

Vergaderjaar 2014–2015

34 091

Voorstel van wet van de leden Segers, Rebel en Kooiman tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 januari 2015 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 11 juni 2015, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering is bijgevoegd.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 november 2014 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Segers, Rebel en Kooiman tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht (Sr) van degene die seksuele handelingen verricht met een prostitu(é)e, terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de prostitu(é)e een slachtoffer is van mensenhandel.¹ De straf beloopt ten hoogste vier jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers ervan. De voorgestelde bepaling kan bijdragen aan het vergroten van de bewustwording van het slachtofferschap van mensenhandel bij klanten van prostitu(é)es. De voorgestelde bepaling heeft toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande instrumenten ter bestrijding van mensenhandel.

De Afdeling merkt echter in de eerste plaats op dat de handhaving van de voorgestelde bepaling buitengewoon lastig zal zijn en dat aan de voorgestelde strafbepaling in de schuldvariant bezwaren kleven met

¹ Het voorgestelde artikel 273g Sr en 286g Wetboek van Strafrecht BES. Waar in het advies artikel 273g Sr wordt vermeld, wordt mede bedoeld artikel 286g Wetboek van Strafrecht BES.

betrekking tot de voorzienbaarheid. Gelet daarop adviseert de Afdeling te volstaan met een strafbaarstelling van het misbruik van prostitu(é)es die het slachtoffer zijn van mensenhandel in de opzetvariant, dus wanneer de prostitu(é)ant wetenschap heeft van het slachtofferschap. De strafbaarstelling in deze vorm is toereikend voor de door de initiatiefnemers beoogde normatieve werking en is ook in lijn met het Verdrag van Warschau inzake de bestrijding van mensenhandel² en de EU-richtlijn mensenhandel.³

Voorts adviseert de Afdeling in het wetsvoorstel te verduidelijken op welke situatie van mensenhandel de strafbaarstelling ziet. Ten slotte acht de Afdeling het in dit geval raadzaam advies in te winnen bij de adviesorganen die over wetsvoorstellen als het onderhavige gewoonlijk worden geraadpleegd.

1. Inleiding en relatie tot bestaande instrumenten

a. Bewustwording met betrekking tot mensenhandel

Met de op internationaal en nationaal niveau groeiende bewustwording van de ernst en omvang van mensenhandel neemt ook de noodzaak toe om maatregelen te nemen op het gebied van preventie, opsporing en bestrafing en van bescherming van de slachtoffers. Vooral de prostitutiebranche is met mensenhandel verbonden: de politie schat dat in 2012 in Nederland ongeveer 11.000 prostitu(é)es (mogelijk) slachtoffer van seksuele uitbuiting waren, hetgeen ongeveer de helft van de prostitu(é)es betreft.⁴

Met de toenemende bewustwording zijn ook de instrumenten ter bestrijding van mensenhandel aangescherpt. De brede omschrijving⁵ van mensenhandel in het Palermo Protocol (2000)⁶ en het Kaderbesluit mensenhandel (2002)⁷ leidde tot verbreding van de strafbaarstelling van mensenhandel in uiteindelijk het huidige artikel 273f Sr, dat beoogt mensenhandel in brede zin strafbaar te stellen.⁸ De strafmaxima voor mensenhandel zijn ten gevolge van de maatschappelijke herwaardering van de ernst van mensenhandel in 2009 en 2013 verhoogd naar uiteindelijk 12 jaar gevangenisstraf.⁹ De aanpak van de «vraagkant» (de klant) van de prostitutie vormt het sluitstuk van de integrale aanpak van mensenhandel in de prostitutiebranche.¹⁰ Bij het Verdrag van Warschau en de EU-richtlijn mensenhandel

² Verdrag van de Raad van Europa van 16 mei 2005 inzake de bestrijding van mensenhandel (Trb. 2006, 99).

³ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L101, 15 april 2011).

⁴ «Seksuele uitbuiting. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012» (KLPD).

⁵ Deze omschrijving ziet op vormen van seksuele uitbuiting en andere vormen van moderne slavernij en de verwijdering van organen.

⁶ Het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestrafing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale grensoverschrijdende misdaad (Trb. 2004, 35).

⁷ Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (PbEG L 203).

⁸ Deze bepaling was eerst opgenomen in artikel 273a (oud) Sr en later vernummerd tot artikel 273f Sr.

⁹ En in geval van strafverzwarende omstandigheden naar respectievelijk 15 jaar, 18 jaar en levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste van 30 jaar. Wet van 12 juni 2009, Stb. 2009, 245, in werking getreden op 12 juli 2009 en Wet van 28 februari 2013, Stb. 2013, 84, in werking getreden op 1 april 2013.

