kent diverse vormen, maar het doel van dit onderzoek is seksuele uitbuiting aanpakken, waarbij de focus ligt op de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de sekskoper. Met name op de mensenhandel en het slachtoffer wordt al capaciteit ingezet en daarom wordt onderzocht of middels andere methodieken mensenhandel efficiënter kan worden aangepakt. Het doel is de basisaanpak van mensenhandel verder ontwikkelen.

Klanten van sekswerkers kunnen een belangrijke rol spelen in de bestrijding van mensenhandel. Als klanten van sekswerkers signalen onderkennen, kunnen ze deze melden bij de betrokken instanties zoals Meld Misdaad Anoniem of de politie. Anderzijds kunnen zij, als afnemer van allerlei producten, erop staan dat deze producten op een eerlijke manier vervaardigd zijn. Zonder afnemers van 'oneerlijke' producten of (seksuele) diensten wordt het voor de plegers van mensenhandel immers minder aantrekkelijk om mensen uit te buiten. De vraag is echter of een klant ook strafrechtelijk vervolgd kan worden als hij redelijkerwijs kan vermoeden dat de sekswerker onder dwang handelt.

Op basis van artikel 18 lid 4 van de EU-richtlijn¹¹ ligt het voor de hand dat een klant die misbruik maakt van slachtoffers van mensenhandel strafbaar wordt gesteld. Mede op basis van deze EU-richtlijn worden op dit moment in Nederland nieuwe wetsvoorstellen behandeld die de sekskoper strafbaar stellen wanneer hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de meerderjarige prostituee onder dwang handelt. Een van deze wetsvoorstellen is de implementatie van een nieuw artikel in het Wetboek van Strafrecht: artikel 273g Wetboek van Strafrecht. Het wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling van degene die seksuele handelingen verricht met een prostituee, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze daartoe is gedwongen of bewogen. Dat wil zeggen dat de prostituee slachtoffer is van mensenhandel. Volgens de memorie van toelichting (MvT) heeft dit toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande strafbaarstellingen van mensenhandel, aangezien de klant van een dergelijke prostituee nu in de meeste gevallen niet strafbaar is, terwijl hij wel bijdraagt aan de instandhouding van een netwerk van uitbuiting en mensenhandel. Het wetsartikel is na een amendement van Tweede Kamerlid Van Tongeren aangepast. De oorspronkelijke zinssnede "redelijkerwijs moet vermoeden" is vervangen door "ernstige reden om te vermoeden". Dit zal in hoofdstuk 5 van dit rapport nader worden toegelicht. Buiten het initiatiefwetsvoorstel invoering van strafbaarstelling van een klant is ook Wetsvoorstel regulering sekswerk 2019 (Wrs) van belang.¹² De basis van dit wetsvoorstel is dat alle sekswerkers vergunningsplichtig zijn. Dit wetsvoorstel biedt een aantal relevante instrumenten met het oog op bestrijding van gedwongen prostitutie. In dit wetsvoorstel is mede opgenomen dat de klant strafbaar is indien hij seksuele handelingen verricht met een

¹¹ Art 18 lid 4 richtlijn 2011/36/EU.

¹² Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche Kamerstuk 32.211.

prostituee die zelfstandig werkt zonder prostitutievergunning of werkt voor een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.¹³ Dit leidt tot de vraag wat nodig is om te kunnen komen tot een bewijsbare strafzaak tegen een klant en hoe reëel dat is. Het feit dat een klant in het illegale circuit zijn of haar sekswerker gaat zoeken zou dan als bewijs kunnen dienen.

1.2 Afbakening

Meerdere rechtsgebieden hebben al onderzoek gedaan naar de aanpak van mensenhandel. Dit onderzoek focust op de vraag of een strafrechtelijke aanpak van een sekskoper bijdraagt aan het effectief terugdringen van mensenhandel. Er wordt dieper ingegaan op de mogelijkheden en de onmogelijkheden van artikel 273f Wetboek van Strafrecht om een sekskoper strafrechtelijk te vervolgen en wat de gevolgen zijn van de eventuele invoering van gerelateerde wetsvoorstellen en wat hierin de knelpunten zijn. Verder wordt gekeken hoe in Duitsland en in België wordt omgegaan met sekskopers van gedwongen prostitutie.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

Op basis van de probleemstelling is de volgende centrale vraagstelling gedefinieerd:

“In hoeverre biedt artikel 273g Wetboek van Strafrecht, een oplossing voor de knelpunten in de huidige wetgeving om te komen tot een strafbaarstelling van een klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze daartoe is gedwongen?”

De centrale vraag wordt opgesplitst in de onderstaande deelvragen zodat de centrale vraag beantwoord kan worden.

1. Wat is het juridisch kader van mensenhandel?
 - Welke internationale en Europese afspraken zijn van belang wat betreft mensenhandel?
 - Wat houdt artikel 273f Wetboek van Strafrecht in?
2. Onder welke omstandigheden is de sekskoper (klant) strafbaar op grond van het huidige strafrecht en wat zijn hierin de knelpunten?
3. Op welke wijze wordt in Europa, met name in Duitsland en België, omgegaan met klanten van sekswerkers in de gedwongen prostitutie?
 - Hoe wordt in Duitsland en België omgegaan met de geconstateerde knelpunten? Kunnen de vastgestelde knelpunten bijdragen aan de beantwoording van de centrale vraag?
4. Op welke wijze zou de invoering van de wetsvoorstellen (Wetsvoorstel regulering sekswork 2019 en artikel 273g Wetboek van Strafrecht) een rol kunnen spelen in de strafrechtelijke aanpak van klanten?

1.4 Doelstelling

Op basis van de situatie die in de vorige paragraaf is beschreven, luidt de doelstelling van dit rapport als volgt: De opdrachtgever ontvangt op 8 juni 2021 een adviesrapport waarin

¹³ Art. 40 Wrs.

inzichtelijk is gemaakt wat de knelpunten zijn van het strafbaar stellen van een sekskoper als hij redelijkerwijs kan vermoeden dat de prostituee onder dwang handelt.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is ingedeeld in zes hoofdstukken. Hoofdstuk 1 omschrijft het probleem. Achtereenvolgens komt de formulering van de centrale vraag en de deelvragen aan bod, gevolgd door de doelstelling van dit rapport. Hoofdstuk 2 beantwoordt de deelvraag 'Wat is het juridisch kader van mensenhandel?' en gaat nader in op de nationale en de internationale wetgeving en richtlijnen uit het VN Palermo Protocol, het verdrag van Warschau, de EU-richtlijn en artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Hoofdstuk 3 beschrijft aan de hand van jurisprudentie onder welke omstandigheden de sekskoper (klant) strafbaar is op grond van het huidige strafrecht en wat hierin de knelpunten zijn. Hoofdstuk 4 onderzoekt hoe in Europa, met name in Duitsland en België, wordt omgegaan met klanten van sekswerkers in de gedwongen prostitutie. Hoofdstuk 5 onderzoekt op welke wijze de invoering van de wetsvoorstellen Wrs en artikel 273g Wetboek van Strafrecht een rol kunnen spelen in de strafrechtelijke aanpak van klanten. In hoofdstuk 6 volgen tot slot de conclusie en de aanbevelingen.

1.6 Onderzoeksstrategieën

Een praktijkgericht juridisch onderzoek wordt uitgevoerd om de centrale vraag en de deelvragen te beantwoorden. Een praktijkgericht juridisch onderzoek is een onderzoek waarvan de vraagstelling wordt ingegeven door de beroepspraktijk en waarvan de opgedane kennis een directe bijdrage kan leveren aan de oplossing van een handelingsprobleem in die beroepspraktijk.¹⁴ Een handelingsprobleem wordt ook wel een '*wat te doen?*'-probleem genoemd. Het onderzoek is niet gericht op de directe oplossing van het praktische '*wat te doen?*'-probleem, maar op de bijdrage aan de oplossing. Die bijdrage wordt geleverd in de vorm van kennis. In praktijkgericht juridisch onderzoek zijn twee typen vraagstellingen dominant: het '*Mag dat?*'-type en het '*Werkt dit?*'-type.

Verschillende methodes worden gebruikt om dit onderzoek vorm te geven en om de deelvragen te beantwoorden.

1. Wat is het juridisch kader van mensenhandel?

Welke internationale en Europese afspraken zijn van belang als het gaat om mensenhandel? De navolgende internationale en Europese afspraken worden nader onderzocht:

Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad;

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel en het EU-richtlijn;

Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Verder zal er een analyse plaatsvinden van artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

Wat is de wetsgeschiedenis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht?

Wat houdt artikel 273f Wetboek van Strafrecht in?

Voldoet artikel 273f Wetboek van Strafrecht aan de EU-richtlijn?

¹⁴ G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p 22.

2. Onder welke omstandigheden is de sekskoper (klant) strafbaar op grond van het huidige strafrecht en wat zijn hierin de knelpunten?

Er is gekozen voor een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek en een vergelijkende casestudy van relevante jurisprudentie om deze deelvraag te beantwoorden.

Daarnaast worden onder andere uitspraken in de Schiedamse kelderboxzaak¹⁵ en de Valkenburgse zedenzaak geanalyseerd¹⁶ om deze deelvraag te beantwoorden. Deze deelvraag kan beantwoord worden door de verschillende bronnen te verzamelen, te analyseren en te interpreteren.

3. Op welke wijze gaat men in Europa, en met name in Duitsland en België, om met klanten van sekswerkers in de gedwongen prostitutie?

Met betrekking tot deze deelvraag wordt onderzocht hoe in Duitsland en België wordt omgegaan met de geconstateerde knelpunten. Er wordt onderzoek verricht naar de Europese wetgeving, met name de Duitse en de Belgische wetgeving, omtrent deze materie om deze deelvraag te beantwoorden. Hierbij is gekozen voor een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. De antwoorden op deze vragen worden afgezet tegen de wetsvoorstellen die er liggen, waarna bekeken moet worden of en zo ja in hoeverre deze daadwerkelijk iets veranderen aan de vervolgbaarheid van klanten en in hoeverre dat vanuit principieel oogpunt wenselijk is.

4. Op welke wijze zou de invoering van de wetsvoorstellen (Wetsvoorstel regulering sekswork 2019 en artikel 273g Wetboek van Strafrecht) een rol kunnen spelen in de strafrechtelijke aanpak van klanten?

De wetsvoorstellen worden geanalyseerd om deze deelvraag te beantwoorden. Een vergelijkend onderzoek vindt plaats om te onderzoeken of deze wetsvoorstellen bijdragen aan de terugdringen van mensenhandel en wat er verandert door de invoering van nieuwe wetgeving. De mogelijke invoering van een nieuw wetsartikel in het Wetboek van Strafrecht, artikel 273g, is relevant in dit onderzoek. De vraag is wat dit artikel toevoegt aan het reeds bestaande artikel 273f en 248b Wetboek van Strafrecht. Het is ook van belang om wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche in dit onderzoek mee te nemen.

¹⁵ Hof Den Haag 04 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2603.

¹⁶ Rb Limburg 23 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:6233.

Hoofdstuk 2 - Juridisch kader van mensenhandel

2.1 Wetsgeschiedenis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht

Eerst moet het juridisch kader nader bekeken worden om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag. Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Artikel 273f Wetboek van Strafrecht is misschien wel het meest complexe en langste wetsartikel uit het Wetboek van Strafrecht. Mensenhandel komt in meerdere vormen voor, waaronder arbeidsuitbuiting, illegale orgaanhandel, gedwongen dienstverlening en seksuele uitbuiting. Onder mensenhandel wordt in de eerste plaats verstaan: een persoon werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten (eerste lid, sub 1^e).

De geschiedenis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht is terug te herleiden naar 1911, waar in artikel 250ter (oud) Strafrecht de eerste strafbepaling betreffende mensenhandel het licht zag. Artikel 250ter Strafrecht had enkel nog betrekking op handel in vrouwen ten behoeve van de prostitutie. In 1927 werd de strafbepaling uitgebreid met handel in minderjarige jongens, waarna in 1994 de sekseneutrale term mensenhandel werd geïntroduceerd. In 2000 werd artikel 250ter Strafrecht vervangen door art. 250a Wetboek van Strafrecht.¹⁷ In datzelfde jaar, op 1 oktober 2000, werd in Nederland het bordeelverbod opgeheven.¹⁸ De kern van deze wetwijziging was dat vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn, onder bepaalde voorwaarden niet langer verboden waren. Tegelijkertijd was het de intentie van de wetgever om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie (in het bijzonder diverse vormen van mensenhandel) krachtig te bestrijden.¹⁹

In de loop van de jaren is diverse internationale wet- en regelgeving ingevoerd waar deelnemende landen - waaronder Nederland - gehoor aan moeten geven.²⁰ De belangrijkste wet- en regelgeving wat betreft de aanpak van mensenhandel is het VN-Palermo protocol²¹, het verdrag van Warschau²² (betreffende de bestrijding van mensenhandel) en de EU-richtlijn²³. Deze internationale wet- en regelgeving wordt in de navolgende paragraaf toegelicht. In 2005 werd artikel 250a Strafrecht vervangen door artikel 273a Wetboek van Strafrecht, deels gebaseerd op de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke regelgeving. Aan artikel 273a Strafrecht werden de navolgende dwangmiddelen toegevoegd: afpersing, fraude, misbruik van een kwetsbare positie en het geven of ontvangen van betalingen of voordelen. Verder werd de strafbaarstelling uitgebreid met handelingen (werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten en opnemen) en de toevoeging van het bestanddeel 'oogmerk van uitbuiting'. In 2006 werd artikel 273a Wetboek van Strafrecht

¹⁷ P. van Sasse van Ysselt, 'slavernij-en-slavenhandel-afgeschaft-verboden-maar-niet-voorbij', Nederlands Juristenblad 21 juni 2013.

¹⁸ Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten van 9 november 1999 (opheffing algemeen bordeelverbod), Stb.1999,464.

¹⁹ Opheffing bordeelverbod geëvalueerd, Nederlands Juristenblad 25 mei 2007.

²⁰ Nederland kent een (gematigd) monistisch stelsel art. 93 GW.

²¹ Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

²² Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005.

²³ 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.

vervangen door 273f Wetboek van Strafrecht. Het onderstaande schema geeft de wetsgeschiedenis kort weer vanaf 1989.

1989		Vrouwenhandel wordt mensenhandel	Art. 250ter Sr aangepast
2000	Palermo Protocol		
2002	Kaderbesluit (EU)		
2005			Art. 273a Sr.
2006		Vernummering	Art. 273f Sr.
2009		Verhoging strafmaat	Art. 273f Sr.
2011	EU/2011/36		
2013		Verhoging strafmaat	
2013		Implementatie EU 2011/36	Art. 273f Sr.

2.2. Internationale verdragen

In de vorige paragraaf is al diverse internationale wet- en regelgeving genoemd die van invloed is op de aanpak van mensenhandel. Deze wordt in de volgende paragrafen afzonderlijk besproken.

2.2.1 VN Palermo Protocol

Nederland kent een (gematigd)²⁴ monistisch stelsel. Artikel 93 van de Grondwet stelt vast dat verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkerenrechtelijke organisaties verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekendgemaakt. Op 15 november 2000 werd artikel 250a Wetboek van Strafrecht aangepast naar aanleiding van de afspraken die gemaakt waren binnen het VN-Palermo protocol²⁵: een protocol inzake de voorkoming, de bestrijding en de bestraffing van mensenhandel; in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel. Dit protocol had als doel te komen tot een betere internationale samenwerking tussen de staten om de georganiseerde (grensoverschrijdende) misdaad te bestrijden. Nederland heeft de protocollen op 12 december 2000 in Palermo ondertekend. Op 27 juli 2005 heeft Nederland het protocol Mensensmokkel/handel stilzwijgend goedgekeurd.²⁶ Na deze ratificatie is het protocol in Nederland op 26 augustus 2005 in werking getreden.²⁷ Het protocol moet worden gezien als aanvulling op het VN-verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad²⁸ en daarom diende dit apart te worden geratificeerd. Artikel 37 lid 4 van het VN-verdrag bepaalt dat de drie protocollen in samenhang met het verdrag worden geïnterpreteerd, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke doelstelling van de protocollen. Het protocol definieert mensenhandel als volgt: “Het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog,

²⁴ Met gematigd wordt bedoeld dat eenieder verbindende bepalingen uit internationale verdragen pas doorwerken nadat ze zijn bekendgemaakt en dat niet, zoals in een strikt monistisch stelsel, alle internationale verdragsbepalingen voorrang hebben op nationaal recht, maar slechts die bepalingen die eenieder verbindend zijn.

