

Vergaderjaar 1998–1999

**25 437**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod)**

**Nr. 17**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 februari 1999

1. Aan het slot van de behandeling in tweede termijn van het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod is afgesproken dat ik uw Kamer nog nader zou berichten over twee amendementen, het amendement Nicolai onder nummer 13 en het gewijzigd amendement Halsema onder nummer 15.

#### *2. Amendement Nicolai*

Het amendement Nicolai strekt ertoe in de Gemeentewet een voorziening op te nemen die de wettelijke grondslag beoogt te versterken voor de bevoegdheid van gemeenten om ten aanzien van het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling bij verordening op bepaalde terreinen eisen te stellen.

Nu dit amendement een wijziging van de Gemeentewet betreft, heb ik hierover contact opgenomen met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden. Over de uitkomsten van dit overleg kan ik u thans het volgende berichten.

Ik heb bij de behandeling van het wetsvoorstel naar voren gebracht dat naar mijn oordeel de gemeenten na inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving over voldoende instrumenten beschikken om een goed prostitutiebeleid te voeren. Binnen de in de artikelen 121 en 149 van de Gemeentewet gestelde grenzen kunnen gemeenten bij verordening regels stellen inzake de exploitatie van prostitutie. In een nieuw hoofdstuk in de Algemene Plaatselijke Verordening kan worden bepaald dat aan de vergunning voor de exploitatie van een seksinrichting voorschriften worden verbonden inzake gedragseisen, bedrijfsvoering en arbeidsomstandigheden.

De strekking van het amendement is om zeker te stellen dat gemeenten bij verordening nadere voorschriften mogen stellen op die drie terreinen en inzake antecedentenonderzoek en vreemdelingtoezicht.

Bij de beoordeling van het amendement rijzen een paar vragen. Is het amendement wenselijk? Of anders gezegd heeft het toegevoegde waarde?

Is opneming van een amendement van deze strekking in de Gemeentewet verantwoord, en zo ja, in welk hoofdstuk kan de voorgestelde bepaling worden opgenomen?

Een nadere legislatieve voorziening op centraal niveau is wenselijk, indien in onvoldoende mate is verzekerd dat gemeenten op de grondslag van hun autonome verordenende bevoegdheid een goed en effectief gemeentelijk (vergunningen)beleid inzake de exploitatie van prostitutie kunnen voeren. Indien binnen de gemeentelijke huishouding voldoende instrumenten beschikbaar zijn, heeft de desbetreffende voorziening geen toegevoegde waarde.

Ingevolge artikel 149 Gemeentewet maakt de raad de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Ingevolge artikel 121 Gemeentewet blijft de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen gehandhaafd ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, voor zover de verordeningen met die algemeen verbindende voorschriften niet in strijd zijn.

Tot de gemeentelijke huishouding worden in ieder geval gerekend aspecten van de openbare orde, veiligheid en bescherming van de gezondheid van personen.

De Gemeentewet kent hiervoor in hoofdstuk XI expliciete bepalingen. Het gaat hier om bevoegdheden die de burgemeester als zogeheten eenhoofdig orgaan toekomen. Op basis van de huidige interpretatie van het begrip huishouding moet het ervoor worden gehouden dat de gemeentelijke autonomie zich niet uitstrekt tot bemoeienis met escortbedrijven. Dit is niet geheel zeker omdat de stelling zou kunnen worden bepleit dat alle vormen van bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie juist wegens de verschuivingen binnen die vormen de openbare orde, de veiligheid en de gezondheid kunnen raken. In dat geval zou de gemeenteraad bij verordening kaderstellend kunnen optreden. Wil men zekerstellen dat escortbedrijven object van gemeentelijke bemoeienis binnen de gemeentelijke huishouding zijn, dan verdient het aanbeveling daarvoor een wettelijke grondslag te bieden.

In het amendement wordt een vijftal terreinen genoemd.

In de APV is reeds voorzien in de afgifte van persoonsgebonden vergunningen voor het exploiteren van zogenoemde droge horeca.

Er is dus ook een bevoegdheid persoonsgebonden vergunningen voor seksinrichtingen af te geven. In de concept-modelverordening van de VNG wordt het toetsingskader van de Drank- en Horecawetgeving overgenomen. Voor de uitvoering van die toetsing zal worden voorzien in een wijziging van het Besluit inlichtingen justitiele documentatie. Een wettelijke grondslag voor het stellen van gedragseisen en het doen van een antecedentenonderzoek is niet nodig.