¹⁰ De integrale aanpak houdt in dat de gemeenten, de politie, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en de GGD een rol spelen bij de handhaving. Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 4. Huidig strafrechtelijk instrumentarium.

wordt de lidstaten in overweging gegeven om het gebruik van de diensten van een prostituee strafbaar te stellen, wanneer de klant weet dat zij slachtoffer is van mensenhandel. Nederland is voorsnog niet tot deze strafbaarstelling overgegaan.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen Kinderen (NRM) heeft de aanbeveling gedaan strafbaar te stellen het gebruik van seksuele diensten van een prostitué(e), terwijl de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, en dus een slachtoffer is van mensenhandel.¹¹

b. Het voorstel in relatie tot bestaande instrumenten

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat van de voorgestelde strafbaarstelling een duidelijker normatieve werking uitgaat dan van de huidige strafbepalingen en dat de maatschappelijke afkeuring van het criminele gedrag door deze strafbaarstelling duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht. Dit draagt ook bij aan een grotere bewustwording bij de prostituant, aldus de toelichting.¹²

Het strafrecht en het wetsvoorstel regulering prostitutie¹³ voorzien deels al in instrumenten om op te treden tegen de prostituant van een prostitué(e) die slachtoffer is van mensenhandel. Strafbaar is ten eerste degene die ontucht pleegt met een jeugdprostitué(e).¹⁴ Voorts maakt de prostituant zich schuldig aan het delict mensenhandel, wanneer hij opzettelijk «voordeel trekt» uit de uitbuiting of de seksuele handelingen van de prostitué(e),¹⁵ bijvoorbeeld wanneer de seksuele diensten van een prostitué(e) tegen een verdacht lage prijs worden afgenomen.¹⁶ Ten derde is op grond van het wetsvoorstel regulering prostitutie¹⁷ e strafbaar degene die seksuele handelingen verricht met een prostitué(e) die de leeftijd van 21 jaren nog niet heeft bereikt.¹⁸

c. Conclusie

De Afdeling onderschrijft het standpunt van de initiatiefnemers dat de voorgestelde bepaling kan bijdragen aan het vergroten van de bewustwording van en alertheid op het slachtofferschap van mensenhandel bij klanten van prostitué(es). Het voorstel kan op twee punten toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het bestaande en het in het wetsvoorstel regulering prostitutie opgenomen instrumentarium. In de eerste plaats betreft dit de bescherming van prostitué(es) van 21 jaar en ouder die slachtoffer zijn van mensenhandel. Voorts is op de voorgestelde strafbare gedraging een hogere straf gesteld dan in het wetsvoorstel regulering prostitutie: vier jaar gevangenisstraf in plaats van 12 maanden hechtenis.¹⁹

¹¹ Negende rapportage NRM, aanbeveling 3.2., blz. 318. Achtste rapportage NRM, blz. 80.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2. Achtergrond.

¹³ Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, Kamerstukken 33 885.

¹⁴ Artikel 248b Sr stelt strafbaar het plegen van ontucht met een jeugdprostituee tussen de 16–18 jaar. Strafdreiging is 4 jaar gevangenisstraf. Zie ook artikel 256a Wetboek van Strafrecht BES.

¹⁵ Artikel 273f, eerste lid, onder 6° en 8°, Sr. Zie ook artikel 286f Wetboek van Strafrecht BES.

¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 309, nr. 3, blz. 8.

¹⁷ Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2, artikel 29.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2, artikel H. Het betreft een overtreding waarop een maximale straf is gesteld van 12 maanden hechtenis of geldboete van de derde categorie. Dit wetsvoorstel is overigens beperkt tot het Europees deel van Nederland.

¹⁹ Wat betreft de BES geldt de toegevoegde waarde ten opzichte van de artikelen 256a (jeugdprostitutie) en 286f (mensenhandel) Wetboek van Strafrecht BES.

