

Aan de voorzitter en leden van de  
Vaste Kamercommissie voor Justitie & Veiligheid van de  
Eerste Kamer der Staten Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

Datum: 1 maart 2021

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

Geachte leden van de commissie Justitie en Veiligheid,

Binnenkort behandelt u het initiatiefwetsvoorstel Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die  
slachtoffer zijn van mensenhandel (34091).

SeksWerkExpertise is een netwerk van (ex)sekswerkers, hulpverleners, gezondheidswerkers,  
academici, onderzoekers, juristen en experts op het gebied van prostitutie en mensenhandel, dat  
zich richt op de verbetering van de positie van sekswerkers en de bevordering van hun  
mensenrechten. Daaronder valt ook het recht op bescherming tegen mensenhandel en andere  
vormen van dwang, uitbuiting en geweld.

In het wetsvoorstel pleiten Kamerleden Segers, Volp en Kooiman ervoor om klanten van sekswerkers  
strafbaar te stellen indien zij weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat de sekswerker  
slachtoffer is van mensenhandel.

Zoals reeds aangegeven in onze brief van 23 september 2016 zien wij verschillende problemen m.b.t.  
het wetsvoorstel en verwachten wij niet dat de voorgestelde strafbaarstelling positief zal bijdragen  
aan de bestrijding van mensenhandel.<sup>1</sup> Daarentegen voorzien wij zowel negatieve gevolgen voor  
(mogelijke) slachtoffers als voor de veiligheid en gezondheid van sekswerkers in het algemeen. Onder  
verwijzing naar onze eerdere brief lichten wij onze bezwaren hieronder graag (nogmaals) toe.

#### *Gebrek aan voorzienbaarheid en handhaafbaarheid*

Het is niet duidelijk op basis waarvan klanten zouden moeten kunnen onderkennen of iemand  
slachtoffer van mensenhandel is. Ondanks vragen van uw kamer is hier geen duidelijk antwoord op  
gekomen. Zoals GroenLinks eerder al opmerkte zijn de door de initiatiefnemers genoemde signalen  
zo ruim dat deze op elke sekswerker kunnen slaan. Daarbij komt dat veel slachtoffers van

<sup>1</sup> Zie onze brief d.d. 23 september 2016. Als bijlage bijgevoegd.

mensenhandel er belang bij hebben om te verbergen dat zij slachtoffer zijn of zichzelf niet als slachtoffer zien. Het is een feit van algemene bekendheid dat identificatie van slachtoffers van mensenhandel zelfs voor ervaren hulpverleners en politiemensen buitengewoon moeilijk is, zo niet onmogelijk. Dit werd onlangs weer bevestigd door de Raad van State in zijn advies van 4 december 2020 inzake de Wet regulering sekswerk.<sup>2</sup> Dit geldt temeer waar het een kort en eenmalig contact betreft. Identificatie van slachtoffers van mensenhandel vereist veelal een langdurig contact waarin het opbouwen van een vertrouwensband centraal staat.

Behalve het feit dat de signalen bij lange niet zo duidelijk zijn als door de initiatiefnemers wordt gesuggereerd is mensenhandel een van de meest complexe delicten uit ons wetboek van strafrecht. In essentie gaat het bij mensenhandel om het gebruik van dwang, geweld of misleiding met het doel iemand uit te buiten. Dwang kan zowel betrekking hebben op de aard van het werk (dwang tot) als op de werkomstandigheden (dwang in). Het feit dat een slachtoffer vrijwillig in de prostitutie werkt, sluit immers niet uit dat zij of hij slachtoffer van dwang of uitbuiting is of wordt, zoals dat ook voor andere arbeidssectoren geldt. Ook de andere delictselementen zijn niet eenvoudig te interpreteren. Vraag is bijv. hoe een klant moet constateren dat er sprake is van “misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht” of “misbruik van een kwetsbare positie”.