²⁵ Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), Trb. 2001, 69 en 2004, 35.

²⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30159 (R 1794).

²⁷ Trb. 2007, 72.

²⁸ Art. 1 VN-verdrag.

misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting.”

Uitbuiting omvat: “Ten minste de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen.”

In 2002 onderschreef Het Europees Kaderbesluit²⁹ artikel 3a van het VN-Palermo protocol.

2.2.2 Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel

In 2005 werd in het verdrag van Warschau³⁰ een positieve verplichting³¹ afgesproken voor de lidstaten ter bestrijding van de mensenhandel. Het verdrag heeft tot doel³²:

- mensenhandel voorkomen en bestrijden, met inachtneming van de gelijkheid van vrouwen en mannen;
- de mensenrechten van slachtoffers van mensenhandel beschermen, een volledig kader voor de bescherming van en bijstand aan slachtoffers en getuigen uitwerken, met inachtneming van de gelijkheid van vrouwen en mannen, alsmede zorgen voor doeltreffende onderzoeken en vervolgingen;
- de internationale samenwerking ter bestrijding van mensenhandel bevorderen.

Artikel 4a van het verdrag van Warschau bevat een opsomming van wat verstaan wordt onder mensenhandel: “de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting of de opnemering van een persoon, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, misbruik van machtspositie of een kwetsbare positie, of verstrekking of inontvangstneming van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon die controle uitoefent over een andere persoon te verkrijgen met het oog op uitbuiting. Uitbuiting bestaat ten minste uit de uitbuiting van de prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of soortgelijke praktijken, onderworpenheid of de verwijdering van organen”

In het verdrag wordt nagenoeg de definitie overgenomen zoals deze is opgenomen in het VN Palermo Protocol.

2.2.3 De EU-richtlijn

In 2011 werden het kaderbesluit van 2002 en het Kaderbesluit 2002/629/JBZ vervangen door een nieuwe EU-richtlijn: de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.³³ Deze EU-richtlijn bevat gemeenschappelijke minimumregels voor de omschrijving van strafbare feiten op het gebied van mensenhandel en voor het straffen van daders. De richtlijn voorziet ook in maatregelen waarmee dit verschijnsel beter kan worden voorkomen en de bescherming van slachtoffers wordt versterkt. In de richtlijn is onder andere opgenomen dat er sprake is van verzwarende omstandigheden als het strafbare feit is gepleegd tegen zeer kwetsbare slachtoffers (zoals

²⁹ Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel.

³⁰ Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005.

³¹ Een positieve verplichting zegt dat de overheid een bepaalde handeling juist moet verrichten.

³² Artikel 1 lid 1 Verdrag Raad van Europa.

³³ Richtlijn 2011/36/EU.

kinderen) of door een criminele organisatie. In de richtlijn is opgenomen dat de volgende gedragingen strafbaar zijn: het met geweld: werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen.

Ten behoeve van uitbuiting: uitbuiting houdt ten minste in: seksuele uitbuiting of prostitutie, gedwongen arbeid of dienstverlening (waaronder bedelarij, slavernij, uitbuiting van strafbare activiteiten of de verwijdering van organen).

2.2.4 Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)

Het EVRM, ofwel het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, mag in dit onderzoek niet ontbreken. Mensenhandel leidt tot schending van fundamentele mensenrechten. Met name artikel 4 EVRM is van belang: het verbod op slavernij en dwangarbeid. Uit artikel 4 EVRM vloeien positieve verplichtingen voort.³⁴ Eén daarvan is dat verdragsstaten de gedragingen die onder artikel 4 EVRM vallen effectief strafbaar moeten stellen. In Nederland is dit strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Artikel 4 EVRM formuleert in lid 1 het verbod op slavernij en dienstbaarheid en in lid 2 het verbod op dwangarbeid. Samen met artikel 2 (het recht op leven) en artikel 3 (het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing) bevat artikel 4 EVRM een van de fundamentele waarden van een democratische samenleving.³⁵

2.3 De opbouw van artikel 273f Wetboek van Strafrecht

Artikel 273f lid 1 Wetboek van Strafrecht kwalificeert negen gedragingen als mensenhandel. Deze subleden worden hier apart besproken. Artikel 273 lid 1 Wetboek van Strafrecht kan in drie groepen opgedeeld worden: de voorbereiding van uitbuiting (subleden 1 tot en met 3), de uitbuiting (sub 4 en 5) ofwel de uitbuittingsgedragingen en profiteren van de uitbuiting (de profijttrekkersgedragingen (subleden 6 tot en met 9)).³⁶

2.3.1 Voorbereiding van uitbuiting

Artikel 273f lid 1 sub 1 Wetboek van Strafrecht

Artikel 273 lid 1 sub 1 Wetboek van Strafrecht kent dwangmiddelen, opzet en een doel. Tussen de handelingen en de dwangmiddelen bestaat een causaal verband. De handelingen worden mogelijk gemaakt door de dwangmiddelen. De dwangmiddelen zijn in sub 1 apart genoemd: dwang, geweld en andere feitelijkheid, afpersing, fraude, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, misbruik van een kwetsbare positie of door betalingen of voordelen te geven of te ontvangen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die andere persoon heeft. De handeling is: werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten, opnemen met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen. Voor oogmerk is voorwaardelijke opzet niet voldoende. Er

³⁴ Een positieve verplichting zegt dat de overheid een bepaalde handeling juist moet verrichten. Een negatieve verplichting zegt dat de overheid een bepaalde handeling niet mag verrichten.

³⁵ D. de Jong, 'Een onderzoek naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van schendingen van het verbod van slavernij en dienstbaarheid uit artikel 4 EVRM in het Nederlandse strafrecht', Kluwer Navigator 12 juli 2018.

³⁶ L. Esser. Mensenhandel, uitbuiting en de Hoge Raad: een overzicht en waardering, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* aflevering 1 – 2020.

moet sprake zijn van een noodzakelijkheidsbewustzijn. De dader heeft een bepaald doel voor ogen, maar hij weet dat het noodzakelijk is een bepaald - niet primair beoogd - gevolg in het leven te roepen om dat doel te bereiken.³⁷ Het gevolg hoeft nog niet te zijn bereikt of te zijn ingetreden. Het is dan ook niet noodzakelijk dat het feit gepleegd is. De onmisbare intentie (noodzakelijkheidsbewustzijn) is al voldoende. Artikel 273f lid 1 sub 1 Wetboek van Strafrecht bevat een limitatieve opsomming van dwangmiddelen. Enkele dwangmiddelen dienen te worden toegelicht, zoals geweld en andere feitelijkheden. De definitie van geweld is: een kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken. In artikel 81 Wetboek van Strafrecht wordt 'het brengen in een staat van bewusteloosheid of onmacht' met geweld gelijkgesteld. Indien het niet als geweld kan worden aangemerkt, maar wel net zo bedreigend is, dan kan sprake zijn van een 'andere feitelijkheid'. Dit kan het geval zijn bij psychische druk, bijvoorbeeld als het slachtoffer zich in een afhankelijkheidssituatie bevindt. Dit is ook van toepassing bij misbruik van feitelijke omstandigheden. Ook dit dient toegelicht te worden: hiervan is bijvoorbeeld sprake als de sekswerker in een situatie komt te verkeren dat deze illegaal in Nederland verblijft, geen paspoort heeft en wellicht schulden heeft (schulden die de sekswerker heeft moeten maken om naar Nederland of Europa te komen, waarbij de mensenhandelaar misbruik maakt van de situatie en de afhankelijkheid van het slachtoffer), en het slachtoffer geen andere keuze heeft.

Artikel 273 lid 1 sub 2 Wetboek van Strafrecht

"Degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt."

Artikel 273 lid 1 sub 2 Wetboek van Strafrecht is een verlengde van sub 1, maar is strafverzwarend, omdat het hier gaat om een minderjarige slachtoffer.

Artikel 273 lid 1 sub 3 Wetboek van Strafrecht

"Degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling."

Artikel lid 1 sub 3 Wetboek van Strafrecht ziet toe op grensoverschrijdende mensenhandel, waarbij het slachtoffer naar een ander land of vanuit een ander land naar Nederland wordt gebracht om te werk te worden gesteld als prostituee. De omschreven gedraging is strafbaar als deze is begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. Uitbuiting moet gezien worden als een impliciet bestanddeel.

³⁷ Kronenberg & De Wilde 2015.

M.J., Kronenberg & B. de Wilde, Grondtrekken van het Nederlandse Strafrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 60.

2.3.2 Uitbuiting

Artikel 273 lid 1 sub 4 Wetboek van Strafrecht

De subleden 1 tot en met 3 zien toe op de voorbereiding van mensenhandel. Sub 4 en 5 zien toe op de uitbuiting zelf. Wat opvalt in sub 4, is dat het woord 'uitbuiting' niet is opgenomen in het artikel. Artikel 273 lid 1 sub 4 Wetboek van Strafrecht ziet toe dat het slachtoffer met de in sublid 1 genoemde dwangmiddelen dwingt of beweegt zich: beschikbaar te stellen om arbeid of diensten te verrichten, zijn organen beschikbaar te stellen of enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt om arbeid of diensten te verrichten of zijn organen beschikbaar stelt. Er is dus samenhang met sublid 1. In beginsel volstaat voor het bewijs dat wordt bewezen dat de ene persoon een andere persoon door een van de in sublid 1 opgenomen middelen heeft gedwongen of bewogen zich voor arbeid of diensten beschikbaar te stellen.³⁸ Ondanks dat de Hoge Raad bepaald heeft dat uitbuiting een expliciet bestanddeel is, blijkt dit toch vaak een probleem te zijn. In een rechtszaak die diende in Haarlem besloot de rechter dat uitbuiting niet noodzakelijk was ondanks de bezwaren van de advocaat van de verdachte. De verdachte werd dan ook veroordeeld.³⁹ Het Gerechtshof Amsterdam, waar deze zaak in hoger beroep diende, was een andere mening toegedaan. Het vond dat uitbuiting wel een bestanddeel was van artikel 273f lid 1 sub 4 Wetboek van Strafrecht. Aangezien niet bewezen kon worden dat er sprake was van uitbuiting, werd de verdachte voor dit feit vrijgesproken.⁴⁰ De Hoge Raad heeft zich hier echter meerdere keren over uitgesproken en is van oordeel dat uitbuiting een bestanddeel is van artikel 273f lid 1 sub 4 Wetboek van Strafrecht.⁴¹

Artikel 273 lid 1 sub 5 Wetboek van Strafrecht

In artikel 273 lid 1 sub 5 Wetboek van Strafrecht staat: "Degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt." In tegenstelling tot de eerdere subleden hoeft in sub 5 geen sprake te zijn van uitbuiting⁴², omdat de positie van een minderjarig slachtoffer anders is dan die van een meerderjarig slachtoffer. Het is voldoende dat wordt bewezen dat een persoon een minderjarige feitelijk tot prostitutiewerkzaamheden heeft aangezet.

2.3.3 Profijttrekkersbepalingen

Artikel 273 lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht

De derde groep, artikel 273f lid 1 sub 6 tot en met 9, bevat de profijttrekkersbepalingen. Sublid 6 stelt opzettelijk voordeel trekken strafbaar, zonder dat dit is gespecificeerd. De

³⁸ HR 02 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1823.

³⁹ Rb. Haarlem 8 december 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BO8985.

⁴⁰ Hof Amsterdam 7 november 2011, ECLI:NL:HGAMS:2012:BY3257.

⁴¹ HR 05 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:554.

⁴² HR 02 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1823.

sekskoper kan vallen onder artikel 273f lid Sr sub 6 Wetboek van Strafrecht. Of dit het geval is, wordt in het volgend hoofdstuk onderzocht.

Sublid 7 stelt dat opzettelijk voordeel trekken uit de verwijdering van organen strafbaar is. Sublid 8 gaat in op voordeel trekken uit de strafbare gedraging zoals genoemd in sublid 5. Sublid 9 is in 2000 in de wet opgenomen om te voorkomen dat de gedwongen afdracht van inkomsten uit legaal sekswerk buiten het bereik van de strafwet blijft. In een recente uitspraak van de Hoge Raad, in een zaak waarin een sekswerker vrijwillig in de prostitutie werkte, werd haar ex-partner toch veroordeeld voor mensenhandel op basis van artikel 273f lid 1 sub 9 Wetboek van Strafrecht. De verdachte had ervoor gezorgd dat het slachtoffer hem geld stuurde uit de opbrengsten van haar prostitutiewerkzaamheden door (meermaals) te dreigen haar te vermoorden en kapot te maken, door te dreigen dat hij zichzelf iets zou aandoen en dat zij hun dochter nooit meer zou zien als zij geen geld (meer) naar hem zou sturen, door haar bij herhaling te berichten dat hij en hun dochter honger leden en dat er niet goed voor hun dochter werd gezorgd en door haar te misleiden over de omstandigheden waaronder de verdachte en hun dochter leefden in Roemenië, terwijl haar dochter bij (familie van) de verdachte in Roemenië verbleef. Het Hof was van oordeel dat gelet op de wijze waarop de verdachte het slachtoffer had gedwongen hem te bevoordelen uit de opbrengst van haar werkzaamheden in de prostitutie, die bevoordeling heeft plaatsgevonden onder omstandigheden waarbij de in de context van artikel 273f lid 1 sub 9 Sr vereiste uitbuiting kan worden verondersteld. Het feit dat het Hof niet heeft vastgesteld dat het slachtoffer haar werkzaamheden in de prostitutie onvrijwillig verrichtte, doet daar niet aan af.⁴³

2.4 Uitbuiting

Uit arresten van de Hoge Raad komt telkens de vraag naar voren of 'uitbuiting' als impliciet bestanddeel moet worden gezien. Deze vraag kan positief beantwoord worden: uitbuiting is een bestanddeel van artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Hierop is een uitzondering - sublid 5 - aangezien het hier gaat om minderjarigen. Bij de overige subleden moet bewezen worden dat er sprake is van uitbuiting.⁴⁴ Dit brengt mee dat die gedragingen eerst als mensenhandel kunnen worden bestraft indien uit de bewijsvoering volgt dat voldaan is aan de voorwaarde dat zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld. De vraag of - en zo ja, wanneer - sprake is van uitbuiting in de zin van artikel 273f lid 1 Wetboek van Strafrecht is niet in algemene termen te beantwoorden, maar is afhankelijk van meerdere omstandigheden zoals de aard, de duur van de activiteit, de beperkingen die deze voor het slachtoffer inhoudt en het economisch voordeel dat de verdachte hiermee behaalt. De rechter moet dus in elke afzonderlijke zaak de afweging maken of er sprake is van uitbuiting.

Artikel 273f lid 2 Wetboek van Strafrecht stelt: "Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten."

'Ten minste' impliceert dat het een niet-limitatieve opsomming is. Wat uitbuiting is, staat verder niet omschreven, maar wordt - zoals eerder is aangegeven - overgelaten aan de rechtspraak.

⁴³ HR 04 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:191.

⁴⁴ HR 16 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1941.

2.5 Strafmaat

“De maximale strafmaat voor mensenhandel is een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of een geldboete van de vijfde categorie tot een bedrag van 82.000 euro. Een hogere strafbedreiging bestaat indien de in lid 1 omschreven gedragingen in vereniging worden gepleegd, het slachtoffer jonger is dan achttien jaar (lid 3), er ten gevolge van levensgevaar te duchten is (lid 4) of de dood ten gevolge hebben (lid 5).

Artikel 273f lid 3 tot en met 6 Wetboek van Strafrecht.

De schuldige wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of een geldboete van de vijfde categorie, indien:

Lid 3

1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;

2°. degene ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd een persoon is die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel een ander persoon is bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt;

3°. de feiten, omschreven in het eerste lid, zijn voorafgegaan, vergezeld van of gevolgd door geweld.

