

Vergaderjaar 1988–1989

21 027

## Wijziging van de artikelen 250bis en 250ter van het Wetboek van Strafrecht

Nr. 4

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 19 april 1989

De vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

### I. ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 250bis en ter van het Wetboek van Strafrecht. In de voorliggende wijziging vonden deze leden een groot deel terug van wat in de uitgebreide commissievergadering van 1 februari 1988 (mede) door hen naar voren was gebracht.

Zij meenden te kunnen constateren dat de door de minister in de ucv toegezegde verduidelijkingen c.q. intensiveringen in het beleid in de praktijk reeds een zekere doorwerking hadden gevonden. De informatie van de Stichting tegen de vrouwenhandel spreekt van een aanzienlijke stijging van het aantal zaken wegens vrouwenhandel. ('87–20 slachtoffers geholpen, '88–45 en voor '89 wordt een verdubbeling verwacht). Terwijl ook van de zijde van het openbaar ministerie geluiden worden vernomen waaruit valt af te leiden dat men er steeds beter in slaagt de vinger te leggen op vrouwenhandelzaken, en dat datgene wat tot nu toe boven tafel kon worden gebracht naar verwachting nog slechts het topje van een ijsberg lijkt te vormen. Hoewel dus algemeen de indruk positief wijst in de richting van het slagen van het sinds februari 1988 geïntensiverde beleid, zijn er ook andere geluiden die de aandacht vragen. Onlangs (9 maart '89) werden door de rechtbank Almelo twee verdachten van vrouwenhandel vrijgesproken. De Almelse persofficier verklaarde dat bij dit soort procedures centraal staat wat nu onder vrouwenhandel en wat onder gewoon souterieurschap moet worden verstaan. De leden van de C.D.A.-fractie gaven als hun mening te kennen dat met name deze elementen met dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel 18 202 tot opheffing van het bordeelverbod samenhangen en verduide-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA), voorzitter, Roethof (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stemerding (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Rempt-Haïmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA).

Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Jabaaij (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lankhorst (PPR), Koetje (CDA), Van Traa (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), De Grave (VVD), Te Veldhuis (VVD), Wolters (CDA), Van Es (PSP), Alders (PvdA), Eisma (D66), Groenman (D66), Doelman-Pel (CDA), Van Muiden (CDA), Leerling (RPF).

lijkt moeten worden ten einde op een efficiënte wijze tot de aanpak van vrouwenhandel te kunnen komen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met voldoening kennis genomen van de voorgestelde wetswijziging van de artikelen 250bis en 250ter van het Wetboek van Strafrecht, welke zou kunnen bijdragen aan een effectievere opsporing en vervolging van de vrouwenhandel (uitgebreid tot mensenhandel), zoals door hen regelmatig was bepleit. Niet alleen een heldere delictsomschrijving in artikel 250ter – welke tot nog toe ontbrak, waardoor direkt op verdragsbepalingen moest worden teruggevallen –, ook het voorgestelde artikel 250bis zal hieraan kunnen bijdragen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat onder andere beoogt de strafmaxima van de artikelen 250bis en 250ter van het Wetboek van Strafrecht te verhogen. De regering komt hiermee tegemoet aan de ook door deze leden geuite wensen terzake.

De leden van de fractie van D66 konden in grote lijnen met de strekking van het wetsvoorstel instemmen. Met name konden zij het uitgangspunt onderschrijven, dat het optreden met strafrechtelijke middelen tegen exploitatie van prostitutie beperkt dient te blijven tot vormen van exploitatie waarbij sprake is van enigerlei dwang of misleiding, of waarbij misbruik wordt gemaakt van een afhankelijke situatie. Wanneer een volwassen onafhankelijke man of vrouw ervoor kiest zich te prostitueren, zonder daartoe door ongeoorloofde beïnvloeding te zijn gebracht, dient zulks in beginsel buiten de sfeer van het strafrecht te blijven.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling en deels ook met instemming van dit wetsvoorstel, dat in het kader van een beleid tot terugdringing van het verschijnsel vrouwenhandel (mensenhandel) moet worden geplaatst, kennis genomen. Het was deze leden opgevallen dat de memorie van toelichting aanvangt met een uitvoerige weergave van de wetsgeschiedenis terzake van het misdrijf vrouwenhandel, welke beschouwing overgaat in een beschrijving van het geldende recht. Uit het overzicht van verdragen op het gebied van vrouwenhandel blijkt vervolgens onder andere dat Nederland niet overgegaan is tot bekrachtiging van het op 2 december 1949 door de Algemene vergadering tot bestrijding van de handle in mensen en de exploitatie van prostitutie, welk verdrag partijen verplicht alle vormen van exploitatie van prostitutie te straffen, waarmee, aldus de memorie van toelichting, werd beoogd de strafrechtelijke bevordering van de zedelijkheid.

Het lid van de R.P.F.-fractie had met instemming kennisgenomen van de voorstellen tot verhoging van het strafmaximum en aanscherping van de delictsomschrijving van de delicten mensen- en vrouwenhandel. Hij memoreerde dat deze voorstellen als gedeeltelijk zijn besproken in de uitgebreide commissievergadering van 1 februari 1988 over vrouwenhandel.

