



Nationaal Rapporteur Mensenhandel  
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de minister van Justitie en Veiligheid  
Dhr. F.B.J. Grapperhaus  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)

Datum 11 juni 2018  
Onderwerp Consultatiereactie wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling  
actuele delictsvormen

Ons kenmerk  
11024

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Excellentie,

Onlangs is het wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen ter consultatie op internet gepubliceerd. Dit wetsvoorstel stelt onder meer misbruik van seksueel beeldmateriaal en het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie strafbaar in het Wetboek van Strafrecht (Sr).

Hieronder treft u mijn advies ten aanzien van het wetsvoorstel aan. Ik heb mij hierbij beperkt tot aspecten van het wetsvoorstel die verband houden met mijn mandaat mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

1. *Strafbaarstelling artikel 136h Sr*

Het wetsvoorstel beoogt een zelfstandige strafbaarstelling te creëren voor – kort gezegd – het zonder toestemming vervaardigen en/of misbruik maken van seksueel beeldmateriaal. Blijkens de Memorie van Toelichting ziet de nieuwe strafbaarstelling in essentie op bescherming van de seksuele privacy van personen. Ik heb opmerkingen betreffende de voorgestelde strafbaarstelling en de toelichting daarop en adviseer u de toelichting op deze punten aan te vullen.

a. *Strafbaarstelling en bescherming minderjarigen*

Allereerst is niet duidelijk in hoeverre de strafbaarstelling zal bijdragen aan de bescherming van minderjarigen tegen seksueel geweld. De Memorie van Toelichting vermeldt dat in het geval de afgebeelde persoon een minderjarige is, vervolging voor artikel 240b Sr (kinderpornografie) in de rede ligt. Gelet op de ernstige schending van de lichamelijke en geestelijke integriteit die daarbij in het geding is, komt dit uitgangspunt mij juist voor. Mijn vraag is of dit uitgangspunt ook geldt in de gevallen waarin een minderjarige misbruik maakt van seksueel beeldmateriaal van een leeftijdsgenoot. In de *Aanwijzing kinderpornografie* van het Openbaar Ministerie (OM) is immers opgenomen dat vervolging voor artikel 240b Sr in die gevallen niet altijd opportuun is. In navolging daarvan biedt de *Leidraad afdoening sextingzaken* van het OM handvatten om per geval een

afweging te maken of strafrechtelijk ingrijpen op grond van artikel 240b Sr of een ander zedenfeit is gewenst. Ik wil u verzoeken in de toelichting van het wetsvoorstel te verduidelijken of in dergelijke gevallen een strafrechtelijke afdoening op grond van artikel 136h Sr de voorkeur verdient?

Datum  
1 juni 2018  
Ons kenmerk  
11024

b. Preventieve maatregelen

De Memorie van Toelichting vermeldt dat naast repressieve maatregelen ook preventieve maatregelen nodig zijn om misbruik van seksueel beeldmateriaal te bestrijden. Het versterken van de seksuele weerbaarheid van jongeren vormt daarin een belangrijk element. In dit kader verwijst u naar de kerndoelen 'seksualiteit' en 'seksuele diversiteit' in het curriculum van het funderend onderwijs, waaraan een grote meerderheid van de scholen in de praktijk uitvoering geeft. Inzetten op preventie door seksuele en relationele vorming in het onderwijs is een mooie ambitie. Doch die ambitie moet dan wel in de praktijk waargemaakt worden. Dat is op dit moment niet het geval.

Aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag is namelijk (nog) niet op elke school vanzelfsprekend. Volgens de Inspectie van het Onderwijs werd in 2016 op één op de vier scholen in het primair onderwijs, één op de tien scholen in het primair speciaal onderwijs en één op de vijf scholen in het voortgezet onderwijs hier nog geen aandacht aan besteed. Daarnaast volgt uit mijn rapport *Effectief preventief* dat nog geen bewezen effectieve interventies bestaan die zijn gericht op het voorkomen van seksueel geweld.<sup>1</sup> Het is belangrijk dat hier aandacht voor is in het preventiebeleid, inclusief dat van de overheid, zodat alle scholen in de toekomst een bewezen effectieve interventie kunnen inzetten om seksueel geweld, waaronder het verspreiden van seksueel getint beeldmateriaal, te voorkomen. Ik wil u verzoeken in de Memorie van Toelichting aan te vullen hoe de preventieve maatregelen op alle scholen en via (het ontwikkelen van) bewezen effectieve interventies kunnen plaatsvinden.

2. *Strafbaarstelling artikel 206a Sr (pooierverbod)*

Ook de strafbaarstelling van het uit winstbejag faciliteren van illegale prostitutie (het pooierverbod) maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel. Ik wil voorop stellen dat mijn mandaat ziet op mensenhandel en niet op (illegale) prostitutie. Dit deel van het wetsvoorstel zie ik vanuit de actieve verplichting die op grond van het Palermo Protocol, het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de EU Richtlijn tegen Mensenhandel en de daarmee samenhangende jurisprudentie op de Nederlandse Overheid rust om mensenhandel in alle facetten te voorkomen en te bestrijden.