Lid 4

Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of een geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of een geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

6. Onder kwetsbare positie wordt mede begrepen een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.”

2.6 Richtlijn voor strafvordering mensenhandel

Het Openbaar Ministerie hanteert een Richtlijn voor strafvordering mensenhandel. In deze richtlijn⁴⁵ worden naast de wettelijk strafverzwarende omstandigheden ook nog enkele factoren genoemd die de strafmaat beïnvloeden. Deze factoren zijn onder andere het aantal dagen per week en het aantal uren per dag dat moest worden gewerkt, de werkomstandigheden, de hoeveelheid geld die afgedragen moest worden, de bewegingsvrijheid en overnachten op de werkplek.

Indien er sprake is van seksuele uitbuiting zijn er de navolgende strafverzwarende omstandigheden: gedwongen seks zonder condoom, gedwongen abortus, medische hulp onthouden, bijzondere seksuele diensten (anaal, groep, bestialiteit, het onder dwang werken tijdens menstruatie, gedwongen tatoeages en/of borstvergrotingen).

Factoren met betrekking tot het slachtoffer:

- Het slachtoffer is minderjarig;
- Afhankelijkheids- of vertrouwensrelatie (waaronder: hoedanigheid verdachte en vertrouwens-, gezags- of afhankelijkheidsrelatie tussen slachtoffer en verdachte. Slachtoffer is aan zorg van verdachte of instelling toevertrouwd);
- Bijzondere kwetsbaarheid slachtoffer (bijvoorbeeld laagbegaafdheid of een DSM 5-indicatie⁴⁶, geen legale verblijfsstatus, opgelopen trauma, schuldenproblematiek, niet kunnen terugkeren naar land van herkomst).

⁴⁵ Stcrt 2016, 14665.

⁴⁶ Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders.

Hoofdstuk 3 - Onder welke omstandigheden is de sekskoper (klant) strafbaar op grond van het huidige strafrecht en wat zijn hierin de knelpunten?

Dit hoofdstuk beoogt de vraag te beantwoorden of het mogelijk is om een klant van een sekswerker met de huidige wetgeving strafrechtelijk te vervolgen als er sprake is van mensenhandel. In het huidige strafrecht ontbreekt een artikel dat expliciet de sekskoper strafbaar stelt wanneer deze seksuele handelingen verricht met een meerderjarige prostituee, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze daartoe is gedwongen of bewogen. Het is dan ook de vraag of het met de huidige wetgeving mogelijk is een sekskoper strafrechtelijk te vervolgen.

Indien er sprake is van een minderjarige sekswerker is de klant strafbaar op grond van artikel 248b Wetboek van Strafrecht.⁴⁷ Hier gaat het veelal om loverboyproblematiek, waarbij loverboys minderjarige meisjes dwingen om te werken als prostituee. De loverboys kunnen worden vervolgd op grond van artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Dit is ook gebeurd in de Valkenburgse zedenzaak, waarbij zowel de mensenhandelaar (loverboy)⁴⁸ als de klanten werden vervolgd⁴⁹: de loverboy op grond van 273f Wetboek van Strafrecht en de klant op grond van artikel 248b Wetboek van Strafrecht. Artikel 248b Wetboek van Strafrecht is onderdeel van Titel XIV en wordt aangemerkt als een zedendelict in tegenstelling tot mensenhandel wat valt onder misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. Wat opvalt, is dat artikel 248b Wetboek van Strafrecht slechts toeziet op de minderjarige sekswerkers van zestien en zeventien jaar. Indien de sekswerker jonger is dan zestien jaar moet het openbaar ministerie terugvallen op de reguliere zedenwetgeving. In Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht zien meerdere artikelen toe op de bescherming van minderjarigen. Ten aanzien van de leeftijd van de (minderjarige) prostituee is geen opzet vereist. Het feit dat de prostituee minderjarig is, is voldoende. Ook al ziet de zestienjarige prostituee eruit als zijnde achttien jaar, dan is de klant nog steeds strafbaar als hij tegen betaling ontucht pleegt met iemand die zich tegen betaling beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen. De bescherming van het slachtoffer staat centraal, zodat ook een beroep op afwezigheid van alle schuld met betrekking tot de leeftijd niet gemakkelijk kan worden aanvaard.⁵⁰

“De wetenschap bij de verdachte van de leeftijd van het meisje is voor een bewezenverklaring niet van belang.”

Bij een minderjarige sekswerker dient de klant zich zelf ervan te vergewissen dat de sekswerker meerderjarig is. Wel moet er sprake zijn van betaling, aangezien dit een bestanddeel is van artikel 248b Wetboek van Strafrecht. In een recente uitspraak werd de verdachte voor dit feit vrijgesproken, aangezien er geen sprake was van zich beschikbaar stellen tegen betaling.⁵¹

Mensenhandel is opgenomen in titel 273f Wetboek van Strafrecht: “Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid.” In het Wetboek van Strafrecht is uitbuiting van personen die tegen betaling seksuele diensten verrichten expliciet strafbaar gesteld. Dergelijke uitbuiting geldt

⁴⁷ Art. 248b Wetboek van Strafrecht.

⁴⁸ Rb. Limburg, 02 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:5538.

⁴⁹ Rb. Limburg 23 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:6232.

⁵⁰ HR 21 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:763.

⁵¹ Rb. Rotterdam 18 april 2019, nr. 10/751062-18.

als een vorm van mensenhandel. Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht stelt zowel de uitbuiting strafbaar als voordeel trekken uit deze uitbuiting. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de sekskoper wordt soms in verband gebracht met artikel 273f lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht: “Degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander.” Het is hierbij van belang dat de sekskoper opzettelijk voordeel trekt. Voordeel trekken is de enige centrale gedraging die de dader wordt verweten. Volgens het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden moet bij opzettelijk voordeel sprake zijn van betalingen ontvangen in combinatie met een bestendige rol vervullen in de uitbuitingssituatie.⁵² Met betrekking tot ‘bestendige rol’ wordt meer gedacht aan de facilitator. Volgens de wetsgeschiedenis is de sekskoper in beginsel op grond van artikel 273f lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht geen dader, omdat de wetgever dit artikel bedoeld heeft voor achtergrondaders (facilitators). Ondanks dat de wetgever dit artikel bedoeld heeft voor achtergrondaders, zou ‘bestendig’ ook van toepassing kunnen zijn op de sekskoper, bijvoorbeeld als hij de sekswerker frequent bezoekt⁵³, maar dan moet er ook nog sprake zijn van opzettelijk voordeel. Volgens artikel 273f lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht dient voordeel te zijn getrokken uit de uitbuiting van een ander. Alleen wanneer de sekskoper weet dat hij een lagere prijs betaalt voor de sekswerker, omdat deze slachtoffer is van uitbuiting maakt hij zich in beginsel schuldig aan de zojuist genoemde strafbepaling. De Hoge Raad heeft inmiddels geoordeeld dat sub 6 een dubbele opzetvereiste bevat: opzet wat betreft voordeel trekken én uitbuiting.⁵⁴

Naast opzettelijk voordeel trekken en een bestendige rol moet er dus ook sprake zijn van een uitbuitingssituatie. Uitbuiting is niet in de wet gedefinieerd. Volgens de Hoge Raad moet dit beoordeeld worden naar de omstandigheden van het geval. Daarbij moet onder meer worden gekeken naar de aard en de duur van de werkzaamheden, de beperkingen die dat voor de betrokkene met zich meebrengt en het economisch voordeel dat degene die de betrokkene tewerkstelt daarmee behaalt. Er wordt dan gesproken van opzettelijk profiteren van de uitbuiting van een ander. Uit het opzetvereiste volgt dat de dader zich in ieder geval bewust moet zijn van de relevante omstandigheden waar uitbuiting uit voortvloeit. De opzet moet gericht zijn op de uitbuiting en op voordeel trekken uit die uitbuiting. Een belangrijke vraag daarbij is bijvoorbeeld hoe bewezen kan worden dat de klant willens en wetens misbruik heeft gemaakt van de uitbuitingssituatie. De sekskoper is over het algemeen niet gericht op uitbuiting van de prostituee, waardoor de strafrechtelijke vervolging van een klant op grond van artikel 273f lid 1 sub 6 Wetboek van strafrecht problematisch is. Als deze criteria worden toegepast op een bestaande casus worden de knelpunten zichtbaar wanneer een sekskoper vervolgd wordt op grond van artikel 273 lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht. Dit was het geval in een zaak die diende bij het Gerechtshof Den Haag.⁵⁵ Hierin werd een verdachte (sekskoper) veroordeeld op basis van artikel 248b Wetboek van Strafrecht. De verdachte had op een matras in een kelderbox tegen betaling seks gehad met een 16-jarig meisje. De sekskoper had voorafgaand aan de geslachtsgemeenschap een man moeten betalen die hem vervolgens naar de kelderbox had begeleid. Er waren duidelijke signalen dat hier sprake was van mensenhandel. Het feit dat de klant (sekskoper) vooraf moest betalen en de locatie (kelderbox) hadden de man niet ervan weerhouden om geslachtsgemeenschap te hebben met een minderjarig meisje. In deze casus was er sprake van een minderjarig meisje en daarom kon de sekskoper worden vervolgd op basis van artikel 248b Wetboek van

⁵² Hof Arnhem-Leeuwarden 22 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8827.

⁵³ Lindenberg 2014, p. 36.

⁵⁴ HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2467.

⁵⁵ Hof Den Haag 4 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2598.

Strafrecht, maar indien de sekswerker meerderjarig was geweest, dan had de klant alleen vervolgd kunnen worden als er sprake was geweest van opzet op voordeel trekken en uitbuiting. Als de sekskoper een gangbare prijs betaalt, vervalt de opzet op voordeel trekken. Tevens kan in deze casus niet gesproken worden van een bestendige relatie. Op grond van artikel 273 lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht zou vervolging van de sekskoper in deze niet mogelijk zijn.

Bij de invoering van artikel 250a Wetboek van Strafrecht werd er tijdens behandeling van dit wetsvoorstel al gevraagd waarom de klant niet mee te nemen in een mogelijke strafbaarstelling. Artikel 250a en vervolgens 273a Wetboek van Strafrecht waren de voorlopers van artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer gaf de minister aan dat onvrijwillige prostitutie in het kader van dit wetsvoorstel betrekking heeft op de relatie tussen exploitant en prostituee. Onvrijwilligheid heeft ook betrekking op de relatie prostituant (sekskoper) en prostituee. Dat ziet op de gevallen die strafbaar gesteld zijn in de artikelen 242 Wetboek van Strafrecht en verder.⁵⁶ Hiermee gaf de minister aan dat de sekskoper strafbaar is als er sprake is van verkrachting (artikel 242 Wetboek van Strafrecht) en/of aanranding (artikel 246 Wetboek van Strafrecht).

Als we dit samenvatten kunnen we concluderen dat de sekskoper van een meerderjarige sekswerker met de huidige wetgeving niet strafbaar is. Er kan geconcludeerd worden dat een sekskoper strafbaar is wanneer er sprake is van een overtreding van artikel 273 lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht, maar dat is alleen het geval indien er sprake is van een uitbuitingssituatie, de verdachte opzettelijk voordeel heeft getrokken en hij wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat er sprake was van een uitbuitingssituatie. Bovendien moet er sprake zijn van een bestendige relatie om een sekskoper strafrechtelijk te kunnen vervolgen. Uit de wetsgeschiedenis komt naar voren dat artikel 273 lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht bedoeld is voor achtergrondaders en niet voor de sekskoper. Uit een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie uitgevoerd door mr. dr. Kai Lindenberg kwam het navolgende naar voren. Mr. Kai Lindenberg onderzocht of een sekskoper (prostituant) strafrechtelijk vervolgd kan worden op basis van de huidige wetgeving: artikel 273 lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht.⁵⁷ Het schema op pagina 25, dat afkomstig is uit zijn onderzoek, maakt inzichtelijk aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om een sekskoper op grond van artikel 273 lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht te vervolgen.⁵⁸ Dit kan alleen als er sprake is van zeer frequent bezoek, wetenschap van uitbuiting en concreet voordeel.

⁵⁶ *Kamerstukken II 1997/1998, 25437 nr. 5 (NV II).*

⁵⁷ Lindenberg 2014.

⁵⁸ Lindenberg 2014, p. 73.

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
Casus prostituant:	Wetgeschiedenis 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
Casus 1 Zeer frequent bezoek Wetenschap uitbuiting Concreet voordeel	✓ x	✓ x	✓ x	✓	✓
Casus 2 Zeer frequent bezoek Wetenschap uitbuiting Geen concreet voordeel	✓ x	✓ x	✓ x	x	x
Casus 3 Eenmalig bezoek Wetenschap uitbuiting Concreet voordeel	x	x	x	✓	✓
Casus 4 Eenmalig bezoek Wetenschap uitbuiting Geen concreet voordeel	x	x	x	x	x
Casus 5 Eenmalig bezoek Alleen culpa uitbuiting Concreet voordeel	x	x	x	x	✓
Casus 6 Eenmalig bezoek Alleen culpa uitbuiting Geen concreet voordeel	x	x	x	x	x

Vooralsnog is er nagenoeg geen jurisprudentie waaruit blijkt dat de sekskoper is vervolgd op grond van artikel 273 lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht, omdat het bewijstechnisch te complex is en het met de huidige wetgeving nagenoeg onmogelijk is om een sekskoper succesvol te vervolgen. Hierbij is de sekskoper (prostituant) van een minderjarige sekswerker buiten beschouwing gelaten. Deze kan conform artikel 248b Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk aangesproken worden indien er sprake is van een minderjarige sekswerker. De klant kan eventueel wel vervolgd worden als er sprake is van verkrachting indien er sprake is van een heterdaadsituatie en er evidente signalen zijn dat de sekswerker het slachtoffer is van mensenhandel. In dat geval kan de klant, indien er sprake is van geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld, vervolgd worden op basis van artikel 242 Wetboek van Strafrecht.

Hoofdstuk 4 - Op welke wijze gaat men in Europa, en met name in Duitsland en België, om met klanten van sekswerkers in de gedwongen prostitutie?

Binnen Europa verschilt de invulling van artikel 18 lid 4 van de EU-richtlijn. Het is noodzakelijk om inzicht te hebben in hoe de diverse landen omgaan met prostitutie, met name de verschillen, en hoe in andere landen wordt omgegaan met de eerder benoemde knelpunten. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in de effecten van de wetgeving op de omvang van de handel in sekswerkers en mogelijke strafbaarstelling van klanten van gedwongen sekswerkers. Nederland en Duitsland hebben gekozen voor het zogenoemde regulatiemodel.

4.1 Nederland (gereguleerd, geen bordeelverbod)

In Nederland is gekozen voor het regulatiemodel. Dit houdt in dat onder bepaalde voorwaarden de exploitatie van sekswerkers toegestaan is, mits het werk wordt uitgevoerd door meerderjarigen die daar vrijwillig voor kiezen en die in het bezit zijn van een voor arbeid geldige verblijfstitel. In Nederland kunnen gemeenten kiezen voor regulering. Als gemeenten geen regels stellen met betrekking tot de exploitatie van prostitutie is dat dus legaal. Sekswerk is toegestaan in bordelen, in tolerantiezones, achter het raam en op plekken waar de openbare orde niet verstoord wordt. Bovendien kunnen Nederlandse sekswerkers (en EU-onderdanen) zich als zelfstandig ondernemer inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Zij betalen inkomstenbelasting en hebben dezelfde rechten als andere zzp'ers. Klanten van sekswerkers zijn op dit moment niet strafbaar. Artikel 248b Wetboek van Strafrecht is een uitzondering hierop.

Artikel 248b Wetboek van Strafrecht: "Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie."

4.2 Duitsland (gereguleerd, geen bordeelverbod)

Duitsland hanteert ook het regulatiemodel. Sekswerk wordt in Duitsland gezien als normaal werk, waardoor sekswerkers dezelfde rechten en plichten hebben als gewone werknemers. In Duitsland is net als in Nederland de klant van minderjarige sekswerkers strafbaar. Dit is strafbaar gesteld in artikel 180 en 180a Strafgesetzbuch. Mensenhandel en gedwongen prostitutie (Zwangsprostitution) is in Duitsland strafbaar gesteld in artikel 232 en 232A van het Strafgesetzbuch.