## **2. Het misdrijf vrouwenhandel (mensenhandel)**

Een belangrijk onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel is de «nieuwe» formulering van het delict vrouwenhandel, aldus de leden van de C.D.A.-fractie, daarvan zegt de minister dat de door hem in de ucv gebezigde formulering zodanig is gekozen dat ze niet zo ruim is dat daaronder de bij wetsvoorstel 18 202 «niet verboden vorm van exploi-

tatie van prostitutie» zou kunnen worden gebracht. Even daargelaten dat 250bis nieuw nog geen kracht van wet heeft, vroegen de leden behorend tot de C.D.A.-fractie of met deze afbakening toch niet wederom een dilemma wordt gecreëerd waar het gevaar van «mislukken» van vrouwenhandelzaken door dreigt, en is de Almelose uitspraak daar wellicht niet al een illustratie van?

Indien er sprake is van een «geoorloofde vorm van souteneurschap» dan betekent dit dat de vrouw zich «vrijwillig» laat exploiteren door de souteneur maar is er in zo'n situatie dan nog kans op een veroordeling wegens mensenhandel omdat de persoon hier heen is gereisd onder een verkeerde voorstelling van zaken? Met andere woorden is er voldoende onderscheid tussen artikel 250bis en ter. Kan men dus onvrijwillig «door enige handeling in de (geoorloofde vrijwillige) prostitutie belanden»? En kan men van vrijwilligheid spreken indien de vrouw/man die in de prostitutie belandt het verzet opgeeft omdat er geen uitzicht is op een andere vorm van levensonderhoud of om repressie te voorkomen?

Kan men volhouden dat er sprake is van vrijwillige «onderwerping» aan de souteneur indien de geëxploiteerde persoon aangifte doet van een misdrijf ex artikel 250bis of ter? Is er sprake van vrijwillige verhandeling indien men vanuit Thailand of de Dominicaanse Republiek weliswaar op eigen initiatief naar Nederland reist maar daartoe is aangelokt door «betere» vooruitzichten en royale inkomsten? Is er door het verschil in cultuur, leefstijl, gewoonten en welvaartsniveau tussen bijvoorbeeld Nederland en Thailand c.q. Dominicaanse Republiek bij voorbaat al geen sprake van «mondige» prostitué's uit bijvoorbeeld dit soort landen? Met andere woorden is dit criterium uitgangspunt en moet de exploitant, handelaar aantonen, sterk maken dat er sprake is van een mondige prostitué? Is verhandelen van personen ten behoeve van de sexindustrie, ook al laat de persoon zich «vrijwillig» verhandelen, moreel eigenlijk wel acceptabel?

Het verkeren in een uitbuitingssituatie is in de nieuwe delictomschrijving een wezenlijk element. Veroorzaakt de nog altijd overheersende armoede van Derde wereldlanden niet reeds bij voorbaat een uitbuitingssituatie waardoor er sprake zal zijn van misbruik? De leden van de C.D.A.-fractie wilden van de minister een nadere verduidelijking ontvangen over de strafrechtelijke inhoud van deze cruciale begrippen.

De leden van de C.D.A.-fractie vonden het een goede zaak dat de wijziging in de delictomschrijving van artikel 250ter het mogelijk maakt ook andere personen die ten gevolge van de uitbuitingssituatie waarin zij verkeren in de prostitutie belanden, te beschermen. De opsomming van deze verruimde categorie; verslaafden aan verdovende middelen en zeer jonge personen, zal slechts een initiatief bedoeld zijn zo namen zij aan. Zij dachten bijvoorbeeld ook nog aan gok- en alcoholverslaafden zij kunnen toch ook in een uitbuitingssituatie komen te verkeren die hen in de prostitutie kan doen belanden. Ook dan past strafrechtelijk optreden zo vonden deze leden. Deze leden vroegen de minister nog een nadere verduidelijking omtrent de aanduiding «zeer jonge personen». Gelet op de aanvullende werking van de bepalingen 247 en 250 WvSr. waarnaar de memorie van toelichting verwijst, wordt niet de hele categorie minderjarigen bedoeld?

De leden van de C.D.A.-fractie spraken als hun mening uit dat ten aanzien van minderjarigen (dus tot 18 jaar) in de meeste gevallen geen sprake kan zijn van een vrijwillige keus tot prostitutie nog, tot het zich laten verhandelen om in de prostitutie te belanden. Sterker nog eigenlijk waren deze leden de mening toegedaan dat het niet aanvaardbaar moet worden geacht dat er ten aanzien van minderjarigen sprake zou kunnen zijn van een geoorloofde vorm van exploitatie van prostitutie. In de ogen van de leden van de C.D.A.-fractie moet hier sprake zijn en blijven van strafbaarheid van de souteneur en de handelaar ook bij (vermeende)

vrijwilligheid van de jeugdige persoon. Hetzelfde moet volgens deze leden dus gelden voor het delict van artikel 250ter.

Tegen deze achtergrond was het de leden van de C.D.A.-fractie niet geheel duidelijk waarom de minister kiest voor een leeftijdsgrens van 16 jaar. Ook in de verwijzing naar de werking van de artikelen 247 en 250 WvSr. vonden zij geen voldoende bescherming van de minderjarigen tegen exploitatie ten behoeve van de prostitutie en verhandeling die tot het in de prostitutie geraken leidt. Zij vroegen de bewindsman of het niet de voorkeur verdient deze handelingen met minderjarigen te verbieden ongeacht het element van vrijwilligheid.

