

Vergaderjaar 1996–1997

25 437

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN

1. Inleiding

In mijn brief van 31 maart 1995 heb ik aangekondigd het voornemen te hebben de totstandkoming van een wijziging van artikel 250bis Sr. te bevorderen, strekkende tot opheffing van het in dat artikel neergelegde algemene bordeelverbod en dit te vervangen door strafbaarstelling van vormen van exploitatie van prostitutie waarbij geweld, misbruik van overwicht of misleiding dan wel minderjarigen zijn betrokken (kamerstukken II, 1994–1995, 23 900 VI, nr. 19 en kamerstukken I, 1994–1995, 21 027, nr. 238). Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van dit voornemen. De voorgestelde wetgeving heeft vier hoofddoelstellingen:

1. beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie;
2. verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
3. bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
4. bescherming van de positie van prostitué(e)'s;

Deze doeleinden worden als volgt verwezenlijkt.

Als gevolg van de opheffing van het algemene bordeelverbod en de legalisering van exploitatie van vrijwillige prostitutie zal de overheid het prostitutiewezen beter kunnen sturen en reguleren. Gemeenten kunnen daartoe een gemeentelijk vergunningenbeleid voeren. Decriminalisering van exploitatie van prostitutie kan de prostitutie ontdoen van criminele randverschijnselen.

Strafbaarstelling van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en verhoging van de sancties maken een effectiever strafrechtelijk optreden daartegen mogelijk.

De afzonderlijke strafbaarstelling van het voordeel trekken uit seksuele handelingen van een minderjarige levert een bijdrage aan de bestrijding van seksueel misbruik van minderjarigen.

Regulering van de exploitatie van prostitutie en het aanbrengen van een scheiding tussen verboden en niet verboden vormen van die exploitatie zullen de rechtspositie en de werkomstandigheden van de prostitué(e) verbeteren.

Door de voorgestelde wijziging zal de wet in overeenstemming worden gebracht met de werkelijkheid.

¹ Een advies van de Adviescommissie Wetgeving OM is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de schrapping van de delicten landloperij, bedelarij en soutenage.

2. Voorgeschiedenis

De kern van het onderhavige wetsvoorstel, de opheffing van het algemene bordeelverbod en de strafbaarstelling van vormen van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en van prostitutie door jeugdigen, was reeds opgenomen in eerdere wetsvoorstellen. Aan die voorstellen zijn bij gelegenheid van de behandeling daarvan zowel van de zijde van de beide Kamers der Staten-Generaal als van de zijde van de regering reeds uitvoerige beschouwingen gewijd. Daarbij is gebleken dat schrapping van het algemene bordeelverbod en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid van het voeren van een actief gemeentelijk vergunningenbeleid bij een meerderheid van de beide Kamers onomstreden was. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat het wetsvoorstel op brede steun in het parlement zal kunnen rekenen.

Ik zal nu kort op die wetsgeschiedenis ingaan.

Bij koninklijke boodschap van 20 december 1983 is onder verantwoordelijkheid van mijn toenmalige ambtsvoorganger Korthals Altes een wetsvoorstel ingediend, houdende afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting benevens wijziging van de strafbepaling betreffende souteneurschap (kamerstukken II, 1983-1984, 18 202, nrs. 1-3). In het regeringsvoorstel werd aanvankelijk onder schrapping van artikel 432 Sr (strafbepaling inzake bedelarij, landloperij en souteneurschap), welke schrapping verband hield met afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting, na artikel 250bis een nieuw artikel 250ter inzake souteneurschap voorgesteld, luidende: *hij die als souteneur een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt hem uit de opbrengst van diens sexuele handeling te bevoordelen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste achttien maanden of geldboete van de vierde categorie.*

Naar aanleiding van daartoe strekkende vragen en opmerkingen van de zijde van de Tweede Kamer heeft de regering zich vanwege de nauwe samenhang tussen de in het voorstel strafbaar gestelde gedragingen van de souteneur en het in artikel 250bis neergelegde bordeelverbod bezonnen op laatstgenoemde bepaling (kamerstukken II, 1985-1986, 18 202, nr. 5, blz. 3 e.v.).