Hoe ingewikkeld de voorgestelde strafbaarstelling is blijkt ook uit de nogal opaque tekst in de Memorie van Toelichting, waarin wordt gesteld dat voor strafbaarheid van de klant dwang niet bewezen hoeft te worden, maar dat het voldoende is dat de sekswerker zich in een kwetsbare situatie bevindt “die de *gelegenheid* tot uitbuiting geeft”.<sup>3</sup> Er hoeft dus geen sprake te zijn van uitbuiting, lees mensenhandel, om als klant toch strafbaar te zijn? Ook GroenLinks en D66 wijzen hierop.<sup>4</sup> Uitbreiding van de strafbaarstelling tot situaties waarin geen sprake is van uitbuiting maar dat wel zou *kunnen*, maakt het delict compleet grenzeloos. Grote groepen van de bevolking, inclusief sekswerkers, bevinden zich in kwetsbare posities die ‘gelegenheid geven’ tot uitbuiting. Denk bijv. aan transsekswerkers die niet bij vergunde bedrijven terecht kunnen of aan de dwangsituatie waarin veel sekswerkers zich momenteel bevinden doordat hen verboden wordt te werken terwijl zij tegelijkertijd bewust uitgesloten worden van noodsteun waar andere werkende burgers toegang toe hebben. Een kwetsbare situatie betekent echter niet dat er dan ook sprake is van uitbuiting. Verder is niet duidelijk hoe lang een sekswerker slachtoffer is in het kader van het voorgestelde delict. Moet zij (of hij) voor strafbaarheid van de klant slachtoffer zijn ten tijde van het klantcontact? Of ooit slachtoffer geweest zijn? Of dat in de toekomst mogelijk gaan worden, zoals de frase ‘zich bevinden in een situatie die gelegenheid geeft tot uitbuiting’ suggereert?

In dit kader wijzen wij erop dat ook de Raad van State in zijn advies van 23 januari 2015 al wees op het probleem van handhaafbaarheid en voorzienbaarheid. Een van de eisen voor strafbaarstelling is dat het voor de burger kenbaar moet zijn wanneer zij of hij een strafbaar feit begaat. Aan die eis van rechtszekerheid is hier niet voldaan. Dat is kwalijk voor burgers maar ook voor het (straf)rechtssysteem zelf en het publieke vertrouwen daarin.

<sup>2</sup> Raad van State, Advies W03.14.0444/II, Kamerstukken II 2014/2015, 34 091, nr. 4.

<sup>3</sup> Kamerstukken I, 2018-2019, 34 091, E, p. 7.

<sup>4</sup> Nader Voorlopig Verslag, p. 3.

### *Geen bewijs voor werkzaamheid, maar wel van negatieve effecten*

Het wetsvoorstel onderbouwt niet waarop de initiatiefnemers hun verwachting baseren dat de betreffende strafbaarstelling bij zal dragen aan de bestrijding van mensenhandel en de positieverbetering van sekswerkers. Integendeel, zowel (internationaal) onderzoek als de praktijk in andere landen wijzen uit dat elke vorm van criminalisering, inclusief partiële klantcriminalisering, negatieve effecten heeft op de veiligheid, gezondheid en toegang tot hulpverlening en gezondheidszorg van sekswerkers.

Wij wijzen o.a. op het onderzoek van Amnesty International,<sup>5</sup> het meta-onderzoek van Platt cs (2018) waarin zij onderzoeksdata van 33 landen vergeleken,<sup>6</sup> en het recente onderzoek van Oliveira cs (2020) naar de impact van de verschillende prostitutieregimes in de EU in opdracht van de GUE/NGL group van het Europese Parlement.<sup>7</sup> Een van de hoofdconclusies van het laatstgenoemde onderzoek is de volgende:

*“Relating to the impact of laws, evidence demonstrates that criminalization and regulation of any form of sex work has devastating consequences on the lives of national and migrant sex workers who live in the European Union in terms of health care, prevalence and risk of contracting HIV and sexually transmitted diseases, stigmatization and discrimination, physical and sexual victimization and marginalization due to marked social inequalities.”*

Genoemde onderzoeken laten zien dat repressief prostitutiebeleid op gespannen voet staat met de bescherming van sekswerkers en de publieke gezondheid. Repressieve maatregelen leiden niet tot minder prostitutie maar wel tot een verslechtering van levens- en werkomstandigheden van sekswerkers en een grotere kwetsbaarheid voor geweld. Het vermindert de veiligheid van sekswerkers en belemmert toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening. Het versterkt het stigma op sekswerk en de discriminatie van sekswerkers en daarmee de waarschijnlijkheid (en legitimiteit!) van uitbuiting en geweld. Het heeft een verwijdering tot gevolg tussen enerzijds sekswerkers en klanten en anderzijds autoriteiten en hulpverlening. Daarmee ontzegt de overheid zich de toegang tot (de medewerking van) de twee belangrijkste groepen die hen in de bestrijding van geweld en mensenhandel juist ter zijde zouden moeten kunnen staan: sekswerkers en klanten.

