

Vergaderjaar 1992-1993 Nr. 54a

21 027

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

### NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>

Vastgesteld 24 november 1992

De memorie van antwoord gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van het gestelde in de memorie van antwoord kennis genomen. Zij wilden bij enige aspecten nog kort stilstaan.

Door de minister wordt erkend dat de consequentie van een gedifferentieerd gemeentelijk beleid is, dat het mede van gemeentelijke regelgeving afhangt of, en zo ja, welke voorzieningen neergelegd in de landelijke regelgeving en/of zich anderszins op landelijk niveau bevindend, in deze voor de betrokkenen beschikbaar komen. Anders dan de minister suggereert, leek een en ander deze leden geen gering feit.

Deze leden hadden de indruk dat de betreffende uitvoeringsorganen er geenszins op ingesteld zijn om bij de vraag of al dan niet de betreffende voorziening beschikbaar moet worden gesteld voor een bepaalde souteneur of bordeelhouder, zich een beeld te vormen ten aanzien van de vraag op welke wijze dat betreffende bordeel zich verhoudt tot terzake geldende regelgeving op gemeentelijk niveau. In een concreet voorbeeld, het is toch wonderlijk dat de afdeling Dienstplichtzaken van het Ministerie van Defensie bij beoordeling van een verzoek of de zoon van een exploitant van een bepaald bordeel in aanmerking zou kunnen komen voor vrijstelling van militaire dienst, zich daarbij ondermeer in beslissende mate zou moeten laten leiden door de vraag of het hier een bordeel betreft in een gemeente waar bordelen verboden zijn, danwel een gemeente waar zo een bordeel met vergunning toegelaten is, en in dat laatste geval of dat bordeel dan ook nog over zo een vergunning beschikt. Dit voorbeeld is nog met tientallen andere uit te breiden. Deze leden concludeerden dan ook dat een consequentie van het voorgestelde stelsel is dat al die gemeentelijke verordeningen betreffende het bordeelwezen op vele plaatsen in de toekomst binnen het ambtelijk apparaat van de rijksoverheid en/of andere semi-overheden beschikbaar zullen moeten zijn, teneinde bij een beslissing over zo een voorziening steeds te kunnen bezien of het hier al dan niet gaat om de exploitatie van een bordeel die

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

beschouwd zou moeten worden als een vorm van misdrijf, weshalve de betreffende voorziening niet beschikbaar gesteld zou kunnen worden.

De minister leek al deze bezwaren weg te wuiven met de stelling dat de betreffende differentiatie ook zou zijn opgetreden zonder het thans in art. 250bis eerste lid, onder delen 1 en 2 neergelegde stelsel. De aan het woord zijnde leden betwijfelden of die stelling houdbaar is. Immers, in het oorspronkelijke stelsel stond voorop de opheffing van de strafbaarheid van de hoedanigheid van souteneur en bordeelhouder. Gelet daarop was het geenszins gegeven dat het gemeenten in die situatie vrij zou hebben gestaan wederom in een gemeentelijke verordening een algeheel verbod van bordelen neer te leggen. In die context zou dan vervolgens een gemeentelijke verordening hebben kunnen verschijnen met daarin neergelegd een vergunningstelsel ten aanzien van bordelen waarbij handelen zonder vergunning en/of schending van vergunningsvoorwaarden een overtreding zou hebben opgeleverd.

Het globale beeld zou dus geweest zijn, opheffing in heel Nederland van de strafbaarheid van souteneur en bordeelhouder en een beperkte sanctiemogelijkheid op gemeentelijk niveau bij overtreding van het vergunningstelsel. Er zou derhalve slechts in beperkte mate van een gedifferentieerd gemeentelijk beleid sprake hebben kunnen zijn en wel in die geringe mate dat zulks bij te plegen besluitvorming op landelijk niveau over het beschikbaar stellen van allerlei voorzieningen niet wezenlijk geïnterfereerd zou hebben.