De Duitse Bondsregering heeft op 15 oktober 2016 de EU-richtlijn in de nationale wetgeving geïmplementeerd.⁵⁹ Hierbij heeft ze meegenomen dat klanten van (gedwongen) sekswerkers strafbaar zijn als ze "willens en wetens" misbruik maken van de persoonlijke of de

⁵⁹ Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschen-handels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch v.11.10.2016, BGBl.I/2016,S.2226.

economische situatie of hulpeloosheid van de sekswerker in verband met het verblijf in een vreemd land. De klant kan onder bepaalde omstandigheden geen straf krijgen als hij het door hem geconstateerde misbruik bij de autoriteiten meldt.⁶⁰ De klant kan mogelijk een straf krijgen van drie maanden tot zes jaar indien er sprake is van misbruik van een gedwongen sekswerker.

Artikel 232a Strafgesetzbuch (Zwangsprostitution)

§232aAbs. 6 S.1StGB

(6) Mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer an einer Person, die Opfer.

1. eines Menschenhandels nach § 232 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a, auch in Verbindung mit § 232 Absatz 2, oder

2. einer Tat nach den Absätzen 1 bis 5

geworden ist und der Prostitution nachgeht, gegen Entgelt sexuelle Handlungen vornimmt oder von ihr an sich vornehmen lässt und dabei deren persönliche oder wirtschaftliche Zwangslage oder deren Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ausnutzt. Nach Satz wird nicht bestraft, wer eine Tat nach Satz 1 Nummer 1 oder 2, die zum Nachteil der Person, die nach Satz 1 der Prostitution nachgeht, begangen wurde, freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt oder freiwillig eine solche Anzeige veranlasst, wenn nicht diese Tat zu diesem Zeitpunkt ganz oder zum Teil bereits entdeckt war und der Täter dies wusste oder bei verständiger Würdigung der Sachlage damit rechnen musste.

Artikel 232a Absatz 6 van het Strafgesetzbuch lijkt op wetsvoorstel 273g Wetboek van Strafrecht. Het grote verschil zit hem met name in de ondergrens wanneer de klant strafbaar is. In artikel 273g Wetboek van Strafrecht is de ondergrens bewuste schuld. In Duitsland is de ondergrens opzet. Opvallend is dat de klant die de uitbuiting vrijwillig meldt niet bestraft wordt. Dit zou dan van toepassing zijn op spijtoptanten. Uit het interview met een rechercheur van de politie Aken (team mensenhandel) bleek dat de politieambtenaren in Duitsland weten dat dit strafbaar is, maar dat dit artikel meer gezien wordt als symbolische wetgeving. Tot dusver heeft dit nog niet geleid tot een vervolging of veroordeling van een klant, mede gezien het feit dat de opzet bewijstechnisch problematisch is.⁶¹

4.2.1 Prostituiertenschutzgesetz

Sinds 2017 kent Duitsland een wet ter bescherming van prostituees: het Prostituiertenschutzgesetz. Deze wet moet voorkomen dat mensen worden gedwongen tot prostitutie. Wie wil werken in de prostitutie moet zich registreren bij een gemeentelijke

⁶⁰ Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch v.11.10.2016, BGBl.I2016,S.2226.

⁶⁰ §232aAbs. 6 S.1StGB.

⁶¹ Interview Peter Ulf Schullen, Hauptkommissar politie Aken 9 maart 2021.

dienst.⁶² Voor de aanmelding vindt een gesprek plaats. De dienst wil zo te weten komen of de persoon echt vrijwillig wil werken als prostituee. De sekswerker krijgt na een positieve gezondheidscheck en een gesprek een registratiebewijs. In de volksmond wordt dit registratiebewijs ook wel een Hurenpass genoemd. Deze pas moet de sekswerker tijdens het werk altijd bij zich dragen.⁶³ Wie deze pas bij een controle niet kan tonen, krijgt een boete van 1000 euro. Op verzoek kan de sekswerker een alias krijgen, zodat haar of zijn echte naam afgeschermd blijft.⁶⁴ Dit systeem vertoont overeenkomsten met het Wrs en daarom wordt gekeken welk effect de invoering van het Prostituiertenschutzgesetz heeft gehad op de aanpak van illegale prostitutie. Uit recent onderzoek in Duitsland is gebleken dat twee jaar na de inwerkingtreding van het Prostituiertenschutzgesetz de meeste sekswerkers zich niet hebben geregistreerd en daardoor juist in de illegaliteit zijn beland, terwijl zij voorheen legaal werkten. Duitsland heeft naar schatting circa 400.000 sekswerkers, waarvan zich eind 2019 in totaal 40.400 sekswerkers hebben laten registreren.⁶⁵ Hieruit kan geconcludeerd worden dat de invoering van een vergunningplicht in Duitsland nog niet het gewenste effect heeft gehad. Als redenen worden aangegeven: de angst voor stigmatisering in verband met mogelijke openbaarmaking van persoonlijke gegevens, hoge achterstallige belastingen, mogelijke onthulling van de activiteit aan derden (vooral familie), wantrouwen jegens staatsinstellingen, taalbarrières en een gebrek aan kennis van het Duitse bureaucratiesysteem, het gebruik van illegale drugs en lange wachttijden voor registratie.⁶⁶ Verder blijkt dat elke deelstaat afzonderlijk zijn eigen registraties bijhoudt. Er is geen landelijk register. In het registratiebewijs van de sekswerker staat een alias. Indien politieambtenaren een willekeurige controle uitvoeren, moeten zij aan de hand van de pas met daarin een alias het register raadplegen of de werkelijke identiteit overeenkomt met de betreffende pas. Indien een controle plaatsvindt in de deelstaat Noordrijn-Westfalen en de sekswerker heeft zich ingeschreven in de deelstaat Beieren, dan dient contact opgenomen te worden met de autoriteiten in Beieren om dit te verifiëren. Indien dit niet direct lukt, vindt de verificatie vaak de dag erna plaats. Als blijkt dat het een valse pas betreft en de politieambtenaren gaan terug naar het bordeel, is de betreffende sekswerker meestal al vertrokken. Het probleem is dat de bordeelhouder moet verifiëren of de sekswerker een Hurenpass heeft. Hij mag niet vragen naar het paspoort of de identiteitskaart om te verifiëren of de pas echt is. Als de sekswerker een Hurenpass heeft en deze heeft laten zien aan de bordeelhouder, dan heeft hij aan zijn verplichting voldaan.

4.3 België (gelegaliseerd en bordeelverbod)

België kent een gedeeltelijke legalisering van het sekswerk. Sekswerk is niet verboden. Toch zijn in het Strafwetboek een huis van ontucht (bordelen) houden, verkopen, verhuren, ter beschikking stellen van een ruimte ten behoeve van prostitutie en exploiteren van andermans ontucht strafbaar gesteld.⁶⁷ Ondanks dat verbod zijn er bordelen in België, omdat meerdere grote steden, waaronder Antwerpen en Brussel, een gedoogbeleid voeren. België kent een veelheid aan stedelijke verordeningen. Dit houdt in dat bordelen oogluikend worden toegestaan zolang er zich geen misstanden voordoen.

⁶² <https://www.prostituiertenschutzgesetz.info>.

⁶³ § 5 und 6 ProstSchG).

⁶⁴ § 5 Abs. 6 ProstSchG).

⁶⁵ Taz.de/Statistik-zu-Sexarbeit-in-Deutschland.

⁶⁶ Degenhardt, Lintzen, «Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW» (Zweite korrigierte Fassung vom 14.05.2019), Dortmund, 2019.

Het Belgisch prostitutiebeleid is terug te vinden in de artikelen 379 tot en met 382quater Strafwetgeving. In artikel 379 Strafwetgeving is strafbaar gesteld “hij die ontucht, prostitutie van een minderjarige opwekt, begunstigt of vergemakkelijkt.”

Artikel 380 §4 tot en met §6 Strafwetgeving ziet toe op minderjarigen. In artikel 380 §4 Strafwetgeving is strafbaar gesteld “hij die, op welke manier dan ook, de ontucht of prostitutie van een minderjarige exploiteert.” Artikel 380 §5 Strafwetgeving beschrijft dat wanneer de misdrijven zoals vermeld in artikel 380 §4 Strafwetgeving gepleegd worden ten aanzien van een minderjarige onder de zestien jaar, deze zwaarder worden bestraft. In de Belgische wetgeving is conform artikel 380 §6 Strafwetgeving strafbaar “hij die ontucht of prostitutie van een minderjarige bijwoont. Een sekskoper of het bijwonen tijdens de ontucht van een minderjarige sekswerker is strafbaar.”

Het huidige Belgische recht kent slechts één situatie waarin de klant strafbaar is. Artikel 380 §4 en §5 Strafwetgeving bepaalt dat de gebruiker van seksuele diensten tegen betaling strafbaar is voor zover deze diensten geleverd worden door een minderjarige prostituee. Deze bestraffing geldt ongeacht of de minderjarige heeft ingestemd. In dat geval wordt met andere woorden geen onderscheid gemaakt tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie. Voor de toepassing van de bestraffing is net als in Nederland niet vereist dat de klant op de hoogte was van deze minderjarigheid.

Mensenhandel wordt in België strafbaar gesteld in artikel 433quinquies Strafwetboek. In de Belgische wet wordt mensenhandel gedefinieerd als “rekrutering, transport, transfer, het onderdak bieden aan volwassenen, met als doel hen te gebruiken voor seksuele exploitatie.”

Artikel 433quinquies Strafwetgeving

§ 1 Levert het misdrijf mensenhandel op, de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over hem met als doel:

- 1° de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting;
- 2° de uitbuiting van bedelarij;
- 3° het verrichten van werk of het verlenen van diensten, in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid;
- 4° het wegnemen van organen in strijd met de wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen, of van menselijk lichaamsmateriaal in strijd met de wet van 19 december 2008 inzake het verkrijgen en het gebruik van menselijk lichaamsmateriaal met het oog op de geneeskundige toepassing op de mens of het wetenschappelijk onderzoek;
- 5° of deze persoon tegen zijn wil een misdaad of een wanbedrijf te doen plegen.

Sekswerk is in België dus niet verboden, noch is de meerderjarige sekswerker, noch de klant van een meerderjarige sekswerker strafbaar. In Nederland moet er sprake zijn van een dwangmiddel om te kunnen spreken van uitbuiting. Dit is in België niet het geval. Dit dwangelement is niet toegevoegd aan het Belgisch wetsartikel van mensenhandel. In de Belgische wetgeving is het dwangelement een verzwarende maatregel. Ook in België is overwogen om de sekskoper strafbaar te stellen indien de sekswerker een slachtoffer is van

mensenhandel.⁶⁸ Dit wetsvoorstel heeft het niet gehaald, omdat het kennisvereiste dat er sprake is van gedwongen prostitutie een struikelblok vormde. Op dit moment wordt in België een discussie gevoerd over de herziening van de prostitutiewetgeving. België kijkt daarbij met name naar Nederland en Zweden om zijn eigen wetgeving te toetsen.

4.4 Zweden (illegaal, klant strafbaar)

In Zweden is sekswerk illegaal. Het belangrijke verschil met andere landen waar prostitutie illegaal is, is dat in Zweden niet de sekswerkers vervolgd worden, maar hun klanten. Dit is een beleidsuitwerking van het idee dat sekswerk ten principale een gewelddadige actie van mannen tegen vrouwen is. Sekswerk is een vorm van exploitatie van mensen en daarom een sociaal probleem dat kan worden aangepakt door de daders te straffen. Het voorstel van de regering stelt dat “het onredelijk is om ook degene te criminaliseren die, althans in de meeste gevallen, de zwakkere partij is die wordt uitgebuit door anderen die hun eigen seksuele verlangens willen bevredigen.” De Sex Purchase Act - die het onwettig maakt om voor seks te betalen - is in 1999 aangenomen. Het Zweeds model, ook wel Nordic model genoemd, heeft inmiddels navolging gekregen in meerdere landen, waaronder Noorwegen, IJsland, Noord-Ierland, Ierland, Frankrijk en Canada. Het adverteren van en werven voor seksuele diensten door sekswerkers is eveneens strafbaar. Het Zweeds model vindt navolging. Echter, het is de vraag of het Zweeds beleid effectief is. Het principe ‘als er geen vraag is, dan is er ook minder aanbod’ gaat niet altijd op. De kans bestaat dat de prostitutie zich geheel verplaatst naar de illegaliteit en de invoering blijkt niet overal een succes. Amnesty International heeft in een onderzoek vastgesteld dat sekswerkers in Zweden minder snel de politie bellen als er sprake is van geweld jegens hen.⁶⁹ Indien de overheid in Zweden vaststelt dat er sprake is van prostitutie, wordt de sekswerker niet strafrechtelijk vervolgd, maar wel uit zijn of haar woning gezet. Dit is ook de reden waarom organisaties als Human Right Watch en CEDAW (de Vrouwenrechtencommissie van de VN) zich tegen dit beleid verzetten. De wet heeft volgens meerdere organisaties een averechts effect en heeft vooral ervoor gezorgd dat er minder toegang is tot hulpverlening en dat het geweld tegen sekswerkers gestegen is.⁷⁰ Uit onderzoek gebleken dat in Frankrijk:

- 42 procent van de sekswerkers meer geweld ervaart;
- 38 procent druk voelt om onveilige seks te hebben met klanten;
- 70 procent van de sekswerkers een slechtere relatie heeft met de politie;
- 78 procent minder inkomen heeft;
- HIV-prevalentie is gestegen.⁷¹

⁶⁸ Wetsvoorstel (I. DURANT) tot invoeging van een artikel 380quater in Strafwetboek met betrekking tot het gebruiken van diensten van seksuele aard geleverd door een slachtoffer van, Parl.St. Senaat 2007-08, nr. 4-257/1.

⁶⁹ <https://www.amnesty.org/en/documents/eur36/4034/2016>.

⁷⁰ <http://swexpertise21.nl/wp-content/uploads/2015/07/Levy-2014-Swedens-abolitionist-discourse-and-law-effects.pdf>.

⁷¹ <https://www.medicinsdumonde.org/sites/default/files/ENGLISH-Synth%C3%A8se-Rapport-prostitution-BD.PDF>.

In Noord-Ierland is sinds de invoering het aantal gevallen van geweld tegen sekswerkers gestegen met 50 procent.

Daarentegen zijn er ook onderzoeken uitgevoerd - niet altijd even objectief - waarin de voordelen van dit model naar voren komen. Gezien het feit dat illegale prostitutie zich met name afspeelt buiten het beeld van de overheid, is het moeilijk om hier zonder gedegen (objectief) onderzoek een waardeoordeel over te geven. De onderzoeken die in dit onderzoek zijn geraadpleegd, geven daarvoor een te tegenstrijdig beeld. Wettig en overtuigend bewijs dat de mensenhandel in Zweden is afgenomen, is er onder andere niet omdat concrete (objectieve) cijfers ontbreken. Het grootste bezwaar tegen het Zweeds beleid is dat de klandizie blijft. De marktwaarde gaat omhoog door prostitutie strafbaar te stellen, waardoor het voor mensenhandelaren aantrekkelijk wordt. Een citaat van mevrouw Vanswesenbeck, hoogleraar sociale wetenschappen aan de Universiteit van Utrecht en verbonden aan het Rutgers kenniscentrum: "Het enige wat is afgenomen is de zichtbaarheid, maar de gouden regel is: hoe sterker de repressie, hoe onzichtbaarder de sekswerkers, hoe sterker de grip van criminelen, hoe groter de bedreiging van de gezondheid van sekswerkers en de publieke gezondheid."

