

Vereniging Vrouw en Recht
Postbus 778
2300 AT Leiden
info@vrouwenrecht.nl
www.vrouwenrecht.nl

Aan de voorzitter en leden van de
Commissie voor Veiligheid en Justitie
van de Eerste Kamer
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

Datum: 2 oktober 2016

Onderwerp: Wetsvoorstel strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel (34 091).

Geachte Kamerleden,

Binnenkort behandelt u het Initiatiefwetsvoorstel Strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel (34 091). Zoals wij bij de behandeling in de Tweede Kamer reeds aangaven, heeft de Vereniging Vrouw en Recht grote twijfels over de toegevoegde waarde, de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Bovendien ziet zij een risico op ongewenste negatieve neveneffecten.¹ Hieronder lichten wij dit graag toe. Daarbij gaan wij tevens in op de vragen die tijdens het Ronde Tafelgesprek van 13 september jl aan de orde kwamen.

Handhaafbaarheid, voorzienbaarheid en uitvoerbaarheid

In het wetsvoorstel is op amendement van GroenLinks “redelijkerwijs moet vermoeden” in de strafbepaling vervangen door “ernstige reden heeft om te vermoeden”. Weliswaar betreft ‘ernstig vermoeden’ een zwaardere vorm van schuld, maar dit neemt ons inziens de eerder aangevoerde bezwaren inzake handhaafbaarheid, voorzienbaarheid en uitvoerbaarheid, niet weg.

Ook met bovengenoemd amendement blijft onduidelijk wat de reikwijdte van de bepaling is en wanneer een klant “niet anders kan dan zich bewust zijn van het slachtofferschap”. Hoe moet een klant bijvoorbeeld constateren dat er sprake is van “misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht” of “misbruik van een kwetsbare positie”?

Daarbij wijzen wij er op dat de indruk wordt gewekt dat signalen duidelijk zouden zijn. In de praktijk zijn deze ingewikkelder en minder eenduidig dan wordt gesuggereerd. Wij geven als voorbeeld de intake van sekswerkers door de politie Den Haag. Op grond van deze intake kan bij een vermoeden van dwang een negatief werkadvies worden gegeven aan de (raam)exploitant m.b.t. de betrokken

¹ Zie Brief Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann d.d. 1 oktober 2015.

sekswerker. Los van wat wij van deze praktijk vinden, is indicatief dat een dergelijk advies pas na doorvragen en interne bespreking tot stand komt. Het intakegesprek wordt door gecertificeerde rechercheurs gedaan, een negatief werkadvies is nooit een individueel besluit maar moet met de teamleider worden besproken, en er wordt bewust niet met een signalenlijst gewerkt omdat die niet te geven is. Hieruit blijkt hoe moeilijk het is een situatie juist in te schatten. En dan praten wij hier over ervaren en getrainde politiemensen.

Daarbij komt dat veel slachtoffers van mensenhandel, om verschillende redenen, juist zullen proberen hun slachtofferschap te verbergen, terwijl een ander deel zich überhaupt niet als slachtoffer ziet. Bovendien is mensenhandel geen eenvoudig en eenduidig delict. Naast het iemand tegen haar of zijn wil in de prostitutie dwingen, bestrijkt het delict mensenhandel ook de situatie waarin iemand vrijwillig in de prostitutie werkt maar gedwongen wordt zijn of haar geld af te staan en/of te werken onder dwangarbeid of slavernij-achtige omstandigheden.² Kortom, die situaties waarin de dwang niet zit in de aard van het werk maar in de omstandigheden waaronder dat werk gedaan moet worden.

Toegevoegde waarde

Vraag is wat de toegevoegde waarde is van het wetsvoorstel en of het inderdaad in een lacune voorziet. Daarbij gaat het uitsluitend om klanten van meerderjarige sekswerkers. In het geval van minderjarigen, zoals de Schiedamse zaak waar in het Ronde Tafelgesprek een aantal keer naar werd verwezen, is de klant immers al strafbaar o.g.v. artikel 248b Sr. Die situatie is dus al gedekt.