Het stellen van eisen aan de bedrijfsvoering valt binnen de gemeentelijke huishouding. Daartoe kan ook behoren de eis aan de vergunninghouder dat hij geen illegalen en geen minderjarigen tewerkstelt.

De Arbeidsomstandighedenwet geeft de gemeenten ruimte om nadere voorschriften terzake te stellen. Op basis van artikel 58 van deze wet kunnen gemeenten, indien bijzondere omstandigheden dat vergen, lokale voorschriften inzake arbeidsomstandigheden vaststellen. Zo'n gemeente-

lijke verordening moet bij kb worden goedgekeurd. Inmiddels is met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afgesproken dat gemeenten die het prostitutiebeleid overeenkomstig een model «arbeidsomstandigheden in seksinrichtingen» vorm geven, daarmee voldoen aan de eisen van de Arbeidsomstandighedenwet.

Wat het vreemdelingentoezicht betreft ben ik van oordeel dat het stellen van nadere eisen op dit terrein nodig noch wenselijk is. Niet nodig, omdat artikel 121 Gemeentewet ruimte laat om in de vergunningsvoorschriften te bepalen dat in de seksinrichting geen illegale prostituees mogen werken. Niet wenselijk, omdat gemeenten aan de Gemeentewet geen eigen toezichthoudende taak dienen te ontnemen inzake de naleving van de vreemdelingenwetgeving.

Aan het uitdrukkelijk noemen van een aantal terreinen waarop in een gemeentelijke verordening nadere voorschriften inzake prostitutie kunnen worden gegeven, is ook een nadeel verbonden. Het gevaar bestaat dat daaruit de conclusie zou kunnen worden getrokken dat die bevoegdheid niet zou kunnen worden uitgeoefend ten aanzien van andere bedrijfsmatige activiteiten dan prostitutie. De consequenties van zo'n bepaling zijn dus niet goed te overzien.

In het amendement wordt gesproken over het begrip bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. In de concept-modelverordening worden ook regels opgenomen inzake de exploitatie van vertoningen van erotisch-pornografische aard. Hoewel deze bedrijvigheid buiten het kader van dit wetsvoorstel valt, dient er geen twijfel over te bestaan dat ook ten aanzien van deze bedrijfstak dezelfde bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Het verdient de voorkeur zulks in de toelichting op het amendement tot uitdrukking te brengen.

Het opnemen van een bepaling, als voorzien in het amendement, in de Gemeentewet is niet gebruikelijk. Een dergelijke specifieke bepaling past niet goed in de Gemeentewet. Naar het oordeel van mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en van mij is een voorziening van deze soort in de Gemeentewet hooguit verantwoord als een tijdelijke oplossing. Wij zijn van oordeel dat eventuele nadere regelgeving moet worden neergelegd in sectorale wetgeving, bij voorbeeld in prostitutiewetgeving of in wetgeving inzake openbare inrichtingen. Nu het voor het maken van zulke wetgeving nog te vroeg is, kan hij instemmen met een tijdelijke voorziening in de Gemeentewet, indien zulks in dit stadium wenselijk is.

Die wenselijkheid is er, indien zekerheid wordt gegeven dat het gemeentelijk (vergunningen)beleid inzake prostitutie mede escortservice-bedrijven kan omvatten. Tegen een amendement van deze strekking hebben wij geen onoverkomenlijke bezwaren, mits daaruit blijkt dat er een gemeentelijk belang mee is gediend en er niet wordt getreden in de zogeheten bijzondere belangen van de ingezetenen.

Wel dient het amendement in overeenstemming te zijn met de systematiek van de Gemeentewet. Omdat de bepaling ziet op een bevoegdheid van de raad tot het stellen van een verordening, verdient het de voorkeur om deze voorziening neer te leggen in een artikel 151a Gemeentewet.

Indien uit de monitoring en de evaluatie mocht blijken, dat nadere wetgeving nodig is, kan die wetgeving de omvang en de aard van de gemeentelijke bevoegdheden op deugdelijke wijze regelen. Indien daarentegen mocht blijken dat wetgeving in dit verband niet nodig is, zal het desbetreffende artikel in de Gemeentewet moeten vervallen.

Onze conclusie is dat een amendement waarbij is rekening gehouden met het bovenstaande, bij ons niet op grote bezwaren zal stuiten. Het amendement op stuk nr 13 ontraden wij.