Het is verheugend dat de Afdeling advisering van de Raad van State de gedachte van de initiatiefnemers onderschrijft dat voorgestelde bepaling een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de bestaande instrumenten ter bestrijding van mensenhandel. Initiatiefnemers beogen het barrièremodel tegen mensenhandel te versterken op het gebied van de verantwoordelijkheid van de klant. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft dat de voorgestelde bepaling kan bijdragen aan de bewustwording van het slachtofferschap van mensenhandel bij klanten van prostituees. Dat er op dit moment nog onvoldoende bewustwording is blijkt uit cijfers van het onderzoek van de GGD Amsterdam waarin op het moment van onderzoek slechts voor een minderheid van de klanten gold dat zij daadwerkelijk contact op zouden nemen met de autoriteiten in geval van duidelijke signalen van ernstige misstanden.²⁰ Initiatiefnemers zien dit wetsvoorstel als sluitsteen in de aanpak van mensenhandel. Tegelijk merken zij op dat een strafrechtelijke aanpak van gedwongen prostitutie slechts een onderdeel is van het veel omvattender beleid in dezen. De inzet van overheden, hulpverleners en anderen die gericht is op de bescherming van de gezondheid, de vrijheid en het welbevinden van iedereen die werkzaam is in de prostitutie is van essentieel belang. Strafrecht is een aanvulling en ultimum remedium naast deze inzet. Dit wetsvoorstel is dus ook niet de oplossing tegen dwang en uitbuiting, maar blijkt ook een aanvulling op alle andere inspanningen met ditzelfde doel. Gezien de ernst en omvang van de misstanden kan de verantwoordelijkheid van de klant niet buiten beschouwing blijven.

De Afdeling heeft echter enkele opmerkingen, die hieronder worden weergegeven.

2. Handhaafbaarheid en voorzienbaarheid

a. Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid van de voorgestelde strafbepaling is problematisch, zoals in de toelichting in zekere zin al wordt onderkend.²¹ De opsporing en de bewijslevering zullen moeilijk zijn, nu mensenhandel als delict al lastig te bewijzen is. Het bewijs vervolgens dat een prostituant weet dat een bepaalde prostitu(é)e slachtoffer van mensenhandel is, is nog lastiger. Gelet hierop kunnen dus van deze bepaling geen al te hoge verwachtingen gekoesterd worden. De initiatiefnemers willen dit ondervangen door de schuldvariant als «vangnet» op te nemen. Hieraan kleeft echter het bezwaar van het gebrek aan voorzienbaarheid voor de prostituant, zoals onder punt b is verwoord.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat mensenhandel als delict al lastig te bewijzen is en dat dit mede daarom ook zal gelden voor voorgestelde strafbepaling. Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting zijn de initiatiefnemers juist door gesprekken met betrokkenen van het Openbaar Ministerie, de politie en hulpverlenersorganisaties gesterkt in de overtuiging dat dit wetsvoorstel wenselijk is en ook in de praktijk toegevoegde waarde zal hebben. Het waren deze gesprekken en de resultaten van de quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid²² die hen hebben aangemoedigd dit wetsvoorstel in te dienen. Het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie wijst er in

²⁰ «In gesprek met de klant. Een onderzoek naar klanten van prostituees en hun rol bij de aanpak van misstanden», G. van Husen en T. van Dijk, GGD Amsterdam, 2014.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel, kopje Bewijsvoering.

²² «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014.

haar advies op dat de klant met het huidige strafrechtelijk instrumentarium niet succesvol vervolgd kan worden. Tevens merkt het op dat zowel voor mensenhandel als de daaraan gelieerde nieuwe strafbaarstelling gespecialiseerde opsporingsteams vereist zijn, die bedreven zijn in de opsporing van deze strafbare feiten. Met een hoge kwaliteit van opsporing en bewijsvergaring kan volgens het College succesvol tot vervolging worden overgegaan. Dit advies sterkt de initiatiefnemers in de overtuiging dat de voorgestelde wetsbepaling handhaafbaar is. Opgemerkt zij dat het niet zal gaan om een groot aantal jaarlijkse veroordelingen, maar dat neemt niet weg dat initiatiefnemers het noodzakelijk vinden dat in voorkomende gevallen de klant die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de prostituee een slachtoffer is van mensenhandel strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld kan worden.

b. Voorzienbaarheid

Het wetsvoorstel sluit aan bij het genoemde Verdrag van Warschau en de EU-richtlijn door de prostituant strafbaar te stellen die seksuele handelingen verricht met een prostitu(é)e, terwijl hij weet dat zij slachtoffer is van mensenhandel (de opzetvariant van de strafbaarstelling). Het voorstel strekt echter nog verder door mede de prostituant strafbaar te stellen, die het slachtofferschap redelijkerwijs moet vermoeden (de schuldvariant).