Uitkomst van die nadere bezinning was dat bij nota van wijziging van 24 september 1985 onder schrapping van het aanvankelijk voorgestelde artikel 250ter een nieuw artikel 250bis werd voorgesteld: *degene die een ander door geweld of 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 zijn of haar seksuele handelingen te bevoordelen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste achttien maanden of geldboete van de vierde categorie.* Deze wijziging berustte op overwegingen die verband hielden met consistentie van de wetgeving, op de overweging dat het wenselijk was dat gemeenten in de gelegenheid zouden worden gesteld een eigen prostitutiebeleid te voeren en op de wens (buitenlandse) prostitué(e)'s een betere bescherming te bieden. Vanaf dat moment heeft bij de behandeling van wetsvoorstel 18 202 alle aandacht zich gericht op het voorstel tot wijziging van artikel 250bis (opheffing van het absolute bordeelverbod). De mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer werd opgeschort in afwachting van een wetsvoorstel dat was aangekondigd tijdens een uitgebreide commissievergadering van de vaste commissie voor het emancipatie-

beleid op 1 februari 1988 (handelingen II, 1987–1988, u.c.v. nr. 32). In die u.c.v. heeft mijn voornoemde ambtsvoorganger wetgeving in het vooruitzicht gesteld, strekkende tot verhoging van de strafmaat in het toen geldende artikel 250ter (mensenhandel) en in het voorgestelde artikel 250bis. Een wetsvoorstel, houdende wijziging van de artikelen 250bis en 250ter van het Wetboek van Strafrecht, is bij koninklijke boodschap van 11 februari 1989 ingediend (kamerstukken II, 1988–1989, 21 027). De daarin voorgestelde wijziging van het in wetsvoorstel 18 202 voorgestelde nieuwe artikel 250bis kreeg daarmee het karakter van een novelle (in artikel II van wetsvoorstel 21 027 werd voorgesteld dat, indien wetsvoorstel 18 202 wet wordt, het daarin voorgestelde artikel 250bis wordt vervangen door een nieuw artikel 250bis).

Het nieuwe artikel 250bis, zoals dat na – door mijn toenmalige ambtsvoorganger Hirsch Ballin op 11 december 1990 ingediende – nota van wijziging kwam te luiden, luidde als volgt:

1. *Hetzij met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren en geldboete van de vijfde categorie, hetzij met één van deze straffen 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 feitelijk verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen te bevoordelen;*
 - 2° *degene die een ander beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen te bevoordelen, indien die ander minderjarig is.*
2. *De schuldige wordt gestraft met hetzij een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren en geldboete van de vijfde categorie, hetzij met één van deze straffen, 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.*

Vervolgens heeft mijn toenmalige ambtsvoorganger Hirsch Ballin bij tweede nota van wijziging van 21 februari 1992 het voorgestelde artikel 250bis aangevuld (kamerstukken II, 1991–1992, 21 027, nr. 10). Onder vernummering van het eerste en tweede lid tot tweede en derde lid werd een nieuw eerste lid ingevoegd, luidende:

1. *Hetzij met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar en geldboete van de derde categorie, hetzij met één van deze straffen wordt gestraft degene die van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van seksuele handelingen van anderen met derden een beroep maakt, indien*
 - 1° *dit bij gemeentelijke verordening is verboden;*
 - 2° *dit geschiedt zonder een vergunning voor zover bij gemeentelijke verordening een desbetreffende vergunning is vereist;*
 - 3° *dit geschiedt ten aanzien van personen voor wier arbeid hier te lande een tewerkstellingsvergunning als bedoeld in de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Stb. 1978, 737) is vereist.*

De voorgestelde onderdelen 1° en 2° strekten ertoe gemeentelijke verordeningen en een daarop gebaseerd vergunningenbeleid van toereikende sancties te voorzien. Het derde onderdeel berustte op de volgende overwegingen:

«Personen die hier te lande zonder tewerkstellingsvergunning werkzaam kunnen zijn, valt in elk geval feitelijk niet te beletten zich voor prostitutie beschikbaar te stellen. Het toestaan en van overheidswege eraan meewerken dat personen, met name afkomstig uit ontwikkelingslanden, in een prostitutiebedrijf worden geëxploiteerd, is echter niet aanvaardbaar. Dit zou immers het risico aanzienlijk vergroten dat personen die zijn aangeworven in het buitenland dan wel ingevolge misbruik van uit feitelijke overwegingen voortvloeiend overwicht of

misleiding naar Nederland zijn gekomen, dus personen die slachtoffers zijn van mensenhandel, in een prostitutiebedrijf worden geëxploiteerd.»