De leden van de C.D.A.-fractie stemden in met de verhoging van de strafmaat. De leden misten een strafverzwarende omstandigheid met betrekking tot geweldpleging die (zwaar) lichamelijk letsel ten gevolge heeft.

Eenzijds wordt, zo spraken de leden van de P.v.d.A.-fractie, de reikwijdte van de bepaling ten aanzien van de vrouwenhandel (mensenhandel), 250ter, vergroot, nu ook de culpose variant van het delict daarin wordt opgenomen, anderzijds biedt het voorgestelde artikel 250bis, zoals ook de memorie van toelichting zegt, de mogelijkheid van strafvervolgning in die gevallen dat het aantonen van mensenhandel niet direkt mogelijk is. Dit voorstel zet naar de mening van deze leden een stap in de goede richting om te komen tot een voortrekkersrol die Nederland in internationaal verband zal kunnen vervullen waar het de aanpak van vrouwen(mensen)handel betreft. Zij spraken de hoop uit dat de Nederlandse regering de kennis en de ervaring met betrekking tot de vrouwenhandel ingang zal doen vinden in internationale kringen. In het nader rapport van de minister wordt onder punt 3, blz. 3 ingegaan op het advies van de Raad van State om het delict mensenhandel op te nemen onder de categorie misdrijven genoemd onder artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht. De minister verwijst in zijn antwoord naar het feit, dat het Koninkrijk geen bindend internationaal verdrag heeft ondertekend dat daartoe verplicht. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen de minister of een dergelijke verdragsverplichting met betrekking tot de vrouwenhandel (mensenhandel) niet zou moeten worden aangegaan om dit misdrijf, dat toch duidelijk internationale dimensies heeft, beter en juist in internationaal verband te bestrijden.

Het verhogen van de strafmaat op de wijze zoals nu wordt voorgesteld in artikel 250ter, brengt de ernst van de strafwaardige handelingen duidelijk tot uitdrukking – waarbij deze leden wilden opmerken dat zij bij een eerdere gelegenheid zelf geopperd hadden de bepalingen ten aanzien van vrouwenhandel onder de systematiek van artikel 274 Sr. te brengen –, bovendien maakt de voorgestelde verhoging van de strafbedreiging in artikel 250bis het aanwenden van dezelfde dwangmiddelen mogelijk, zo stelden deze leden. Zij wilden er echter met klem op wijzen dat pas van een effectief opsporings- en vervolgingsbeleid kan worden gesproken indien ook de pakkans wordt vergroot.

De onderlinge samenhangen tussen de artikelen 250ter en 250bis en de artikelen 247 en 250 leiden tot een sluitend geheel, in die zin, dat de – al dan niet met vrouwenhandel gepaard gaande – onvrijwillige prostitutie beter aangepakt zal kunnen worden, zo meenden deze leden.

Met de minister waren zij van mening dat door het maken van een onderscheid tussen prostitutie die binnen (of als gevolg van) een uitbuitingssituatie en die, welke vrijwillig plaatsvindt, de eerstgenoemde vorm effectiever bestreden kan worden, terwijl laatstgenoemde vorm door overheidsvoorschriften aan regels ter bescherming van gezondheid en veiligheid van de prostitue(e) zelf kan worden gebonden.

Hadden zij het goed begrepen dat bij de regeling door voorschriften gedacht wordt aan registratie en medische keuring van prostitue(e)s –

waarbij controle op de naleving daarvan uiteraard een belangrijke rol speelt –, zo vroegen deze leden. Zij wilden tevens van de minister vernemen wat de opvattingen zijn van de VNG en de «Rode» en «Roze Draden» ten aanzien van zo'n vergunningstelsel. Tevens vroegen zij de minister in dit verband hoe groot hij de bijdrage acht van veldwerksters bij het opsporen van ongelijke machtsverhoudingen. Zij immers zullen tot de weinigen behoren die dankzij hun vertrouwensrelatie inzicht kunnen krijgen in de feitelijke machtsverhouding tussen prostitue(e)s en exploitanten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wezen daarbij op de signaleringsfunctie die veldwerksters in prostitutiekringen hebben. Heeft de minister inmiddels met de grote steden overleg gepleegd over het aanstellen van meer veldwerksters, zoals hij tijdens het mondeling overleg van 15 maart jl. had aangekondigd? Behalve een effectievere bestrijding van genoemde uitbuitingssituaties én de positieve effecten die een en ander zal kunnen hebben voor de volksgezondheid in het algemeen wordt daarmee ook het zelfbeschikkingsrecht van de prostitue(e) beter tot uitdrukking gebracht, zo meenden deze leden.