De Afdeling acht het voor een prostituant in de schuldvariant onvoldoende voorzienbaar wanneer hij strafrechtelijk aansprakelijk is. Degene die gebruik maakt van de seksuele diensten moet volgens de toelichting strafbaar zijn wanneer hij ondanks voor de gemiddelde mens kennelijke signalen die op het slachtofferschap van mensenhandel duiden, niet afziet van het gebruik van die diensten. De signalen van mensenhandel zouden volgens de toelichting elk op zich of in combinatie duidelijk en kenbaar voor de prostituant moeten zijn om tot de gevolgtrekking te kunnen komen dat er sprake is van het aanbieden van seksuele diensten voortkomend uit mensenhandel.²³ Ondanks de voorbeelden die de toelichting geeft (signalen die het slachtoffer betreffen, de omgevingsignalen en de wijze waarop prostituanten in contact komen met een slachtoffer), blijft het, vooral bij een enkel signaal, moeilijk om te bepalen wanneer de prostituant het slachtofferschap redelijkerwijs moest vermoeden. Bedacht moet immers worden dat de prostitutiebranche geen reguliere markt betreft, waarin de diensten, prijzen en arbeidsomstandigheden voor een ieder kenbaar en vergelijkbaar zijn.²⁴ Zo bezien gaat de vergelijking die de toelichting maakt met schuldheiling²⁵ niet geheel op, omdat in geval van bijvoorbeeld (tweedehands) auto's een reguliere markt bestaat, zodat de geldende marktwaarde van een auto op betrekkelijk eenvoudige wijze kan worden nagegaan.

c. Conclusie

De Afdeling constateert dat de handhaafbaarheid van de voorgestelde bepaling en de voorzienbaarheid in de schuldvariant een probleem vormen. Het voorgaande overziend acht de Afdeling een strafbaarstelling van het misbruik van prostitu(é)es die het slachtoffer zijn van mensenhandel zinvol in de opzetvariant, dus wanneer de prostituant wetenschap

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel, kopje Bewijsvoering.

²⁴ Wat betreft de legale prostitutiebranche wijzen de onderzoeken bij de strafzaken Sneep en Koolvis uit dat circa 70% van de vrouwen op een of andere wijze gedwongen werkt. K. Lindenberg, «Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», Rijksuniversiteit Groningen 2014, blz. 102.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel, kopje Bewijsvoering.

heeft van het slachtofferschap. Deze vorm van strafbaarstelling is toereikend voor de door de initiatiefnemers beoogde normatieve werking en het vergroten van de bewustwording van en alertheid op het slachtofferschap van mensenhandel bij klanten van prostitu(é)es. De Afdeling ziet echter in de schuldvariant een probleem in verband met de voorzienbaarheid en dus met rechtszekerheid. Daarbij merkt de Afdeling op dat de opzetvariant een brede reikwijdte kan hebben omdat deze ook de gevallen omvat waarin de prostituant bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de prostitué(e) slachtoffer is van mensenhandel (voorwaardelijk opzet). Een strafbepaling in deze vorm is ook in lijn met het Verdrag van Warschau inzake bestrijding van mensenhandel en de EU-richtlijn mensenhandel.

De Afdeling adviseert te volstaan met strafbaarstelling van de prostituant die wetenschap heeft van het slachtofferschap van mensenhandel (de opzetvariant).

Initiatiefnemers hebben om een aantal redenen besloten de schuldvariant te handhaven. In hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op onderzoek²⁶ waaruit is gebleken dat de huidige wet niet toereikend is voor situaties waarbij schuld in plaats van opzet een rol speelt. Bovendien heeft de Finse praktijk laten zien dat het slechts uitgaan van opzet geen tot onvoldoende effect heeft. Initiatiefnemers zijn derhalve van mening dat een opzetvariant geen recht doet aan het te beschermen belang. Er bestaan immers situaties waarbij een klant redelijkerwijs had moeten vermoeden dat sprake was van gedwongen prostitutie. Ten aanzien van de voorzienbaarheid zij nog het volgende opgemerkt. Een klant die gebruik maakt van een dienst van een gedwongen prostituee moet hier ten minste redelijkerwijs een vermoeden van hebben gehad, wil hij of zij zich schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit. Een voorbeeld hiervan is wanneer een klant in de onvergunde sector via internet in contact komt met een prostituee, waarbij de pooier heeft afgedwongen gedurende het bezoek in de kamer ernaast te verblijven. Gaat het om het afnemen van diensten van een gedwongen prostituee in de vergunde sector, dan zal de voorzienbaarheid overigens minder snel aangenomen kunnen worden. Uiteraard hangt dit ook af van de omstandigheden van het geval. De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State de memorie van toelichting verduidelijkt met een andere casus. Volledigheidshalve willen de initiatiefnemers er hierbij op wijzen dat voorbeelden gegeven in deze memorie van toelichting niet limitatief zijn. Politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht kunnen per geval bekijken of een klant wist, de aanmerkelijke kans heeft aanvaard of redelijkerwijs moest vermoeden dat hij gebruik maakte van de diensten van een gedwongen prostituee.