4.5 Verenigd Koninkrijk (gereguleerd, bordeelverbod)

Het Verenigd Koninkrijk was het eerste EU-land dat de EU-richtlijn (criminalisering van klanten van gedwongen prostitutie) invoerde en daarom wordt gekeken hoe het Verenigd Koninkrijk dit aangepakt heeft. Aanvankelijk wilde het Verenigd Koninkrijk het Zweeds model invoeren, waarbij klanten van sekswerkers per definitie strafbaar zijn. Dit kreeg echter kritiek in het Verenigd Koninkrijk. De regering stelde daarom voor om niet alle klanten van sekswerkers strafbaar te stellen, maar enkel de klanten die betalen voor seksuele diensten met slachtoffers van uitbuiting. De bestraffing van klanten werd in 2009⁷² toegevoegd aan de reeds in 2003 ingevoerde Sexual Offences Act. In Groot-Brittannië is sekswerk niet strafbaar sinds de invoering van de Sexual Offences Act 2003, maar wel het controleren of beheersen van sekswerk. Hieronder wordt verstaan het bedrijfsmatig leiden van een seksinrichting. Het sekswerk zelf - gedefinieerd als voor geld seksuele diensten verlenen - is niet verboden, maar een aantal gerelateerde activiteiten wel, waaronder tippelen, exploitatie van of werken in een bordeel of seksinrichting en souteneurschap. De klant strafbaar stellen brengt problemen met zich mee op het vlak van bewijs. Het Verenigd Koninkrijk heeft geprobeerd dit op te lossen door hier een soort van risicoaansprakelijkheidsovertreding van te maken, oftewel 'strict liability offence'. Hierdoor kan de klant al vervolgd worden zonder dat deze wist dat de sekswerker gedwongen of uitgebuit wordt. Puur het feit dat de prostituee zich in een dergelijke positie bevindt, is voldoende om de gebruiker strafbaar te stellen. Hierbij hoeft enkel aangetoond te worden dat de klant gebruik heeft gemaakt van een (gedwongen) sekswerker. Dit lijkt in strijd te zijn met de onschuldpresumptie en het feit dat prostitutie in het Verenigd Koninkrijk niet strafbaar is. De wetgever lijkt hierbij voorbij te gaan aan de vrijwillige sekswerker. De sekskoper die naar een prostituee gaat, loopt het risico dat hij bestraft wordt als blijkt dat er sprake is van uitbuiting.

4.6 Nieuw-Zeeland (prostitutie gedecriminaliseerd)

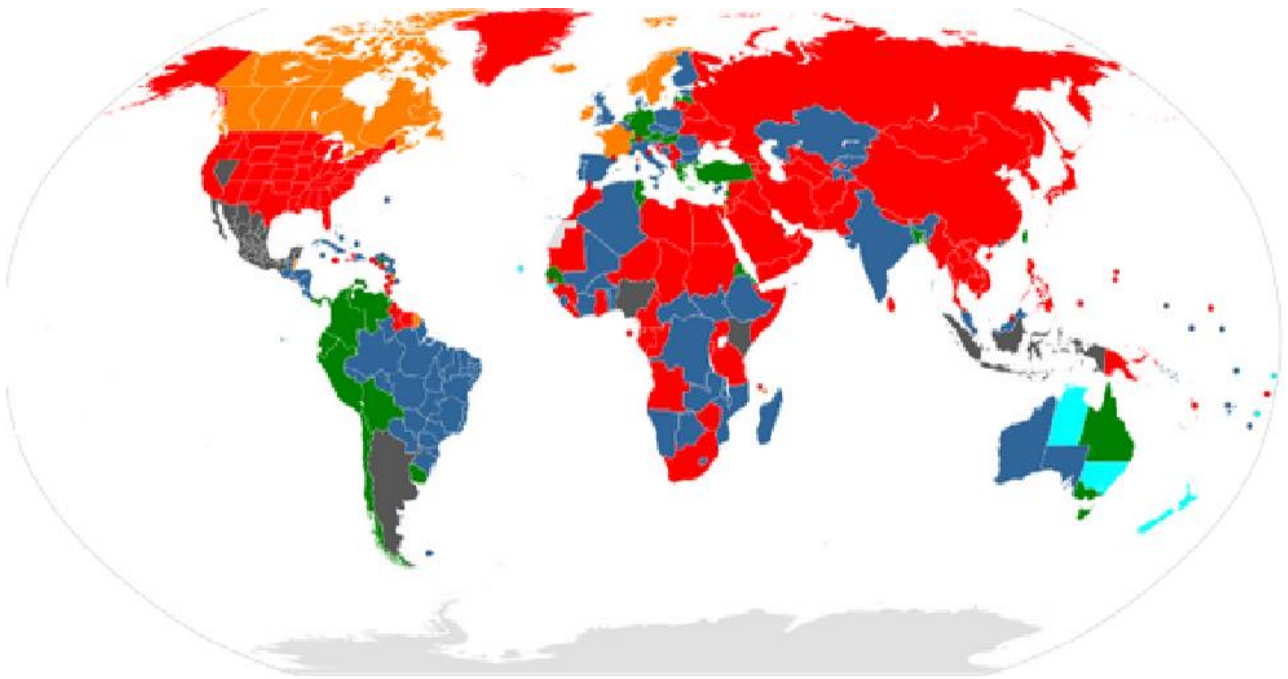
In de voorgaande passages is het beleid ten aanzien van mensenhandel en de (huidige) strafrechtelijke aanpak van sekskopers in Nederland, Duitsland, België, Zweden en het

⁷² Policing and Crime act 2009, Chapter 26, Part 2, n°14, Article 53a.

Verenigd Koninkrijk nader bekeken. Hieruit blijkt dat er binnen de EU nog duidelijke verschillen zijn betreffende de aanpak van mensenhandel en het prostitutiebeleid. In Nieuw-Zeeland is prostitutie sinds de invoering van de Prostitutie Reform Act 2003 geheel gedecriminaliseerd. Nieuw-Zeeland koos als eerste voor een decriminalisering van de gehele seksindustrie: het zogenoemde New Zealand Model. Dit houdt in dat in Nieuw-Zeeland prostitutie een erkend beroep is waar iemand vrijwillig voor kan kiezen. Gedwongen prostitutie is uiteraard strafbaar. De vraag is dan ook wat het verschil is tussen regulering en decriminalisering. Deze vraag wordt beantwoord door dr. Joep Rottier, die in 2018 promoveerde met het proefschrift “Decriminalization of Sex Work: The New Zealand Model”. Rottier stelt onder andere het volgende: “Het grote verschil met Nederland en Duitsland, waar prostitutie ook legaal is, is dat bij decriminalisering sekswerk gelijk getrokken wordt met andere vormen van industrie met dezelfde rechten, plichten en verantwoordelijkheden. Los van de moraal wordt sekswerk gezien als een normale beroepsgroep waarbij men zich richt op verbetering van rechten van sekswerkers. Het grote verschil met legalisering van prostitutie, zoals in Nederland en Duitsland, is dat daarbij sprake is van specifieke prostitutiegerichte regulering. Regels die bijvoorbeeld wel gelden voor sekswerkers, maar niet voor andere beroepsgroepen, verplichte registraties.” Samengevat betekent dit dat het bij legalisering van prostitutie is toegestaan, maar dan moet wel voldaan worden aan bepaalde regels. Decriminalisering betekent niet alleen dat het is toegestaan, maar ook dat het beschouwd wordt als elke andere industrie. Kenmerkend voor het Nieuw-Zeelands beleid is de betrokkenheid van de sekswerkers bij de totstandkoming van dit specifieke beleid. De beroepsgroep heeft daarbij via belangenorganisatie ‘New Zealand Prostitute Collective’ inspraak in het landelijk beleid. De Belangenorganisaties van de sekswerkers hebben een belangrijke stem in het behartigen van de rechten van de prostituees. Er wordt met name gepraat met de prostituees. De bereidheid om aangifte te doen is groot door een goede samenwerking met de politie. In Nieuw-Zeeland hebben sekswerkers een eigen cao, waardoor hun arbeidsrechtelijke positie beschermd wordt. In Nederland hebben sekswerkers geen cao en is er nog te weinig oog voor de arbeidsomstandigheden waarin sekswerkers hun werk moeten doen. Daarbij heerst er ook nog wantrouwen jegens de overheid en de politie, waardoor misstanden veelal niet worden gemeld.

De navolgende wereldkaart op pagina 33 maakt globaal inzichtelijk welk land welk prostitutiebeleid op dit moment hanteert.⁷³

⁷³ Door Numberguy6 - Eigen werk, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=76538019>.



Decriminalisering (Nieuw-Zeeland).
Legalisering van prostitutie. In Europa onder andere het beleid in Nederland, Duitsland en Oostenrijk.
Prostitutie illegaal (kopen en verkopen).
Zweeds model/Nordic model (onder andere ingevoerd in Zweden, Noorwegen, Frankrijk en Canada): seks kopen en betrokkenheid is illegaal. Hier worden niet de sekswerkers vervolgd, maar de klanten.
Prostitutie is legaal, maar bordelen, georganiseerde activiteiten en souteneren is illegaal. Prostitutie is niet gereguleerd.

4.7 Wat zijn de knelpunten in het buitenlands beleid en welke conclusies kunnen hieruit getrokken worden?

Artikel 18 lid 4 van de EU-richtlijn luidt als volgt: “Om het voorkomen en bestrijden van mensenhandel doeltreffender te maken door de vraag ernaar te ontmoedigen, overwegen de lidstaten maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting in de zin van artikel 2, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit.”

Artikel 2 van de EU-richtlijn omvat de definitie van mensenhandel. Volgens de richtlijn worden lidstaten gevraagd te overwegen om maatregelen te nemen om de sekskoper strafbaar te stellen die gebruikmaakt van het voorwerp van uitbuiting. De EU heeft deze maatregel algemeen geformuleerd en de lidstaten meegegeven dit te overwegen. Dit heeft tot gevolg dat enkele lidstaten dit inmiddels in hun wetgeving hebben opgenomen, maar het is de vraag of ze dit goed hebben doordacht of gewoon als symbolische wetgeving hebben opgenomen in hun nationale wetgeving. In Duitsland is de klant onder bepaalde

voorwaarden strafbaar. Er moet hierbij sprake zijn van opzet, ofwel wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van mensenhandel. Dit roept direct twee cruciale vragen op:

1. Aan de hand van welke criteria kan de sekskoper vaststellen dat de sekswerker slachtoffer is van mensenhandel?
2. Hoe kan het openbaar ministerie bewijzen dat de sekskoper wist dat de sekswerker een slachtoffer van mensenhandel is en desondanks ervoor koos om dit te negeren?

Hierbij moet worden vastgesteld dat de sekskoper (prostituant) seks heeft of seksuele handelingen verricht, waarbij hij misbruik maakt van de persoonlijke of de economische hachelijke situatie van de sekswerker of van zijn hulpeloosheid in verband met het feit dat de sekswerker uit het buitenland komt. Ook hierin zit opzet verweven en ook blijft hier de vraag aan welke criteria de overheid kan vaststellen dat de sekskoper ervan op de hoogte had moeten zijn dat de sekswerker slachtoffer is van mensenhandel. In het verklarend rapport van de Raad van Europa staat hierover dat gekeken moet worden naar de feitelijke, objectieve omstandigheden, bijvoorbeeld een afgelegen industrieterrein waarbij duidelijk is dat de sekswerker gedwongen wordt om zijn werkzaamheden te verrichten.

Ondanks het feit dat de sekskoper in Duitsland sinds 2016 strafbaar is als hij misbruik maakt van een sekswerker, heeft dit nog niet geleid tot veroordelingen, omdat dit moeilijk te bewijzen is. Er moet bewezen worden dat de opzet gericht is op uitbuiting om tot een veroordeling te komen. Aangezien dit bewijstechnisch problematisch is, heeft België in tegenstelling tot Duitsland vooralsnog afgezien van expliciete strafbaarstelling van een sekskoper. Ook in het Verenigd Koninkrijk is de sekskoper strafbaar: de klant kan al vervolgd worden zonder dat deze wist dat de sekswerker gedwongen of uitgebuit wordt. Hierbij moet worden opgemerkt dat Noord-Ierland, ook onderdeel van het Verenigd Koninkrijk, het Zweeds model heeft overgenomen. Het enkele feit dat de prostituee zich in een dergelijke positie bevindt, is voldoende om de gebruiker strafbaar te stellen. Hierbij hoeft alleen maar aangetoond te worden dat de klant gebruik heeft gemaakt van een (gedwongen) sekswerker. Dit lijkt in strijd te zijn met de onschuldpresumptie en het feit dat prostitutie in het Verenigd Koninkrijk niet strafbaar is. Het Zweeds of Nordic model vindt navolging in meerdere landen, zoals Zweden, Noorwegen, Canada, Noord-Ierland en Frankrijk. Volgens het Zweeds model is prostitutie illegaal, maar hierbij wordt niet de sekswerker vervolgd, maar de klant. Dit beleid heeft tot gevolg dat de prostitutie zich verplaatst naar de illegaliteit en er geen zicht en controle meer is op de seksindustrie.

Hoofdstuk 5 - Op welke wijze zou de invoering van de wetsvoorstellen (Wetsvoorstel regulering sekswerk 2019 en artikel 273g Wetboek van Strafrecht) een rol kunnen spelen in de strafrechtelijke aanpak van klanten?

5.1 Wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs)

De kern van het Wrs is de invoering van een landelijke, uniforme vergunningsplicht voor prostituees. Het doel van de invoering van een landelijke vergunningsplicht voor prostituees is misstanden tegengaan en ervoor zorgen dat sekswerkers hun werk veilig kunnen doen. De branche is door de invoering van deze wet controleerbaarder en biedt een wettelijk kader voor de strafrechtelijke aanpak van klanten van prostituees die werkzaam zijn zonder vergunning. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een persoon die wil werken als prostituee vergunningsplichtig is. Een overkoepelend doel van het Wrs is dat voor alle Nederlandse gemeenten een eenduidig beleid opgesteld kan worden waarmee meer eenheid en lijn in het prostitutiebeleid gebracht kan worden. Op dit moment is elke gemeente afzonderlijk verantwoordelijk voor het lokale prostitutiebeleid. Op basis van artikel 149 juncto artikel 151a Gemeentewet zijn in een groot aantal gemeenten, als onderdeel van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) dan ook prostitutievoorschriften vastgesteld die een vergunningstelsel introduceren voor de exploitatie van seksinrichtingen en eisen stellen aan onder meer de inrichting van een bordeel, de exploitant daarvan en de aldaar werkende prostituees. Uit een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) dat in 2014 uitgevoerd is, blijkt dat 75 procent van de Nederlandse gemeenten een prostitutiebeleid heeft geformuleerd.⁷⁴

In artikel 151a Gemeentewet wordt expliciet gesproken over 'bedrijfsmatig'. De vraag is dan ook of een sekswerker die vanuit thuis werkt hier ook onder valt. Of er sprake is van bedrijfsmatigheid is afhankelijk van een aantal factoren. Bij bedrijfsmatigheid overstijgen de werkzaamheden de besloten privésfeer. De gemeente kan in haar beleid richtlijnen opstellen om te beoordelen of een activiteit bedrijfsmatig wordt verricht, maar deze richtlijnen kunnen per gemeente verschillen. Het kan dus zomaar zijn dat een sekswerker die vanuit thuis werkt in bepaalde gemeenten geen vergunning hoeft te hebben. Met de invoering van het Wrs moeten alle professionele sekswerkers een vergunning hebben, wat nu nog niet het geval is. Toch hebben de meeste gemeenten een beleid betreffende bedrijfsmatige prostitutie en thuisprostitutie. In de Beleidsnota prostitutie en seksbranche Gemeente Tilburg 2019⁷⁵ staat bijvoorbeeld dat een sekswerker die vanuit huis werkt niet vergunningsplichtig is als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- Thuiswerk vindt uitsluitend plaats in de eigen woning. De persoon die actief is als sekswerker in de eigen woning moet op dat adres zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP);
- De werving van klanten geschiedt in de regel langs informele weg. Online adverteren is toegestaan;

⁷⁴ Daalder, A.L.(2014). Nulmeting prostitutiebeleid. CCV Nieuwsbrief, (3), 13 februari 2014.

⁷⁵ Beleidsnota prostitutie en seksbranche Gemeente Tilburg 2019.

- Aan de buitenkant van het perceel mag niet duidelijk zijn dat er sprake is van sekswerk;
- De verdiensten die voortkomen uit het sekswerk moeten uitsluitend ten goede komen aan de sekswerker;
- Er mag geen sprake zijn van overlast of aantasting van het woon- en leefklimaat.

Indien aan een of meer van deze eisen niet wordt voldaan, dan valt de thuiswerker onder de omschrijving van een seksinrichting en daarmee onder de gestelde vestigings- en andere eisen. Bij overtreding van deze voorwaarden kan de gemeente bestuursrechtelijk optreden door een dwangsom op te leggen.