Wij willen hier graag verwijzen naar het ook tijdens het Ronde Tafelgesprek genoemde onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen. De onderzoeker concludeert hier dat klanten in een aantal situaties al strafbaar zijn op grond van art. 273f lid 1 sub 6 (opzettelijk voordeel trekken uit uitbuiting) of – relevanter in dit geval - art. 242 Sr. resp. 246 Sr. (verkrachting cq. aanranding). Met betrekking tot de laatste twee artikelen citeren wij:

Het zal dan [...] gaan om extreme gevallen waarin de onvrijwilligheid duidelijk kenbaar is door een samenstel van zichtbare factoren, zoals de locatie, de aard van de mensen in de nabijheid van de prostituee, verwondingen van de prostituee en vooral het gedrag van de prostituee. Wanneer een prostituant de seksuele handelingen vervolgens uitvoert of ontvangt ondanks dat hij weet dat de prostituee de seksuele handelingen tegen haar wil ondergaat of uitvoert, en ondanks dat hij eveneens weet dat zij niet of moeilijk anders kan handelen doordat zij onder de macht staat van anderen, dan kan op basis van de rechtspraak tot de conclusie worden gekomen dat dit in beginsel valt binnen de werkingssfeer van art. 242 Sr en art. 246 Sr. Het gaat dan niet (alleen) om medeplegen, maar reeds om het zelfstandig plegen van de genoemde delicten.³

Kortom: precies die situaties die het wetsvoorstel beoogt aan te pakken. Wij zien dan ook weinig toegevoegde waarde in het wetsvoorstel. Dat het OM in de praktijk geen gebruik maakt van de artikelen inzake aanranding en verkrachting, lijkt ons meer een aansporing voor het OM dan een reden om een nieuw wetsartikel in het leven te roepen. Zeker waar nu al geconstateerd wordt dat dit artikel problematisch zal zijn qua bewijslast en in de praktijk naar verwachting weinig veroordelingen zal opleveren.

Finland

Met betrekking tot Finland willen wij opmerken dat naar aanleiding van de constatering dat de oorspronkelijke strafbaarstelling van klanten niet behulpzaam was bij het bestrijden van

² Hier wordt ook wel naar gerefereerd als 'uitbuiting'.

³ Mr. dr. Kai Lindenberg (2014), *Prostituant en strafrecht, Quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid*, Rijksuniversiteit Groningen, p. 77-78; zie ook p. 4.

mensenhandel,⁴ de betrokken bepaling recent aangepast. Waar eerst wetenschap werd vereist, is nu culpa ('redelijkerwijs moeten vermoeden') voldoende. Sinds maart 2015 zijn klanten strafbaar "*who have been negligent by not recognising victims when they should reasonably have been able to conclude that the person selling sex was a trafficking victim*".⁵

Vooralsnog zijn er echter geen aanwijzingen dat dit enig positief effect heeft opgeleverd. Zowel hulpverleners als politie zijn uiterst kritisch en stellen zelfs dat de wet de strijd tegen mensenhandel eerder belemmert dan bevordert.⁶ Overigens moet worden opgemerkt dat om verschillende redenen het aantal mensenhandelzaken voor prostitutie extreem laag is in Finland.⁷

Risico negatieve neveneffecten

Men zou kunnen zeggen "baat het niet dan schaadt het niet". Wij maken ons echter wel degelijk zorgen om ongewenste negatieve neveneffecten, met name waar het gaat om de meldingsbereidheid van klanten en de veiligheid van sekswerkers. Zoals opgemerkt door Proud maken bange klanten die zich niet bekend willen maken het moeilijker voor sekswerkers om voor hun eigen veiligheid te zorgen. Bovendien vrezen wij dat klanten minder snel geneigd zullen zijn melding te doen uit angst zelf strafbaar te zijn, zeker waar de reikwijdte van de bepaling onduidelijk is. Dat geldt niet alleen voor klanten buiten de vergunde sector, maar ook voor klanten van vergunde bedrijven. Ook zij blijven immers strafbaar volgens het huidige wetsvoorstel, ook al maken zij gebruik van een vergund bedrijf.

Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het bewust maken van klanten van sekswerkers van mogelijke misstanden, onder andere via de campagnes van 'Meld Misdaad Anoniem'. Dat klanten een belangrijke bron van signalering en van hulp kunnen zijn voor sekswerkers die onder dwang werken, blijkt uit het feit dat deze campagnes tot een duidelijke toename van het aantal meldingen en daaruit voortvloeiende strafrechtelijke onderzoeken hebben geleid.⁸

Dit wordt ook bevestigd door onderzoek van de GGD Amsterdam in 2014.⁹ Hieruit blijkt dat bijna 70% van de klanten zich verantwoordelijk voelt voor misstanden in de prostitutiesector. Ruim veertig procent is bereid om melding te doen van misstanden. Als de meest belemmerende factoren om te melden worden genoemd: gebrek aan eenduidige en betrouwbare informatie over misstanden; onvoldoende vertrouwen in de eigen oordeelsvorming; stigmatisering vanuit de overheid; wantrouwen in de aanpak van misstanden. Bevorderende factoren waren: garantie op anonimiteit en veiligheid; gemak en laagdrempeligheid bij melden; transparantie over het proces van afhandeling van meldingen. Een aanzienlijk deel van de klanten is dus bereid om misstanden te melden, maar tegelijkertijd bestaan hiervoor ook drempels. Deze worden ongetwijfeld hoger als het voor de klant onduidelijk is of hij zelf al dan niet kan worden vervolgd.