3. De situatie waarop de voorgestelde strafbepaling ziet

De Afdeling wijst erop dat de tekst van de voorgestelde strafbepaling niet specifiek ziet op het slachtofferschap van mensenhandel waarbij de prostitu(é)e tot het verrichten van seksuele handelingen is gedwongen of bewogen. Op die situatie, die de initiatiefnemers volgens de toelichting voor ogen staat,²⁷ ziet artikel 273f, eerste lid, onder 4°, Sr (mensenhandel door uitbuiting in de prostitutie). De voorgestelde bepaling verwijst

²⁶ Prostituant en strafrecht, quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid», mr. dr. Kai Lindenberg, RuG, 2014.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1. Inleiding.

slechts naar mensenhandel in enge vorm (artikel 273f, eerste lid, onder 1°, Sr), dus handelingen die aan de uitbuiting in de prostitutie voorafgaan.²⁸ De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen, zodat de situatie dat de prostitu(é)e tot het verrichten van seksuele handelingen is gedwongen of bewogen, eronder valt.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij punt 3 is om het wetsvoorstel zodanig aan te passen, dat de situatie waarin de prostituee tot het verrichten van seksuele handelingen gedwongen of bewogen is, onder de nieuwe strafbaarstelling valt. Dat is in de huidige redactie van artikel 273g Sr reeds het geval. Met de verwijzing in artikel 273g Sr naar de in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, Sr bedoelde omstandigheden, wordt bereikt dat het verrichten van seksuele handelingen met een ander, in de wetenschap of het redelijk vermoeden dat die ander zich in een uitbuitingssituatie hiertoe beschikbaar stelt, strafbaar is. Van een uitbuitingssituatie kan bijvoorbeeld sprake zijn als misbruik gemaakt wordt van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of een kwetsbare positie, zoals bij gedwongen prostitutie. Of hiervan sprake is zal uit de feitelijke omstandigheden moeten worden afgeleid. Op de signalen van slachtofferschap van mensenhandel wordt in onderdeel 5 (delictsomschrijving) van de memorie van toelichting ingegaan.

4. Consulteren adviesorganen

In de toelichting wordt opgemerkt dat de initiatiefnemers gesprekken hebben gevoerd met het Openbaar Ministerie, de politie en de hulpverlenersorganisaties, die hen hebben gesterkt in de overtuiging het wetsvoorstel in te dienen.²⁹ Op de inhoudelijke argumenten die tot genoemde conclusie hebben geleid, wordt in de toelichting echter niet ingegaan. Voorts blijkt niet of op de reguliere wijze advies is ingewonnen bij rechtstreeks betrokken organisaties zoals de Nederlandse vereniging voor rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten, die over dergelijke wetsvoorstellen gewoonlijk worden gehoord en wier advies toegevoegde waarde kan hebben voor het initiatiefwetsvoorstel. De Afdeling acht het raadzaam in het geval als het onderhavige advies in te winnen bij bovenvermelde adviesorganen en in de toelichting hiervan verslag te doen. De Afdeling adviseert daartoe.

Parallel aan de aanbieding aan de Afdeling advisering van de Raad van State hebben de initiatiefnemers het wetsvoorstel ter consultatie aangeboden aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tevens is het wetsvoorstel ter consultatie aangeboden aan het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten. Naar aanleiding van deze adviezen en consultaties zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal punten aangepast. De reacties die de geconsulteerde instellingen en organisaties hebben gegeven, hebben de initiatiefnemers gesterkt in hun overtuiging dat in de aanpak van mensenhandel

²⁸ In artikel 273f, eerste lid, onderdeel 1°, Sr ziet de dwang op betrekkelijk neutrale gedragingen als werven en huisvesten en niet op het verlenen van (seksuele) diensten. Het is dus volgens de delictsomschrijving niet zo dat het slachtoffer moet zijn gedwongen «om zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele diensten». De ratio van de bepaling is (juist) te voorkomen dat personen gedwongen worden om (seksuele) diensten te verrichten. Zie HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:PHR:BI7099, punt 13 van de conclusie van A-G Knigge.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3. Wenselijkheid, laatste alinea.

ook in strafrechtelijke zin niet buiten de verantwoordelijkheid van de klant gedacht kan worden.

*De vicePresident van de Afdeling advisering van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Segers
Rebel
Kooiman