Juist deze constatering heeft geleid tot de positie van o.a. Amnesty International, Human Rights Watch, UNAIDS, de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO), de Speciale UN Rapporteur op Geweld tegen Vrouwen en de Speciale UN Rapporteur betreffende het Recht op Gezondheid dat alleen volledige decriminalisering van de sector de mensenrechten van sekswerkers kan waarborgen,

5 Amnesty International publishes policy and research on protection of sex workers' rights (2016).

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/amnesty-international-publishes-policy-and-research-on-protection-of-sex-workers-rights/>

6 Platt, L., Grenfell, P., Meiksin, R., Elmes, J., Sherman, S. G., Sanders, T., Crago, A.L., Associations between sex work laws and sex workers' health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies. *PLOS Medicine*, 2018. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002680>.

<https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002680>.

7 Alexandra Oliveira (2020). *Less equal than others: The laws affecting sex work, and advocacy in the European Union* (2020), Study for the GUE/NGL group of the European Parliament. For a recording of the presentation of the research see: <https://www.facebook.com/events/179770983611265>.

waaronder bescherming tegen dwang, geweld en uitbuiting.<sup>8</sup>

#### *Afname meldingsbereidheid*

Een van de concrete negatieve effecten van het huidige wetsvoorstel die wij voorzien is een afname van de meldingsbereidheid van klanten, zij zijn immers zelf strafbaar. Dit risico wordt versterkt door het gebrek aan voorzienbaarheid, terwijl tegelijk een forse gevangenisstraf dreigt. Het valt niet te verwachten dat klanten onder die omstandigheden het risico van melding zullen durven nemen. Daarmee valt niet alleen een bron van informatie voor de politie weg, maar ook een belangrijke potentiële bron van hulp voor slachtoffers. In plaats van de drempel lager te maken voor klanten om misstanden te melden, wat logisch zou zijn, maakt dit wetsvoorstel de drempel hoger, ten koste van slachtoffers.

#### *Schadelijkheid voor het slachtoffer*

Zoals D66 opmerkt<sup>9</sup> zullen voor de bewijsvoering getuigen nodig zijn. Van de klant in zijn (haar) positie van verdachte kan niet gevraagd worden dat hij (of zij) zichzelf incrimineert. Het ligt derhalve voor de hand dat van het slachtoffer verwacht zal worden dat zij of hij optreedt als getuige in eventuele strafzaken. Onderzoek naar secundaire traumatisering van slachtoffers als gevolg van het strafproces laat zien dat optreden als getuige in strafzaken tegen de dader(s) zwaar en vaak (extra) traumatiserend is voor slachtoffers.<sup>10</sup> Dit wetsvoorstel vraagt van slachtoffers om daarnaast ook nog op te treden als getuige in (mogelijk) meerdere strafzaken tegen klanten, hetgeen niet alleen extreem belastend is maar ook de kans op (re)traumatisering nog groter maakt. Zeker wanneer van het slachtoffer wordt verwacht dat zij (of hij) (ook) getuigt tegen een klant die haar (of hem) wellicht geholpen heeft, een en ander nog los van zorgen over de veiligheid en privacybescherming van het slachtoffer. Anoniem getuigen is immers vrijwel onmogelijk. Dit bezwaar komt ook terug in de ervaringen in Finland met een vergelijkbare strafbaarstelling (zie hieronder).

Mensenhandel is niet alleen een complex delict voor de klant maar ook voor de rechter. Zoals de Raad van State opmerkt, zullen opsporing en bewijsvoering lastig zijn. Problemen met de

8 Amnesty International (2016). *Policy on State Obligations to Respect, Protect and Fulfil the Human Rights of Sex Workers*. <https://www.amnesty.org/en/qa-policy-to-protect-the-human-rights-of-sex-workers/>; Human Rights Watch (2019). *Why Sex Work Should Be Decriminalized*. Retrieved May 24, 2020, from <https://www.hrw.org/news/2019/08/07/why-sex-work-should-be-decriminalized>; UNAIDS (2014). *The legal status of sex work Key human rights and public health considerations. Briefing Note*; WHO (2012). *Prevention and treatment of HIV and other sexually transmitted infections for sex workers in low- and middle-income countries: recommendations for a public health approach*; WHO (2013). *Addressing Violence Against Sex Workers*; UNAIDS (2012). *UNAIDS Guidance Note on HIV and Sex Work 19*; Keeping sex workers safe. *The Lancet* (2015), 386, 504. <https://doi.org/10.1016/S2214>; Anand Grover, Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, p.58–59, U.N. Doc. A/HRC/23/41 (May 15, 2013); Dainius Pūras (Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health), Twenty-fourth Rep. on the Enjoyment of the Right to Health, at 12–14, U.N. Doc. A/HRC/14/20 (Apr. 27, 2010); Radhika Coomaraswamy, Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, p.80, U.N. Doc. E/CN.4/2000/68 (Feb. 29, 2000).

