

Vergaderjaar 1996–1997

**25 437**

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

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 december 1996 en het nader rapport d.d. 27 juni 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 18 september 1996, no.96.004566, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod).*

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 18 september 1996, no. 96.004566, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies gedateerd, 20 december 1996, no. WO3.96.044, moge ik U hierbij aanbieden.

*1. In paragraaf 5 van de toelichting wordt ingegaan op het advies van het College van Procureurs-Generaal over het concept-wetsvoorstel intrekking absoluut bordeelverbod (advies van 22 maart 1996, kenmerk C96-271). Daarin wordt gesteld dat artikel I, onderdeel C, (artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (WvS)) overbodig is naast het geldende artikel 250ter WvS inzake mensenhandel, omdat het laatstgenoemde artikel ingevolge de jurisprudentie mede omvat iemand onvrijwillig houden in de prostitutie. De minister geeft aan dat zij van oordeel is dat er, mede gelet op de wetsgeschiedenis, behoefte bestaat aan handhaving van de strafbaarstelling van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, zoals geformuleerd in artikel 250a, eerste lid, onderdeel 1°.*

*Naar het oordeel van de Raad van State zijn de inhoudelijke verschillen tussen de bepalingen onvoldoende duidelijk. Artikel 250a WvS heeft ten doel de strafbaarstelling van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie en van de prostitutie van minderjarigen. Artikel 250ter WvS (250b in het wetsvoorstel) regelt de strafbaarstelling van mensenhandel. De delictsomschrijvingen van beide bepalingen lijken echter in weerwil van de wijze waarop zij in de toelichting zijn aangeduid naar hun strekking dezelfde materie te betreffen, nu in het nieuwe artikel 250b WvS in meerdere onderdelen het begrip prostitutie centraal wordt gesteld, terwijl dat begrip in artikel 250a niet met zoveel woorden voorkomt. Het verdient aanbeveling in de toelichting nader uiteen te zetten waarin en op grond waarvan de desbetreffende bepalingen zich van*

*elkaar onderscheiden. Dit is temeer wenselijk daar in de toelichting de indruk wordt gewekt dat er, naast de wetsgeschiedenis, nog andere motieven een rol spelen.*

*Zo nodig dient de redactie van de bepalingen te worden aangescherpt.*

*2. In artikel I, onderdeel C (artikel 250a) wordt het begrip «seksuele handelingen» geïntroduceerd. Naar de mening van de Raad behoeft de opbrengst van dergelijke handelingen niet per definitie te worden gelijkgesteld met opbrengst uit prostitutie, aangezien dergelijke handelingen denkbaar zijn zonder dat sprake is van prostitutie of het plegen van ontucht met derden. De Raad beveelt dan ook aan in de wettekst het begrip «seksuele handelingen» te preciseren of te vervangen door een ondubbelzinnige term.*

*3. In artikel I, onderdeel C (artikel 250a) wordt in het eerste lid, onderdeel 1°, gesproken van «hem of haar uit de opbrengst van seksuele handelingen van die ander te bevoordelen». In het eerste lid, onderdeel 2°, is evenwel sprake van de ruimere begripsomschrijving «uit seksuele handelingen van een ander voordeel trekt». De Raad beveelt aan de bepalingen met elkaar in overeenstemming te brengen. Bij handhaving van de thans voorgestelde terminologie dient in de toelichting het verschil in formulering in de beide bepalingen te worden gemotiveerd.*

1, 2 en 3. In onderdeel 1 van zijn advies wijst de Raad op de overeenkomsten en de verschillen tussen het voorgestelde artikel 250a en het gewijzigde artikel 250b (oud ter). Naar het oordeel van de Raad verdient het aanbeveling om in de toelichting nader uiteen te zetten waarin en op grond waarvan de desbetreffende bepalingen zich van elkaar onderscheiden.

In onderdeel 2 wijst de Raad er op dat in artikel 250a het begrip «seksuele handelingen» en in artikel 250b het begrip «prostitutie» wordt gebruikt. De Raad beveelt aan het begrip «seksuele handelingen» te preciseren of te vervangen door een ondubbelzinnige term.

In onderdeel 3 beveelt de Raad aan de term «hem of haar uit de opbrengst van seksuele handelingen van die ander te bevorderen» (oorspronkelijke artikel 250a, eerste lid, onderdeel 1°) en de term «uit seksuele handelingen van een ander voordeel trekt» (oorspronkelijke artikel 250a, eerste lid, onderdeel 2°) met elkaar in overeenstemming te brengen, althans bij handhaving van die termen het verschil in motivering nader te motiveren.

