

21 027

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 juni 1993

Nu de commissie de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid acht, indien op enige vragen van de leden van de fracties van het **CDA**, de **PvdA** en **D66** adequate antwoorden zijn gegeven, spreek ik de hoop uit dat met onderstaande beantwoording het onderhavige wetsvoorstel en wetsvoorstel 18 202 op korte termijn zullen kunnen worden afgehandeld.

De leden van de fractie van het **CDA** brachten naar voren dat consequentie van artikel 250bis, eerste lid, onderdeel 3, zal zijn dat in zeer veel gevallen exploitatie van prostitutie als misdrijf strafbaar zal blijven, aangezien een zeer groot gedeelte van de in Nederland werkzame prostituées bestaat uit niet-EG ingezetenen. Deze leden hadden uit persberichten vernomen dat bestuurders van de vier grote gemeenten met elkaar overleg hebben gepleegd over een toekomstig gedoogbeleid van zodanige prostituées. Het resultaat van dit beraad zou zijn geweest dat politie en justitie geen prioriteit zouden toekennen aan de opsporing en vervolging van exploitanten van prostitutie, voor zover zij artikel 250bis, eerste lid, onderdeel 3, zouden overtreden. Er zou dan sprake zijn van een bestuurlijk voornemen om het nieuwe wettelijke regime op dit onderdeel te negeren.

Mij is niets bekend omtrent een beraad tussen de vier grote gemeenten over een gedoogbeleid ten aanzien van de exploitatie van prostitutie door vrouwen afkomstig uit niet-EG landen. Het ligt overigens voor de hand dat de vier grote gemeenten met elkaar (zullen) overleggen omtrent het onder het nieuwe regime te voeren beleid en omtrent de wijze waarop een goede uitvoering van dit beleid kan worden verzekerd. Politie en justitie zullen zich binnen het geheel van de hun opgedragen taken terzake van de criminaliteitsbestrijding inzetten voor handhaving van de nieuwe regeling. Daarbij zal de bestrijding van vrouwenhandel en van de exploitatie van prostitutie onder dwang en door kinderen de eerste aandacht krijgen. Ook ik zal mij van mijn kant inzetten voor handhaving van het nieuwe stelsel.

De betrokken diensten en instanties zullen in nauwe samenwerking met elkaar een belangrijke bijdrage leveren aan de reductie van de

(exploitatie van de) prostitutie door personen die afkomstig zijn uit niet-EG landen. Die reductie zal geleidelijk aan plaatsvinden. Ik heb daarbij niet de illusie dat aan de situatie waarop de aan het woord zijnde leden doelen, geheel een einde zal kunnen komen.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen om voorbeelden van delegatie van de wet in formele zin aan de lagere regelgever van de normstelling van een essentieel onderdeel van een in de wet gespecificeerde delictsomschrijving. Ook vroegen zij om een voorbeeld van het verschijnsel dat de wet in formele zin het handelen zonder een daartoe vereiste gemeentelijke vergunning als misdrijf strafbaar stelt.

Uit deze vraagstelling kan ik opmaken dat de figuur die in het voorgestelde artikel 250bis, eerste lid, is gekozen, wellicht gezien wordt als een problematische, mogelijk zelfs nieuwe constructie in ons strafrecht. Ware dat laatste juist, dan zou men kunnen menen dat van de hier voorgestelde bepaling precedentwerking zou uitgaan.

In het ordeningsrecht (WED) is het volstrekt normaal dat de materiële inhoud van een verbod wordt bepaald door een lagere regelgever (Kroon, minister, provincie, gemeente). Deze bepaalt dan in een aantal gevallen óók de inhoud van misdrijven, omdat de WED in het algemeen vaststelt dat bij het opzettelijk begaan van feiten, genoemd in artikel 1, onderdelen 1° en 2°, sprake is van een misdrijf.

Dit stelsel is ook niet bedenkelijk, omdat enerzijds de strafpositie bij deze delicten niet (pluriform) door de lagere regelgever wordt bepaald en anderzijds de regelende bevoegdheid opzettelijk op het lagere niveau is gelegd vanwege de noodzakelijke deskundigheid, flexibiliteit, bekendheid met plaatselijke omstandigheden etc.

Als voorbeelden kunnen worden genoemd:

Artikel 8.1 juncto de artikelen 18.17 en 18.18 van de Wet milieubeheer: het opzettelijk handelen zonder of in strijd met een gemeentelijke, provinciale of ministeriële vergunning (vgl. artikel 2 juncto artikel 31 van de ingetrokken Hinderwet).

Artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewater juncto artikel 1, onderdeel 2°, van de WED: het opzettelijk zonder of in strijd met een vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigde stoffen of schadelijke stoffen, in oppervlaktewateren brengen.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, juncto artikel 10, tweede, derde en vierde lid, van de Opiumwet is als misdrijf strafbaar het opzettelijk binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, het verkopen, vervoeren, het aanwezig hebben en het vervaardigen van bewustzijnsbeïnvloedende middelen die bij aanwending van de mens kunnen leiden tot schade voor zijn gezondheid en schade voor de samenleving en die zijn aangewezen bij een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 2, tweede lid.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat hier niet van een problematische en evenmin van een nieuwe constructie sprake is. Het voorgestelde artikel biedt enerzijds de mogelijkheid dat kan worden afgestemd op plaatselijk verschillende situaties. Anderzijds is de formele wetgever degene die de strafpositie bepaalt. Een belangrijk voordeel van deze wijze van regeling is gelegen in de uniformiteit van strafbedreiging in alle gemeenten waar binnen de grenzen van de bevoegdheid van de gemeente de – autonome – keuze voor een verbod respectievelijk een regulering door vergunningen is gemaakt.

De leden van de fractie van de **PvdA** vroegen voorts of voor voltooiing van het in artikel 250bis, eerste lid, onderdeel 3, bedoelde delict sprake dient te zijn van een formele arbeidsovereenkomst tussen exploitant en

prostituée. Zij wilden weten wanneer er sprake is van een situatie van «buiten dienstverband» waarin deze bepaling geen toepassing kan vinden.

De leden van de fractie van **D66** sloten zich bij deze laatste vragen aan. Zij voegden daaraan toe dat zij hechten aan een voortvarende afhandeling van dit wetsvoorstel.

Ingevolge artikel 4 van de Wabw is het de werkgever verboden om een vreemdeling zonder tewerkstellingsvergunning arbeid te doen verrichten. Overtreding van dit verbod levert ingevolge artikel 2 van de Wet op de economische delicten een overtreding op (in het in het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en het Wetboek van Strafrecht (22 735) voorgestelde artikel 197b Sr. wordt degene die buiten noodzaak een ander die zich wederrechtelijk toegang tot of verblijf in Nederland heeft verschaft, krachtens overeenkomst of aanstelling arbeid doet verrichten, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is, gestraft met een gevangisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vijfde categorie). Ingevolge artikel 1 aanhef en onderdeel b, 1°, van de Wabw wordt onder werkgever verstaan degene jegens wie een ander zich bij arbeidsovereenkomst tot het verrichten van arbeid verbindt. Exploitatie van prostitutie valt dus binnen het bereik van het voorgestelde artikel 250bis, eerste lid, onderdeel 3, indien er sprake is van een arbeidsovereenkomst tussen de exploitant en de prostituée. Essentieel daarbij is het verrichten van arbeid in dienstverband tegen beloning. Dat veronderstelt een zekere mate van ondergeschiktheid. Een arbeidsovereenkomst is een zogenoemd consensueel contract. De wettelijk vereiste toestemming kan schriftelijk of mondeling worden gegeven. Voorts wordt ingevolge onderdeel 2 van artikel 1, onderdeel b, onder werkgever verstaan degene jegens wie een ander zich bij een – andere – overeenkomst die bij algemene maatregel van bestuur gelijk is gesteld met een arbeidsovereenkomst, verbindt tot het verrichten van bij die maatregel aangewezen arbeid. Daartoe is bij besluit van 25 oktober 1979, Stb. 573, met een arbeidsovereenkomst gelijkgesteld de overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten in het beroep van artiest of musicus. Bij besluit van 27 augustus 1992, Stb. 478, wordt voorts met een arbeidsovereenkomst gelijkgesteld een overeenkomst, waarbij een natuurlijk persoon zich verbindt tegen beloning persoonlijk enkele diensten te verrichten dan wel een bepaald werk tot stand te brengen, en die betrekking heeft op arbeid die gewoonlijk in loondienst wordt verricht.

Ten slotte vermeld ik – volledigheidshalve – dat voor de toepassing van de Wabw ingevolge onderdeel 3 ook werkgever is degene jegens wie een ander als arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld, indien op deze terbeschikkingstelling hoofdstuk III, afdeling 2, § 4 (inzake het ter beschikking stellen van arbeidskrachten), van de Arbeidsvoorzieningswet van toepassing is.

Andere arbeidsverhoudingen dan de hiervoor bedoelde vallen buiten het bereik van de Wabw en dus buiten artikel 250bis, eerste lid, onderdeel 3.

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