De APV van Amsterdam⁷⁶ stelt dat elk bedrijfsmatig prostitutiebedrijf een exploitatievergunning nodig heeft. Exploiteren zonder vergunning is verboden. Volgens de APV van Amsterdam is er mogelijk sprake van bedrijfsmatige prostitutie indien er sprake is van de volgende omstandigheden:

- Er wonen en werken meerdere prostituees in een woning;
- Er zijn derden (zoals een partner) betrokken bij de activiteiten;
- De prostituee is geen huurder of eigenaar van de woning;
- De prostituee staat niet ingeschreven op het adres waar ze werkt;
- Aan de buitenkant van de woning zijn uitingen van prostitutie, zoals een rode lamp aan de gevel;
- Er is een merkbare aanloop van klanten;
- De activiteiten geven overlast voor omwonenden;
- Er wordt geadverteerd door de prostituee;
- De prostituee is ingeschreven in het Handelsregister.

De meeste gemeenten hanteren deze criteria, maar niet alle gemeenten. Ook is vastgesteld dat 25 procent van de gemeenten volgens de nulmeting van het WODC in 2014 geen prostitutiebeleid hanteert. Bij overtreding kan een gemeente bestuursrechtelijk optreden. Met de invoering van het Wrs kan de gemeente mogelijk ook strafrechtelijk optreden. Artikel 40 van het Wrs stelt degene strafbaar die seksuele handelingen verricht met een prostituee die (zelfstandig) werkt zonder prostitutievergunning.

“Artikel 40 Wet regulering sekswerk (Straf klant):

1. Met hechtenis van ten hoogste twaalf maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft degene die seksuele handelingen verricht met een prostituee die:
 - a. zelfstandig werkt zonder prostitutievergunning;
 - b. werkt voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.
2. De in het eerste lid strafbaar gestelde feiten zijn een overtreding.”

Voor opsporingsinstanties lijkt dit de oplossing, omdat immers alleen maar aangetoond hoeft te worden dat de sekswerker werkt zonder prostitutievergunning of - sub b - werkt voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning is verleend. In tegenstelling tot het initiatiefwetsvoorstel 273g Wetboek van Strafrecht is artikel 40 Wrs een overtreding en geen

⁷⁶ <https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/prostitutie>.

misdrijf. Het is echter de vraag of het zo eenvoudig is voor een klant om te zien dat een prostituee geen vergunning heeft. De gemiddelde klant zoekt zijn sekswerker op internetsites als Kinky.nl en Sexjobs en is zich meestal niet bewust van het feit dat deze sekswerkers geen vergunning hebben. Voor de beantwoording van deze vraag moet eerst bekeken worden hoe dit wetsvoorstel tot stand is gekomen en wat de zienswijze is van onder andere het hoogste adviesorgaan: de Raad van State.

De regering is verplicht om bij een wetsvoorstel advies in te winnen bij de Raad van State. De Raad brengt een niet-bindend (maar wel zwaarwegend) advies uit. De regering beantwoordt het advies met een zogenoemd Nader Rapport. Op 13 juli 2020 is het wetsvoorstel bij de Afdeling van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt. Op 2 december 2020 werd het advies vastgesteld en op 27 januari 2021 gepubliceerd.⁷⁷ De Raad van State heeft enkele kritiekpunten op het wetsvoorstel. De Raad van State geeft in zijn advies aan bang te zijn dat het vergunningvereiste een hoge drempel kan vormen om dit beroep legaal uit te oefenen en dat het aannemelijk is dat de illegale prostitutie en daarmee ook de kans op misstanden toeneemt. Invoering van het wetsvoorstel zou mede om deze reden contraproductief zijn. In Duitsland blijkt dat sekswerkers van de legaliteit naar de illegaliteit zijn gegaan. Daarnaast heeft de Afdeling bezwaren tegen de voorgestelde strafbaarstelling van de facilitering van illegale prostitutie en van de klant. Het voorstel dat de klant eerst in het landelijk register voor prostitutievergunningen moet controleren of het vergunningnummer hoort bij een geldige vergunning, stuit op kritiek. In het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 2009 was de vergewisplicht opgenomen. Dit werd na de behandeling in de Eerste Kamer uit het wetsvoorstel gehaald. In het nieuwe wetsvoorstel werd de vergewisplicht vervangen door een vergewismogelijkheid.⁷⁸ De klant kan zich vergewissen door online het vergunningnummer in te voeren, waarna degene die het nummer heeft ingevoerd, te zien krijgt via een ja of een nee of het vergunningnummer hoort bij een geldige vergunning. De klant kan uitsluitend kijken of het vergunningnummer hoort bij een geldige vergunning. Een klant kan aan de hand van het nummer niet controleren of het nummer hoort bij de sekswerker die zegt onder dit vergunningnummer te werken. Dit is een vergewismogelijkheid.

5.1.1 De totstandkoming van het wetsvoorstel: Wet regulering sekswerk (Wrs)

Sinds 1 oktober 2000⁷⁹ is het bordeelverbod opgeheven. De kern van het beleid dat de overheid toen invoerde en dat thans nog geldt, houdt in dat (exploitatie van) vrijwillige prostituees door meerderjarigen legaal is en dat onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen en personen die illegaal in Nederland verblijven wordt bestreden. Via de bestuursrechtelijke aanpak moest de branche beter worden beheerst en gereguleerd. De verantwoordelijkheden kwamen bij de gemeente te liggen. Vormen van (exploitatie van) prostitutie konden door middel van gemeentelijke vergunningen worden gereguleerd. De belangrijkste verandering die destijds op strafrechtelijk terrein plaatsvond, was de strafbaarstelling van mensenhandel. Op 1 januari 2005 is het nieuwe artikel 273f Wetboek van Strafrecht in werking getreden. De opheffing van het bordeelverbod had niet het gewenste effect. Uit onderzoek bleek dat zich nog steeds misstanden voordeden, waaronder vrouwenhandel, jeugdprostitutie en gedwongen prostitutie.⁸⁰ Op 10 november 2009 werd

⁷⁷ Advies Raad van State.

⁷⁸ Art. 15, eerste lid, Wrs.

⁷⁹ Wet opheffing algemeen bordeelverbod; Stb. 1999, 464 en Stb. 2000, 38.

⁸⁰ S. Flight, P. Hulshof, P. van Soomeren en P. Soorsma (DSP-groep), 'Evaluatie opheffing bordeelverbod.

daarom het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wps) bij de Tweede Kamer ingediend.⁸¹ Het wetsvoorstel had tot doel de oorzaken van misstanden in de prostitutiebranche aanpakken.

Het wetsvoorstel introduceerde in hoofdlijnen:

- Een landelijke vergunningplicht voor seksbedrijven;
- Een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven;
- Een algehele registratieplicht voor prostituees;
- Minimumleeftijd van 21 jaar;
- Strafbaar stellen van een klant die gebruikmaakt van de diensten van een illegale prostituee;
- Strafbaar stellen van de exploitant die illegale prostituees voor zich laat werken;
- Strafbaar stellen van de prostituee die werkt zonder vergunning.

Het wetsvoorstel werd aangenomen door de Tweede Kamer, maar het voorstel kwam niet ongeschonden door de Eerste Kamer.⁸² Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer verzocht M.H.A. Strik in een motie om te voorzien in splitsing van dit wetsvoorstel door middel van een novelle,⁸³ waardoor de invoering van de uniforme vergunningplicht voortvarend ter hand kon worden genomen.⁸⁴ In de motie werd verzocht om de voorgestelde registratieplicht voor prostituees niet mee te nemen. De Eerste Kamer achtte het nut van het register onbewezen en sprak daarnaast haar twijfel uit over de juridische houdbaarheid van het register. Nu het nut van deze registratieplicht onbewezen bleef en deze volgens deskundigen geen wezenlijke bijdrage leverde aan de bestrijding van mensenhandel, werden de onderdelen registratieplicht voor prostituees en vergewisplicht van de klant uit het oorspronkelijk wetsvoorstel geschrapt. Ondanks dat de novelle op 21 juni 2016 werd aangenomen door de Tweede Kamer, gaf de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid Ivo Opstelten aan dat er gewerkt werd aan een 'nieuw' wetsvoorstel: het wetsvoorstel Wrs.

De kern van het nieuwe wetsvoorstel is de introductie van een landelijke uniforme vergunningplicht voor prostituees. Het betreft een persoonsgebonden vergunning die in het hele land geldig is. Een vergunning kan worden aangevraagd als de aanvrager ten minste 21 jaar is, een legale verblijf- en werkstatus heeft en beschikt over een telefoon die alleen de aangever zelf gebruikt ten behoeve van de werkzaamheden als prostituee. Na een positieve beoordeling van de vergunningaanvraag wordt de prostitutievergunning opgenomen in een landelijk register. Wat opvalt, is dat dit in een eerder wetsvoorstel door leden van de Eerste Kamer nog was weggestemd, omdat zij het nut van het register onbewezen achtten en hun twijfel uitspraken over de juridische houdbaarheid van het register. Buiten het onderdeel registratieplicht voor prostituees werd ook de vergewisplicht van de klant uit het oorspronkelijk wetsvoorstel geschrapt. De vergewisplicht houdt in dat klanten zich zouden

Gemeentelijk beleid'. In opdracht van het WODC, 18 augustus 2006; A.L. Daalder. 'Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod. Onderzoek en beleid.', WODC, 2007; Korps Landelijke Politiediensten, Dienst Nationale Recherche, 'Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector', juli 2008.

⁸¹ Kamerstukken II 2009/10, 32211, nr. 2. Layer gewijzigd: Kamerstukken I 2010/11, 32211, A.

⁸² Kamerstukken I 2012/13, 32211, L.

⁸³ Een novelle is een wetsvoorstel dat dient ter verbetering of aanvulling van een wetsvoorstel dat reeds bij de Eerste Kamer ahangig is of al wel is aangenomen, maar nog niet van kracht is geworden.

⁸⁴ Kamerstukken I 2012/13 32211, L.

moeten inspannen om te ontdekken of hun prostituee niet onder dwang aan het werk was. In het nieuwe wetsvoorstel is de vergewisplicht toch weer opgenomen, maar nu in een andere vorm: als vergewismogelijkheid. Het is een nobel streven dat de klant zich ervan vergewist dat de prostituee deze werkzaamheden vrijwillig verricht, maar als de mensenhandelaar het goed doet, blijft hij buiten beeld en ziet de klant niet of de prostituee slachtoffer is van een mensenhandelaar. De vraag is dan ook op welke wijze de klant zich ervan moet vergewissen dat de sekswerker geen slachtoffer is van gedwongen mensenhandel. De klant moet voorafgaand aan het bezoek aan de sekswerker of de vergunde prostituee het vergunningennummer dat de prostituee heeft opgegeven controleren in het landelijk register voor prostitutievergunningen. Het probleem is dat het voor een klant niet mogelijk is om slechts aan de hand van een nummer met zekerheid vast te stellen of de prostituee bij de vergunning hoort. Als de klant strafrechtelijk vervolgd zou worden voor gebruikmaken van een vergunde sekswerker en hij kan aantonen dat hij het landelijk register heeft geraadpleegd, doet zich een bewijsprobleem voor. Daarmee kan de klant een beroep doen op een schulditsluitingsgrond 'afwezigheid van alle schuld' (avas) en bij een geslaagd beroep op avas is het niet mogelijk hem te veroordelen. Het is dan de vraag wat een alternatief is. Een alternatief zou zijn om de betreffende sekswerker met foto, naam en adresgegevens op te nemen in het register, maar gezien het feit dat er toch nog een taboe heerst en het feit dat dit een te grote inbreuk is op de privacy van de sekswerkers stuit dit op weerstand. Hierbij is het ook de vraag of dit de toets van de privacywetgeving doorstaat. De vraag is dan ook of strafbaarstelling in het wetsvoorstel bijdraagt aan de bestrijding van de misstanden in de seksindustrie. Mede gezien vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid, effectiviteit en bewijsbaarheid lijkt de strafbaarstelling van de klant in dit wetsvoorstel meer bedoeld als een symboolfunctie. Bovendien is in dit onderzoek vastgesteld dat een soortgelijke werkwijze in Duitsland, waar sekswerkers een registratieplicht hebben, vooralsnog geen succes is.⁸⁵

5.2 Wetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel

Naast het wetsvoorstel Wrs is er nog een relevant initiatiefwetsvoorstel: Wetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel.⁸⁶ Dit wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling van degene die seksuele handelingen verricht met een prostituee, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die ander zich onder de in artikel 273f, eerste lid, onder 1 bedoelde omstandigheden beschikbaar stelt om seksuele handelingen met een derde te verrichten tegen betaling. Het voorstel houdt in de invoeging van een nieuw artikel 273g in het Wetboek van Strafrecht. Volgens de MvT heeft dit toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande strafbaarstellingen van mensenhandel, aangezien de klant van een dergelijke prostituee 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). Op basis van artikel 18 lid 4 van de EU-richtlijn⁸⁷ ligt het voor de hand dat een klant die misbruik maakt van slachtoffers van mensenhandel strafbaar wordt gesteld, maar in de richtlijn van het artikel staat "ter overweging", wat inhoudt

⁸⁵ taz.de/Statistik-zu-Sexarbeit-in-Deutschland.

⁸⁶ Segers (ChristenUnie), Volp (PvdA) en Kooiman (SP). Wetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel, *Kamerstukken 34 091*. Hierna aangeduid als Initiatiefwetsvoorstel Segers.

⁸⁷ Richtlijn 2011/36/EU.

dat lidstaten geen verplichting hebben. De vraag is dan ook wat dit toevoegt aan de huidige wetgeving, omdat klanten die gebruikmaken van de diensten van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel, theoretisch nu reeds strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld via artikel 273f lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht. Echter, zoals eerder is vastgesteld is het bewijstechnisch problematisch om een sekskoper op grond van artikel 273 lid 1 sub 6 Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk te vervolgen. In Nederland is de sekskoper niet strafbaar, in tegenstelling tot landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Strafbbaarstelling van de klant die misbruik maakt van prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel zou derhalve, met een onderbouwde juridische grondslag, een aanvulling zijn op de huidige wetgeving.

5.2.1 Criteria voor strafbaarstelling van artikel 273g Wetboek van Strafrecht

Het Nederlands strafrecht is gestoeld op de gedachte dat het strafrecht een laatste redmiddel of ultimum remedium moet zijn. De eerste stap in het strafwetgevingsproces is de vaststelling of en op welke wijze bepaalde gedragingen strafbaar moeten worden gesteld. Ook al is er geen sprake van ultimum remedium, toch kan het zijn dat strafwetgeving met een overwegend symbolische betekenis gerechtvaardigd is.⁸⁸ Tijdens de Kamerdebatten werden zorgen geuit dat met de invoering van dit wetsvoorstel er zo veel drempels waren (handhaafbaarheid, effectiviteit en bewijsbaarheid) dat het initiatiefvoorstel slechts een wet met een symboolfunctie betrof. De vraag is uiteraard of dit het geval is.

Aan de oorspronkelijk voorgestelde strafbaarstelling kleefden voor de klant van de prostituee - en in het bijzonder voor de klant die te goeder trouw was - diverse nadelen. In het oorspronkelijk wetsvoorstel stond “terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze daartoe is gedwongen of bewogen”. Met name over de zinssnede “redelijkerwijs moet vermoeden” is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer discussie geweest. Redelijkerwijs duidt ‘moet vermoeden’ op (gewone) schuld. Bij onachtzaamheid of onoplettendheid van de klant (sekskoper) zou deze zich al schuldig maken aan overtreding van artikel 273g Wetboek van Strafrecht. Hiermee zou elke burger die als potentiële klant de werksfeer van een prostituee binnenstapt meteen als verdachte kunnen worden gekwalificeerd. De wederrechtelijkheid ligt niet zozeer in de gedraging van de klant, maar in een feitelijke omstandigheid waarvan de klant weet of zou hebben moeten vermoeden dat de sekswerker slachtoffer is van mensenhandel, terwijl er geen duidelijke grens is aan te geven tussen vrijwillige en gedwongen prostitutie en daardoor ook niet het moment, of de omstandigheid, waarin een situatie van vrijwilligheid overgaat in mensenhandel. Mensenhandel is immers geen opzichzelfstaande gebeurtenis, maar vaak een geleidelijk proces dat uiteindelijk leidt tot een situatie van uitbuiting.⁸⁹ Hoewel de invoering van artikel 273g Wetboek van Strafrecht geen vorm van mensenhandel op zichzelf is, wordt wel hetzelfde belang beschermd als in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, omdat bij de voorgestelde strafbaarstelling gebruikgemaakt wordt van de diensten waarvoor een ander niet uit vrijheid kiest, en waardoor grondrechten als de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid worden geschonden. Tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel dienden de Kamerleden van Oosten en Berndsen-Jansen daarom een amendement in om

⁸⁸ Zie onder meer W.J. Witteveen, P. van Seters & G. van Roermund (red.), *Wat maakt de wet symbolisch?*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 115-136; en G.J. Veerman, D. de Kok & B.J. Clement, *Over wetgeving, Principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag: Sdu 2012, p. 157-165.