9 Verslag van de vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid, 5 februari 2021.

10 Zie bijv. het onderzoek naar secundaire victimisatie als gevolg van het strafproces, *Een keer is genoeg. Verkennend onderzoek naar secundaire victimisatie van slachtoffers als getuigen in het strafproces*, Wijers en De Boer (2010). <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1732>.

bewijsvoering leggen nog meer druk op het slachtoffer als getuige, met een groot afbreukrisico. Nu zowel de initiatiefnemers als de Raad van State het erover eens zijn dat er van de bepaling “geen al te hoge verwachtingen gekoesterd [mogen] worden” kunnen we stellen dat het hier vooral om symboolwetgeving gaat. Wij vragen u om af te wegen wat de waarde van symboolwetgeving is in het licht van de te verwachten negatieve gevolgen voor slachtoffers en sekswerkers in het algemeen.

### *Overbodige wetgeving*

Er zijn al verschillende strafbaarstellingen die zien op situaties die het wetsvoorstel beoogt te dekken. Zo is het strafbaar ontucht te plegen met een 16-18 jarige prostituee (248b Sr ), is het strafbaar voordeel te trekken uit uitbuiting/mensenhandel (273f, lid 1, sub 6 en 8). Bij ‘weten’ kan een klant bovendien (mits aantoonbaar) al vervolgd worden op basis van art. 242 (verkrachting) en art. 246 Sr (aanranding, middelloze dwang) of art. 273f lid 1 sub 6 (opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander). De meerwaarde van de voorgestelde bepaling is o.i. minimaal of afwezig.

### *Ervaringen in Finland*

Een land dat al langer ervaring heeft met een vergelijkbare strafbaarstelling is Finland. In maart 2015 werd daar een wet aangenomen die klanten strafbaar stelde “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” (art. 19 Sr).<sup>11 12</sup> Volgens hulpverleners en politie belemmert de wet echter eerder de bestrijding van mensenhandel dan dat het deze bevordert.<sup>13</sup> Een van de effecten is een verminderde meldingsbereidheid, zowel van klanten als van slachtoffers.

In hun rapportage aan GRETA (2017), het toezichthoudend Comité op het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa, schrijft Pro-Tukipiste, de Finse hulverleningsorganisatie, dat het betreffende artikel nauwelijks wordt geïmplementeerd. Het gebrek aan case law wordt bevestigd door GRETA in hun rapport van 2019.<sup>14</sup> In de ervaring van Pro-Tukipiste zijn slachtoffers vaak bang bij de gedachte aan een strafrechtelijk onderzoek tegen klanten. Het gebrek aan implementatie maakt het onmogelijk om betrouwbare informatie te geven, hetgeen een extra element van onzekerheid oplevert voor slachtoffers. De keren dat de wet werd toegepast was dat in hun ervaring een vernederend, langdurig en re-traumatiserend proces voor het slachtoffer:

*“The victim has had to be present in the criminal investigation and court proceedings, which can take years. The victim’s identity has been exposed to the sex buyers. This in practice leads to fear of exposure and public humiliation for the victims who are reflecting about whether to*

11 GRETA report on Finland, First Evaluation Round, 4 June 2015, p. 30, punt 111. [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/greta\\_report\\_on\\_finland.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/greta_report_on_finland.pdf).

12 Sinds 2006 waren klanten al strafbaar in het geval dat aangetoond kon worden dat zij wisten dat iemand slachtoffer van mensenhandel was of gecontroleerd werd door een pooier.

13 Police specialist slams new prostitution laws, 25 April 2016.

[http://yle.fi/uutiset/police\\_specialist\\_slams\\_new\\_prostitution\\_laws/8835566](http://yle.fi/uutiset/police_specialist_slams_new_prostitution_laws/8835566) laws.

14 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland. second evaluation round. Adopted 21 March 2019, p. 37, punt 193.