De opmerkingen van de Raad zijn voor mij aanleiding geweest de redactie van beide bepalingen te heroverwegen.

De aanvankelijk voorgestelde artikelen 250a en 250b beoogden beide te voorkomen dat een persoon zich tegen zijn wil beschikbaar stelt tot het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met derden dan wel dat een minderjarige zich daartoe beschikbaar stelt. Het oogmerk van beide bepalingen is hetzelfde, de invalshoek verschilt iets. Het bestaande artikel 250ter stelt strafbaar enige als mensenhandel te kwalificeren handelingen: kort gezegd iemand tegen zijn wil brengen in de prostitutie. Het aanvankelijk voorgestelde – aan eerdere wetsvoorstellen ontleende – artikel 250a, eerste lid, onderdeel 1°, stelde strafbaar degene die iemand dwingt hem uit de opbrengst van diens seksuele handelingen te bevorderen, en stelde dus strafbaar enige vormen van exploitatie van onvrijwillige prostitutie. De opmerkingen van de Raad, welke zijn geïnspireerd op een advies van het openbaar ministerie over een concept-wetsvoorstel, leiden tot de vraag of er naast een reeds ruim geïnterpreteerd en – zoals aanvankelijk voorgesteld – aangevuld artikel 250ter (niet alleen het brengen in de prostitutie maar ook het houden daarin) nog behoefte bestaat aan een afzonderlijke bepaling waarin de onvrijwillige afdracht van de opbrengst van seksuele handelingen centraal staat. In het oorspronkelijk wetsvoorstel was ervoor gekozen voort te gaan op reeds ingeslagen en begaanbaar gebleken wegen, d.w.z. strafbaarstelling van mensenhandel én strafbaarstelling van een aantal ongeoorloofde vormen van exploitatie van prostitutie (gegoten in strafbaarstelling van onvrijwillige afdracht van de opbrengst uit seksuele handelingen). Ik meen dat nog steeds verdedigbaar is om deze twee sporen te blijven volgen, maar erken tegelijkertijd dat de strafrechtspraak bij de bestrijding van seksuele uitbuiting uit de voeten kan met één bepaling. In dat licht is het beter dat wordt volstaan met één bepaling die ziet op het in de prostitutie brengen en houden.

De optie voor één bepaling leidt tot een keuze tussen de begrippen prostitutie en seksuele handelingen. Het begrip prostitutie wordt niet in de wet gedefinieerd. Daaronder wordt wel verstaan het zich beschikbaar stellen tot het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met een derde. Ik stel voor deze laatste omschrijving op te nemen in het nieuwe artikel 250a.

In het nieuw voorgestelde artikel 250a komt de term «hem of haar uit de opbrengst van seksuele handelingen van die ander te bevoordelen» niet meer voor.

*4. Ingevolge artikel I, onderdeel G, wordt artikel 453, eerste lid, WvS gewijzigd. De Raad ontgaat de relatie tussen deze wijziging en het doel van het wetsvoorstel, zoals dat blijkt uit de considerans. Wanneer de wijziging inhoudelijk samenhangt met de opheffing van het algemeen bordeelverbod, dan dient de considerans daarvan blijk te geven. Wanneer een dergelijke samenhang ontbreekt, dan dient de wijziging niet te worden opgenomen in het wetsvoorstel.*

*In dit verband verwijst het college tevens naar aanwijzing 118 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).*

*Een opmerking van dezelfde strekking geldt ten aanzien van de wijziging ingevolge artikel I, onderdeel F, waardoor de artikelen 432, 433 en 434 WvS komen te vervallen. De reden hiervoor is dat aan afzonderlijke strafbaarstelling van bedelarij, landloperij en souterij geen behoefte meer bestaat (paragraaf 7 van de toelichting). De Raad ziet geen verband tussen de opheffing van het algemeen bordeelverbod en het vervallen van de strafbaarstelling van bedelarij en landloperij. Het college beveelt aan de reikwijdte van het wetsvoorstel te beperken tot de opheffing van het algemeen bordeelverbod dan wel de considerans van het wetsvoorstel aan te vullen.*

4. In onderdeel 7 van de memorie van toelichting is uiteengezet dat in het wetsvoorstel zijn opgenomen enige voorstellen uit het ingetrokken wetsvoorstel 18 202 (kamerstukken II, 1983–1984, 18 202). Die voorstellen hielden verband met het in dat wetsvoorstel vervatte voorstel tot afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting. Het voorstel tot afschaffing van die straf en enige daarmee rechtstreeks verband houdende voorstellen zijn thans neergelegd in het bij de Eerste Kamer aangehangige voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet (kamerstukken II, 1994–1995, 24 263). Een ander deel van de voorstellen uit wetsvoorstel 18 202 is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. Nu deze voorstellen geen verband houden met het voorstel tot afschaffing van het bordeelverbod, is de considerans van het wetsvoorstel aangepast.

*5. Ingevolge artikel I, onderdeel G, wordt artikel 453, eerste lid, WvS gewijzigd in die zin dat het zich in kennelijke staat van dronkenschap bevinden op de openbare weg nu ook kan worden bestraft met hechtenis van ten hoogste twaalf dagen. De bestaande bestraffing omvat een geldboete van de eerste categorie. Voorts komen het tweede tot en met vierde lid van artikel 453 WvS te vervallen.*

*De vraag rijst waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor één strafregime, terwijl nu diverse gradaties in bestraffing gelden (tweede tot en met vierde lid). In de toelichting dient hiervoor een motivering te worden gegeven.*

5. De Raad vraagt om verduidelijking van de wijziging van artikel 453 van het Wetboek van Strafrecht.

De memorie van toelichting is aangevuld met de toelichting op deze wijziging, zoals verwoord in de toelichting op dat voorstel in wetsvoorstel 18 202.

*6. In artikel VI wordt de omschrijving van een onderdeel uit het strafregister gewijzigd (artikel 4, eerste lid, onderdeel a, onder 2, van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag). Hierdoor komt de toevoeging «of verrichten van onbetaalde arbeid» als criterium voor opname in het strafregister te vervallen. De toelichting vermeldt niets over de reden van het vervallen van dat criterium. Het verdient aanbeveling in de toelichting hieromtrent een motivering op te nemen.*

In de toelichting zal worden vermeld dat de voorgestelde wijziging voortvloeit uit de schrapping van de artikelen 432 tot en met 434 en de afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting.

*7. In paragraaf 5 (slot) van de toelichting wordt ingegaan op de scheiding van geoorloofde en ongeoorloofde vormen van exploitatie van prostitutie waardoor een gericht bestuurlijk en strafrechtelijk optreden mogelijk wordt gemaakt. Vervolgens wordt door de minister gesteld dat het vanzelf spreekt dat voldoende capaciteit bij politie, gemeentelijke autoriteiten en openbaar ministerie aanwezig moet zijn om bestuurlijk en strafrechtelijk op te treden.*

*Niet duidelijk is op welke wijze en op welke termijn de regering verwacht in deze «voldoende capaciteit» te kunnen voorzien. In de toelichting dient dan ook concreet te worden aangegeven of voor de handhaving extra financiële en personele middelen ter beschikking zullen worden gesteld.*

*Voorts wordt in het eerdergenoemde advies van het College van Procureurs-Generaal aan de Minister van Justitie in overweging gegeven een (model-)handhavingsarrangement op te stellen. Dit in verband met de noodzaak van zedencontroles en controles op naleving van de vergunningsvoorwaarden waarvoor extra capaciteit benodigd zal zijn.*

*Het verdient aanbeveling in de toelichting aan te geven of een dergelijk handhavingsarrangement zal worden opgesteld.*

7. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad zal in de toelichting worden vermeld op welke wijze zal worden verzekerd dat het beleid dat door de onderhavige voorstellen ten aanzien van de exploitatie van prostitutie wordt mogelijk gemaakt, wordt uitgevoerd, en de voorgestelde regelgeving wordt gehandhaafd. Overeenkomstig het advies van het openbaar ministerie zal er een zogenoemd handhavingsarrangement worden opgesteld.

*8. In paragraaf 6 van de toelichting wordt aangegeven dat gepoogd moet worden de omvang van het circuit van illegale prostitué(e)'s te reduceren. Hiertoe zijn drie stappen aangegeven. De tweede stap is, zo wordt in de toelichting gesteld, dat gemeenten in hun gemeentelijke voorschriften zullen moeten opnemen dat het niet toegestaan is dat illegale prostitué(e)'s werkzaam zijn in prostitutiebedrijven.*

*De Raad merkt op dat door middel van de memorie van toelichting niet kan worden geregeld wat gemeentebesturen in hun gemeentelijke voorschriften moeten opnemen. In dit verband rijst dan ook de vraag waarom in het wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen als was voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 250, 250bis en 250ter WvS (kamerstukken II 1991/92, 21 027, nr.10). Ingevolge artikel II, onderdeel A, (artikel 250bis, eerste lid, onderdeel 3) van dit voorstel geldt een verbod van exploitatie van prostitutie ten aanzien van personen voor wier arbeid hier te lande een tewerkstellingsvergunning als bedoeld in de Wet arbeid buitenlandse werknemers is vereist.*

*In de toelichting dient te worden gemotiveerd waarom deze bepaling niet is opgenomen in het wetsvoorstel.*

8. In de model-verordening van de VNG zal het voorschrift worden opgenomen dat het niet is toegestaan dat illegale prostitué(e)'s werkzaam zijn in prostitutiebedrijven. Bij de opstelling van die verordening is ook mijn departement betrokken. Het feit dat dit voorschrift in die modelverordening zal worden opgenomen wijst erop dat de gemeenten de aan dit voorschrift ten grondslag liggende beleid zullen ondersteunen. Ik ben van oordeel dat op die wijze in voldoende mate is verzekerd dat gemeenten dit voorschrift zullen opnemen in de aan exploitanten van prostitutiebedrijven af te geven vergunningen voor de exploitatie van zo'n bedrijf.

In de toelichting is uiteengezet dat een meerderheid van de Eerste Kamer zich destijds niet kon verenigen met het voorstel dat in het Wetboek van Strafrecht een verbod zou worden opgenomen van exploitatie van prostitutie ten aanzien van personen voor wier arbeid hier te lande een tewerkstellingsvergunning als bedoeld, in de Wet arbeid buitenlandse werknemers was vereist (kamerstukken II, 1991–1992, 21 027, nr. 10). Reeds om die reden acht ik het niet zinvol om opnieuw met dit voorstel te komen. Het voorstel is ook niet nodig, omdat naar mijn oordeel de doeleinden die met het voorstel worden beoogd – voorkomen dat personen uit niet-EU-landen, die veelal verkeren in

een economisch afhankelijke positie, het slachtoffer worden van mensenhandel –, ook en beter door middel van het in onderdeel 6 van de memorie van toelichting vermelde meersporenbeleid kan worden bereikt.

*9. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

10. Niet naar aanleiding van het advies van de Raad wordt voorgesteld om in de artikelen 245 en 247 van het Wetboek van Strafrecht het klachtvereiste te laten vervallen ten aanzien van het plegen van seksuele handelingen jegens een persoon tussen de twaalf en zestien jaren, die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Voor de overwegingen die aan dit voorstel ten grondslag liggen, verwijs ik naar onderdeel 5 van de memorie van toelichting.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde, overeenkomstig het bovenstaande, gewijzigde voorstel van wet en de daarbij behorende gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 december 1996, no.W03.96.0444 met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In artikel I, onderdeel B, «Artikel 248ter wordt vervangen door: artikel 248a» vervangen door: Artikel 248ter wordt verletterd tot: artikel 248a.
- In artikel II, onderdeel B, tevens de in artikel 551, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht genoemde reeks artikelen «92-96» en «97a-98c» vervangen door: 92 tot en met 96, respectievelijk: 97a tot en met 98c (aanwijzing 65 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel V, tevens de in artikel 56, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de rechterlijke organisatie genoemde reeks artikelen «465-467» (gelet op aanwijzing 65 Ar) vervangen door: 465 tot en met 467.

*Memorie van toelichting*

- In de toelichting steeds aanwijzing 219, tweede lid, Ar in acht nemen en «Kamerstukken» vervangen door: kamerstukken.
- In paragraaf 2 de verwijzing naar «eerdere wetgeving» steeds vervangen door: eerdere wetsvoorstellen.
- In paragraaf 2 bij het aanhalen van een regeling zonder citeertitel aanwijzing 87 Ar in acht nemen.
- In paragraaf 2 bij het aanhalen van een regeling met citeertitel aanwijzing 86 Ar in acht nemen.
- In paragraaf 5 de aanduiding «OM» de eerste maal voluit vermelden.
- Aan het slot van paragraaf 5 (laatste alinea) de aanduiding «met de geldende voorschriften» vervangen door: met de komende voorschriften.
- In paragraaf 6 de aanduiding «EU» de eerste maal voluit vermelden.