

Vergaderjaar 1990-1991

21 027

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

Nr. 5

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 december 1990

#### I. ALGEMEEN

##### 1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen die in het voorlopig verslag naar aanleiding van dit wetsvoorstel zijn gemaakt. Het verheugt mij dat alle fracties instemmen met de strekking daarvan.

*De leden van de C.D.A.-fractie gaven als hun mening te kennen dat het onderscheid tussen gewoon souterneurschap en vrouwenhandel verduidelijking behoeft.*

Ik merk daarover het volgende op. Een bestanddeel van het delict, omschreven in ontwerp-artikel 250bis, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr), is het zich doen bevoordelen uit de seksuele handelingen van een ander. Voor de vervulling van de delictsommschrijving is voorts vereist dat enigerlei vorm van dwang, ongeoorloofde beïnvloeding of misleiding wordt aangewend. Het delict kan zowel door een souterneur als door de exploitant van een prostitutiebedrijf worden gepleegd. Het in de prostitutie brengen of door enige handeling in de prostitutie doen belanden levert, indien het met aanwending van enigerlei vorm van dwang, ongeoorloofde beïnvloeding of misleiding gepaard gaat, het delict mensenhandel, omschreven in ontwerp-artikel 250ter, eerste lid, Sr op. De strafposities van ontwerp-artikel 250bis, eerste lid, en ontwerp-artikel 250ter, eerste lid, Sr zijn dezelfde. Ingevolge de onderlinge afstemming van de beide strafbepalingen is het onderscheid tussen enerzijds ongeoorloofd souterneurschap of ongeoorloofde bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie en anderzijds vrouwenhandel (mensenhandel) niet van belang voor de strafrechtelijke bescherming van het slachtoffer. Dit zal nog aan de hand van een concreet voorbeeld nader worden toegelicht in paragraaf 2. In dit algemeen deel van de memorie wordt uitgegaan van de delictsommschrijvingen, opgenomen in het op 11 februari 1989 ingediende wetsvoorstel. Zoals in het vervolg van deze memorie nog aan de orde zal komen, wordt bij nota van wijziging voorgesteld ten aanzien van minderjarigen in speciale strafbepalingen te voorzien.

De leden van de S.G.P.-fractie constateerden dat Nederland het door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 2 december 1949 aanvaarde Verdrag tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie (VN-verdrag van 1949) niet heeft bekrachtigd. Op dit onderwerp kom ik in het vervolg van deze memorie terug.

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

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of door het onderscheid tussen geoorloofde en ongeoorloofde vormen van exploitatie van prostitutie niet wederom een dilemma wordt gecreëerd tengevolge waarvan het gevaar ontstaat dat de vervolging ter zake van vrouwenhandel mislukt. Zij wezen ter illustratie van hetgeen zij vreesden, op de Almelose uitspraak.

Zij vroegen of er nog een kans was op een veroordeling wegens mensenhandel, indien een vrouw zich «vrijwillig» laat exploiteren nadat zij hierheen is gereisd onder een verkeerde voorstelling van zaken. In dit voorbeeld is de vrouw door misleiding in de prostitutie gebracht of is jegens haar onder voornoemde omstandigheid een handeling ondernomen waarvan de dader wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat zij daardoor in de prostitutie zou belanden, zodat het misdrijf, omschreven in ontwerp-artikel 250ter, eerste lid, Sr is gepleegd. De hier aan het woord zijnde leden vroegen zich vervolgens af of van vrijwilligheid sprake kan zijn indien de vrouw het verzet tegen het zich laten exploiteren opgeeft omdat er geen uitzicht is op een andere vorm van levensonderhoud of om repressie te voorkomen. In die situatie is in elk geval het voorgestelde artikel 250bis Sr van toepassing. Onder deze omstandigheden moet immers worden aangenomen dat misbruik wordt gemaakt van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht, zodat van vrijwilligheid geen sprake is. Uit dit voorbeeld blijkt tevens dat, zoals in paragraaf 1 werd betoogd, het onderscheid tussen mensenhandel en het misdrijf, omschreven in ontwerp-artikel 250bis Sr, voor de strafrechtelijke bescherming van het slachtoffer niet van belang is.

In de Almelose zaak zijn er twee verdachten in hoger beroep veroordeeld ter zake van vrouwenhandel. Door één van hen is beroep in cassatie ingesteld.

In dit verband wil ik ook de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie beantwoorden wat mijn standpunt is betreffende het verhandelen van mensen ten behoeve van de seksindustrie, ook al laat de persoon zich «vrijwillig» verhandelen. Het aanwerven van vrouwen in het buitenland met het oogmerk hen hier in de prostitutie te brengen acht ik onaanvaardbaar evenals het onder aanwending van een der in de ontwerp-artikelen 250bis en 250ter Sr genoemde middelen ondernemen van enige handeling waarvan men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de vrouw daardoor in de prostitutie belandt. Ten aanzien van vrouwen uit derde-wereldlanden zal, zoals hieronder nog ter sprake komt, voorzover het aanwerven niet kan worden aangetoond, veelal van aanwending van een van die ongeoorloofde middelen sprake zijn.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen voorts of men kan spreken van vrijwillige onderwerping aan de souteneur indien de geëxploiteerde persoon aangifte doet van het misdrijf, omschreven in artikel 250bis of 250ter Sr. Indien die aangifte wordt gedaan door een persoon die zich in het verleden liet exploiteren en zich ten tijde van de aangifte niet meer prostitueert, zal moeten worden onderzocht of destijds ongeoorloofde middelen werden aangewend. Indien aangifte wordt gedaan, terwijl de exploitatie nog steeds voortduurt, zal worden onderzocht of betrokkene niet de feitelijke mogelijkheid heeft zich aan de exploitatie te onttrekken en dus in een uitbuitingssituatie verkeert. Indien de aangifte wordt gedaan door een uit de derde wereld afkomstig persoon, zal worden onderzocht of de mogelijkheid van die persoon om een bewuste keuze te

maken, niet werd of wordt beperkt door die buitenlandse afkomst. Dit zal hieronder nader worden toegelicht.