⁸⁹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2016; *Prostitutie en mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur, p. 141.

de schuldvariant uit het wetsvoorstel te verwijderen.⁹⁰ Dit amendement werd verworpen, omdat zonder de schuldvariant het wetsvoorstel zou vervallen tot enkel symboolwetgeving. Kamerlid Van Tongeren diende vervolgens een amendement in om de gewone culpa te vervangen door de zwaarste culpa, waardoor onoplettendheid of onachtzaamheid niet leidt tot strafrechtelijke aansprakelijkheid.⁹¹ Dit amendement werd aangenomen met als gevolg dat er in de Tweede Kamer meer draagvlak kwam en het wetsvoorstel door de Tweede Kamer werd aangenomen. De zinsnede ‘redelijkerwijs vermoeden’ werd vervangen door ‘ernstige reden heeft om te vermoeden’. Hiermee werd de gewone schuldvariant vervangen door een bewuste schuldvariant. Bij de gewone schuldvariant (culpa) zou elke sekskoper verdachte worden, ook als er vooraf geen indicatie zou zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval in het Verenigd Koninkrijk, hetgeen in strijd lijkt met de onschuldpresumptie. Als de wetenschap omtrent de voorzichtigheid niet bij de dader aanwezig is, dan heet het onbewuste culpa: hij had het moeten beseffen. Het niet-beseffen, het niet weten waar dat wel nodig was, is hetgeen hem kwalijk wordt genomen.⁹² Een sekskoper zou dan al strafrechtelijk aansprakelijk kunnen zijn bij onoplettendheid of onachtzaamheid met betrekking tot een uitbuitingssituatie. Dit is vervangen door de bewuste schuldvariant. Er moet dus sprake zijn van een bewuste schuldvariant of van voorwaardelijke opzet. Bij bewuste schuldvariant moet er sprake zijn van bewustheid van het risico van ernstige gevolgen, waarbij op zeer lichtzinnige wijze ervan wordt uitgegaan dat deze risico's niet gerealiseerd worden. Bij voorwaardelijke opzet is er meer sprake van zich willens en wetens bloot te stellen aan de aanmerkelijke kans dat het strafbare gevolg van de handeling zich voordoet. Het verschil tussen bewuste culpa en voorwaardelijke opzet is vrij dun, zoals uit jurisprudentie blijkt. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het Porsche-arrest⁹³, waarin de Rechtbank en het Hof aanvankelijk de man veroordeelden voor voorwaardelijke opzet, maar de Hoge Raad van mening was dat er sprake was van bewuste schuld en het vonnis van het Hof vernietigde.

Naast de behandeling in de Eerste en de Tweede Kamer is het ook van belang om te kijken hoe de Raad van de Rechtspraak tegen dit wetsvoorstel aankijkt.⁹⁴ De Raad trok de navolgende conclusie:

“Om een verdachte succesvol te kunnen vervolgen is het van groot belang dat er duidelijke signalen zijn die ieder op zich of in onderlinge samenhang wijzen op slachtofferschap van mensenhandel (MvT, p. 9). In de MvT worden enkele concrete voorbeelden gegeven waaraan in dit verband wordt gedacht, zoals de aanwezigheid van uiterlijke verschijnselen van mishandeling en het aanbieden van seksuele diensten op verlaten industrieterreinen, al dan niet via louche tussenpersonen. 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.”

Ook was het voor de Raad niet duidelijk of ‘weten’ ook ‘voorwaardelijke opzet’ omvat, in de zin van het willens en wetens aanvaarden van een aanmerkelijke kans en indien

⁹⁰ *Kamerstukken II*, 2015-2016, 34091, Nr. 12.

⁹¹ *Kamerstukken II*, 2015-2016, 34091, Nr. 13.

⁹² Kronenberg & De Wilde 2015, p. 41.

⁹³ HR 15 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0139.

⁹⁴ *Zie ook Raad voor de rechtspraak*, Advies initiatiefwetgeving *strafbaarstelling* misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel van de Raad voor de rechtspraak, 19 februari 2015.

voorwaardelijke opzet wordt meegenomen in het wetsvoorstel, blijft het de vraag welke kennis leidt tot de aanvaarding van een aanmerkelijke kans dat er sprake is van een dwangmiddel.

Op 3 maart 2021 beantwoordde Minister Grapperhaus enkele vragen in een Memorie van Antwoord (MvA I) vragen van leden van de Eerste Kamer en de Raad van de Rechtspraak betreffende het initiatiefwetsvoorstel voor de invoering van strafbaarstelling van misbruik van prostituees die slachtoffer van mensenhandel zijn. In de vraagstelling werd mede erop gewezen dat zowel voor de Raad van State als de Raad voor de rechtspraak het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid van de klant onvoldoende voorzienbaar is, omdat het moeilijk is om te bepalen wanneer signalen van mensenhandel zo duidelijk en kenbaar zijn voor de klant dat hij redelijkerwijs moet vermoeden dat hij te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel. Volgens de minister van Justitie en Veiligheid spitst het strafrechtelijk optreden zich toe op situaties waarin de klant evidente signalen van mensenhandel negeert. Voorbeelden hiervan zijn signalen die betrekking hebben op de prostituee zelf, de omgeving waarin de seksuele diensten worden aangeboden of de wijze waarop de klant in contact wordt gebracht met de prostituee. De rechter moet vaststellen dat het blijkens de feiten en de omstandigheden niet anders kon dan dat de klant zich van de mogelijkheid van slachtofferschap bewust moet zijn geweest om tot een bewezenverklaring te komen.

Uit het voorgaande blijkt dat de ondergrens bij bewuste culpa (schuld) ligt. In Duitsland moet er sprake zijn van opzet (willens en wetens). Bewuste culpa is in Duitsland niet voldoende. Uit onderzoek is gebleken dat opzet een bewijsprobleem met zich meebrengt waardoor in Duitsland (vooralsnog) geen sekskopers zijn veroordeeld. Dit willen de initiatiefnemers van het wetsvoorstel ondervangen door de implementatie van de (bewuste) schuldvariant. De ondergrens van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ligt dus bij de sekskoper. Als deze een ernstig vermoeden heeft dat er sprake is van mensenhandel en er toch voor kiest om dit te negeren, dan maakt hij zich schuldig aan overtreding van artikel 273g Wetboek van Strafrecht. Bij bewuste schuld moet er sprake zijn van drie componenten:

1. Grove onachtzaamheid, onvoorzichtigheid of onzorgvuldigheid.
Culpa lata (grove schuld): het moet afwijken van een norm die geldt voor een normale mens in dezelfde situatie. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de achtergrond en het beroep van een persoon (Garantenstellung).
De voorzienbaarheid speelt een belangrijke rol.
2. Wederrechtelijkheid.
Geen rechtvaardigingsgrond voor overtreding van de norm.
3. Verwijtbaarheid.

Dit betekent dat de overheid de norm moet omschrijven wanneer er sprake is van culpa in het geval van artikel 273g Wetboek van Strafrecht. Deze normen liggen - zoals uit het antwoord van Minister Grapperhaus naar voren komt - al grotendeels voor de hand: ongebruikelijke locaties, zoals kelderboxen, afgelegen industrieterreinen of uiterlijke kenmerken. In een recent onderzoek werden klanten van sekswerkers benaderd om een onlinevragenlijst in te vullen en voor interviews. Het onderzoek had als centrale vraag of klanten het in de gaten hebben als een prostituee wordt uitgebuit. De online survey werd door Redlights Nederland, Kinky.nl, Hookers.nl, Sexjobs.nl en Sexmarkt.nl op websites geplaatst

en werd door 717 klanten ingevuld.⁹⁵ Uit deze interviews komt met name naar voren dat klanten het moeilijk vinden om achter seksuele uitbuiting te komen. Toch blijken klanten goed op de hoogte te zijn van signalen die op uitbuiting duiden. De signalen die de klanten aangaven zijn onder te verdelen in zichtbare signalen en minder zichtbare signalen:

	Directe uitbuiting
Zichtbaar	Bepaalde tatoeages Blauwe plekken Sigarettenafdruk op lichaam Stemming prostituee Jonge leeftijd prostituee Tussenpersonen of foute vriendjes Risicovolle diensten Vieze en vreemde ontvangstlocatie Lage prijs
Niet direct zichtbaar	Verhuizingen prostituee Groot aantal klanten per dag 24/7 beschikbaar Teksten/telefoonnummers/foto's in advertenties

Het is de vraag of de groep die de survey heeft ingevuld representatief is. Er zijn ook klanten met andere normen. Een norm is subjectief en kan verschillen. Klanten met een andere achtergrond, cultuur of een laag IQ kunnen een andere norm hebben dan de gemiddelde Nederlander. Het is dan ook aan de wetgever om evidente normen vast te leggen met betrekking tot wanneer de klant kan weten dat er sprake is van uitbuiting van de sekswerker. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel op 22 maart 2021 in de Eerste Kamer gaf mevrouw Kuiken, een de initiatiefnemers van het wetsvoorstel aan, dat de norm veelal een combinatie van factoren is.⁹⁶ Factoren waarvan de rechter zegt: er waren nu zo veel factoren, nu had u redelijkerwijs moeten kunnen vermoeden en aannemen dat hier niet sprake meer was van een vrijwillige situatie. Het is dus aan de wetgever om deze factoren ofwel normen te omschrijven. Het is vervolgens aan de rechter om te bepalen of de sekskoper inderdaad onvoorzichtig heeft gehandeld en schuldig is aan artikel 273g Wetboek, en dat kan per geval verschillen. Afhankelijk van de context.

Als deze normen zijn omschreven, is het aan de rechter om te bepalen of de sekskoper inderdaad onvoorzichtig heeft gehandeld en schuldig is aan artikel 273g Wetboek van Strafrecht, en dat kan per geval verschillen. Een bijvoorbeeld hiervan is de casus die eerder besproken is, waarbij een sekskoper seks had met een minderjarige sekswerker in een kelderbox van een flat. De sekskoper moest voorafgaand daaraan geld betalen aan een man, waarna deze hem naar de kelderbox begeleidde waar de minderjarige sekswerker zich bevond. In dit geval waren er voldoende signalen voor de sekskoper, die hij negeerde. Het is echter de vraag of de sekskoper zich hiervan bewust was. De Eerste Kamer heeft op 30 maart 2021 het initiatiefwetsvoorstel na stemming aangenomen en doorgestuurd naar de

⁹⁵ **Malsch, Koolenbrander, Schoon, Schotsman 2021**

Merkt de klant uitbuiting van de prostituee op? De verwachte effectiviteit van de wet die klanten strafbaar stelt bij gedwongen prostitutie.

⁹⁶ *Kamerstukken I 2020/2021, 34091, 30 (Verslag I).*

Koning en betrokken bewindspersoon ter ondertekening. De wet zal vervolgens worden afgekondigd in het Staatsblad en inwerkingtreden.⁹⁷

Uit het antwoord op de deelvraag ‘Op welke wijze is een invoering van een vergunningsplicht voor sekswerkers van invloed op de strafrechtelijke aanpak van klanten?’ kan voorzichtig geconcludeerd worden dat op basis van dit wetsvoorstel de invloed minimaal is. Een conclusie zou kunnen zijn dat indien een klant een prostituee wil bezoeken, maar elk risico op het bezoeken van een illegale prostituee wil vermijden, hij gebruik dient te maken van een vergunde seksinrichting. In een vergunde seksinrichting moet de vergunning zichtbaar aanwezig zijn. De exploitant mag uitsluitend prostituees voor zich laten werken die in het bezit zijn van een vergunning.

Indien een klant gebruikmaakt van een thuisprostituee, dan moet de klant zich ervan vergewissen of de betreffende prostituee in het bezit is van een vergunning. In de toelichting wordt aangegeven dat de klant voorafgaand aan het bezoek aan een sekswerker het landelijk register kan raadplegen. Hierbij is opzettelijk het woord ‘kan’ gebruikt, omdat de klant geen vergewisplicht meer heeft, maar een vergewismogelijkheid. Zo kan de klant verifiëren of de sekswerker in het bezit is van een vergunning. In verband met de privacy van de sekswerker is het echter de vraag of de klant kan verifiëren of de sekswerker een en dezelfde persoon is, omdat in het register een nummer staat. Voor de klant zijn de echte personalia niet zichtbaar. Ook is er geen foto beschikbaar op basis waarvan de klant kan verifiëren of het nummer hoort bij de sekswerker. Een mogelijke oplossing is een officieel document waarmee de sekswerker kan aantonen dat deze een vergunning heeft. De klant kan dan aan de hand van dit document verifiëren of hij te maken heeft met een vergunde sekswerker. In het kader van de privacy zouden de gegevens op de pas vervangen kunnen worden door een alias, maar zoals uit de Duitse gegevens blijkt zijn er vervalsingen in omloop.

Het wetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostituees ie slachtoffer zijn van mensenhandel kan een aanvulling zijn op de bestaande wetgeving. De wettekst van artikel 273g Wetboek van Strafrecht stelt het volgende: “(...) strafbaarstelling van een klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee, terwijl hij of zij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de prostituee een slachtoffer is van mensenhandel.” De zinsnede ‘hij of zij weet’ duidt op (voorwaardelijke) opzet. De zinsnede ‘ernstige reden heeft om te vermoeden’ duidt op bewuste culpa.

Het verschil tussen voorwaardelijke opzet en bewuste schuld is klein. In beide gevallen is de dader zich ervan bewust dat het gevolg kan intreden. Het verschil is dat het hem bij voorwaardelijke opzet niet uitmaakt of het gevolg intreedt, terwijl hij bij bewuste schuld het idee had dat het waarschijnlijk toch niet zou gebeuren. Het is onduidelijk wanneer er sprake is van voorwaardelijke opzet en bewuste schuld, want in beiden gevallen moeten er meerdere signalen zijn dat de sekswerker een slachtoffer is van mensenhandel. Er moeten dus feiten en omstandigheden zijn waaruit geconcludeerd kan worden dat er sprake is van mensenhandel. Het antwoord lijkt eenvoudig: wanneer er sprake is van feiten van algemene bekendheid, zoals geformuleerd in artikel 339 lid 2 Wetboek van Strafvordering: “Feiten en omstandigheden van algemene bekendheid behoeven geen bewijs.” In de zin voorafgaand aan het citaat is met opzet ‘lijkt’ opgenomen, omdat het de

⁹⁷ *Kamerstukken I 2020/2021, EK 2020/2021, nr. 32, item 7 (stemming).*

vraag is wat onder 'omstandigheden van algemene bekendheid' valt. De rechter moet bij elk geval vaststellen dat er sprake is van feiten en omstandigheden, waarvan een sekskoper volgens feiten van algemene bekendheid had moeten weten dat hier sprake was van mensenhandel en desondanks deze evidente signalen negeert. Een sekskoper is niet altijd op de hoogte van de werksituatie waarin sekswerkers hun werk moeten doen, maar ieder weldenkend mens herkent significante signalen waardoor bij hem het besef moet komen dat hij te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel. Er blijft niettemin een bewijsprobleem bestaan.