Deze leden hadden de indruk dat dat beeld nu radicaal gewijzigd is. Het thans voorgestelde stelsel voorziet in een duidelijke differentiatie waarbij gemeentegrenzen bepalend zullen zijn voor de vraag of de exploitatie van een bordeel al dan niet als een misdrijf moet worden aangemerkt. Daar waar deze leden geen overdreven verwachtingen hadden ten aanzien van de mate waarin met landelijke regelgeving en/of de landelijke uitvoering van beleid ingespeeld kan worden op die differentiatie tussen gemeenten, zal een en ander in de praktijk tot gevolg hebben dat zonder dat zulks voorkomen kan worden allerlei wettelijke en financiële faciliteiten en voorzieningen beschikbaar zullen komen voor bordelen waarvan de exploitatie op basis van door vertegenwoordigende lichamen genomen besluiten als misdrijf in onze rechtsstaat zal zijn aangemerkt. De aan het woord zijnde leden zagen gaarne dat de minister die zorg volledig zou wegnemen.

De leden van de fractie van de **PvdA** merkten voor de goede orde op, dat alle in de memorie van antwoord aan de fractie van de VVD toegeschreven vragen in feite van hen afkomstig waren. De fractie van de VVD had zich daarbij aangesloten.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met een zekere teleurstelling kennis genomen van de memorie van antwoord.

Aan verscheidene door hen gestelde vragen wordt immers geheel voorbijgegaan, terwijl zij zich in de wel gegeven antwoorden ten dele slecht konden vinden.

Zo vroegen zij in het voorlopig verslag:

- of in artikel 250bis, 1e lid, onder 1e en 2e, niet sprake is van een volstrekt nieuwe figuur, namelijk die van een misdrijf, dat alleen op grond van een gemeentelijke verordening als zodanig kan gelden;
- of de beantwoording van de vraag, wat een misdrijf is, niet steeds en uitsluitend aan de nationale strafwetgever voorbehouden dient te blijven;

- of er wellicht toch andere voorbeelden van de door hen als «volstrekt nieuw» gekenschetste figuur te geven zijn;
- 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.

Bij gebreke aan enig antwoord op deze vragen stelden deze leden zich voorshands op het standpunt, dat in de bedoelde leden materieel sprake is van territoriaal gedifferentieerd misdrijvenstrafrecht, een figuur die door artikel 107, 1e lid, Grondwet impliciet uitgesloten wordt. Ter toelichting van deze stelling verwezen zij naar H. K. ter Brake, Het strafrecht van de gemeente, Arnhem 1986, bladz. 46vv; P. W. C. Akkermans, A. K. Koekkoek (red.), De Grondwet, een artikelsgewijs commentaar, 2e druk, Zwolle 1992, bladz. 956, en C. A. J. M. Kortmann, De grondwetsherzieningen 1983 en 1987, 2e druk, Deventer 1987, bladz. 298v.

Het was deze leden uiteraard niet ontgaan, dat de bewindsman zijn keuze wel van een motief voorziet, namelijk «dat de strafmaxima van het gemeentelijke verordnungsstrafrecht ontoereikend zijn voor een goede en effectieve bestrijding van ongewenste exploitatie van prostitutie». Deze leden vroegen zich af, wat hier met «ongewenst» bedoeld kan zijn.

De «ongewenste» vormen van exploitatie van prostitutie zijn toch al die vormen die gepaard gaan met dwang, misleiding, misbruik etc., en in de strafbaarstelling daarvan voorziet artikel 250bis, 2e lid, toch reeds in voldoende mate.

Overigens vestigden deze leden er de aandacht op, dat van de drie door de bewindsman genoemde «belangrijke hoofddoelstellingen» van het wetsvoorstel er twee in het geheel niet in de considerans genoemd worden. Acht de bewindsman dit geen gebrek?

Overigens konden deze leden niet goed inzien, wat dit wetsvoorstel nog zou kunnen bijdragen aan «een betere bescherming van de kwetsbare positie van prostitué(e)s».

Zij zagen de bewindsman daar nog graag eens op ingaan.

De laatste vraag stelden zij ook, omdat naar hun indruk, zoals zij reeds stelden in het voorlopig verslag, door dit wetsvoorstel grote delen van de prostitutiewereld sterker in de illegaliteit gedrongen worden dan thans het geval is, namelijk al die delen waar sprake is van prostitutie onder de omstandigheden als bedoeld in artikel 250bis, 1e lid, onder 3e. Dat kan toch niet gelden als een bijdrage aan de «betere bescherming»?