Zowel de leden van de C.D.A.-fractie als de leden van de V.V.D.-fractie en de leden van de fractie van D66 vroegen om een verduidelijking van het begrip «misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht» in verband met afkomst uit het buitenland, verslaving of zeer jonge leeftijd. De in de memorie van toelichting gegeven objectivering van dit misbruik in verband met afkomst uit het buitenland, luidende; «indien de prostitué(e) in een situatie komt te verkeren die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostitué(e) in Nederland pleegt te verkeren», werd door de leden van de V.V.D.-fractie om bewijs-technische redenen noodzakelijk geacht, maar behoeft naar hun mening nadere uitleg. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen onder meer om verduidelijking van het in de memorie van toelichting gebruikte begrip «uitbuitingssituatie». De leden van de fractie van D66 stelden vragen omtrent de bewijslastverdeling. Ik beantwoord deze vragen als volgt.

In verband met de verwevenheid van exploitatie van prostitutie en vrouwenhandel is van belang de onderlinge afstelling van de ontwerp-artikelen 250bis en 250ter Sr.

De vrouwen in derde-wereldlanden waar prostituties worden gerecru-teerd, verkeren in een zeer kwetsbare situatie – in het vervolg van deze memorie zal op die situatie nog nader worden ingegaan – zodat zij gemakkelijk het slachtoffer worden van misleiding en van ongeoorloofde beïnvloeding. Indien deze vrouwen vervolgens in Nederland in de prosti-tutie worden gebracht, zal met verwijzing naar hun positie in het land van herkomst veelal kunnen worden aangetoond dat zulks is geschied door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding. Van vorenbedoelde ongeoorloofde middelen zal ook sprake zijn, indien de vrouw, zoals dikwijls het geval is, als prostituée terecht komt in omstandigheden die als een uitbuitingssituatie kunnen worden gekwalificeerd. In dat verband is het begrip uitbuitingssituatie van belang.

Ook echter indien degene die de vrouw onder aanwending van ongeoorloofde middelen in de prostitutie heeft gebracht of onder die omstandigheden enige handeling heeft verricht waarvan hij wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat de vrouw daardoor in de prostitutie zou belanden, niet kan worden opgespoord, vervult dit begrip een belangrijke functie met betrekking tot de strafrechtelijke bescherming van de buitenlandse vrouw (of man) die in Nederland in de prostitutie is beland, aangezien ook de exploitant die gebruik maakt van een uitbui-tingssituatie, strafbaar is.

Het woord «uitbuitingssituatie» komt niet in de delictomschrijvingen van het voorgestelde artikel 250bis, eerste lid, Sr voor maar wordt in de memorie van toelichting gebruikt ter verduidelijking van het begrip «misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht» in die bepaling. In die memorie wordt gesteld dat van een zodanige uitbuitings-situatie sprake is indien de betrokkene in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostitué(e) in Nederland pleegt te verkeren. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan schulden, aangegaan om de reis naar Nederland te betalen. De afbetalingsverplichting kan van dien aard zijn dat de zich prostituerende gedwongen is zich te blijven prostitueren. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat het niet kunnen beschikken over eigen financiële middelen als een uitbuitingssituatie moet worden aangemerkt. De omstandigheid dat de prostitué(e) niet kan beschikken over haar paspoort of dat haar visum is verlopen, brengt de betrokkene eveneens in de hier bedoelde afhankelijke situatie. Voorts zal een objectieve normering van werkomstandigheden worden bewerkstelligd door de

vergunningstelsels. De aan vergunningen verbonden voorschriften zullen ook in gemeenten die afzien van het invoeren van een vergunningstelsel kunnen gaan gelden als minimumeisen waaraan moet worden voldaan, wil niet van een uitbuitingssituatie sprake zijn.

Dat verslaving kan leiden tot afhankelijkheid waarvan vervolgens misbruik kan worden gemaakt, behoeft, naar ik aanneem, geen nadere toelichting. Ik onderschrijf de mening van de leden van de C.D.A.-fractie dat ook gok- en alcoholverslaafden door hun verslaving in een uitbuitingssituatie kunnen komen te verkeren. Over de vraag of in een concreet geval misbruik is gemaakt van de omstandigheid dat de betrokkene in verband met zijn verslaving geld nodig had, zal de rechter moeten oordelen. De bewijslastverdeling zal ook in dat concrete geval plaatsvinden. Algemene uitspraken kunnen daarover niet door de wetgever worden gedaan.

De leden van de C.D.A.-fractie wensten in verband met de aanvullende werking van de artikelen 247 en 250ter Sr een verduidelijking van de aanduiding «zeer jonge personen». Als zeer jonge personen beschouw ik in dit verband minderjarigen.

Met betrekking tot de strafrechtelijke bescherming van minderjarigen merk ik voorts het volgende op. Bij artikel 247 Sr wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie bedreigd degene die iemand beneden de leeftijd van zestien jaren tot het plegen of dulden van ontuchtige handelingen verleidt. Het woord «verleidt» heeft daarbij de algemene betekenis van tot iets kwaads brengen. Het ontbreken van vrijwilligheid is geen bestanddeel van de delictsomschrijving. Ten aanzien van minderjarigen die zestien jaren of ouder zijn is bij artikel 250, eerste lid, onder 2<sup>o</sup>, Sr strafbaar gesteld het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht met een derde. Ook voor die strafbaarstelling is vrijwilligheid niet relevant. De strafbaarheid is in die bepaling echter wel afhankelijk gesteld van de omstandigheid dat de dader de minderjarigheid kent of redelijkerwijs moet vermoeden.