Een ander negatief effect is de versterking van de beeldvorming van sekswerk als criminogene sector en, daarmee samenhangend, een verdere stigmatisering van sekswerkers. Zowel onderzoek als de praktijk laten zien dat stigmatisering en marginalisering leiden tot een verhoogde kwetsbaarheid voor dwang, geweld en discriminatie. Het brengt slachtoffers tot zwijgen en werkt als legitimering voor straffeloos misbruik. Er zijn dus goede redenen om uiterst voorzichtig te zijn met maatregelen

⁴ National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Report 2014, Publication 16, Ombudsman for Minorities, Helsinki 2014, p. 102.

⁵ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland, First evaluation round. Adopted 20 March 2015 Published 4 June 2015, GRETA(2015)9, p. 30, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/greta_report_on_finland.pdf.

⁶ *Police specialist slams new prostitution laws*,

http://yle.fi/uutiset/police_specialist_slams_new_prostitution_laws/8835566.

⁷ Zo is het verkopen van seksuele diensten strafbaar o.g.v. de Public Order Act en is de verdenking van prostitutie voldoende om vreemdelingen uit te zetten. Ook worden veel zaken vervolgd als 'procuring' i.p.v. mensenhandel.

⁸ Zie: <http://gedwongenprostitutie.meldmisdaadanoniem.nl/meldenhelpt.html#tag>.

⁹ 'In gesprek met de klant'; een onderzoek naar klanten van prostituees en hun rol bij de aanpak van misstanden. GGD Amsterdam (E&G reeks 2014/3; ISBN: 978-90-5348-226-1).

die het stigma op sekswerk en sekswerkers vergroten. Stigma en maatschappelijke uitluiting werken in het voordeel van handelaren en uitbuiters. Rechten en maatschappelijke insluiting werken in het voordeel van de bescherming van sekswerkers, inclusief tegen mensenhandel en andere vormen van dwang en geweld. In die zin riskeert het wetsvoorstel te bevorderen wat het beoogt te voorkomen.

In dit kader willen wij ook graag wijzen op de recente positie van Amnesty International met betrekking tot de noodzaak van volledige decriminalisering als voorwaarde om de mensenrechten van sekswerkers te waarborgen.¹⁰

Geen positieverbetering

Tenslotte willen wij opmerken dat het op ons wrang voorkomt dat het wetsvoorstel gepresenteerd wordt als positieverbetering van sekswerkers, temeer daar sekswerkers zelf daar geheel anders over denken. Wij verwijzen naar de brief van Proud van april jl.¹¹ Werkelijke emancipatie neemt de ervaringen en stem van sekswerkers serieus en betreft hen bij de ontwikkeling van beleid en wetgeving. Zij zijn immers de eersten die belang hebben bij een sector zonder dwang en uitbuiting.

De VVR concludeert dat

- 1. het wetsvoorstel niet handhaafbaar en uitvoerbaar is aangezien de reikwijdte van de bepaling dat een klant “niet anders kan dan zich bewust zijn van het slachtofferschap” onduidelijk is en in de praktijk signalen van misbruik zeer ingewikkeld en niet eenduidig zijn vast te stellen door de klant. Dit in tegenstelling tot wat gesuggereerd wordt.**
- 2. de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel naast artikel 273, lid 1, sub 6 Sr en artikel 242 en 246 Sr zeer sterk kan worden betwijfeld.**
- 3. de praktijk in Finland uitwijst dat strafbaarstelling van klanten niet behulpzaam is bij het bestrijden van mensenhandel.**
- 4. het in hoge mate gaat om symboolwetgeving waarvan weinig positieve effecten te verwachten zijn, terwijl het risico op negatieve effecten, zoals afname van meldingsbereidheid, groot is.**

Van positieverbetering van de sekswerkers is bovendien geen sprake.

Met vriendelijke groet,



Joke Swiebel

Voorzitter Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann

¹⁰ <https://www.amnesty.org/en/qa-policy-to-protect-the-human-rights-of-sex-workers/>;
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/08/global-movement-votes-to-adopt-policy-to-protect-human-rights-of-sex-workers/>.

¹¹ Reactie PROUD op amendement GroenLinks klanten gedwongen prostituee, 25 april 2016,
<http://wijzijnproud.nl/action/action13.html>.