Na aanvaarding van wetsvoorstel 21 027 in de Tweede Kamer en de schriftelijke behandeling daarvan in de Eerste Kamer zijn vervolgens het reeds aanhangige wetsvoorstel 18 202 en wetsvoorstel 21 027 in de Eerste Kamer behandeld. Bij die gezamenlijke behandeling hebben centraal gestaan de bij tweede nota van wijziging in wetsvoorstel 21 027 gedane voorstellen. Een meerderheid van de Eerste Kamer had daartegen overwegende bezwaren. Die bezwaren hielden kort gezegd het volgende in. De omstandigheid dat een gemeente de facto zou kunnen uitmaken of exploitatie van prostitutie als misdrijf strafbaar is, zou in strijd zijn met de strekking van artikel 107 van de Grondwet. Het absolute verbod van exploitatie van prostitutie door personen die vielen onder het bereik van de toenmalige Wet arbeid buitenlandse werknemers, zou te ver gaan en discriminerend werken, en bovendien het circuit van illegale prostitué(e)'s vergroten.

Mijn toenmalige ambtsvoorganger heeft bij de behandeling naar voren gebracht dat hij wetsvoorstel 18 202 alleen kon verdedigen in combinatie met wetsvoorstel 21 027 vanwege de door hem in dat laatste wetsvoorstel aangebrachte en voor hem essentieel zijnde wijzigingen in artikel 250bis.

Vanwege de onvoldoende steun voor het in wetsvoorstel 21 027 voorgestelde artikel 250bis heeft hij zich genoodzaakt gezien wetsvoorstel 18 202 in te trekken (brief van 16 november 1993, kamerstukken I, 1993–1994, 18 202, nr. 127). Aangezien het in wetsvoorstel 21 027 neergelegde artikel 250bis een novelle was op het in wetsvoorstel 18 202 voorgestelde artikel 250bis, is door de intrekking van wetsvoorstel 18 202 de grondslag voor een nieuw artikel 250bis komen te ontbreken. De artikelen 250bis en 432 zijn als gevolg van deze intrekking gehandhaafd. Vervolgens is wetsvoorstel 21 027 door de Eerste Kamer aanvaard. De daarin vervatte wijziging van artikel 250 en het nieuwe artikel 250ter zijn op 1 februari 1994 in werking getreden.

Bij de behandeling in derde termijn van wetsvoorstel 21 027 heeft mijn voornoemde ambtsvoorganger de Eerste Kamer toegezegd dat hij bij aanneming van de motie Van Veldhuizen c.s. (kamerstukken I, 1993–1994, 18 202 en 21 027, nr. 127a) de Kamer zou berichten over de ervaringen en de inzichten ten aanzien van 1) de bepalingen inzake de rijkswerk-inrichtingen c.a., 2) de mogelijkheden voor gemeentelijke regulering bij handhaving van het bordeelverbod dan wel de zich daarbij manifesterende behoefte aan wijziging van artikel 250bis en 3) de behoefte om naast de verscherpte strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 250ter te komen tot aangescherpte strafbepalingen ten aanzien van gedwongen exploitatie van prostitutie. Mijn aan het begin van deze memorie genoemde brief van 31 maart 1995 geeft uitvoering aan die toezegging.

3. Opheffing algemeen bordeelverbod

Prostitutie en de exploitatie daarvan komen voor in onze samenleving. Deze doen zich in verschillende vormen voor. Er zijn prostitutiebedrijven, ook wel bordelen of relaxbedrijven genoemd (clubs en privéhuizen), raamprostitutie, straatprostitutie en escortservice. Raam- en straatprostitutie zijn open vormen. Prostitutiebedrijven en escortservice zijn besloten vormen. Prostitué(e)'s werken zelfstandig dan wel in een of ander verband met een exploitant of souteneur. De aard van het verschijnsel en de gemarginaliseerde positie die het in de samenleving inneemt, maken het moeilijk een goed zicht te krijgen op de omvang ervan. Zeer ruw geschat werken er 30 000 personen in de prostitutie. 40% daarvan werkt in prostitutiebedrijven, 30% in de raamprostitutie en 15% in de straatprostitutie.

Naar schatting is de helft van het aantal prostitué (e)'s afkomstig uit niet

tot de Europese Unie (EU) behorende landen. Het is aannemelijk dat het aanbod van prostitutie de vraag ernaar overtreft.

Hoe men ook aankijkt tegen het verschijnsel prostitutie, dat het bestaat is een gegeven, ook voor de overheid. Dat vraagt om een realistische benadering zonder moralisme. Ik ben van oordeel dat de overheid het tot haar taak dient te rekenen enerzijds vormen van (exploitatie van) prostitutie die wegens de vrijwillige aard ervan uit maatschappelijk oogpunt aanvaardbaar mogen worden geacht, toe te staan en condities te scheppen voor normalisering van het verschijnsel en anderzijds schadelijke vormen van (exploitatie van) van prostitutie krachtig te bestrijden. Zulks noopt tot wetgeving.

Het zich prostitueren en het plegen van seksuele handelingen met een prostitué(e) zijn niet strafbaar. Exploitatie van prostitutie (van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht door anderen met een derde een beroep of gewoonte maken) onderscheidenlijk het als souteneur voordeel trekken uit de ontucht van een vrouw is nog steeds strafbaar gesteld in artikel 250bis Sr. onderscheidenlijk artikel 432, onderdeel 3°, Sr. In de praktijk wordt exploitatie van of het voordeel trekken uit prostitutie gedoogd. Tegen overtreding van het bordeelverbod of het verbod van souteneurschap als zodanig wordt bestuurlijk noch strafrechtelijk opgetreden. Strafrechtelijk optreden tegen bordeelhouders en souteneurs blijft achterwege, tenzij er sprake is van geweld, misbruik van overwicht of misleiding dan wel daarbij minderjarigen zijn betrokken, of mensenhandel in het geding is. Gemeenten treden slechts bestuurlijk op tegen bordelen wanneer de openbare orde wordt verstoord of wordt gehandeld in strijd met voorschriften op het terrein van de ruimtelijke ordening, het milieu, de veiligheid, de volksgezondheid en de bedrijfsvoering.

Op het ogenblik voeren gemeenten die te maken hebben met prostitutie, een zogenoemd gedoogbeleid ten aanzien van die activiteiten die worden getroffen door een strafrechtelijk verbod. Dat houdt in dat deze gemeenten afzien van bestuurlijk optreden tegen bordelen, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Sommige gemeenten hebben hun gedoogbeleid geformaliseerd. Zo werkt de gemeente Amsterdam met geschiktheidsverklaringen en gedoogbeschikkingen.

Ik erken dat ook binnen een gedoogbeleid enige sturing en ordening van de exploitatie van prostitutie mogelijk zijn. Ik ben evenwel van oordeel dat een gedoogsituatie in beginsel geen blijvende kan zijn. In de eerste plaats is het niet wenselijk om een verbodsbepaling in de wet te laten staan, wanneer de verboden activiteit wordt aanvaard als een bij de samenleving behorend verschijnsel. Een dergelijke verbodsbepaling wordt een dode letter, wanneer zij niet wordt gehandhaafd. In de tweede plaats kan de strafwetgever door de vervanging van een algemeen geldend verbod door een beperkt verbod duidelijk aangeven welke vormen van exploitatie van prostitutie in de samenleving wél en welke niet kunnen worden getolereerd. In de derde plaats maakt opheffing van het absolute bordeelverbod de weg vrij voor gemeenten om een goed, zorgvuldig en effectief prostitutiebeleid te voeren. De mogelijkheden daartoe door middel van het voeren van een vergunningenbeleid op de grondslag van een gemeentelijke verordening zijn groter en beter dan onder een gedoogbeleid. De betrokken gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben mijn ambtsvoorgangers en mij gewezen op het belang dat zij erbij hebben om over een dergelijk instrumentarium te beschikken.

Decriminalisering van de exploitatie van prostitutie leidt enerzijds tot normalisering, beheersing, sanering en regulering van vormen van

geëxploiteerde prostitutie waarbij seksuele diensten vrijwillig worden aangeboden.

Anderzijds maakt een verscherpte strafbaarstelling van vormen van geëxploiteerde onvrijwillige prostitutie, waarbij seksueel geweld of misbruik in ruime zin aan de orde is, dan wel van geëxploiteerde prostitutie waarbij jeugdigen zijn betrokken, het strafrechtelijk optreden daartegen effectiever en gericht.

Voor een goede implementatie van de voorgestelde wetgeving is nodig dat een werkplan wordt ontwikkeld dat verzekert dat de onderscheiden organen van de centrale overheid en de decentrale overheden die met prostitutie te maken hebben, uniform en in onderlinge afstemming hun taken op dit terrein uitvoeren.

4. Gemeentelijk prostitutiebeleid

Zoals hiervoor reeds is uiteengezet, maakt opheffing van het algemene bordeelverbod de weg vrij voor gemeenten om een effectief beleid inzake alle vormen van (exploitatie van) prostitutie te voeren. Dit beleid kan nu al ten volle gevoerd worden ten aanzien van die vormen van (exploitatie van) prostitutie die niet strafbaar zijn. Een dergelijk beleid zal ook ten volle kunnen worden gevoerd ten aanzien van de activiteiten van bordeelhouders en souteneurs waarvan de strafbaarheid zal zijn opgeheven.

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, vreemdelingenrecht en de volksgezondheid, maar dat overigens de publieke bemoeienis met prostitutie moet worden overgelaten aan de gemeenten. Het zijn de lokale overheden die daadwerkelijk te maken hebben met het verschijnsel prostitutie. Zij dienen de voorwaarden te stellen waaronder (exploitatie van) prostitutie binnen hun gemeentegrenzen toelaatbaar is.

De betekenis van de onderhavige wetgeving ligt derhalve allereerst daarin dat er betere mogelijkheden worden geschapen voor gemeenten om een effectief beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Dit bestuurlijke beleid zal in het zogenoemde driehoeksoverleg moeten worden afgestemd met de andere betrokken beleidsterreinen.

Reeds tijdens de parlementaire behandeling van de onder 2 genoemde wetsvoorstellen hebben de gemeenten die met prostitutie te maken hebben, en de VNG intensief overleg gevoerd ter voorbereiding op de situatie die zou ontstaan, wanneer het absolute bordeelverbod zou zijn opgeheven. Daartoe is gewerkt aan een model VNG-verordening. Dat overleg is stil komen te liggen na de intrekking van wetsvoorstel 18 202. Ondertussen waren de betrokken gemeenten – in de verwachting dat het bordeelverbod zou worden opgeheven – al ver gevorderd in het ontwikkelen van een gemeentelijk gedoogbeleid.

Na het besluit van het kabinet om andermaal de totstandkoming van wetswijziging, strekkende tot opheffing van het algemene bordeelverbod, te bevorderen is opnieuw overleg op gang gekomen. Daaraan wordt ook deelgenomen door vertegenwoordigers van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie. Ook het Landelijk Prostitutie Overleg (LPO) is hierbij betrokken. Het LPO bestaat sinds 1992 en heeft tot doel problemen in de prostitutie te inventariseren, oplossingen voor knelpunten aan te dragen, en de discussie over een prostitutiebeleid, de bestrijding van mensenhandel en daarmee verwante onderwerpen te stimuleren. In het LPO zijn de navolgende organisaties vertegenwoordigd: mr A. de Graaf Stichting, instituut voor prostitutie vraagstukken, de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (V.E.R.), de stichting De Rode Draad, de Stichting Man, Vrouw en Prostitutie, de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV) en de Nederlandse Stichting tot Bestrijding van

Seksueel Overdraagbare Aandoeningen (SOA-stichting). Ik acht het van groot belang dat de publieke en de private sectoren onderling en ook met elkaar overleg voeren ter verwezenlijking van een draagvlak voor de normalisering en sanering van deze bedrijfstak en ter bevordering van een goede implementatie van de voorgestelde wetgeving.

De gemeenten die reeds met het verschijnsel prostitutie te maken hebben of daarmee te maken zullen krijgen, zullen op de grondslag van gemeentelijke regelgeving (hiervoor zal de VNG-verordening model kunnen staan) gemeentelijk prostitutiebeleid voeren. Dat beleid zal zijn gericht op beheersing, sturing en sanering van het prostitutiewezen en op verbetering van de omstandigheden waaronder in de prostitutie wordt gewerkt. Het gaat daarbij niet alleen om bestrijding van overlast, maar ook om verbetering van de positie van de prostitué(e). Dat beleid wordt gevoerd op drie terreinen. In de eerste plaats zullen gemeenten een vestigingsbeleid voeren. Daarmee kan invloed worden uitgeoefend op de aard en de omvang van de prostitutiebedrijven. Een prostitutiebedrijf mag het woon- en leefklimaat van een buurt niet verstoren. De vestiging van een bedrijf dient in overeenstemming te zijn met planologische regels (bestemmingsplan en stadsvernieuwingsplan) en met de leefmilieu-verordening. In de tweede plaats zullen regels gesteld worden ten aanzien van de inrichting van een prostitutiebedrijf. Zulks betreft voorschriften inzake inrichting (bij voorbeeld minimumafmeting van de werkruimte), hygiëne (bij voorbeeld de aanwezigheid van een wasbak met warm en koud stromend water in de werkruimte, beschikbaarheid van condooms) en (brand) veiligheid. In de derde plaats zullen voorschriften worden gegeven inzake de bedrijfsvoering. Die voorschriften betreffen de positie en de status van de prostitué(e) (bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit; geen minderjarige prostitué(e)'s of prostitué(e)'s zonder een geldige verblijfstitel), en beogen niet te aanvaarden overlast voor de buurt te voorkomen. Wat de arbeidsomstandigheden betreft breng ik nog naar voren dat de centrale noch de lokale overheid het naar mijn mening tot hun taak dienen te rekenen om nadere regels te stellen over de rechtsverhouding tussen exploitant en prostitué(e). Binnen de grenzen van vrijheid en zelfbepaling dienen exploitant en prostitué(e) zelf te beslissen over de aard van hun onderlinge werkverhouding.

De verwachting is gerechtvaardigd dat gemeenten aldus een belangrijke bijdrage zullen kunnen leveren aan de beheersing, sanering en normalisering van het prostitutiewezen en aan verbetering van de werkomstandigheden in de prostitutie.

Ik vermeld ten slotte nog dat de branche zelf ook initiatieven heeft genomen tot verbetering van de kwaliteit van prostitutiebedrijven.

5. Strafrechtelijk optreden tegen bepaalde vormen van exploitatie van prostitutie en tegen kinderprostitutie

In mijn brief van 29 oktober 1996 ben ik, mede namens mijn ambts-genoten van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgebreid ingegaan op de bestrijding van seksueel geweld en misbruik (kamerstukken II, 1996-1997, 25 078, nr.1). De bestrijding van seksueel geweld en misbruik, in het bijzonder ten aanzien van kinderen, heeft grote aandacht van het kabinet en hoge prioriteit bij de ministers die voor dit terrein medeverantwoordelijkheid dragen.

Bij de aanpak van het verschijnsel zijn vele facetten van overheidszorg betrokken. Het is van groot belang dat die aanpak niet geïsoleerd plaatsvindt, maar wordt ingebed in het geheel van de criminaliteitsbestrijding en preventie- en zorgvoorzieningen.

Strafrechtelijk optreden is sluitstuk in een reeks van maatregelen die

genomen dienen te worden om seksueel geweld en misbruik en seksuele uitbuiting tegen te gaan. Als strafrechtelijk moet worden opgetreden, is het eigenlijk al te laat. Daarom moet veel aandacht worden besteed aan het voorkomen van deze schending van de lichamelijke integriteit. Daarin hebben alle geledingen van de samenleving een taak. Goede (seksuele) opvoeding, goede opvang van jeugdige slachtoffers, voorlichtingscampagnes die erop gericht zijn de aandacht te vragen voor de schadelijkheid van seksueel geweld en misbruik, waakzaamheid ten aanzien van het scheppen van condities waarin seksueel misbruik kan ontstaan of waarin uit dit misbruik geldelijk voordeel kan worden getrokken, goede begeleiding, behandeling van (potentiële) zedendelinquenten, en duidelijke en zichtbare bestuurlijke en strafrechtelijke rechtshandhaving. Van een effectieve en zichtbare rechtshandhaving gaat bovendien een preventief signaal uit. Handhaving van de zedelijkheidswetgeving dient steeds prioriteit te hebben.

De strijd tegen seksuele uitbuiting kan niet alleen nationaal worden gevoerd. Internationale samenwerking is noodzakelijk om die strijd met succes te kunnen voeren. Ik wijs in dit verband op het door de Raad van Ministers op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangenomen gemeenschappelijk optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Voorts vermeld ik dat in het kader van de Raad van Europa aandacht wordt besteed aan vrouwenhandel en gedwongen prostitutie. De parlementaire assemblee van de Raad van Europa heeft in haar vergadering van 23 april 1997 een aanbeveling aanvaard onder meer om te komen tot een nieuw verdrag ter bestrijding van vrouwenhandel en gedwongen prostitutie. Ik wijs tenslotte op de in het kader van het Nederlands voorzitterschap gehouden ministeriële conferentie over vrouwenhandel op 24 tot en met 26 april 1997. Deze conferentie voor de ministers van Justitie en van Emancipatiezaken van de lidstaten werd georganiseerd door mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en mij met medebetrokkenheid van mijn ambtgenote van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Op deze conferentie is aanvaard «the Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for effective measures to prevent and combat trafficking in women for the purpose of sexual exploitation». Een nationaal vervolprogramma is in voorbereiding. Daarbij zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij de actiepunten die in de Haagse verklaring zijn opgenomen. Dit programma wordt afgestemd met het aan het slot van onderdeel 3 genoemde werkplan.

Het voorgestelde artikel 250a Sr. komt in de plaats van de artikelen 250bis Sr. (bordeelverbod), 432 aanhef en onder 3° Sr. (soutenage) en 250ter Sr. (mensenhandel). Het stelt strafbaar een aantal vormen van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en van prostitutie waarbij minderjarigen zijn betrokken, en mensen- en kinderhandel. Het aanvankelijk voorgestelde artikel 250a, geïnspireerd op het in wetsvoorstel 21 027 voorgestelde artikel 250bis, stelde strafbaar enige vormen van exploitatie van prostitutie. Het huidige artikel 250ter stelt mensenhandel strafbaar. Beide bepalingen beogen te voorkomen dat een persoon zich tegen zijn wil beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling met derden. Het oogmerk van beide bepalingen is hetzelfde, de invalshoek verschilt. Het huidige artikel 250ter stelt strafbaar enige als mensenhandel te kwalificeren handelingen: kort gezegd iemand tegen zijn wil brengen in de prostitutie. Het aanvankelijk voorgestelde artikel 250a, eerste lid, onderdeel 1°, stelde strafbaar degene die iemand dwingt hem uit de opbrengst van diens seksuele handelingen te bevoordelen.

Het College van Procureurs-Generaal in zijn advies van 22 maart 1996 over een concept-wetsvoorstel en de Raad van State hebben de vraag opgeworpen of er naast een reeds ruim geïnterpreteerd artikel 250ter (dat ingevolge de jurisprudentie niet alleen omvat het brengen in de prosti-

tutie, 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 aanvankelijke 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 vormen van exploitatie van prostitutie (gegoten in een verbod van onvrijwillige afdracht van de opbrengst uit seksuele handelingen). Ik meen dat op zich nog steeds verdedigbaar is om deze twee sporen te blijven volgen. Ik erken tegelijkertijd dat de strafrechtspraktijk ten aanzien van de bestrijding van commerciële uitbuiting van prostitutie uit de voeten blijkt te kunnen met één ruim artikel. In dat licht is het bij nader inzien beter dat wordt volstaan met één bepaling die ziet op het onvrijwillig in de prostitutie brengen en houden, en het daarvan profiteren.

In de optie van één bepaling ligt het niet voor de hand om de begrippen «prostitutie» en «seksuele handelingen» naast elkaar te hanteren. Dat betekent derhalve de keuze voor één begrip. Het in artikel 250ter gehanteerde begrip prostitutie wordt nu niet in de wet gedefinieerd. Daaronder wordt in de regel verstaan het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Ik stel voor om deze omschrijving in het nieuwe artikel 250a op te nemen.

Artikel 250a, onderdeel 1°, komt vrijwel overeen met artikel 250ter, eerste lid, onderdeel 1°. Daarin zit zowel het element van het iemand brengen in de situatie waarin hij of zij zich prostitueert als het houden in die situatie.

De onderdelen 2° en 3° komen vrijwel overeen met artikel 250ter, eerste lid, onderdelen 2° en 3°.

De onderdelen 4° en 5° zijn nieuw. Daar het niet volstrekt zeker is of met behulp van deelnemingsconstructies in voldoende mate effectief kan worden opgetreden tegen achtergrondaders, wordt voorgesteld ook uitdrukkelijk strafbaar te stellen degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde, terwijl hij weet of behoort te weten dat die ander zich onvrijwillig prostitueert, dan wel indien die ander minderjarig is. Strafrechtelijk optreden tegen exploitatie van onvrijwillige prostitutie en van prostitutie door minderjarigen kan beter worden geëffectueerd, indien strafbaar wordt gesteld het opzettelijk voordeel trekken uit seksuele handelingen (vgl. artikel 432, onderdeel 3°, Sr. inzake soutenage). 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 de onderdelen 1° tot en met 3° onderscheidenlijk artikel 432, onderdeel 3°, waarin het opzet reeds is besloten in de delictsomschrijving (dwingt/ beweegt/aanwerft/medeneemt/ontvoert/brengt) 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.

Het tweede en derde lid van artikel 250a komen overeen met artikel 250ter, tweede en derde lid.

Artikel 250a, eerste lid, onderdelen 3° en 5° zien – ter vermijding 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 twaalf en zestien 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.

Nu wordt voorgesteld om het opzettelijk voordeel trekken uit seksuele handelingen van een minderjarige met een derde strafbaar te stellen, dus zonder bijkomende omstandigheden, rijst de vraag of in het kader van de bestrijding van kinderprostitutie het gedrag van de prostituant die seks heeft met een minderjarige prostitué(e), ongemoeid kan worden gelaten. Het plegen van seksuele handelingen (in de artikelen 245 en 247 wordt gesproken van ontuchtige handelingen) met een minderjarige beneden de zestienjarige leeftijd is als gezegd strafbaar, zij het dat zulks ten aanzien van personen vanaf twaalf tot zestien jaren een klachtdelict is. Het plegen van seksuele handelingen met een persoon vanaf zestien jaren is niet strafbaar.