Ik deel de mening van de leden van de C.D.A.-fractie dat ten aanzien van personen beneden de leeftijd van achttien jaren geen sprake is van een vrijwillige keuze voor prostitutie. Daaruit volgt dat in dit verband de verplichting bestaat zich ervan te vergewissen dat de betrokkene niet minderjarig is. In de praktijk gaan ook de gemeenten van deze verplichting uit. Voor zover zij een gedoogbeleid voeren met betrekking tot prostitutiebedrijven, wordt daarbij de voorwaarde gesteld dat geen minderjarige als prostitué(e) wordt geëxploiteerd. Ingevolge de delictsomschrijvingen in de ontwerp-artikelen 250bis, eerste lid, en 250ter, eerste lid, Sr van het aanhangige wetsvoorstel is het denkbaar dat in een concreet geval met succes het verweer wordt gevoerd dat misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht niet kan worden aangetoond. Derhalve wordt bij nota van wijziging een aanvulling van de ontwerp-artikelen 250bis en 250ter Sr voorgesteld er toe strekkende dat souteneurschap, bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie en het tot prostitutie brengen of het ondernemen van enige handeling waarvan de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt, ten aanzien van een minderjarige zonder meer als ongeoorloofde exploitatie van prostitutie onderscheidenlijk als mensenhandel wordt aangemerkt. Met de voorgestelde wijziging wordt voldaan aan de wens van de leden van de C.D.A.-fractie met betrekking tot de strafrechtelijke bescherming van minderjarigen. Voorts worden op deze wijze de door deze leden en de leden van de fractie van D66 gesignaleerde problemen in de onderlinge verhouding van de artikelen 247 en 250 Sr enerzijds en de ontworpen artikelen 250bis en 250ter Sr anderzijds, opgelost. Door de voorgestelde aanvullingen wordt tevens de door

de leden van de fractie van D66 bepleite overzichtelijke codificatie bereikt. De onderlinge verhouding van de hier aan de orde zijnde strafbestimmelingen ter bescherming van de minderjarige tegen ontuchtige handelingen en tegen exploitatie van zijn of haar prostitutie zal nog nader worden toegelicht in hoofdstuk II.

De leden van de C.D.A.-fractie misten een strafverzwarende omstandigheid met betrekking tot geweldpleging die (zwaar) lichamelijk letsel ten gevolge heeft. Mede naar aanleiding van deze opmerking is bij nota van wijziging daarin voorzien.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of niet bij verdrag de internationale verplichting tot het vestigen van extraterritoriale rechtsmacht inzake het misdrijf vrouwenhandel zou moeten worden aangegaan. Zij wezen daarbij op de internationale dimensies van dit misdrijf en de mogelijkheden die artikel 4 Sr biedt om dit misdrijf in internationaal verband te bestrijden. De leden van de C.D.A.-fractie achtten het blijkens hun opmerkingen in paragraaf 4 denkbaar het beleid zodanig te wijzigen dat ook een buiten Nederland gepleegd delict dat voor de Nederlandse samenleving bedreigend is, in Nederland vervolgbaar wordt.

*Ik wijs er op dat ook een handeling die voldoet aan de delictomschrijving van ontwerp-artikel 250ter, eerste lid, Sr, ondernomen buiten Nederland, tot strafvervolgung wegens mensenhandel hier te lande kan leiden. Wel is voor uitoefening van rechtsmacht hier te lande een aanknopingspunt met Nederland vereist. Daarvan gaan overigens ook de leden van de C.D.A.-fractie uit door een verband te leggen met bedreiging van de Nederlandse samenleving door het delict. Een aanknopingspunt is aanwezig indien degene ten aanzien van wie onder aanwending van ongeoorloofde middelen enige handeling buiten Nederland wordt ondernomen waarvan de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt, als gevolg van die handeling ook daadwerkelijk in Nederland in de prostitutie belandt. Voor de vervolging wegens mensenhandel hier te lande is dus voldoende dat een handeling waarvan de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden enz., ondernomen buiten Nederland onder aanwending van ongeoorloofde middelen, een schakel vormt in een keten van gebeurtenissen die het belanden in de prostitutie in Nederland ten gevolge heeft. Eveneens kan in Nederland worden vervolgd ter zake van mensenhandel, indien een handeling, waarvan de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden enz., hier te lande ondernomen onder aanwending van ongeoorloofde middelen, een schakel vormt in een keten van gebeurtenissen die het belanden in de prostitutie in het buitenland ten gevolge heeft. Op grond van het vorenstaande acht ik het niet aannemelijk dat opneming van het misdrijf mensenhandel in artikel 4 Sr betere bestrijdingsmogelijkheden van mensenhandel biedt.*

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven voorts blijk van hun instemming met de strekking van het wetsvoorstel. Zij wezen er echter met klem op dat pas van een effectief opsporings- en vervolgingsbeleid kan worden gesproken, indien ook de pakkans wordt vergroot. Zoals bekend, is het strafrechtelijk optreden tegen vrouwenhandel reeds geïntensiveerd. De nu voorgestelde delictomschrijvingen zullen mede doordat zij toezicht op het prostitutiebedrijf mogelijk maken, een effectief opsporings- en vervolgingsbeleid bevorderen.

Een registratie en verplichte medische keuring van prostitué(e)s ligt niet in het voornemen van de gemeentelijke overheden. Wel zal in het kader van een vergunningstelsel door de gemeente aan de exploitant de verplichting kunnen worden opgelegd er op toe te zien dat de in zijn of haar bedrijf werkzame vreemdelingen zich houden aan de voor hen geldende meldingsplicht bij de betreffende vreemdelingendienst. Met

betrekking tot medische controle zal het beleid voorwaardescheppend moeten zijn. Daarbij moet worden gedacht aan een verplichting ruimte voor regelmatige medische controle beschikbaar te stellen en voorlichting aan prostitué(e)s te verzorgen. Verplichtingen voor de prostitué(e)s zich aan periodieke medische controle te onderwerpen zouden vluchtgedrag bevorderen en daardoor een averechtse uitwerking hebben.

Ik ben het met de hier aan het woord zijnde leden eens dat veldwerkers een signalerende functie vervullen met betrekking tot machtsmisbruik van exploitanten van prostitutie. Ik beschik nog niet over gegevens omtrent maatregelen die door de burgemeesters van de grote steden zijn genomen naar aanleiding van de brief waarbij de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken de motie Jabaay (Kamerstukken II 1987-1988, 20 034, nr. 8) onder hun aandacht heeft gebracht. Ik verwacht daarover enige informatie te kunnen verstrekken ter gelegenheid van de openbare behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

De leden van de V.V.D.-fractie informeerden om welke redenen de culpoze variant van artikel 250ter met dezelfde maximumstraf wordt bedreigd als de opzettelijke variant. Ik merk op dat de culpa (redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt) slechts met het opzet (weet dat de ander daardoor in de prostitutie belandt) gelijk wordt gesteld met betrekking tot de schuldvorm betreffende het gevolg van een ondernomen handeling. In de aanwending van de ongeoorloofde middelen, het andere bestanddeel van de delictomschrijving, ligt opzet besloten. Ik acht beide schuldvormen onder de omstandigheid dat dwang of een ander ongeoorloofd middel wordt aangewend, even strafwaardig. Een overeenkomstige gelijkstelling van culpa met opzet met betrekking tot een bepaald bestanddeel van de delictomschrijving vindt men bijvoorbeeld in de artikelen 97b en 240a en in artikel 250, eerste lid, onder 2<sup>o</sup>, Sr.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen voorts waar men concreet aan moet denken met betrekking tot een handeling waarvan de dader redelijkerwijs moet vermoeden dat een ander daardoor in de prostitutie belandt. Van een zodanige handeling kan bijvoorbeeld sprake zijn in het geval dat wordt bemiddeld voor werkzaamheden aan de bar in bepaalde inrichtingen, als animeermeisje of striptease-danseres.

De leden van de V.V.D.-fractie verzochten mij om een nadere beschouwing inzake het verschil in formulering tussen de delictomschrijvingen, opgenomen in wetsvoorstel 20 930, en die, opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Dit onderwerp is inmiddels aan de orde geweest bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer van vorenvermeld wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting is betoogd dat «de interpretatie van een strafbepaling die geen delictomschrijving bevat en in hoofdzaak op de wetsgeschiedenis berust, enige aanpassing behoeft, indien de desbetreffende maatschappelijke opvattingen een ontwikkeling hebben ondergaan». Deze uitspraak is, anders dan de leden van de V.V.D.-fractie blijkens hun op die passage betrekking hebbende vraag veronderstellen, niet in strijd met de opmerking dat de nu voorgestelde delictomschrijving in ontwerp-artikel 250ter Sr, – afgezien van enige uitbreiding van het toepassingsbereik en van de culpoze variant – codificatie van bestaand recht is. Immers bij afwezigheid van een delictomschrijving en het ontbreken van recente jurisprudentie, zal, indien de maatschappelijke opvattingen zich hebben gewijzigd, de historische interpretatie steeds meer op de achtergrond geraken. De bepaling zal zo worden opgevat dat zij in overeenstemming is met heersende maatschappelijke opvattingen over strafwaardigheid op het betrokken terrein. Op grond van die overwegingen vermeldt het openbaar ministerie, voor het geval dat

aanwerven niet kan worden aangetoond, ook nu reeds in de tenlastellegging de omstandigheden waaruit geweld, bedreiging, misleiding of afhankelijkheid van de vrouw en dus misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht wordt afgeleid.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie wat onder prostitutie moet worden verstaan, verwijs ik naar de toelichting op Artikel I in de memorie van toelichting. Blijkens die toelichting wordt als prostitutie aangemerkt het zich beschikbaar stellen tot het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met derden. Striptease-dansen in een seksclub valt daar niet onder. Zoals hiervoor reeds ter sprake kwam, kan bemiddeling voor zodanige werkzaamheden echter wel het delict mensenhandel opleveren.

De vragen van de leden van de V.V.D.-fractie over de mogelijkheid van een voorbehoud bij het VN-verdrag van 1949 en over de betekenis van artikel 250ter, tweede lid, Sr zullen onderscheidenlijk in paragraaf 3 van dit hoofdstuk en in hoofdstuk II worden besproken.

In antwoord op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie in welke andere strafbepalingen cumulatie van gevangenisstraf en geldboete mogelijk is gemaakt, wijs ik op de artikelen 225, 226, 227, 326, 326a, 328, 328ter, 331, 332, 335, 341, 343 en 344 Sr. Ik zie niet in waarom door de mogelijkheid van cumulatie van geldboete en gevangenisstraf het gevaar zou ontstaan dat het «maatregelkarakter» zou overheersen. Er is geen reden om aan te nemen dat de rechter zich door de mogelijkheid om gevangenisstraf met geldboete te combineren ervan zal laten weerhouden een passende gevangenisstraf op te leggen.

De leden van de S.G.P.-fractie informeerden of in de periode, gelegen tussen de jaren 1911 en 1949, een breuk in het Nederlandse strafrechtsbeleid met betrekking tot bestrijding van exploitatie van prostitutie is opgetreden. Boutellier bespreekt in zijn artikel «Prostitutie en moraal» de belangrijkste verschuivingen in de morele opvattingen over prostitutie in de afgelopen honderd jaar.<sup>1</sup> De schrijver constateert dat ondanks de verscherpte seksuele moraal die behalve in de zedelijkheidwetgeving ook tot uitdrukking kwam in de tegenstelling van een aparte zedenpolitie in de jaren twintig, optreden op basis van het bordeelverbod een moeizame zaak bleek te zijn vanwege het veelvuldig gebrek aan bewijs. «Het daadwerkelijk aantonen van ontuchtige handelingen in de vaak onder dekmantels opererende bordelen kostte zoveel mankracht en creativiteit dat «250bis» in veel gemeenten onderaan op de prioriteitenlijst kwam te staan», aldus de schrijver. Hij constateert vervolgens dat de problemen bij de handhaving van het bordeelverbod in de loop van de jaren twintig en dertig tot een zekere berusting leidden. Zoals in deze publikatie wordt opgemerkt, kan niet worden gesproken van een breuk in het Nederlandse strafrechtbeleid met betrekking tot exploitatie van prostitutie in de periode tussen 1911 en 1949. De door de schrijver geschetste situatie deed zich overigens, naar hij vermeldt, ook in andere landen voor.

De hier aan het woord zijnde leden betwijfelden 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. Ik onderschrijf de mening van deze leden dat de verschillen gradueel zijn. Niettemin ben ik van mening dat een voor het strafrechtelijk beleid bruikbare scheiding kan worden gemaakt. Door de bij nota van wijziging voorgestelde bepalingen ten aanzien van minderjarigen wordt dit onderscheid nog verduidelijkt. Ten aanzien van meerderjarigen geldt dat vrijwilligheid ontbreekt, indien de prostitué(e) niet of slechts in verminderde mate de mogelijkheid heeft een bewuste keuze te maken met betrekking tot het al dan niet voortzetten van zijn of haar relatie met de exploitant. Dit is niet anders indien de relatie aanvankelijk op vrijwillige basis werd aangegaan. Het zal duidelijk zijn dat aangiftebe-

<sup>1</sup> J. C. J. Bouteelier, *Prostitutie en moraal*, in: *Prostitutie, Justitiële Verkenningen* 1/87, blz. 7 e.v..

reidheid voor de opsporing en vervolging van mensenhandel van belang blijft, ook al wordt door de nu voorgestelde wetswijziging een effectiever toezicht op de prostitutiebedrijven mogelijk.

Onder meer als gevolg van de wijziging van het Vreemdelingenbeleid inzake het verlenen van een verblijfsvergunning aan slachtoffers van vrouwenhandel voor de duur van opsporing, vervolging en berechting is de aangiftebereidheid sinds 1988 vergroot. Sedertdien zijn in totaal 28 beslissingen genomen betreffende verzoeken om een vergunning tot verblijf door vrouwen die stelden slachtoffers van vrouwenhandel te zijn. Twee verzoeken zijn ingetrokken. In zestien gevallen werd tevens een verzoek tot het verlenen van een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard ingediend. Van de beslissingen betreffen 20 een inwilliging, waarvan zeven op grond van klemmende redenen van humanitaire aard; zes verzoeken zijn afgewezen, waarvan in twee gevallen geen aangifte inzake artikel 250bis en/of ter Sr was gedaan.

Met betrekking tot de effecten van de visumverplichting in de Bondsrepubliek Duitsland voor Filipijnse vrouwen en meisjes en van de Nederlandse en internationale voorlichtingsactiviteiten, waarnaar het lid van de R.P.F.-fractie informeert, zijn geen betrouwbare gegevens voorhanden.

Voor het antwoord op de vraag van dit lid naar de beweegredenen die mensen in derde wereldlanden hebben om zich te prostitueren, kan worden verwezen naar het artikel van Buijs over vrouwenhandel in eerder vermeld nummer van Justitiële Verkenningen<sup>2</sup>. Armoede noemt de schrijfster als een van de belangrijkste redenen waarom vrouwen slachtoffer worden van vrouwenhandel. Daarnaast wijst zij op de culturele waarden en normen in die landen en de toenemende invloed van westerse denkbeelden die hen kwetsbaar maakt voor prostitutie en vrouwenhandel. Verkrachte vrouwen en ongehuwde moeders worden in veel Aziatische en Islamitische landen uit de gemeenschap gestoten. De invloed uit het westen doet zich bij voorbeeld gelden in de behoefte aan luxegoederen en de behoefte aan contant geld bij vrouwen die naar de stad trekken en gewend waren in natura (opbrengst van de landbouw) te betalen.

Het lid van de R.P.F.-fractie noemde het begrijpelijk dat Nederland het VN-verdrag van 1949 niet had geratificeerd, maar was het volstrekt niet eens met de motivering die daaraan was gegeven. Naar zijn mening was het uitgaan van een recht op zelfbeschikking om zich te prostitueren niet verenigbaar met het Bijbels verbod op hoererie. Dit lid legde er in dit verband nogmaals de nadruk op dat hij het opheffen van het bordeelverbod betreurde. Voor de niet-toetreding tot het VN-verdrag van 1949 acht ik toereikend de overweging dat in onze pluriforme samenleving de staat zich zo veel mogelijk dient te onthouden van strafrechtelijk ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer. De vraag van het hier aan het woord zijnde lid of ik de mening deel dat een minder liberaal beleid inzake prostitutie ook de aandrang tot vrouwenhandel zou verkleinen, beantwoord ik ontkennend. Daarbij moet worden bedacht dat het verbod, vervat in het geldende artikel 250bis Sr, in feite niet wordt gehandhaafd en dat handhaving daarvan, zoals hiervoor reeds ter sprake kwam, ook in het verleden niet mogelijk bleek. Beperking van het verschijnsel vrouwenhandel kan slechts worden bereikt door een effectieve bestrijding ervan. Van het vooruitzicht dat men in Nederland een niet te verwaarlozen kans heeft ter zake van vrouwenhandel te worden vervolgd en gestraft, gaat een sterkere preventieve werking uit dan van een verbod van exploitatie van prostitutie dat niet kan worden gehandhaafd. Hierop sluit aan het antwoord op de vraag betreffende de pakkans.