### 3. Amendement Halsema

Het oorspronkelijke amendement onder nummer 11 strekte ertoe het woord «aanwerft» in het voorgestelde artikel 250a, eerste lid, onderdeel 2°, Sr. te schrappen. In het gewijzigde amendement wordt voorgesteld vóór het woord «aanwerft» het woord «bedrieglijk» in te voegen.

Het voorgestelde artikel 250a, eerste lid, onderdeel 2°, is evenals het huidige artikel 250ter, tweede lid, onderdeel 2°, een uitvloeisel van het Internationaal Verdrag van 11 oktober 1933 nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen. Nederland is partij bij dit Verdrag. Het VN-verdrag van 2 december 1949 tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie vervangt onder meer het Verdrag van 1933. Nederland is geen partij bij het VN-verdrag van 1949. Ten aanzien van de landen die laatstgenoemd Verdrag niet hebben geratificeerd, blijft het Verdrag van 1933 van kracht.

De wet van 9 december 1993 tot wijziging van de artikelen 250, 250bis en 250ter van het Wetboek van Strafrecht is op 1 februari 1994 in werking getreden. Artikel 250ter, eerste lid, onderdeel 2°, heeft toen zijn intrede in het Wetboek van Strafrecht gedaan. Het door mevrouw Halsema aan de orde gestelde punt is eveneens aan de orde geweest tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat tot deze wet heeft geleid.

Artikel 1 van dit Verdrag luidt als volgt: «Gestraft wordt ieder, die ter voldoening van eens anders lusten, eene meerderjarige vrouw of meisje, zelfs met haar goed vinden, met het oog op het plegen van ontucht in een ander land heeft aangeworven, medegenomen, of ontvoerd, zelfs dan wanneer de verschillende handelingen, die de bestanddeelen van het strafbare feit uitmaken, in verschillende landen gepleegd zijn. De poging is eveneens strafbaar. Hetzelfde is het geval, binnen de grenzen der wet, met voorbereidende handelingen.»

Ingevolge artikel 2 van dit Verdrag verbinden de verdragsluitende partijen zich tot strafbaarstelling van deze feiten.

De strafbaarstelling van de in artikel 1 van het verdrag en in bovengenoemde onderdelen 2° genoemde handelingen hangt, anders dan bij het tot prostitutie brengen, bedoeld in artikel 250ter, eerste onderdeel 1°, en in het voorgestelde artikel 250a, eerste lid, onderdeel 1°, niet af van de aanwezigheid van de in die onderdelen genoemde omstandigheden (geweld, andere feitelijkheid, bedreiging met geweld of andere feitelijkheid, misbruik van feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding). Deze strafbaarstelling is een aanvulling op de strafbaarstelling van de strafbare feiten, bedoeld in onderdeel 1°.

Ik wijs erop dat het «bedrieglijk aanwerven» reeds strafbaar is gesteld in onderdeel 1°, waarin immers het door misleiding brengen in de prostitutie is strafbaar is gesteld.

In de toelichting op het amendement wijst mevrouw Halsema op een inconsistentie tussen de strafbaarstelling van aanwerving op basis van vrijwilligheid en de voorgestelde opheffing van het bordeelverbod, waarin exploitatie van vrijwillige prostitutie niet langer strafbaar zal zijn. Ik ben van oordeel dat dit verschil in het licht van de bestrijding van mensenhandel verantwoord is.

De tekst van onderdeel 2° zal na amendering strijd opleveren met bovengenoemd Verdrag. De toevoeging «bedrieglijk» sluit immers de aanwerving met goedvinden uit. Dat betekent dat de totstandkoming van wetgeving zoals in het amendement voorgesteld zou moeten leiden tot opzegging van dit Verdrag.

Ik acht het niet wenselijk om het Verdrag van 1933 op te zeggen. Daarmee zou Nederland internationaal een verkeerd signaal afgeven. Er moet bij de tegenwoordig verhoogde aandacht voor de bestrijding van mensenhandel hier en in het buitenland geen enkel misverstand over bestaan dat Nederland de bestrijding daarvan ernstig neemt.

In januari 1999 zijn in VN-verband de formele onderhandelingen van start gegaan over een verdrag inzake de voorkoming en bestrijding van internationaal georganiseerde misdaad, waarbij ook het thema van mensenhandel op de agenda staat. Daarbij worden de bestaande verdragen betrokken. In dat licht is het verstandig om de onderhandelingen over dit verdrag af te wachten teneinde te bezien of onze wetgeving inzake mensenhandel wijziging behoeft.

Ik ontraad daarom het amendement van mevrouw Halsema ook in zijn gewijzigde vorm.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals