

Vergaderjaar 1991-1992 Nr. 296a

21 027

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 8 september 1992

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van dit wetsvoorstel kennis genomen. Zij wilden bij een aantal aspecten nader stilstaan.

Een belangrijke doelstelling die de minister bij wijziging van het huidige artikel 250bis Sr. beter hoopt te kunnen realiseren, is gelegen in het feit dat een en ander de mogelijkheid zou openen tot een betere bescherming van de zich in een kwetsbare positie bevindende prostituée. Het was echter in dit verband deze leden opgevallen dat blijkens allerlei in de persmedia verschenen berichten, de betrokkenen zich geenszins verheugen op het voorgestelde nieuwe regime en daar ook geen voorstanders van lijken te zijn. Blijkens de brief van 14 augustus 1992 geldt dat in ieder geval ook voor de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven².

Dat echter raakte deze leden minder. Van meer betekenis is wellicht het feit dat, naar deze leden begrepen hadden, ook de Mr A. de Graaff Stichting, de Stichting tegen Vrouwenhandel, alsmede De Rode Draad weinig enthousiasme vertoonden voor het thans voorgestelde regime.

Een vreemde situatie nu deze wetgeving met name ook de belangen van door deze organisaties vertegenwoordigde betrokkenen beoogt te dienen.

Het thans voorgestelde artikel 250bis voorziet in onverkorte handhaving van de strafbaarheid van de souteneur en bordeelhouder in het geval de prostituées personen betreffen voor wier arbeid hier te lande een tewerkstellingsvergunning als bedoeld in de WABW is vereist. Heeft de minister wellicht van bepaalde gemeenten gegevens waaruit bij benadering kan worden afgeleid hoe groot het aandeel is van zodanige personen binnen de totale groep van (in die gemeenten) werkzame prostituées.

¹ Samenstelling:

Fleers (CDA), Glasz (CDA), Wagemakers (CDA), voorzitter, Mastik-Sonneveldt (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Glastra van Loon (D66), mw. Vrisekoop (D66), Heijne Makkreel (VVD), Talsma (VVD), mw. Bolding (Groen Links), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

² Ter inzage gelegd voor de leden bij het Centraal Informatiepunt onder griffie-nummer 108797.

Op pagina 10 van de memorie van antwoord Tweede Kamer werd melding gemaakt van een door een Nederlandse deskundige op te stellen rapport ter voorbereiding van een in 1991 in Nederland te houden internationaal seminar over vrouwenhandel. Uit de gedachtenwisseling op dit seminar zou dan blijken of en in hoeverre de Nederlandse opvatting over vrouwenhandel door andere staten wordt gedeeld. Wellicht kan de minister terzake enige mededelingen doen, nu immers het betreffende seminar inmiddels heeft plaatsgevonden?

Het was deze leden opgevallen dat het voorgestelde stelsel ertoe zou leiden dat in bepaalde gemeenten waar zulks bij gemeentelijke verordening was verboden, het zijn van souterneur en bordeelhouder strafbaar zou zijn, zelfs als misdrijf met de mogelijkheid van een gevangenisstraf van één jaar, terwijl in andere gemeenten zulks niet het geval zou zijn. Gemeentegrenzen worden derhalve bepalend voor de vraag of iets in Nederland al of niet een misdrijf is en wel afhankelijk van door de betreffende gemeentebesturen te nemen besluiten. Dit nu leek een systematiek die naar de voorlopige indruk van deze leden niet zonder bedenkingen is. Komt deze methodiek in de wetgeving elders reeds voor?

Deze leden hadden de indruk dat ten gevolge van deze methodiek er ook allerlei ongerijmde verschillen zullen optreden op terreinen buiten het strafrecht. In de schriftelijke stukkenwisseling betreffende het wetsvoorstel onder nummer 18 202 hadden deze leden immers reeds aangegeven dat onder het in dat wetsvoorstel voorgestelde regime de overheid niet zou kunnen verhinderen dat allerlei voor het normale bedrijfsleven beschikbare faciliteiten, subsidies, vrijstellingen, vergunningen, enz. ook beschikbaar zouden komen voor bordeelhouders en souterneurs, zodra de activiteiten van die personen niet langer strafbaar zouden zijn. Door de minister is een en ander ook toegegeven. Zie in dit verband het gestelde in de nadere memorie van antwoord (18 202, nr. 39a). Daarvan uitgaande namen deze leden aan dat zich terzake ook nog verschillen tussen souterneurs en bordeelhouders gaan voordoen afhankelijk van de vestigingsplaats van het betreffende bordeel. Om deze problematiek duidelijk te maken met een simpel voorbeeld: Eerder heeft de minister gesteld dat een vrijstelling voor militaire dienst voor de zoon van een exploitant van een sexinrichting wellicht het gevolg zal kunnen zijn van de oorspronkelijk voorgestelde wijziging van art. 250bis Sr. Bij het thans voorgestelde stelsel zou bij zo een verzoek om vrijstelling ook nog eerst nagegaan moeten worden of het betreffende bordeel al of niet gevestigd is in een gemeente waar zulks bij gemeentelijke verordening is verboden en mede afhankelijk daarvan zou dan al of niet de betreffende vrijstelling moeten worden verleend. Voor allerlei andere denkbare voorbeelden ten aanzien van bepaalde faciliteiten, subsidies, vrijstellingen en vergunningen geldt uiteraard evenzo. Een vanzelfsprekende keuze leek zulks deze leden geenszins.

Deze leden hadden er met waardering kennis van genomen dat door de minister bij de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is benadrukt dat de voorgestelde wijziging van de betreffende bepaling van het WvSr. niet mag leiden tot het misverstand dat daarmee de wetgever tot uitdrukking zou hebben gebracht dat het bordeelhouderschap als een normale economische activiteit zou moeten worden aangemerkt. Er was geen sprake van een voorgestelde legalisering van bordelen en/of de hoedanigheid van souterneur. Het ging er eerder om om een effectiever beleid mogelijk te maken ten aanzien van, dat wil zeggen, tegen het bordeelwezen. Het morele oordeel van de wetgever over deze activiteiten diende naar de indruk van deze leden dan

ook eerder afgeleid te worden uit het feit dat met een gevangenisstraf van zes jaren bestraft kan worden degene die een persoon aanwerft of meeneemt met het oogmerk die persoon in een ander land in de prostitutie te brengen ook indien van geweld, misleiding, bedreiging enz. geen sprake was, terwijl een soortgelijke straf is voorzien voor diegene die een ander tot prostitutie brengt indien die ander minderjarig is. Dit alles liet overigens onverlet dat naar de mening van deze leden het feit dat thans door strafbaarheidsstelling van deze activiteiten eenduidig vaststaat dat de wetgever het zijn van bordeelhouder of souteneur een moreel verwerpelijke activiteit acht, een in veel opzichten nuttige functie heeft, met name ook voor de terreinen buiten het strafrecht. Door de minister is bij de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer gesteld dat «het los van de handhaving van rechtsgevolgen opnemen van een moreel oordeel in de wetgeving, de wetgever niet past.» Deze leden zouden meer begrip kunnen hebben voor deze stelling, indien in voormelde zinsneden voor wetgeving «strafwetgeving» gelezen wordt en bij handhaving «strafrechtelijke handhaving». Voor deze leden stond echter vast dat, indien men een in de strafwetgeving neergelegde norm wil verwijderen omdat de rechtsgevolgen strafrechtelijk niet te handhaven zijn, een en ander onverlet laat de noodzaak c.q. wenselijkheid om dan na te denken en te bezien of wellicht op andere niet strafrechtelijke wijze dat morele oordeel in de wetgeving kan worden gehandhaafd, een en ander in het licht van een aantal daarmee beoogde c.q. daarover te vermijden rechtsgevolgen. Het vormde precies het gebrek van het eerdere wetsvoorstel dat die reflectie niet heeft plaatsgevonden. Naar de indruk van deze leden was er onvoldoende nagedacht over de rechtsgevolgen van de voorgestelde wijziging voor terreinen buiten het strafrecht en de wijze waarop eventuele ongewenste consequenties door aangepaste regelgeving op die andere terreinen voorkomen konden worden. Als voorbeeld van deze problematiek mochten deze leden attenderen op hetgeen thans alsnog is opgenomen in het voorgestelde artikel 250bis lid 1 sub 3. Deze leden hadden dan ook met waardering van die toevoeging kennis genomen.

In dit verband wilden deze leden nog stilstaan bij het navolgende gedeelte van het betoog van de minister bij behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer: «Bovendien onderschrijf ik wat mevrouw Soutendijk naar voren bracht in haar juridische analyse van de situatie als wij deze bepaling niet zouden opnemen. Dan zou inderdaad een toestand kunnen ontstaan waartegen bezwaren zijn aangevoerd door de Eerste Kamer en hier in dit debat. Bij het aanvragen van vergunningen op grond van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers kan betoogd worden:

Er is toch vraag naar; wij vinden in de kaartenbakken van de arbeidsvoorzieningsorganisaties geen potentiële werknemers...» Impliciet lijkt aan dit betoog ten grondslag te liggen de aanname dat na invoering van het voorgestelde regime de arbeidsvoorzieningsorganisaties in beginsel open zullen staan voor arbeidsbemiddeling ten aanzien van werknemers in bordelen. Zelfs uitgaande van de situatie waarin alsdan geen strafbare handelingen aan de orde zouden zijn, vroegen deze leden zich af of zo een vorm van overheidsbemoeïing door de minister gewenst c.q. aanvaardbaar wordt geacht. Dienen de activiteiten in het kader van de arbeidsvoorzieningsorganisaties zich niet te beperken tot activiteiten die aangemerkt kunnen worden als een «normale uitoefening van beroep of bedrijf»? Daarvan is toch bij bordelen geen sprake.

De leden van de fractie van de **PvdA** konden zich in het oorspronkelijke voorstel vrijwel geheel vinden. Enkele later aangebrachte wijzigingen, zoals die met betrekking tot minderjarigen, achtten zij duidelijke

verbeteringen. De bij de tweede Nota van Wijziging, 21 207, no. 10, aangebrachte wijzigingen riepen verschillende vragen bij hen op.

Enige aarzeling hadden zij met betrekking tot het begrip «aanwerven», in artikel 250ter, 1e lid, onder 3o. De belangrijkste motivering voor opnemng van dit begrip lijkt een verdragsrechtelijke verplichting daartoe te zijn. Het was deze leden echter niet duidelijk om welk verdrag het hier nog kan gaan, nu het Verdrag van 11 oktober 1933 (Stb. 1935, 598) is «vervangen» (MvT, 21 207, no. 3, bladz. 5) door het Verdrag tot bestrijding van de handel in mensen en de exploitatie van prostitutie (UN Treaty Series, no. 1342), bij welk verdrag Nederland echter, om deze leden aansprekende redenen, geen partij is geworden.

Zo Nederland nog altijd, anders dan de indruk van deze leden was, als gebonden aan het Verdrag van 11 oktober 1933 beschouwd zou moeten worden, bestaat er dan, zo vroegen deze leden, geen aanleiding om tot opzegging van dit verdrag over te gaan. Ook dit verdrag is immers, juist door het ontbreken van het element van onvrijwilligheid in het «aanwerven», niet verenigbaar met het Nederlandse strafrechtelijke beleid ter zake.

De leden van de fractie van de **VVD** sloten zich bij bovenstaande vragen aan.

Ook naar de mening van de leden van de fractie van de **PvdA** bevat artikel 250bis, 1e lid, onder 1o en 2e een volstrekt nieuwe figuur, namelijk die van een misdrijf, dat alleen op grond van een gemeentelijke verordening als zodanig kan gelden. De introductie van deze nieuwe figuur – of zijn daar toch andere voorbeelden van te geven? – had deze leden voldoende reden geleken om de bedoelde wijzigingen aan de Raad van State voor te leggen. Behoort beantwoording van de vraag, wat een misdrijf is, niet steeds en uitsluitend aan de strafwetgever voorbehouden te zijn?

Daarbij vroegen deze leden zich ook af, of de gemeente zich niet ver begeeft buiten datgene wat nog tot de «huishouding der gemeente» gerekend kan worden, zo zij een de exploitatie van prostitutie verbiedende verordening in het leven roept en daaraan een moreel oordeel over die exploitatie ten grondslag legt.

Zo dit laatste het geval zou kunnen zijn, dan doen deze bepalingen naar de mening van deze leden nog ernstiger afbreuk aan de eenheid van rechtspleging.

Deze leden hechtten er aan, te verklaren dat zij zich nog steeds in grote lijnen zeer goed kunnen vinden in de beschouwingen van de opeenvolgende bewindslieden van justitie, gegeven in antwoord op vragen van de CDA-fractie uit deze Kamer, in het kader van de schriftelijke behandeling van wetsvoorstel 18 202.

De leden van de fractie van de **VVD** sloten zich bij bovenstaande vragen aan.

Met name in het licht van de Nota naar aanleiding van het Verslag inzake wetsvoorstel 18 202, Eerste Kamerstuk 116, 1990–1991, begrepen deze leden niet goed, wat de bewindsman bedoelde te zeggen toen hij bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer meerdere malen verklaarde, dat het niet ging om «normalisering» van de exploitatie van prostitutie, of om «legalisering». Naar de mening van deze leden bestaat er buitengewoon weinig ruimte tussen «normalisering» van dit

bedrijf en de situatie die zou ontstaan na het aannemen van 18 202, een ruimte die dan nog voornamelijk door persoonlijke voorkeuren opgevuld wordt zonder dat dat enige juridische consequenties kan hebben.

Hoe «opheffing van het bordeelverbod» iets anders zou kunnen betekenen dan «legalisering» ontging hun geheel.

Deze leden vroegen verder of het effect van artikel 250bis, 1e lid, onder 3o, niet zal zijn dat een groot illegaal circuit ontstaat, zo groot, dat gedogen de enig mogelijke reactie van de overheid zal zijn, waardoor het praktische effect van deze beide wetsvoorstellen, ten minste voor wat betreft het bordeelverbod, het nulpunt zal naderen. Is overigens ter zake van deze bepaling de mening van de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd?

Deze leden vroegen voorts nog, wat de ratio is, dat in artikel 250bis, 1e lid, de terminologie «een beroep maakt» wordt gebezigd, terwijl in artikel 250bis, 2e lid, sprake is van «uit de opbrengst (-) te bevoor- delen». Is met dit verschil een wezenlijk verschil in de delictsomschrijving beoogd?

Tenslotte vroegen deze leden, of de bewindsman de beide voorstellen no. 18 202 en no. 21 027 zo met elkaar verweven acht, dat zij slechts tezamen tot wet verheven kunnen worden.

Ook de leden van de fractie van **D66** vroegen zich af of dit wetsvoorstel ook door het ministerie van Sociale Zaken is bekeken in verband met de mogelijke complicaties met betrekking tot de wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW) en in verband met emancipatoire aspecten?

Evenals de leden van de fractie van de **PvdA** merkten de aan het woord zijnde leden op dat indien dit wetsvoorstel tot wet zal worden verheven prostitutie een misdrijf blijft, terwijl tegelijkertijd op gemeentelijk niveau prostitutie gelegaliseerd wordt. Zowel staatsrechtelijk als maatschappelijk zijn hier bezwaren tegen in te brengen.

Ook deze leden vroegen hoe de minister hiertegenover staat en of de minister in zijn antwoord kan betrekken waarom de Raad van State niet is gehoord.

Tenslotte vroegen de aan het woord zijnde leden of het wetsvoorstel is bekeken op de eventueel ongewenste bijeffecten, zoals de discriminatie van prostituées uit culturele minderheden en de rechtsongelijkheid van illegale prostituées.

De leden van de **SGP**-fractie hadden met zeer gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen, aangezien zij sterk betwijfelden of door middel van dit wetsvoorstel, in combinatie met wetsvoorstel 18 202, op de meest adequate wijze het kwaad van de prostitutie en het voordeel trekken daaruit zal kunnen worden tegengegaan.

Kennismeming van het wetsvoorstel en de Handelingen van de Tweede Kamer gaf deze leden aanleiding de volgende vragen voor te leggen.

Wat is de reactie van de minister op de in de brief van 14 augustus 1992 door de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven – welke brief ook aan de minister is gezonden – geuite stelling dat zich spoedig na inwerkingtreding van de wet (opnieuw) een illegaal prostitutie circuit zal voordoen, waarin voornamelijk vrouwen uit niet-EG-landen werkzaam zullen zijn?

De leden van de fractie van de **VVD** sloten zich bij deze vraag aan.

Wat wordt, zo vroegen de leden van de **SGP**-fractie vervolgens, verstaan onder een «mondige prostituée»? Spelen hierbij elementen als (on)vrijwilligheid en financiële (on)afhankelijkheid een grote betekenis?

Wat is de reden dat de minister een relatie heeft gelegd tussen de uitbuitingssituatie van buitenlandse vrouwen en hun afkomstig-zijn uit (uitsluitend?) derde-wereldlanden?

Hoe waardeert de minister het voorliggende wetsvoorstel in het licht van de aanbevelingen gedaan in het advies «Mensenhandel» van de door de minister van Buitenlandse Zaken ingestelde Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands beleid?

Wat denkt de regering overigens te doen met het advies?

Moet sinds 1 januari 1992 over de dienstverlening door een zelfstandig werkende prostituée 18,5% BTW worden betaald?

Is het, wanneer het voorstel, alsmede voorstel 18 202 kracht van wet zou krijgen, een overheidsorgaan, bijvoorbeeld een gemeente, toegestaan direct of indirect een prostitutiegelegenheid te exploiteren?

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de evaluatie van het vervolgingsbeleid, die op 1 juni 1992 van start zou gaan en zou worden uitgevoerd door het Pompe-instituut te Utrecht?

De voorzitter van de commissie,
Wagemakers

De griffier van de commissie,
Dijkstra-Liesveld