Mijn advies aan u is de strafbaarstelling van artikel 206a Sr (pooierverbod) uit het voorliggende wetsvoorstel te lichten en op te nemen in het wetsvoorstel Wrp. Dat wetsvoorstel ziet op de regulering van prostitutie in Nederland en de bestrijding van misstanden. Op die wijze is het ook mogelijk de voorgestelde maatregel te bezien in het perspectief van het in te voeren vergunningstelsel en daarbij behorende maatregelen. Voorts is mijn advies aan u in de Memorie van

<sup>1</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Effectief preventief. Het voorkomen van seksueel geweld door seksuele en relationele vorming in het onderwijs*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Toelichting een scherper onderscheid te maken tussen illegale prostitutie en mensenhandel. Ik zal deze adviezen hierna toelichten.

Datum  
1 juni 2018  
Ons kenmerk  
11024

a. Verhouding pooierverbod tot de Wrp

In de Memorie van Toelichting bij het pooierverbod wordt aansluiting gezocht bij de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche (Wrp). Aanknopingspunt voor het pooierverbod is de nieuwe opzet van de Wrp, die uitgaat van uniform vergunningstelsel voor seksuele dienstverlening. In het verlengde hiervan wordt als het te beschermen belang genoemd het voorkomen dat het prostitutiebeleid van de overheid, dat is geënt op het creëren van een veilige vergunde prostitutiebranche, wordt ondermijnd. Door de illegaliteit, en daarmee strafbaarheid, te koppelen aan een vergunning, wordt het pooierverbod onderdeel van het vergunningensysteem waar de Wrp op ziet.

De opzet van de Wrp is echter nog niet bekend. Het is bijvoorbeeld nog onduidelijk of een vergunning voor een sekswerker in het hele land zal gelden of dat de vergunning alleen geldt binnen een gemeente waarbij die gemeente vervolgens zeggenschap heeft over het aantal vergunningen dat verstrekt wordt. Ook is nog niet helder hoe het vergunningstelsel voor zelfstandig werkende sekswerkers vorm krijgt. Voorts is nog onduidelijk hoe de privacy van sekswerkers geborgd kan worden zodat zij ook het vertrouwen kunnen hebben dat de registratie voor een vergunning betrouwbaar is. De belangenorganisatie van sekswerkers Proud heeft hier reeds zorgen over geuit. Al deze factoren hebben naar verwachting een sterk effect op (de te verwachten omvang van) de illegale prostitutiesector. Bij inpassing van het pooierverbod in de Wrp kunnen de verschillende maatregelen om misstanden binnen de prostitutie tegen te gaan in onderling verband worden gezien. Dat is nu niet mogelijk en daarom adviseer ik u dit onderdeel van het wetsvoorstel in de Wrp op te nemen.

b. Verhouding pooierverbod tot mensenhandel

Bij het lezen van de Memorie van Toelichting valt op dat het pooierverbod niet zozeer bestemd lijkt voor het versterken van de aanpak van mensenhandel, maar eerder ziet op de aanpak van misstanden in de illegale prostitutie, hetgeen veel breder is dan mensenhandel alleen. In de Memorie van Toelichting worden illegale prostitutie en mensenhandel evenwel zeer nauw met elkaar verweven. Een dergelijke verwevenheid miskent echter de realiteit van mensenhandel. In de eerste plaats omdat mensenhandelslachtoffers ook worden aangetroffen in de thans vergunde seksbranche. Ten tweede hoeft het niet beschikken over een vergunning niet altijd te wijzen op een misstand. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan zelfstandig werkende prostituees die (nog) niet vergunningplichtig zijn. De zorg bestaat dat een focus op illegaliteit niet doelmatig is in de aanpak van mensenhandel in de prostitutie. De term pooierverbod is daarnaast verwarrend aangezien het optreden als faciliteerder voor een sekswerker in het vergunde deel van de prostitutie toegestaan blijft (mits er geen sprake is van mensenhandel).


Tot slot is in de toelichting op het pooierverbod vermeld dat artikel 273f Sr niet volstaat om misstanden in de prostitutie aan te pakken. In navolging van hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt, wil ik benadrukken dat artikel 273f Sr tot doel heeft mensenhandel te bestrijden en niet zozeer misstanden in de prostitutie. Indien u met het pooierverbod beoogt mensenhandel aan te pakken en meent dat artikel

273f Sr daartoe ontoereikend is, dan ligt het mijns inziens eerder in de rede te onderzoeken of artikel 273f Sr moet en kan worden herzien of welke maatregelen genomen moeten worden om effectieve handhaving van dit artikel te bevorderen.

**Datum**  
1 juni 2018

**Ons kenmerk**  
11024

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in dark ink, consisting of a large, stylized initial 'H' followed by a long, sweeping horizontal line that ends in a small upward tick.

Herman Bolhaar  
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en  
Seksueel Geweld tegen Kinderen*