Die pakkans wordt verhoogd door gemeentelijk toezicht op prostitutiebedrijven mogelijk te maken. Dit toezicht kan worden uitgeoefend in het kader van een vergunningenbeleid. Bij het verlenen van een vergunning zal aan de exploitant de verplichting worden opgelegd er op toe te zien

<sup>2</sup> H. W. J. Buijs, Vrouwenhandel, zie Prostitutie, noot 1 blz. 93 e.v.



dat in zijn bedrijf geen strafbare feiten zoals vervat in de voorgestelde artikelen 250bis en 250ter Sr, worden gepleegd.

Tenslotte vroeg het lid van de R.P.F.-fractie waarom het noodzakelijk werd geacht in de strafbaarstelling van ontwerpartikel 250ter Sr ook handel in meerderjarige mannen op te nemen en of zich in de praktijk dergelijke zaken voordeden. Dit laatste is inderdaad in toenemende mate het geval. Deze omstandigheid in samenhang met het gelijkheidsbeginsel nopen tot de hier bedoelde uitbreiding van het toepassingsbereik van artikel 250ter Sr.

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

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen wat de status is van de verdragen die door het VN-verdrag van 1949 worden vervangen. Ten aanzien van de landen die het VN-verdrag van 1949 niet hebben geratificeerd, gelden het in het kader van de Volkenbond gesloten Verdrag van Genève van 30 september 1921 (Stb. 1923, 526) en het eveneens in het kader van de Volkenbond gesloten Internationaal Verdrag van Genève van 11 oktober 1933 (Stb. 1935, 598). Beide verdragen zijn bij het Protocol van New York van 12 november 1947 (Stb. 1949, J 188) omgezet in verdragen, gesloten in het kader van de Verenigde Naties. Voor de inhoud van die verdragen verwijs ik naar paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Een lijst van staten die het VN-verdrag van 1949 hebben geratificeerd, is bij deze memorie van antwoord gevoegd.<sup>3</sup>

In het kader van paragraaf 2 van het algemeen deel hebben de leden van de V.V.D.-fractie gevraagd of het niet mogelijk was geweest partij te worden bij het VN-verdrag van 1949 met een voorbehoud wat betreft de strafbaarstelling van vrijwillige prostitutie. Zoals in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, verplicht het VN-verdrag van 1949 tot strafrechtelijk optreden tegen exploitatie van prostitutie, ook indien de zich prostituerende meerderjarig is en met die exploitatie heeft ingestemd. Die verplichting vormt een zo belangrijk onderdeel van het verdrag dat toetreding tot het verdrag met een desbetreffend voorbehoud, indien al mogelijk, weinig zinvol zou zijn.

### **4. Werklast**

De leden van de C.D.A.-fractie misten een beleid van de wijze waarop de intensivering van de bestrijding van vrouwenhandel kan worden opgevangen. In het opsporings- en vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie vinden regelmatig accentverschuivingen plaats. Intensivering van de activiteiten op een bepaald terrein kunnen op deze wijze echter niet altijd worden opgevangen. Het toenemend beroep op de justitiële organen, noodzaakt tot vergroting van de totale capaciteit. In de beleidsnota «Recht in beweging» die op 27 september j.l. aan de Tweede Kamer werd aangeboden, worden de hiervoor getroffen structurele maatregelen nader uiteengezet. Zo zal ten behoeve van de personele uitbreiding van de staande en zittende magistratuur structureel f 29 miljoen worden uitgetrokken.

De parketten wisselen onderling technische informatie uit die van belang is voor de vervolging van het misdrijf vrouwenhandel. De werkzaamheden van de in de memorie van toelichting genoemde werkgroep vrouwenhandel ter voorbereiding van het op 15 november 1988 uitgebrachte rapport hebben deze communicatie versterkt. Ik vermeld in dit verband ook de Richtlijnen voor de opsporing en vervolging van vrouwenhandel (Staatscourant 1989, 100). Het ligt in het voornemen deze richtlijnen te evaluëren.

<sup>3</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek

Op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of opneming van het delict mensenhandel in artikel 4 Sr geen aanbeveling verdient, is reeds ingegaan in paragraaf 2. Zoals daar werd uiteengezet is de delictomschrijving van mensenhandel zodanig dat voor de uitoefening van rechtsmacht ter zake hier te lande niet is vereist dat alle handelingen die tezamen er toe hebben geleid dat een persoon in de prostitutie belandt, in Nederland zijn ondernomen. Voldoende is een aanknopingspunt met Nederland hierin gelegen dat de betrokkene in Nederland in de prostitutie belandt of dat enige handeling als in de delictomschrijving bedoeld, in Nederland wordt ondernomen. Indien een zodanig aanknopingspunt bestaat, kan het Nederlandse recht met betrekking tot opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging worden toegepast.