In de motivering van de bewindsman voor het opnemen van deze bepaling meenden deze leden twee elementen te kunnen onderkennen. Enerzijds lijkt in die motivering een rol te spelen het risico, dat juist in de bedoelde groep sprake zal kunnen zijn van «mensenhandel», terwijl anderzijds voor de bewindsman van belang lijkt, dat bij ontbreken van deze bepaling de indruk zou kunnen ontstaan dat de Nederlandse staat medewerking verleent aan het creëren van een situatie waarin het lijkt alsof er een arbeidsvergunningenbeleid moet worden gevoerd ten behoeve van het bordeelwezen. Gaarne zagen deze leden bevestigd, dat inderdaad deze twee elementen tot de bedoelde keuze geleid hebben.

Ingaand op eerstgenoemd motief vroegen deze leden of door het leggen van een relatie met de WABW de «risicogroep» in feite niet volstrekt willekeurig bepaald wordt. Zo men al van mening zou zijn, dat deze risicogroep vooral uit «ontwikkelingslanden» afkomstig zou zijn, dan moet toch vastgesteld worden, dat via associatie-akkoorden met de EEG

de inwoners van meerdere ontwikkelingslanden geen vreemdeling in de zin van de WABW zijn, terwijl dat laatste wel geldt voor de inwoners van vele meer ontwikkelde landen.

Overigens was het deze leden opgevallen dat de bewindsman, geheel ongevraagd erkende, dat deze bepaling «buiten dienstverband» geen enkele rol kan spelen. In dat geval zou moeten worden teruggegrepen op het algemene beleid t.a.v. vreemdelingen. Deze omstandigheid stelde deze leden te meer voor de vraag, waarom deze bepaling in het wetsvoorstel opgenomen moest worden.

Ingaand op het tweede door hen bij de bewindsman veronderstelde motief stelden deze leden de vraag, waarom de Nederlandse staat, zolang tenminste van generlei dwang etc. sprake is, zich niet in de geschetste situatie zou mogen (lijken te) begeven, als sprake is van een activiteit die door de strafwetgever niet verboden is.

In aansluiting op de laatste vraag vroegen deze leden, waarop het oordeel, gegeven in antwoord op een vraag van de fractie van de SGP, gefundeerd is, dat «het (-) niet aanvaardbaar (is) dat na inwerkingtreding van de beide wetten een overheidsorgaan direct of indirect is betrokken bij de exploitatie van prostitutie»? In de onderhavige wetsvoorstellen komt toch geen bepaling voor die tot die slotsom zou moeten leiden?

Met betrekking tot het Internationaal Verdrag van Genève van 11 oktober 1933 (Stb. 1935, 598) waren deze leden door de memorie van antwoord overtuigd geraakt, dat het niet ratificeren door Nederland van het Verdrag tot bestrijding van de handel in mensen en de bestrijding van de exploitatie van prostitutie (UN Treaty Series, no. 1342) en de aan het niet ratificeren ten grondslag liggende motieven op zich zelf genomen inderdaad niet noodzaken tot opzegging van eerstgenoemd verdrag. Niettemin bleven zij dit verdrag als een vreemd element in het Nederlandse strafrechtelijke beleid ter zake van prostitutie zien, vanwege het ontbreken van het element «onvrijwilligheid» in het «aanwerven». Opzegging van dit verdrag bleven zij derhalve opportuun vinden, wil tot een heldere Nederlandse positiebepaling in deze gekomen worden.

De bewindsman hanteert dit verdrag naar hun indruk overigens slechts in zover het een goede mogelijkheid biedt voor een subsidiaire mogelijkheid tot strafvervolgung, indien vervolging op grond van artikel 250ter, 1e lid, onder 1e, niet mogelijk is. Die benadering sprak deze leden in elk geval nog iets meer aan dan de «maximalistische» interpretatie die door de leden van de CDA-fractie in het voorlopig verslag juist aan deze bepaling gegeven werd, als bij uitstek «het morele oordeel van de strafwetgever» weergevend. Deze leden stelden vast, dat de bewindsman deze zienswijze in de memorie van antwoord niet ondersteunt.

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennis genomen van de inhoud van de memorie van antwoord. Helaas tekenen zich steeds meer bezwaren af tegen de voorgenomen wijziging van de bovengemelde artikelen. Na het verschijnen van het voorlopig verslag hebben zich in de literatuur (artikel in *Nemesis* van Roelof Haveman en Marjan Wijers) en via brieven<sup>1</sup> (Humanitas, Prov. Werkgroep tegen Vrouwenhandel Roermond, Werkgroep Religieuzen tegen Vrouwenhandel Bennebroek en opnieuw de Stichting tegen Vrouwenhandel) diverse betrokken belanghebbenden en deskundigen gemotiveerd kritiek uitgebracht tegen de hier voorgenomen wijzigingen en de aan het woord zijnde leden hechtten grote waarde aan die standpunten.

Zij waren van mening, dat door de wijzigingen die zijn aangebracht in dit wetsvoorstel een ongewenste onevenwichtigheid optreedt doordat:

<sup>1</sup> Deze brieven zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt resp. onder de nrs. 109155, 109135, 109087 en 109055.

- rechtsongelijkheid in de hand wordt gewerkt; n.b. er ontstaan in dit voorstel drie soorten gemeenten. De ene gemeente kan er een ander regime t.a.v. bordelen en prostitutie op gaan na houden dan een naastgelegen andere gemeente;
- deze decentralisatie van de toepassing van het strafrecht kan ongewenste bij-effecten hebben van een milde gemeente naast een minder milde zowel op het gebied van vergunningverstrekking als van de handhaving en de nalevingscontrole;
- er een merkwaardig onderscheid wordt gemaakt tussen niet-EG en EG onderdanen, strijdig met het Verdrag der mensenrechten;
- door deze wetswijziging versterking van criminalisering en stigmatisering van het prostitutiebedrijf kan ontstaan; dit staat op gespannen voet met het Nederlandse emancipatie- en prostitutiebeleid;
- tegenstellingen kunnen gaan ontstaan tussen «witte» of gelegaliseerde circuits en «zwarte» gecriminaliseerde circuits van prostituées buiten de EG geworven of hier zonder officiële papieren gekomen. Deze laatste groep zal moeilijker bereikbaar zijn voor hulpverlenende instanties als maatschappelijk werk en gezondheidszorg en zij zal aarzelen dwang en geweld op hen uitgeoefend, aan te geven.
- het strafrecht gebruikt wordt als (veel te zwaar) middel om vreemdelingenbeleid uit te voeren;
- het maar zeer de vraag is of de WABW (genoemd in het nieuwe eerste lid sub 3 van artikel 250bis WvSr) van toepassing kan zijn. In veel gevallen immers zal er geen sprake zijn van een werkgever/werknemer relatie.

De leden van de fractie van D66 betreurden het dat op de aanvullingen van dit wetsvoorstel niet het advies van de Raad van State is gevraagd. Deze leden verzochten de Minister in overweging te nemen dit advies, gegeven de vragen die op staats- straf- en administratief-rechtelijk gebied in deze commissie opkomen, alsnog te vragen.

In de memorie van antwoord wordt niet ingegaan op de inhoud van het overleg met bijvoorbeeld de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de eventueel gemaakte afspraken. Daaromtrent zouden de aan het woord zijnde leden graag meer inhoudelijk worden geïnformeerd.

Tenslotte wezen zij erop dat zelfs de belangengroeperingen, die destijds de wetswijziging leidende tot een bordeelverbod hebben toegejuicht, thans met de huidige vorm van deze wijziging zo ongelukkig zijn, dat zij er de voorkeur aan geven dat de oude situatie wordt gehandhaafd nu de wetswijziging in de thans gepresenteerde vorm meer vragen oproept en problemen dreigt op te leveren dan er worden opgelost. Deze leden ondersteunden dat gevoel. De humanistisch liberale visie op het vorige ontwerp van wijziging van artikel 250bis wordt inmiddels overschaduwd door de nader aangebrachte wijzigingen die blijk geven van de invloed van de christelijke traditie met haar gehechtheid aan een moraliserende overheid, die de strafwet als symboolwet blijft hanteren.

De voorzitter van de commissie,  
Wagemakers

De griffier van de commissie,  
Dijkstra-Liesveld