<https://rm.coe.int/report-concerning-the-implementation-of-the-council-of-europe-conventi/168094c77b>

*report about their situation to authorities.”<sup>15</sup>*

Een van de hulpverleners van Pro-Tukipiste beschrijft hoe het risico van vervolging van klanten slachtoffers tegenhoudt om te rapporteren aan de politie:

*For many people that’s a big problem or threat. They are afraid that their identities will be exposed to maybe hundreds of men, and there’s no guarantee that the person will get any kind of compensation for that process. [It] might also lead to two big criminal processes taking place. One concerns the trafficking of human beings, and the other concerns the sex buyers who are suspected of sexual exploitation of the victim of trafficking. All this raises the threshold to seeking help from the authorities.<sup>16</sup>*

Omdat slachtoffers alleen recht op overheidshulp hebben indien de zaak strafrechtelijk vervolgd wordt onder de noemer van mensenhandel en de drempel om hulp van de politie in te roepen zo hoog is, heeft Pro-Tukipiste haar werkwijze moeten veranderen van het verlenen van slachtofferhulp en identificatie in samenwerking met de autoriteiten, naar het vinden van alternatieve manieren om slachtoffers te helpen zonder dat van hen wordt gevergd dat zij aan de autoriteiten rapporteren. De partiële criminalisering van klanten in combinatie met de vreemdelingenwetgeving<sup>17</sup> heeft hun inziens dan ook de positie van migranten sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel kwetsbaarder gemaakt en de drempel verhoogt om hulp te zoeken. Ook ontbreekt betrouwbaar evidence-based onderzoek naar de effecten van partiële klantcriminalisering op de positie van sekswerkers, slachtoffers van mensenhandel of de vraag naar seksuele diensten.

Ook in Nederland betoonden slachtoffers van mensenhandel zich in het verleden kritisch over partiële klantcriminalisering. Zo gaven destijds, toen in 2007 het idee van klantcriminalisering werd gelanceerd, slachtoffers van mensenhandel (georganiseerd in ‘Atalantas’) al te kennen te vrezen dat bepaalde klanten – juist die klanten die hen hielpen- hierdoor zouden worden afgeschrikt. Daarnaast bevestigden zij dat klanten het meestal niet konden weten dat zij met een uitgebuite vrouw te maken hadden, omdat zij als geen ander wisten hoe zij onder dwang hun slachtofferschap verborgen.

*Tot slot*

Wij willen er met nadruk op wijzen dat wij de claim dat de voorgestelde klantcriminalisering bij zou dragen aan de verbetering van de positie van sekswerkers ongepast vinden. Daarvoor is geen enkel bewijs, terwijl dat er wel is voor het tegenovergestelde. Maar vooral is het onacceptabel dat een wetsvoorstel wordt gepresenteerd als positieverbetering, terwijl sekswerkers zelf zich daar op geen enkele manier in herkennen en er juist op wijzen dat het wetsvoorstel leidt tot verdere criminalisering van de sector, verslechtering van hun positie, versterking van het stigma en vergroting van hun kwetsbaarheid voor geweld.

Wij kunnen dan ook niet anders dan concluderen dat klantcriminalisering, zowel principiële als in werkzaamheid, niet meer is dan symboolwetgeving, tekortschiet in handhaafbaarheid en

15 Rapportage3 Pro Tukipoisten aan GRTETA (2017).

16 The false promise of the Nordic model of sex work, Essi Vesslind & Sam Okyere (2018). Open democracy. Beyond trafficking and slavery. <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/false-promise-of-nordic-model-of-sex-work/>.

17 Migranten kunnen worden gedeporteerd op verdenking van prostitutie.

uitvoerbaarheid, schadelijk is voor slachtoffers, ten koste gaat van de veiligheid en gezondheid van sekswerkers in het algemeen, en niet positief zal bijdragen aan de bestrijding van mensenhandel.

Wij kunnen ons dan ook niet aan de indruk onttrekken dat het wetsvoorstel zich eerder richt op het bestrijden van prostitutie dan op het bestrijden van mensenhandel.

Met vriendelijke groet,

Namens SeksWerkExpertise, Platform verbetering positie sekswerkers

Quirine Langkeek, voorzitter SekswerkExpertise

Marjan Wijers T 06 30546012



Website: <https://sekswerkexpertise.nl/>

Contact: [sekswerkexpertise@gmail.com](mailto:sekswerkexpertise@gmail.com)

Bijlage: brief SekswerkExpertise, vaste commissie J&V inzake Wetsvoorstel strafbaarstelling klanten van sekswerkers die (mogelijk) slachtoffer zijn mensenhandel, 23 september 2016