## **5. Ten slotte**

De leden van de P.v.d.A.-fractie concludeerden dat zij zich goed konden vinden in het voorliggend wetsvoorstel. Zij informeerde in hoeverre naar verwachting de Nederlandse opvatting over prostitutie en vrouwenhandel in Europa ingang zou kunnen vinden. Zij betrokken daarbij ook de vraag in hoeverre andere Europese landen meewerken aan de voorbereiding en uitvoering van het in 1991 in Nederland te houden internationaal seminar over vrouwenhandel. Ik merk op dat, anders dan de hier aan het woord zijnde leden veronderstellen, het seminar niet in Nederland maar in Straatsburg in het kader van de Raad van Europa zal worden gehouden. Het seminar wordt voorbereid door het European Committee for Equality between women and men (CEEG) in samenwerking met het Steering Committee for Human Rights (CDDH), bijgestaan door het secretariaat van de Raad van Europa. Daardoor zijn in beginsel alle lidstaten bij de voorbereiding van het seminar betrokken. Nederland levert een extra bijdrage doordat het een daartoe uitgenodigde Nederlandse deskundige bereid heeft gevonden een rapport te schrijven ter voorbereiding van dit seminar. Dit rapport is bedoeld als basis voor de discussie op het seminar. Ik verwacht dat de meningsvorming naar aanleiding van de gedachtenwisseling op dit seminar zal plaatsvinden. Dan zal moeten blijken of en in hoeverre de Nederlandse opvattingen door andere staten worden gedeeld.

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

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

De leden van de C.D.A.-fractie stelden vragen betreffende de toepassing van artikel 36e Sr. Inmiddels is bij het op 5 april 1990 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel 21 504 voorgesteld de bepalingen betreffende de toepasselijkheid van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel te wijzigen en de toepassingsmogelijkheden te verruimen. Ik meen met verwijzing naar dat wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting te kunnen volstaan.

Voorts stelden de leden van de C.D.A.-fractie vragen over de toepassing van de regeling inzake voeging door de beledigde partij. Vergoeding voor immateriële schade is in dit kader mogelijk en wordt door de rechter ook toegewezen. Indien meerdere daders in verscheiden strafgedingen worden vervolgd, is de beledigde partij bevoegd zich in elk strafgeding tot een bedrag van ten hoogste f 1500,- te voegen met een vordering tot schadevergoeding. Groenhuisen verdedigt de opvatting dat

ook indien de zaken tegen meerdere verdachten gevoegd aan het oordeel van de rechter worden onderworpen, de beledigde partij zich met een vordering tot een maximum van f 1500,- jegens ieder der verdachten in het strafgeding kan mengen. Deze schrijver bespreekt vervolgens nog de situatie dat meerdere strafbare feiten door dezelfde persoon begaan, gevoegd aan de kennisneming van de rechtbank worden onderworpen. De beledigde partij heeft dan naar zijn mening de bevoegdheid zich per strafbaar feit met een vordering van ten hoogste f 1500,- te voegen, zodat het totaal van het door de beledigde partij gevorderde bedrag het maximum van f 1500,- kan overschrijden. Tenslotte betoogt de schrijver dat indien meerdere beledigde partijen zich met een vordering tot schadevergoeding willen voegen ter zake van één strafbaar feit waarvoor één verdachte wordt vervolgd, doorgaans ieder van hen bevoegd is een vordering tot schadevergoeding van ten hoogste f 1500,- in te stellen<sup>4</sup>. Met deze opvattingen kan ik instemmen. Ik wijs er overigens nog op dat in het op 11 oktober 1989 ingediende wetsvoorstel 21 345 het voorstel is opgenomen de limieten die het geldend recht stelt aan de vorderingen van de beledigde partij, te schrappen.

De leden van de C.D.A.-fractie wensten nog enige verduidelijkingen met betrekking tot het bestanddeel «*elke handeling waarvan de dader redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt*». Het door hen in dit verband genoemde aanwerven als go-go danseres kan een zodanige handeling zijn. Of de dader wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat de betrokkene van daaruit in de prostitutie zou belanden, hangt van de omstandigheden van het concrete geval af.

In het geval dat een persoon die in een ander land reeds prostitué(e) was, door een contactadvertentie een Nederlander heeft leren kennen, met die Nederlander in het huwelijk treedt en zich in Nederland prostituteert, is van mensenhandel sprake indien degene die de advertentie plaatste, de vrouw met die advertentie heeft misleid en wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat de vrouw door die advertentie in de prostitutie zou belanden. Zowel de handeling, ondernomen door de huwelijks-partner, als de handeling, ondernomen door het huwelijksbemiddelingsbureau, kan in dit verband het misdrijf mensenhandel opleveren.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen op vragen die zouden kunnen rijzen met betrekking tot de verhouding tussen de artikelen 247 en 250 Sr enerzijds en de artikelen 250bis en 250ter Sr anderzijds. Dit probleem is, zoals reeds werd vermeld, opgelost door de bij nota van wijziging voorgestelde aanvullingen van de artikelen 250bis en 250ter Sr. Alvorens op die verhouding in te gaan, merk ik ter toelichting van die nieuwe bepalingen nog het volgende op. In die bepalingen is de minderjarigheid een geobjectiveerd bestanddeel van de delictenomschrijving. Aan de bepalingen ligt de gedachte ten grondslag dat degene die als exploitant, souteneur of bemiddelaar betrokken is bij exploitatie van prostitutie, zich ervan dient te vergewissen dat hij niet met een minderjarige heeft te maken. Dit betekent dat het een ander tot prostitutie brengen en het ondernemen van enige handeling waarvan de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt, zonder meer wordt gekwalificeerd als mensenhandel, indien die ander minderjarig is. De wil van de betrokkene is niet relevant. Dit is neergelegd in ontwerp-artikel 250ter, eerste lid, onder 3<sup>o</sup>. Het zich doen bevoordelen uit de opbrengst van de seksuele handelingen van een ander wordt op grond van het nieuwe ontwerp-artikel 250bis, eerste lid, onder 2<sup>o</sup>, zonder meer als ongeoorloofde exploitatie van prostitutie aangemerkt, indien die ander minderjarig is.