Hoofdstuk 6 - Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusie

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken ten aanzien van de hoofdvraag van dit onderzoek:

In hoeverre biedt het nieuwe wetsvoorstel, artikel 273g Wetboek van Strafrecht, een oplossing voor de knelpunten die er zijn in de huidige wetgeving om te komen tot een strafbaarstelling van een klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee, terwijl hij of zij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de prostituee een slachtoffer is van mensenhandel?

In het huidige strafrecht ontbreekt een expliciete strafbaarstelling van de sekskoper, met uitzondering van de sekskopers die misbruik maken van minderjarige sekswerkers. Artikel 273g Wetboek van Strafrecht zou daarom een aanvulling zijn op het huidige Wetboek van Strafrecht. Zowel binnen als buiten de Kamer is er een groot draagvlak voor de strijd tegen mensenhandel en voor dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is op 30 maart 2021 in de Eerste Kamer in stemming gebracht en aangenomen. Uit een enquête op LinkedIn gaf 84% aan het een goede zaak te vinden als een sekskoper strafrechtelijk wordt vervolgd als duidelijk is dat er sprake is van mensenhandel.

Toch moeten we het wetsvoorstel ook kritisch benaderen. Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat er binnen de Europese Unie nog grote verschillen bestaan wat betreft de mogelijke strafbaarstelling van de sekskoper. In enkele landen is de sekskoper onder bepaalde voorwaarden strafbaar. In andere landen, zoals bijvoorbeeld Zweden, Noorwegen is de sekskoper per definitie strafbaar als hij gebruik maakt van een sekswerker. Daar wordt niet de sekswerker vervolgd maar de klant, met als gevolg dat de prostitutie zich verplaatst naar de illegaliteit. Het enige wat is afgenomen is de zichtbaarheid.

In Duitsland, waar een sekskoper onder bepaalde omstandigheden strafbaar is, blijkt met name het bewijzen van opzet een probleem. Door de opzetvariant heeft deze wet in Duitsland geen tot onvoldoende effect en wordt gezien als symboolwetgeving. In Nederland wil de wetgever dit ondervangen door naast de invoering van voorwaardelijke opzet ook bewuste schuld (culpa) mee te nemen in het wetsvoorstel. De ondergrens ligt dus bij bewuste schuld. Bewuste schuld is gedrag waarin iemand de gevolgen van zijn gedrag wel voorzagt, maar lichtzinnig meende dat dit wel mee zou vallen. De verwachting is dat het artikel weinig veroordelingen zal opleveren, mede gezien het feit dat men moet bewijzen dat de klant zich ervan bewust was dat de sekswerker slachtoffer was van mensenhandel. De

grens tussen bewuste schuld en voorwaardelijke opzet is hierin niet helemaal duidelijk, want bij beide gevallen moet er sprake zijn van meerdere, voor de klant herkenbare, evidente signalen. Deze evidente signalen zouden dan feiten van algemene bekendheid moeten zijn, zoals geformuleerd in artikel 339 lid 2 Wetboek van Strafvordering. Hiermee worden bedoeld feiten en omstandigheden zoals zichtbaar letsel bij de sekswerker (bijvoorbeeld blauwe plekken, en/of striemen) of gedragskenmerken als uitingen van angst, afkeer of verdriet. Ook afwijkende locaties zoals garageboxen, verlate industrieterreinen of niet bewoonde vakantiehuizen zijn vaak een duidelijke indicator dat er sprake kan zijn van mensenhandel. Zo zijn er meer indicatoren, maar er zijn ook grensgevallen: gevallen waarin het niet zo duidelijk is dat de sekswerker slachtoffer is van mensenhandel. Een beginsel in ons rechtssysteem is het legaliteitsbeginsel⁹⁸: “Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke strafbepaling.” Er moet sprake zijn van rechtszekerheid, de burger moet weten waar hij aan toe is. Het moet voldoen aan het lex certa-vereiste. De rechtsnorm moet voorzienbaar zijn.

Het openbaar ministerie moet bewijzen dat de sekskoper op het moment dat hij de sekswerker ontmoet direct de evidente signalen herkent die wijzen op het feit dat er sprake is van mensenhandel of uitbuiting. Dit levert over het algemeen een bewijsprobleem op, met uitzondering van de excessen. Bij excessen kan men denken aan het meisje dat bont en blauw is geslagen en helemaal onder de blauwe plekken zit of het meisje dat vastgebonden onder de tafel ligt. Dat zijn duidelijke signalen, maar hoe zit het met de minder duidelijke gevallen. Een afwijkende locatie kan een indicatie zijn, maar niet meer dan een indicatie. De norm zal dus moeten bestaan uit meerdere evidente signalen die erop wijzen dat er sprake is van uitbuiting van een sekswerker. Er mag geen twijfel zijn. Indien dit de norm is zou het wetsvoorstel een oplossing kunnen bieden. Evidente gevallen van seksuele uitbuiting en mensenhandel kunnen met dit wetsvoorstel daadwerkelijk worden aangepakt.

Dan blijft nog het symbolische karakter van het wetsvoorstel over. Het is terecht dat er aandacht is voor de klant. De klant heeft een belangrijke sleutel in handen om het probleem kleiner te maken. Het doel van deze wet is niet om zo veel mogelijk klanten een boete te geven of achter de tralies te krijgen. Het doel is veel meer om klanten preventief bewust te maken van hun verantwoordelijkheid, ervoor te zorgen dat ook zij hun ogen open hebben en veel eerder melden dan zij nu doen. Op dit moment doet de klant nog weinig meldingen van misstanden bij sekswerker.⁹⁹ Door het strafbaar stellen van de klant zal de alertheid van de sekskoper toenemen. De verwachting is dat hierdoor de meldingsbereidheid omhoog zal gaan. Deze aanname is gebaseerd op een Mensenhandel campagne die plaatsvond in 2016. Door de campagne kwam er elf procent meer meldingen binnen over misstanden dan het jaar daarvoor.¹⁰⁰ Het wetsvoorstel is op 30 maart 2021 in de Eerste Kamer aangenomen en zal na aankondiging in het Staatsblad worden ingevoerd. Het is van belang dat er bij invoering van dit wetsvoorstel een goede voorlichtingscampagne volgt waarin de overheid mensen informeert over de invoering van dit wetsartikel en de mogelijkheid en noodzaak om misstanden te melden. Met invoering van dit wetsartikel bestaat wel het risico dat de sekskoper misstanden niet durft te melden aangezien hij dan mogelijk als verdachte kan worden aangemerkt. Het is dan ook van belang dat duidelijk wordt gemaakt dat wanneer een

⁹⁸ Art. 1 Wetboek van Strafrecht.

⁹⁹ Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 | Rapport | Nationaal Rapporteur.

¹⁰⁰ www.meldmisdaadanoniem.nl/blog/2016/12/22/misstanden-binnen-prostitutie-dagelijks-anoniem-gemeld.

sekskoper alvorens een dienst af te nemen constateert dat er sprake is van een mogelijke uitbuitingssituatie deze vermoedens van slachtofferschap van mensenhandel kan melden zonder zichzelf te incrimineren. Een klant 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.

6.2 Aanbevelingen

In dit onderzoek is onderzocht of en in hoeverre het nieuwe wetsvoorstel, artikel 273g Wetboek van Strafrecht, een oplossing biedt voor de knelpunten in de huidige wetgeving om te komen tot een strafbaarstelling van een klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze daartoe is gedwongen of bewogen. Dit onderzoek staat los van de morele discussie of prostitutie in Nederland gelegaliseerd of verboden moet worden. In Nederland heeft de overheid gekozen voor regulering. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of het geheel decriminaliseren van prostitutie, zoals in Nieuw-Zeeland, bijdraagt tot een effectievere aanpak van misstanden. Decriminaliseren van prostitutie biedt mogelijkheid om aan de seksindustrie dezelfde arbeidsrechtelijke voorwaarden te bieden, met rechten en plichten, als andere beroepsgroepen in Nederland. De overheid zal hierbij zorg moeten dragen dat ze goede condities creëert waaronder sekswerkers en klanten elkaar kunnen ontmoeten. Door de seksindustrie uit de illegaliteit te halen voorkom je dat de prostitutie ondergronds gaat met alle risico's voor de sekswerker.

Daarbij is dit wetsvoorstel, ondanks dat het met name een wet met een symbolisch karakter zal zijn, wel degelijk een waardevolle toevoeging aan het huidige Wetboek van Strafrecht. De doelstelling van het wetsvoorstel is bewustwording bij de klant en de aanpak van excessen; excessen die met naam en toenaam benoemd mogen worden. De aandacht voor de klant, de positie van de klant en de waarde van de klant bij de bestrijding van mensenhandel mag niet worden onderschat. Een veel gehoord argument is dat door strafbaarstelling van de sekskoper er een risico is dat bereidheid om uitbuiting van de sekswerker te melden kleiner wordt. Dat zou wellicht het gevolg kunnen zijn, maar het doel is bewustwording. De klant bewust maken van de misstanden. De wet kan bij deze klant het bewustzijn vergroten van de negatieve kanten van (gedwongen) prostitutie. Een goede voorlichtingscampagne voorafgaande het invoeren van dit wetsvoorstel is van belang om de sekskoper te informeren over het bestaan van dit wetsartikel. Een aanbeveling zou zijn om samen met specifieke sites zoals Kinky.nl, Sexjobs, de sekskoper te wijzen op de misstanden en de mogelijkheid om deze te melden. Hierbij kan gedacht worden aan een kort informatief filmpje of een waarschuwing.

Op dit moment zijn er nagenoeg geen meldingen van sekskopers die misstanden melden, dit in tegenstelling tot meldingen van illegale thuisprostitutie. Zeker in coronatijd. Dit heeft meerdere oorzaken. Een van deze oorzaken is dat de sekskoper de misstanden wel ziet maar zich niet geroepen voelt dit te melden. Een tweede punt is de drempel om misstanden te melden. Vaak mag de omgeving van de sekskoper om voor de hand liggende redenen niet weten dat deze gebruik maakt van een sekswerker. Het is daarom van belang dat er een laagdrempelig meldpunt komt waar de klant misstanden kan melden. Op dit moment kan de klant misstanden melden bij de politie of Meld Misdaad Anoniem (MMA). MMA is een onafhankelijk meldpunt waar in dit geval de sekskoper anoniem informatie kwijt kan over ernstige criminaliteit. De verwachting is dat de klant de voorkeur zal hebben voor MMA,

omdat de sekskoper over het algemeen anoniem wilt blijven. Misstanden en informatie over ernstige criminaliteit kan bij MMA telefonisch of online worden gemeld. Buiten deze opties is het nog niet mogelijk om misstanden te melden middels een app. De reden hiervoor is (A. van der Burg, projectleider mensenhandel MMA, persoonlijke communicatie 19 april 2021) dat een app momenteel nog niet afdoende beveiligd is. Het is namelijk van belang dat zowel de melder als de informatie goed afgeschermd blijft. Als er een app ontwikkeld zou worden zou de voorkeur gaan voor een MMA-app omdat dit in tegenstelling tot een prostitutie-app sociaal geaccepteerd is. Een algemene MMA-app zou een goede toevoeging zijn vanwege de laagdrempeligheid. Een laagdrempelig meldpunt in combinatie met een goede voorlichtingscampagne zou moeten leiden tot een toename van het aantal meldingen en bestrijding van mensenhandel. Het verdient dan ook de aanbeveling om te overwegen een app te ontwikkelen die gebruiksvriendelijk en veilig is.

Een verdere aanbeveling heeft betrekking op de spijtoptant. Het verdient de aanbeveling om een termijn in te stellen waarin de sekskoper alsnog de misstand kan melden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan artikel 7 van de Wegenverkeerswet 1994 (doorrijden na aanrijding) waar de strafbaarheid vervalt als de veroorzaker zich binnen twaalf uur alsnog meldt.¹⁰¹ In Duitsland vervalt de strafbaarheid wanneer de sekskoper vrijwillig de misstand meldt voordat deze misstand en uitbuiting geheel of ten dele ontdekt is door de opsporingsinstanties. De Duitse wetgever stelt hieraan geen termijn. Dit stuit op bezwaren van het openbaar ministerie, want hiermee zou de sekskoper een vrijbrief krijgen om misbruik te maken van de sekswerker.¹⁰² Maar in bepaalde gevallen zijn signalen voor een sekskoper niet meteen duidelijk. Het kan zijn dat de sekskoper gedurende of pas aan het einde van het bezoek signalen opmerkt waaruit hij het vermoeden krijgt dat er sprake is van uitbuiting en mensenhandel. In dergelijke gevallen zou een termijn een uitkomst bieden.

¹⁰¹ Art. 7 Wegenverkeerswet 1994

¹⁰² Interview Officier van Justitie D. Kuppeveld

Bronnenlijst

Daalder 2014

Nulmeting prostitutiebeleid. CCV Nieuwsbrief, (3), 13 februari 2014.

Degenhardt en L.M. Lintzen 2019

Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW: Dortmund 2019.

Esser 2020

Mensenhandel, uitbuiting en de Hoge Raad: een overzicht en waardering, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht aflevering 1 – 2020*.

Jong, de, 2018

Een onderzoek naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van schendingen van het verbod van slavernij en dienstbaarheid uit artikel 4 EVRM in het Nederlandse strafrecht', Kluwer Navigator 12 juli 2018.

Lindenberg 2014

K. Lindenberg, Prostituant en strafrecht. Quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant en minderjarigheid, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Kronenberg & De Wilde 2015

M.J. Kronenberg & B. de Wilde, Grondtrekken van het Nederlandse Strafrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Malsch, Koolenbrander, Schoon, Schotsman 2021

Merkt de klant uitbuiting van de prostituee op? De verwachte effectiviteit van de wet die klanten strafbaar stelt bij gedwongen prostitutie.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020).

Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Schaaik, van, 2015

Praktijkgericht juridisch onderzoek, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

Zee, van der 2015

R. van der Zee, Mannen die seks kopen, Amsterdam: SWP 2015.

Jurisprudentie

Rechtbank

Rb. Limburg 23 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:6233.

Rb. Haarlem 8 december 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BO8985.

Rb. Limburg, 08 juli 2016, nr. 03/700590-14.

Rb. Rotterdam 18 april 2019, nr. 10/751062-18.

Rb. Limburg, 02 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:5538.

Gerechtshof

Hof Den Haag 4 oktober 2018, ECLI:NL:GHDH:2603.

Hof Den Haag 4 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2598.

Hof Amsterdam 7 november 2011, ECLI:NL:HGAMS:2012:BY3257.

Hof Arnhem-Leeuwarden 22 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8827.

Hoge Raad

HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2467.

HR 2 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1823.

HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:554.

HR 2 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1823.

HR 4 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:191.

HR 16 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1941.

HR 21 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:763.

Regelgeving en parlementaire stukken

Regelgeving:

Initiatiefvoorstel-Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel.

Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel.

Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35.

Regeerakkoord 2017, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017, p. 4; Wet regulering sekswerk van 15 oktober 2019, p. 4 (MvT), www.internetconsultatie.nl

Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

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.

Voorstel van Wet regulering prostitutie en bestrijding van misstanden in de seksbranche, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 211.

Kamerstukken

Kamerstukken I 2019/2020, 34091, G, p 1 (VV I).

Kamerstukken I 2010/11, 32 211 nr. A.

Kamerstukken I 2012/13, 32 211 nr. L. & M.

Kamerstukken II 1997/1998, 25437 nr. 5 (NV II).

Kamerstukken II 2009/10, 32 211 nr. 3 (MvT).

Overige documenten

Beleidsnota prostitutie en seksbranche Gemeente Tilburg 2019.

Elektronische bronnen

<https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/prostitutie>.

Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Te vinden via: <http://eur-lex.europa.eu>.

taz.de/Statistik-zu-Sexarbeit-in-Deutschland.

Universiteit voor Humanistiek. (2015, maart). *Aan de grenzen van het meetbare. De methodologische kwaliteit van internationale studies naar de omvang van aan prostitutie gerelateerde mensenhandel met nadruk op Noordwest-Europa*.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-734038.pdf>.

Buitenlandse wetgeving

Belgisch Strafwetboek

Strafgesetzbuch

Swedish Penal Code

Wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 380^{quater} in het Strafwetboek met betrekking tot het gebruiken van diensten van seksuele aard geleverd door een slachtoffer van mensenhandel, *Parl.St.*, Belgische Senaat, Zitting 2007-2008, nr. 4-257/1.