Zoals deze leden ook reeds hadden opgemerkt in hun bijdrage aan het voorlopig verslag bij het voorstel tot wijziging van de artikelen 242 en volgende van het Wetboek van Strafrecht (Kamerstukken 20 930) achtten zij een zorgvuldige afweging tussen het beschermingsbeginsel en het vrijheidsbeginsel van groot belang. Door het opnemen van de woorden «of een andere feitelijkheid dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding» in artikel 250bis, waarbij het bestanddeel inzake misbruik wordt geobjectiveerd, wordt deze afweging naar de mening van deze leden goed tot uitdrukking gebracht, terwijl bovendien met het strafbaar stellen in de artikelen 247 en 250 tegen het in de prostitutie brengen van minderjarigen zonder meer kan worden opgetreden. Door het opnemen van de woorden «of een andere feitelijkheid dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding» in artikel 250ter en de uitleg die hieraan gegeven wordt, zal het bezwaar dat zou kunnen rijzen tegen het «terugkeren» naar de verdragsverplichting voortvloeiend uit het Verdrag van Parijs van 1910, omdat namelijk wordt teruggekomen op de ruimere strekking van het huidig artikel 250 – waarin de strafbaarheid ten aanzien van meerderjarige vrouwen niet afhankelijk wordt gesteld van de onvrijwilligheid van de vrouw – weggenomen.

In de memorie van toelichting (blz. 8) spreekt de minister van «een zekere rijpheid van betrokkene», waar hij duidt op het feit dat jeugdige personen veelal niet in staat zijn de gevolgen van hun handelingen te overzien en zelfstandig beslissingen te nemen. Gelet op het geladen karakter dat dit woord, dat nu juist in – naar de mening van deze leden – minder vrouwvriendelijke teksten wordt gebezigd (seksadvertenties), had het gebruik maken van een neutralere term zoals «mate van bewustzijn» de minister niet misstaan, zo meenden deze leden.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen in dit verband om welke redenen de culpoze variant van artikel 250ter met dezelfde maximumstraf wordt bedreigd als de opzettelijke variant. Dit is een in het Wetboek van Strafrecht nogal ongebruikelijke gelijkstelling, zo meenden deze leden. Moet de oorzaak voor de gelijkstelling worden gezocht in bewijsrechtelijke problemen en de mogelijkheid om in de onderhavige opzet, ook bij de culpoze variant, voorlopige hechtenis toe te passen, aldus deze leden?

De regering stelt bovendien voor de delictomschrijving van de artikelen 250ter en 250bis anders en ruimer te formuleren, zodat bijvoorbeeld ook de handel in meerderjarige mannen valt onder het nieuwe



artikel 250ter. De leden van de V.V.D.-fractie konden zich hierin vinden.

Zij waren zelfs verheugd over de wijzigingen, die de artikelen «seks-neutraal» maken, hetgeen helaas niet het geval was bij een ander aanhangig wetsvoorstel, namelijk over de herziening van de artikelen 242 etcetera WvSr (wetsvoorstel 20 930).

De formulering «degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt, dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding» deed deze leden ook denken aan het hierboven gememoreerde andere wetsvoorstel, aangezien zij meenden dat dezelfde formulering in het ontwerp van 1985 terug te vinden was. Deze leden verbaasden zich in die zin over de voorgestelde formulering, dat opnemings daarvan in het andere voorstel kennelijk niet wenselijk was, terwijl de formulering bij de onderhavige artikelen wel nuttig en bruikbaar wordt geacht. Kan de regering aan deze discrepantie een nadere beschouwing wijden, zo vroegen deze leden.

De leden van de V.V.D.-fractie waren overigens verheugd over het feit dat het huidige begrip vrouwenhandel (250bis) in dit wetsvoorstel duidelijker omschreven wordt (250ter, nieuw). Echter, de regering introduceert nieuwe delictomschrijvingen, die naar de mening van deze leden nadere uitleg behoeft. De regering stelt in dit verband enerzijds dat de voorgestelde omschrijvingen codificatie van bestaand recht vormen, terwijl anderzijds in de memorie van toelichting geconstateerd wordt dat de jurisprudentie inzake vrouwenhandel schaars is en dat de interpretatie van de jurisprudentie en de wetsgeschiedenis enige aanpassing behoeft. Deze leden vroegen de regering de geïntroduceerde nieuwe omschrijvingen aan een verdere beschouwing te onderwerpen. Bijvoorbeeld is ook van belang wat onder de voorgestelde omschrijving wordt verstaan onder prostitutie. Valt bijvoorbeeld ook het werk van een striptease-danseres uit een seks-club onder prostitutie?

Kan de regering eveneens nader specificeren wat zij bedoelt met «indien de prostitué(e) in een situatie verkeert of komt te verkeren die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostitué(e) in Nederland pleegt te verkeren»? Objectivering van de zinsnede «misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht» lijkt wegens bewijsmoeilijkheden noodzakelijk, maar dan is een nadere uitleg van de objectivering eveneens gewenst. Wellicht kan de regering enkele voorbeelden aangeven anders dan op blz. 8 van de memorie van toelichting, want het enkele feit dat de prostitué(e) uit een ontwikkelingsland afkomstig is, is wellicht toch niet voldoende. Het is namelijk denkbaar dat deze persoon volwassen is en vrijwillig de prostitutie is ingegaan, aldus deze leden.

De leden van de V.V.D.-fractie waren het met de regering eens dat een volwassen onafhankelijke vrouw of man, drie vrijwillig besluit zich te prostitueren, niet strafbaar behoort te zijn. Vandaar dat zij er met de regering ook niet voor voelden met dit onderdeel van het VN-Verdrag tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie van 1949 in te stemmen.