De nieuwe bepalingen, vervat in ontwerp-artikelen 250bis, eerste lid, onder 2<sup>o</sup>, en ontwerp-artikel 250ter, eerste lid, onder 3<sup>o</sup>, Sr vormen bijzondere bepalingen ten opzichte van artikel 250 Sr. Deze ontwerp-

---

<sup>4</sup> M. S. Groenhuijsen, *Schadevergoeding voor slachtoffers van delicten in het strafgeding*, Ars Aequi Libri-Nijmegen 1985 (diss.), blz. 59 e.v.

bepalingen voegen immers aan artikel 250 Sr nog het element toe dat de ontucht van de minderjarige met een derde plaatsvindt in het kader van souteneurschap of prostitutie. In verband daarmee is voorgesteld de strafbaarstelling van het beroepsmatig plegen in het tweede lid van artikel 250 SR te schrappen.

Op dezelfde grond vormen ten aanzien van een minderjarige die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, de bepalingen, vervat in ontwerp-artikel 250bis, tweede lid, onder 1<sup>o</sup>, nieuw en ontwerp-artikel 250ter, tweede lid, onder 2<sup>o</sup>, nieuw Sr bijzondere bepalingen ten opzichte van artikel 247 Sr.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat artikel 250ter, tweede lid (oud), Sr een vereniging inhoudt ten opzichte van de geldende wettekst. Zij verbaasden zich er over dat ter voldoening aan de verdragsverplichting wordt volstaan met een bepaling die, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, van beperkte betekenis is. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen naar de strekking van voornoemde bepaling. De leden van de fractie van D66 begrepen de toelichting op die bepaling niet.

Wat de verhouding van ontwerp-artikel 250ter, tweede lid, oud Sr (artikel 250ter, eerste lid, onder 2<sup>o</sup>, nieuw Sr) tot het huidige artikel 250ter Sr betreft, merk ik op dat vrouwenhandel in de geldende bepaling niet wordt omschreven. Van belang is derhalve de uitleg die aan deze bepaling wordt gegeven. Zoals reeds in paragraaf 2 van hoofdstuk I aan de orde kwam, worden in het geldende recht in de tenlastelegging ter zake van vrouwenhandel door het openbaar ministerie, voorzover niet aanwerven ten laste wordt gelegd, de feiten vermeld waaruit de afhankelijke positie van de vrouw blijkt. Strafbaarstelling van het aanwerven, medenemen of ontvoeren met het oogmerk in de prostitutie te brengen, onafhankelijk van de wil van de zich prostituerende, is zowel in het geldende recht als in het toekomstige recht een aanvulling van de strafbaarstelling van allerlei handelingen, ondernomen onder aanwending van ongeoorloofde middelen, waardoor een ander tot prostitutie wordt gebracht of kan worden gebracht. Deze aanvulling vloeit voort uit de verplichting, vervat in het internationaal Verdrag van Genève van 1933.

Ten einde duidelijk tot uitdrukking te brengen dat het aanwerven, medenemen of ontvoeren betrekking heeft op internationale handel zijn de woorden «in een ander land» die ook in de tekst van voornoemd verdrag voorkomen, bij nota van wijziging ingevoegd. Nu bij die nota van wijziging tevens de strafrechtelijke bescherming van minderjarigen tegen handelingen in verband met exploitatie van prostitutie die binnen Nederland plaatsvinden, beter is verzekerd, bestaat tegen deze nadere aanduiding geen bezwaar meer, terwijl daarmee een betere afstemming op het ontwerp-artikel 250bis Sr wordt bereikt.

De opmerking in de memorie van toelichting over de beperkte betekenis van de hier aan de orde zijnde bepaling kan als volgt worden toegelicht. Meer mogelijkheden tot effectief justitieel optreden tegen handel in meerderjarige vrouwen biedt het voorgestelde artikel 250ter, eerste lid (eerste lid, onder 1<sup>o</sup>, nieuw), Sr, aangezien die bepaling, zoals uit het voorgaande blijkt, meer gedragingen omvat dan het aanwerven, medenemen of ontvoeren met het oogmerk in de prostitutie te brengen. Onder bepaalde omstandigheden kan ook souteneurschap of bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie daaronder vallen. Met deze ruime omschrijving van gedragingen die als mensenhandel worden gekwalificeerd, is echter naar hedendaagse maatschappelijke opvattingen niet verenigbaar het geheel afzien van de wil van de zich prostituerende. Dit is uit een oogpunt van effectieve bestrijding van vrouwenhandel (mensenhandel) en effectieve strafrechtelijke bescherming van slachtoffers van vrouwenhandel (mensenhandel) ook niet nodig, aangezien het

bestanddeel, inhoudende de ongeoorloofde middelen, waartoe behoort ongeoorloofde beïnvloeding, eveneens een groot bereik heeft. Daarbij is, zoals in die passage werd betoogd, mede van belang de samenhang van de voorgestelde artikelen 250bis en 250ter Sr.

In de strafrechtelijke bescherming van minderjarigen tegen mensenhandel (en exploitatie van prostitutie) wordt voorzien door de bij nota van wijziging voorgestelde aanvullingen van de ontwerp-artikelen 250bis en 250ter Sr.

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

### *Onderdeel A*

De leden behorende tot de C.D.A.-fractie vroegen zich af of artikel 250 Sr voldoende strafrechtelijke bescherming biedt aan minderjarigen die zestien jaar of ouder zijn, aangezien kennis omtrent de minderjarigheid een bestanddeel vormt van het delict. Bovendien vroegen deze leden of het niet overweging verdiende in artikel 250, eerste lid, onder 2<sup>o</sup>, Sr naast het opzetsdelict ook de culpoze vorm strafbaar te stellen.

Het eerstgenoemde bezwaar wordt weggenomen door de voorgestelde aanvullingen van de ontwerp-artikelen 250bis en 250ter Sr. Met deze aanvullingen wordt tevens strafbaarstelling bereikt van de culpoze variant betreffende het gevolg van de ondernomen handeling.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin