

Vergaderjaar 1996–1997

25 437

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod)

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I Wetsvoorstel

1. De considerans luidde: Alzo Wij in overweging hebben genomen dat het wenselijk is om het algemene bordeelverbod op te heffen en te vervangen door een verbod van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en van prostitutie door minderjarigen en in verband daarmee het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Burgerlijk Wetboek en enige wetten te wijzigen;

2. Artikel I, onderdelen A tot en met E, luidde:

A

In de artikelen 71, onderdeel 3°, en 77d, tweede lid, wordt «250ter» telkens vervangen door: 250b.

B

Artikel 248ter wordt vervangen door: artikel 248a.

C

Artikel 250bis wordt vervangen door:

Artikel 250a

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:

1°. 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 beweegt hem of haar uit de opbrengst van seksuele handelingen van die ander te bevoordelen;

2°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander, indien die ander minderjarig is.

2. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

1°. de minderjarige de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;

2°. geweld of een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.

D

Na verlettering van artikel 250ter tot artikel 250b wordt artikel 250b, eerste lid, als volgt gewijzigd:

1. In de onderdelen 1° en 3° wordt na «tot prostitutie brengt» onderscheidenlijk «in de prostitutie belandt» telkens ingevoegd: of in de prostitutie houdt onderscheidenlijk of wordt gehouden.

2. Na onderdeel 3° wordt een nieuw onderdeel 4° ingevoegd, luidende:

4°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de prostitutie van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander onder de onder 1° genoemde omstandigheden tot die prostitutie is gebracht of in de prostitutie wordt gehouden.

E

Artikel 251 wordt als volgt gewijzigd:

a. In het eerste lid wordt «242–247» onderscheidenlijk «248ter–250ter» vervangen door: 242 tot en met 247 onderscheidenlijk 248a tot en met 250b.

b. In het tweede lid wordt «248ter–250ter» vervangen door: 248a tot en met 250b.

3. De onderdelen H en I van artikel I waren oorspronkelijk de onderdelen F en G.

4. Artikel II, onderdeel B, luidde: In artikel 551, eerste lid, wordt «248ter» onderscheidenlijk «250bis» onderscheidenlijk «250ter» vervangen door: 248a onderscheidenlijk 250a onderscheidenlijk 250b.

5. Artikel III luidde: In artikel 310, vierde lid, van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek wordt «250ter» vervangen door: 250b.

6. Artikel V luidde:

In artikel 56, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de rechterlijke organisatie vervallen «432–434» en de komma daarna.

II Memorie van toelichting

Opmerking vooraf: de wijzigingen die voortvloeien uit de redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn niet aangegeven.

1. Onderdeel 3, tweede alinea, laatste volzin luidde:

Gemeenten treden slechts bestuurlijk op tegen bordelen wanneer de openbare orde wordt verstoord of wordt gehandeld in strijd met voorschriften op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu, veiligheid en volksgezondheid.

2. Onderdeel 4, eerste alinea, vierde volzin luidde:

Ik ben van oordeel dat de centrale overheid in dezen een sturende taak heeft, voor zover het gaat om de totstandkoming van beleid en wetgeving op het terrein van het strafrecht en vreemdelingenrecht, maar dat overigens de publieke bemoeienis met prostitutie moet worden overgelaten aan de gemeenten.

3. Onderdeel 4, tweede alinea, vijfde volzin luidde:

Daaraan wordt ook deelgenomen door vertegenwoordigers van mijn departement.

4. Onderdeel 4, voorlaatste alinea, laatste volzin, luidde:

Binnen de grenzen van vrijheid en zelfbeschikking dienen exploitant en prostitué(e) zelf te beslissen over de aard van hun onderlinge rechtsverhouding.

5. Onderdeel 5 luidde:

5. Strafbaarstelling van bepaalde vormen van exploitatie van prostitutie

Het voorgestelde artikel 250a Sr. komt in de plaats van de artikelen 250bis en 432 aanhef en onder 3° Sr. Het stelt strafbaar een aantal vormen van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en van prostitutie waarbij minderjarigen zijn betrokken.

Het voorgestelde eerste lid, onderdeel 1°, en het tweede lid komen vrijwel overeen met het in

wetsvoorstel 21 027 voorgestelde artikel 250bis, tweede lid, onderdeel 1°, en derde lid.

Het voorgestelde eerste lid, onderdeel 2°, heeft een ruimere werking dan onderdeel 2° van het tweede lid van het aanvankelijk voorgestelde artikel 250bis. Zowel de oude als de nieuwe bepaling stelt strafbaar de exploitatie van prostitutie waarbij een minderjarige is betrokken. In het oude voorstel werd strafbaar gesteld degene die de minderjarige beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen te bevoordelen, indien die ander minderjarig is. Bij nader inzien vindt ik deze omschrijving te eng. Strafrechtelijk optreden tegen exploitatie van prostitutie door minderjarigen kan beter worden geëffectueerd, indien strafbaar wordt gesteld het opzettelijk voordeel trekken uit seksuele handelingen van een minderjarige (vgl. artikel 432, onderdeel 3°, Sr. inzake soutenance). In deze delictsomschrijving is het bestanddeel opzet opgenomen. Dat is nodig, omdat zonder deze toevoeging ook onachtzaam handelen onder de delictsomschrijving zou vallen, in tegenstelling tot onderdeel 1°, het aanvankelijke onderdeel 2° onderscheidenlijk artikel 432, onderdeel 3°, waarin het opzet reeds is besloten in de delictsomschrijving (dwingt/beweegt onderscheidenlijk als souteneur voordeel trekken). Het opzet dient gericht te zijn op het voordeel trekken, niet op de minderjarigheid. Voordeel van deze delictsomschrijving is dat niet het bewijs zal behoeven te worden geleverd dat de minderjarige is bewogen door degene die voordeel geniet. Het is voldoende om te bewijzen dat de dader opzettelijk voordeel trekt uit de seksuele handelingen van de minderjarige. Ik meen dat deze verruiming wenselijk is met het oog op de strijd tegen seksueel misbruik van minderjarigen.

Dit onderdeel ziet – ter vermindering van elk misverstand op dit punt – niet op de prostituant die seksuele handelingen pleegt met een minderjarige. Het plegen van seksuele handelingen met jeugdigen is voor zover in dezen van belang strafbaar gesteld in de artikelen 245 en 247 Sr. Degene die – kort gezegd – seks heeft met een persoon tussen 12 en 16 jaren is strafbaar, zij het dat zulks alleen op klachte vervolgbaar is. Dit geldt dus ook wanneer het een

persoon van die leeftijd betreft die zijn of haar diensten van seksuele aard aanbiedt. In dit verband kan de vraag worden opgeworpen of er aanleiding is om dit klachtvereiste in het kader van effectief strafrechtelijk optreden tegen jeugdprostitutie te laten vervallen. Redengeving daarvoor zou zijn dat jeugdprostitutie geen gewone seks is, en derhalve ambtshalve vervolging daarvan mogelijk zou moeten zijn. Voordeel daarvan zou bovendien kunnen zijn dat hierdoor wellicht beter kan worden opgetreden tegen sekstourisme, omdat alsdan voor de vervolgbaarheid van een Nederlander die in den vreemde seks heeft met een jeugdige prostitué(e), niet behoeft te worden nagegaan of in het betrokken land een uitdrukkelijke wens tot vervolging door of ten behoeve van het slachtoffer is gedaan. Aan de andere kant komt het klachtvereiste niet alleen voor in genoemde artikelen, maar ook in artikel 248ter Sr. en is er – zoals ook is gebleken tijdens het algemeen overleg op 29 juni 1995 over de evaluatie van de zedelijkheids-wetgeving (Kamerstukken II, 1994–1995, 24 131, nr 2) – aanleiding het klachtvereiste bij zedendelicten in een breder kader te plaatsen. Het gaat hier immers steeds om het vinden van het juiste evenwicht tussen de bescherming van slachtoffers van zedendelicten en het recht op seksuele zelfbeschikking. Ik heb in dat overleg nader onderzoek naar het functioneren van het klachtvereiste toegezegd. Bij afweging van de betrokken belangen geef ik er de voorkeur aan om de eventuele wenselijkheid van het aanbrengen van wijzigingen in het klachtvereiste te laten afhangen van de uitkomsten van dat nader onderzoek.

De voorgestelde wijzigingen van artikel 250ter (in het wetsvoorstel verletterd tot 250b) inzake mensenhandel zijn nieuw. Zij zijn opgenomen naar aanleiding van het advies van het OM over het wetsvoorstel. Daarin heeft het openbaar ministerie op vier punten gewezen. (1) Het voorgestelde artikel 250a is overbodig naast het huidige artikel 250ter inzake mensenhandel, omdat laatstgenoemd artikel ingevolge de jurisprudentie mede omvat iemand onvrijwillig houden in de prostitutie. (2) Het wetsvoorstel strookt niet met de bedoeling van de wetgever, zoals in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. Straffbaar zijn

immers gesteld vormen van onvrijwillige afdracht van de opbrengst van prostitutie en daarmee bevoordeling van de verdachte uit de opbrengst van het onvrijwillig afgedragene. In de toelichting wordt evenwel vermeld dat het gaat om strafbaarstelling van exploitatie van onvrijwillige prostitutie. (3) Het voorstel legt een zware bewijslast op het openbaar ministerie (bevoordeling; uit opbrengst van seksuele handelingen; opbrengst onder dwang e.d. afgestaan). (4) Het is de vraag of achtergrondddaders – d.w.z. zij die voordeel trekken uit de prostitutie, terwijl zij weten of moeten vermoeden dat een ander dwang uitoefent, onder het bereik van de bepaling vallen. Het OM stelt voor artikel 250ter aan te vullen en voorts een nieuwe bepaling op te nemen die het handelen van achtergrondddaders strafbaar stelt.

Ik ben van oordeel dat er, mede gelet op de wetsgeschiedenis, behoefte bestaat aan handhaving van de strafbaarstelling van exploitatie van onvrijwillige prostitutie zoals geformuleerd in artikel 250a, onderdeel 1°. Daarbij ga ik ervan uit dat de bewijslast ten aanzien van de drie elementen, te weten bevoordeling, opbrengst afkomstig van prostitutie en gedwongen afdracht, in essentie niet veel anders ligt dan het bewijs van een van de elementen van onvrijwilligheid in artikel 250ter, eerste lid, onderdeel 1°. In beide gevallen zal in de regel het bewijs mede gebaseerd zijn op de getuigenis van het slachtoffer.

Met het OM ben ik van mening dat het wenselijk is dat uitdrukkelijk strafbaar wordt gesteld het houden en doen houden van een persoon in de prostitutie onder de in artikel 250ter, eerste lid, onderdeel 1° genoemde omstandigheden. Daartoe zijn de onderdelen 1° en 3° aangevuld. Denkbaar zou zijn om deze aanvullingen op te nemen in artikel 250a, dat exploitatie van onvrijwillige prostitutie strafbaar stelt. Nu artikel 250ter in de praktijk reeds in deze ruime zin wordt

uitgelegd, geef ik de voorkeur aan om deze uitbreiding in dit artikel op te nemen.

Daar het niet volstrekt zeker is of met behulp van deelnemingsconstructies in voldoende mate effectief kan worden opgetreden tegen achtergrondddaders, neem ik de suggestie van het OM over om hun activiteiten afzonderlijk strafbaar te stellen (nieuw onderdeel 4° van artikel 250b).

Het voorgestelde artikel 250a en de voorgestelde wijzigingen in artikel 250b vormen te zamen een goed instrumentarium voor een effectieve bestrijding van strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie en de daarmee nauw samenhangende mensenhandel.

Scheiding van geoorloofde en niet geoorloofde vormen van exploitatie van prostitutie maken een gericht bestuurlijk en strafrechtelijk optreden mogelijk. Een scheiding zal bovendien een decriminogene werking hebben en het prostitutie-wezen kunnen ontdoen van criminele randverschijnselen zoals drugs-criminaliteit en vuurwapenhandel. Legalisering van de prostitutie-branchen zal kunnen leiden tot een scheiding tussen prostitutiebedrijven en de (georganiseerde) criminaliteit, omdat de branchen transparanter, meer stuurbaar en controleerbaar wordt.

Anders dan mijn toenmalige ambtsvoorganger Hirsch Ballin acht ik het niet nodig om overtredingen van gemeentelijke prostitutievoorschriften te voorzien van sancties uit het misdrijvenstrafrecht (zie het in wetsvoorstel 21 027 voorgestelde artikel 250bis, eerste lid, onderdelen 1° en 2°). Ik meen dat de naleving van gemeentelijke voorschriften primair en in de meeste gevallen ook in voldoende mate door middel van het bestuurlijk instrumentarium kan worden verzekerd. Daarnaast kan zo nodig een boete uit het overtredingenstrafrecht worden opgelegd.

Het spreekt vanzelf dat voldoende capaciteit bij politie, gemeentelijke autoriteiten en openbaar ministerie aanwezig moet zijn om bestuurlijk en strafrechtelijk op te treden tegen vormen van prostitutie die in strijd zijn met de in de artikel 250a en 250b Sr. neergelegde verboden en/of met de gemeentelijke voorschriften. Evenals is geschied ten aanzien van de aanpak van mensenhandel zal ik bevorderen dat een handleiding van de collegevergadering van Procureurs-Generaal inzake prostitutie tot stand komt.

Intussen moet men niet de illusie koesteren dat illegale exploitatie van prostitutie geheel zal kunnen worden uitgebannen. De omvang van een illegaal circuit zal enerzijds afhangen van de economische aantrekkelijkheid van een bedrijfsvoering die in overeenstemming is met de geldende voorschriften, en anderzijds van daadwerkelijke handhaving van deze voorschriften. Ik kom hierop nog terug in onderdeel 6.

6. Onderdeel 6, laatste alinea, vijfde volzin luidde:

Ik onderschrijf weliswaar de primaire doeleinden van een dergelijk voorstel – het voorkomen dat personen uit niet-EU-landen, die veelal verkeren in een economisch afhankelijke positie, het slachtoffer worden van mensenhandel –, maar ben van oordeel dat die doeleinden ook en beter langs andere wegen kunnen worden bereikt.

7. Onderdeel 9 luidde:

9. Artikelsgewijze toelichting

Na het algemene gedeelte van deze toelichting kan deze toelichting zeer kort zijn.

Voorgesteld wordt om de aanduiding van de artikelen 248ter, 250bis en 250ter te moderniseren door verlettering tot 248a, 250a en 250b.