Was het overigens niet mogelijk geweest partij te worden bij het Verdrag met een voorbehoud wat betreft de strafbaarstelling van vrijwillige prostitutie? Of kan de regering zich ook op andere onderdelen niet verenigen met het Verdrag uit 1949?

In artikel 250ter (nieuw) wordt gesteld dat ook strafbaar is degene, die «redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor (enige handeling) in de prostitutie belandt». Valt hierbij te denken aan het dealen of toedienen van verdovende middelen bijvoorbeeld aan jonge meisjes? Is daarmee dit gedeelte van de delictomschrijving aangetoond of zijn daarvoor meer omstandigheden nodig, zo vroegen deze leden.

De regering scheidt in het wetsvoorstel de mogelijkheid gevangenis-

straf en geldboete cumulatief op te leggen. Bij welke andere strafbare feiten kunnen deze straffen cumulatief worden opgelegd? Dreigt hierbij niet het gevaar dat aan de geldboete het «strafkarakter» ontvalt en het «maatregelkarakter» gaat overheersen?

Ten slotte waren deze leden benieuwd van de regering te vernemen of via het voorgestelde artikel 250ter, tweede lid strafbaar is gesteld het aanwerven van een persoon, die zich vrijwillig laat aanwerven. Of doet deze situatie zich niet in de praktijk voor?

Met betrekking tot de uitwerking van de grondgedachte, in de inleiding genoemd, in het voorliggende wetsvoorstel moest het de leden van de D66-fractie wel van het hart, dat de artikelen 247 en 250 Sr, te zamen met de thans voorgestelde artikelen 250bis en 250ter Sr, een uiterst ingewikkeld patroon van strafbaarstellingen formuleren ten aanzien van handelingen, die te zamen kunnen worden aangeduid als het aanzetten tot prostitutie. Ook met de memorie van toelichting in de hand blijft het een hele puzzel om uit te vinden, hoe de delictsomschrijvingen zich onderling verhouden, en welk delict nu als een gekwalificeerde vorm van een ander delict moet worden beschouwd.

Daarom vroegen deze leden in de eerste plaats een en ander nog eens begrijpelijk op een rij te zetten. In de tweede plaats vroegen zij, of de praktijk niet gebaat zou zijn met een overzichtelijker codificatie van de bedoelde delictsomschrijvingen.

De leden van de fractie van D66 vroegen of nader kan worden aangegeven wanneer nu sprake is van, kort gezegd, dwang, misleiding of misbruik van een afhankelijke situatie in de, ook in de memorie van toelichting genoemde, gevallen van personen die uit het buitenland komen, personen die verslaafd zijn en zeer jonge personen. Moet het daarover gestelde zo worden opgevat, dat in die gevallen als het ware een vermoeden van dwang of misbruik van afhankelijkheid bestaat? Anders gezegd, als vaststaat dat iemand uit het buitenland komt, verslaafd is of tot de categorie zeer jonge personen behoort, welke bewijslast resteert dan voor het openbaar ministerie terzake van de dwang, misleiding of het misbruik van afhankelijkheid?

Gelet op de wetsgeschiedenis terzake van het misdrijf van vrouwenhandel, die verwijst naar de Wet Bestrijding van Zedeloosheid (Wet van 20 mei 1922, Stb. 130), vroegen de leden van de S.G.P.-fractie of er in de periode gelegen tussen de jaren 1911 (de Wet-Regout) en 1949 (het VN-verdrag) een breuk in het Nederlandse strafrechtsbeleid is opgetreden wat betreft de bestrijding van de exploitatie van prostitutie. Deze leden signaleerden dat blijkens de memorie van antwoord de doelstelling van de huidige Nederlandse strafrechtspolitiek, gegeven de maatschappelijke realiteit van de exploitatie van prostitutie, gericht is op bescherming van hen die onvrijwillig tot prostitutie komen. Zij konden deze doelstelling niet zonder meer tot de hunne maken. Ook al zou moeten worden toegegeven dat, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, de exploitatie van prostitutie door een absoluut verbod niet tot verdwijning zou kunnen worden gebracht, toch leefde bij hen ernstige twijfel of de strikte scheiding tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie een hanteerbare formule is voor een adequaat beleid dat «slachtoffers» wil beschermen en daders wil straffen. Met name stelden zij de vraag hoe in een concrete situatie vastgesteld kan worden of van beweerde onvrijwilligheid sprake is als deze situatie is voorafgegaan door een situatie die – onomstreden – gekenmerkt werd door vrijwilligheid. Tenslotte vroegen deze leden in hoeverre de aangiftebereidheid van betrokken vrouwen na de wetswijziging van belang blijft voor vervolging en berechting van de daders.

Voor verhoging van het strafmaximum van genoemde delicten is, zo sprak het lid van de R.P.F.-fractie, alle reden nu de laatste jaren bijvoorbeeld via de media en de politiepraktijk triest genoeg duidelijk is geworden, dat met name vele buitenlandse vrouwen en meisjes onder valse voorwendselen naar Nederland zijn gekomen. Het opnemen van een ruime delictomschrijving in de artikelen 250bis en 250ter Wetboek van Strafrecht kan mogelijk bestaande bewijsproblemen enigszins verlichten. Het hier aan het woord zijnde lid constateerde, dat door de aangebrachte wijziging in het vreemdelingenbeleid ten aanzien van de slachtoffers door verlening van een verblijfsvergunning voor de duur van opsporing, vervolging en berechting van de dader de aangiftebereidheid mogelijk kan zijn toegenomen. Zijn hiervan inderdaad tekenen te bespeuren? Gaarne zou hij ook nader worden ingelicht of er altijd sprake is van een bittere noodzaak tot prostitutie vanwege armoede, dan wel dat mooie beloften en voorspiegelingen vrouwen bewegen in te gaan op aanbiedingen van wat naderhand vrouwenhandelaren blijken te zijn.

Zijn er effecten merkbaar van de visaverplichting in West-Duitsland voor met name Fillippijnse vrouwen en meisjes? Kan ook worden ingegaan op mogelijke effecten van ondernomen voorlichtingsactiviteiten in Nederland en in internationaal verband? Dit lid drong er op aan, wanneer dit wetsvoorstel kracht van wet zou hebben verkregen, in ruime mate bekendheid aan de gewijzigde bepalingen te geven en geronselde vrouwen op te roepen zich te melden bij hulpverleners. Dat de Nederlandse regering het VN-verdrag tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie van 2 december 1949 niet had geratificeerd noemde hij begrijpelijk. Het standpunt en de argumentatie daarachter deelde hij echter volstrekt niet. Naar zijn mening is bijvoorbeeld het uitgaan van een recht op zelfbeschikking om zich te prostitueren niet verenigbaar met het Bijbels verbod op hoererij.

De R.P.F.-fractie betreurde het, dat de Nederlandse overheid een te liberaal standpunt inneemt ten opzichte van prostitutie. Dit standpunt had hij in zijn mondelinge bijdrage op 2 april 1987 over wetsvoorstel 18 202 inzake het opheffen van het bordeelverbod principieel en uitvoerig onderbouwd. In het kader van dit wetsvoorstel is deze stellingname opnieuw aan de orde waar het er om gaat dat de minister van Justitie stelt, dat «exploitatie van prostitutie een maatschappelijke realiteit is, die niet door een absoluut verbod tot verdwijnen kan worden gebracht». Wat daarvan ook zij, een verbod heeft, naar de mening van het lid van de R.P.F.-fractie, wanneer dit ook aandacht krijgt in de vervolgingspraktijk een grotere remmende werking op de omvang van de prostitutie dan het geval zal zijn bij het stellen van regulerende voorschriften. Deelt de regering de opvatting dat een minder liberaal beleid inzake prostitutie ook de aanranding tot vrouwenhandel zou verkleinen?

Overigens zou dit lid gaarne en nadere toelichting ontvangen hoe in welke mate door die voorschriften daadwerkelijk kan worden opgetreden tegen uitbuiting op het gebied van exploitatie van prostitutie. In welke mate zou de pakkans, terzake van in dit wetsvoorstel aangescherpte delicten daardoor nog worden vergroot?

Ten slotte merkte dit lid op, dat de strafbaarstelling van artikel 250ter tevens van toepassing is op handel in meerderjarige mannen. Kan nader worden aangegeven waarom dit noodzakelijk wordt geacht? Doen zich in de praktijk dergelijke zaken voor of houdt deze wijziging vooral verband met het gelijkheidsbeginsel?

### **3. Verdragen op het gebied van de vrouwenhandel (mensenhandel)**

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis



genomen van de uiteenzetting omtrent de Verdragen die op dit zijn afgesloten. De mededeling dat het op 2 december 1949 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aanvaarde Verdrag tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie (UN Treaty Series, No. 1342) alle genoemde verdragen vervangt maar dat Nederland dit verdrag niet heeft bekrachtigd, wekte de verwondering van deze leden op. Nu het Verdrag de verdragsluitende partijen niet alleen verplicht tot strafrechtelijke bestrijding van exploitatie van prostitutie maar ook tot strafrechtelijke bestrijding van exploitatie van prostitutie zelfs indien die exploitatie plaatsvindt met instemming van de betrokken prostitué(e), zou bij bekrachtiging het Nederlandse beleid ten aanzien van exploitatie van vrijwillige prostitutie (onder andere ingezet met wetsvoorstel 18 202) worden doorkruist. De leden behorend tot de C.D.A.-fractie vroegen tegen de achtergrond van deze wetenschap (geen bekrachtigingsvoornemen) wat de status dan is van de Verdragen die dit Verdrag van 1949 beoogt te vervangen? Blijven deze Verdragen onverkort en voor alle landen gelden. Ook wilden deze leden graag weten welke landen het Verdrag van 1949 inmiddels wel al hadden bekrachtigd (geratificeerd)?

#### **4. Werklast**

De leden van de C.D.A.-fractie namen kennis van de opvatting van de minister dat van deze wetswijziging geen werklastverzwaring voor het justitieel apparaat hoeft te worden verwacht. Zij stemden in met het argument dat vereenvoudiging van de bewijsproblematiek door de introductie van de culpoze vorm van het misdrijf mensenhandel enige verlichting van de werklast zal teweegbrengen, daartegenover staat echter dat daardoor het aantal zaken zal toenemen hetgeen een verzwaring van de werklast met zich mee zal brengen en de vraag zal zijn in welke mate verlichting en verzwaring elkaar in evenwicht zullen houden. Daarnaast stelt de minister dat de intensivering van het beleid na de u.c.v. van februari 1988 binnen het justitieel apparaat kon worden opgevangen, de leden van de C.D.A.-fractie misten echter een beeld van de wijze waarop deze verhoogde werklast kon worden opgevangen. Worden andere prioriteiten gesteld? Blijven andere zaken dientengevolge langer liggen?

Verloopt opsporing en vervolging efficiënt? Wisselen de arrondissementen structureel gegevens uit met betrekking tot vervolgingstechnieken en met betrekking tot informatie over de werkwijze van de sexexploitanten en -handelaren?

Niet alleen achten de leden van de C.D.A.-fractie samenwerking en gegevensuitwisseling binnen Nederland van eminent belang, het internationale karakter van sexmisdrijven en de lijnen die er veelal lopen naar andere vormen van georganiseerde misdaad (in drugs en wapens bijvoorbeeld) maken het ook noodzakelijk internationaal samen te werken bij die aanpak. Deze leden misten daarover in dit wetsvoorstel aanzetten. In dit licht (combinatie met andere vormen van georganiseerde misdaad) vonden de leden behorend tot de C.D.A.-fractie de uiteenzetting van de bewindspersoon op de vraag van de Raad van State of het geen aanbeveling verdient het delict gelet op het internationale karakter, op te nemen onder de categorie misdrijven genoemd in artikel 4 van het WvSr. mager. Gelet op het toenemend grensoverschrijdend karakter van de bijvoorbeeld georganiseerde drugs- en sexmisdadaad zou het denkbaar zijn, het beleid zodanig te wijzigen dat ook een buiten Nederland gepleegd delict dat voor de Nederlandse samenleving bedreigend is, in Nederland vervolgbaar wordt.

Een ander aspect dat de leden van de C.D.A.-fractie in verband met het internationale karakter van sexmisdrijven nog wilden aansnijden

betreft de werkingssomvang van de nieuwe delictomschrijving. Op basis van de oorspronkelijke tekst en de oude Verdragen was het niet nodig dat het volledige delict zich op Nederlands grondgebied voltrok. Blijft deze situatie ook voor de nieuwe delictomschrijving gelden? Heeft het feit dat wij het UN Verdrag van 1949 niet zullen bekrachtigen voor dit onderdeel nog consequenties? Ten slotte vroegen de leden behorend tot de C.D.A.-fractie aan de minister of hij uiteen wilde zetten over welke opsporings- en vervolgingsbevoegdheden de Nederlandse autoriteiten beschikken om internationale sexmisdrijven op te sporen, te vervolgen, te berechten en de straffen te executeren (gevangenisstraf als ook geldstraffen).

## **5. Ten slotte**

Concluderend wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie stellen zich goed te kunnen vinden in voorliggend voorstel. In het kader van het «Europa van 1992» zouden deze leden graag willen vernemen in hoeverre er verwacht kan worden dat de in Nederland gehanteerde opvatting over prostitutie en vrouwenhandel (mensenhandel) in Europa ingang zou kunnen vinden. Welke opvatting houden de andere lidstaten er op na met betrekking tot het verlenen van een verblijfsvergunning om humanitaire redenen aan verhandelde vrouwen? In hoeverre werken andere Europese landen mee aan de voorbereiding en uitvoering van het in 1991 in Nederland te houden internationale seminar over vrouwenhandel, waaraan minister De Koning tijdens het eerder genoemde mondeling overleg refereerde, zo vroegen deze leden.

## **II. TOELICHTING OP DE ARTIKELEN**

### **Artikel 1 (artikel 250ter Sr)**

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de minister welke problemen zich voordoen bij de toepassing van artikel 36e WvSr. (ontneming van het geschatte voordeel) en of de minister op korte termijn stappen meent te kunnen zetten om de problemen te verminderen.

Sprekend over de financiële aspecten bij de berechting van misdaden wilden de leden van de C.D.A.-fractie hier aan de minister het probleem voorleggen dat zich voordoet bij het verzoek tot betaling van een schadevergoedingsbedrag aan de «beledigde partij». Soms komt het voor dat de verhandelde vrouw tegen meerdere verdachten zich voegt als «beledigde partij» en dus meerdere malen de maximale f 1500,- vraagt. Soms wordt dit verzoek afgewezen als een van de andere verdachten hiertoe reeds is veroordeeld. Is dit terecht, zo vroegen deze leden. In dit kader wordt ook dikwijls een vergoeding voor immateriële schade gevraagd, de leden behorend tot de C.D.A.-fractie meenden te weten dat dit tot de mogelijkheden behoort, maar het blijkt dat de rechters niet snel bereid zijn een dergelijke claim toe te wijzen. Deze leden vroegen hierover de opvatting van de minister.

De minister stelt dat evenals tot nu toe, het voor het voltooide delict niet nodig is dat het «overleveringsoogmerk» is verwezenlijkt. Niet alleen «het brengen in de prostitutie» maar ook «elke handeling die ertoe leidt dat de persoon in de prostitutie belandt» wordt strafbaar maar zelfs ook indien de dader «redelijkerwijs moest vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt». De leden van de C.D.A.-fractie stemden grotendeels in met de voorgestelde verruiming, zij wilden echter toch nog een enkele verduidelijking omtrent de strafrechtelijke betekenis van de thans gehanteerde bestanddelen. Zo vroegen zij: belandt men in strafrechtelijke zin in de prostitutie indien men bijvoorbeeld naar Nederland

komt en is aangeworven als go-go danseres of anderszins als artiest en vervolgens (al dan niet geruime tijd later) in de bordeelactiviteiten «prostitutie» belandt? Kan men in strafrechtelijke zin «in de prostitutie belanden» indien men thuis reeds prostitué(e) was, vervolgens naar Nederland is gereisd om te trouwen met, of ter plekke reeds is getrouwd met een partner die men via een contactadvertentie heeft leren kennen? Is in zo'n situatie de huwelijkspartner aan te merken als handelaar indien met in Nederland uiteindelijk in de prostitutie terecht komt of is het huwelijksbemiddelingsbureau als zodanig aan te merken?

De verwijzing naar de artikelen 247 en 250 WvSr. deed een probleem rijzen bij de leden van de C.D.A.-fractie. Zij vroegen naar de verhouding tussen de artikelen 247/250 en de artikelen 250bis en 250ter. Vormen de eerstgenoemde artikelen een lex specialis ten opzichte van de laatst genoemde of is het omgekeerde het geval? Kan er bij deze delictomschrijvingen wel sprake zijn van samenloop? Bovendien constateerden deze leden dat de strafwaardigheid van de delicten zoals genoemd in deze artikelen niet (meer) op elkaar lijken afgestemd.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat lid twee van artikel 250ter de oude verdragsteksten van 1910 in 1933 verwoordt. Ten opzichte van de oude wetstekst betekent dit een verenging nu het begrip vrouwenhandel zoals dat uit de parlementaire behandeling destijds naar voren is gekomen, beoogde meer gedragingen te omvatten dan alleen de in het verdrag genoemde handelingen «aanwerven, medenemen of ontvoeren». Dat riep bij de leden van de C.D.A.-fractie de vraag op welke gedragingen nu niet meer onder het tweede lid vallen omdat nu nog slechts sprake van strafwaardigheid kan zijn in geval van aanwerven, medenemen of ontvoeren met het oogmerk die persoon tot prostitutie te brengen. Gelet op de ervaringen met de bestrijding van mensenhandel in het verleden konden de leden van de C.D.A.-fractie zich voorstellen dat deze bepaling nog slechts een beperkte betekenis zal hebben zoals de minister al aangaf. Zij vonden het daarom vreemd dat de minister in antwoord op een vraag van de Raad van State of het wetsvoorstel met name voor wat betreft de leeftijdsafbakening wel in overeenstemming met het Verdrag van Parijs kon worden genoemd verwees naar het tweede lid van het nieuwe artikel 250ter. Als wij aan onze verdragsverplichting voldoen middels een bepaling waarvan de minister zelf al te kennen geeft dat ze slechts «beperkte betekenis» toe kan komen omdat de gedragingen dikwijls moeilijk aan te tonen zullen zijn, dan lijkt de vraag gerechtvaardigd of wij met name bij de bescherming van minderjarigen niet naar een effectiever strafbepaling moeten zoeken.

De leden van de fractie van D66 zouden graag een nadere toelichting krijgen op het tweede lid van het voorgestelde artikel 250ter, met name in relatie tot het voorgestelde eerste lid. Begrijpen zij het goed, dan beoogt dit artikellid een aantal handelingen strafbaar te stellen indien zij worden uitgevoerd met het oogmerk iemand tot prostitutie te brengen. Is daarbij nu wel of niet van betekenis of degene die tot prostitutie wordt gebracht daartoe vrijwillig en onafhankelijk besluit? De memorie van toelichting stelt daarover op blz. 9: «De strafbaarheid van de hier genoemde gedragingen hangt, anders dan het tot prostitutie brengen of in de prostitutie doen belanden als bedoeld in het eerste lid, niet af van het ontbreken van dwang of ongeoorloofde beïnvloeding.»

Bedoelde leden vermochten deze zin, ook na herhaalde lezing, niet te begrijpen, en ontvingen dan ook graag nadere uitleg.

## **Artikel II (artikel 250bis Wetboek van Strafrecht)**

### *Onderdeel A*

De leden behorend tot de C.D.A.-fractie vroegen of artikel 250 WvSr. waarvan de minister zegt dat het met betrekking tot de exploitatie van

prostitutie van een minderjarige die 16 jaar of ouder is, zal gaan gelden, strafrechtelijk wel toereikend is om op te treden. Bestanddeel van de delictsomschrijving maakt immers uit kennis omtrent de leeftijd (minderjarig) van de prostituée. Bovendien vroegen deze leden de minister of het geen overweging verdiende om naast het opzetdelict ook het schuld- delict te introduceren.

De voorzitter van de commissie,  
Kosto

De griffier van de commissie,  
Coenen