Ik meen dat er aan de bestrijding van kinderprostitutie onvoldoende argumenten kunnen worden ontleend om op die laatste regel – seksuele vrijheid vanaf de zestienjarige leeftijd – een uitzondering te maken. Wat de strafwaardigheid betreft kan er een onderscheid worden gemaakt tussen de exploitatie van prostitutie door een persoon tussen zestien en achttien jaren en het daaruit voordeel trekken enerzijds en het plegen van seksuele handelingen met een prostitué (e) van die leeftijd, die overigens ook buiten de exploitatiesfeer werkzaam kan zijn, anderzijds.

Ten aanzien van het plegen van seksuele handelingen met een persoon tussen twaalf en zestien jaren die zich beschikbaar stelt tot het tegen betaling verrichten van die handelingen, kan de vraag worden opgeworpen of er aanleiding is om het klachtvereiste in het kader en ten aanzien 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 sekstoerisme, omdat alsdan voor de vervolgbaarheid van een Nederlander die in den vreemde seks heeft met een jeugdige prostitué(e), niet hoeft 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 zedelijkheidswetgeving (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 zelfbepaling. Ik heb in dat overleg nader onderzoek naar het functioneren van het klachtvereiste toegezegd.

Op het ogenblik wordt door het Verwey-Jonker instituut onderzoek gedaan naar het functioneren van het klachtvereiste. Het eerste gedeelte van het onderzoek is recentelijk afgesloten. Het omvat een korte, snelle en niet al te diepgaande verkenning van de toepassing van de regeling in de praktijk, door middel van een inventarisatie onder een aantal personen uit de praktijk en enige deskundigen. Het tweede en afsluitende onderzoek gaat dieper en breder in op de verhouding en het evenwicht tussen het recht op bescherming van kwetsbare slachtoffers van zedendelicten en op het recht op seksuele zelfbepaling.

Uit de conclusies van de tussenrapportage blijkt dat de uitvoeringspraktijk nog steeds enige moeite heeft met het klachtvereiste en dat dit vereiste belemmeringen kan opleveren bij de bestrijding van kinderprostitutie en sekstoerisme. Zo is er bij voorbeeld onzekerheid over de vraag of de politie al gericht kan opsporen voordat er een klacht is geuit.

Het is niet verstandig – en in het kader van dit wetsvoorstel ook niet opportuun – om vooruitlopend op de eindresultaten van het gehele onderzoek nu te bezien of de regeling van het klachtvereiste in algemene zin wijziging behoeft. Wel is er aanleiding om in het belang van de bestrijding van kinderprostitutie en sekstoerisme het klachtvereiste te doen vervallen voor de gevallen dat een persoon seksuele handelingen pleegt met een minderjarige tussen twaalf en zestien jaren die zich beschikbaar stelt tot het tegen betaling verrichten van die handelingen. Daartoe strekken de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 245 en 247.

Het voorgestelde artikel 250a vormt 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 prostitutiewezen kunnen ontdoen van criminele randverschijnselen zoals drugsriminaliteit en vuurwapenhandel. Legalisering van de prostitutiebranche zal kunnen leiden tot een scheiding tussen prostitutiebedrijven en de (georganiseerde) criminaliteit, omdat de branche transparanter, meer bestuurbaar 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 Sr. neergelegde verboden en/of met de gemeentelijke voorschriften. Met de betrokken instanties en overheden zullen afspraken worden gemaakt ter verzekering van het inzetten van voldoende handhavingscapaciteit. Inzet van extra middelen zal zo nodig worden gerealiseerd door herschikking van middelen en een andere prioriteitsstelling. Overeenkomstig de aanbeveling van het openbaar ministerie zal daartoe een zogenoemd handhavingsarrangement worden opgesteld. 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 komende voorschriften, en anderzijds van daadwerkelijke handhaving van deze voorschriften. Ik kom hierop nog terug in onderdeel 6.

6. Buitenlandse prostitué(e)'s

Het is een gegeven dat een groot aantal prostitué(e)'s vreemdeling is. Velen van hen zijn afkomstig uit niet tot de Europese Unie behorende landen en beschikken veelal niet over een geldige verblijfstitel en zijn ook niet bekend bij de vreemdelingendiensten. Afgewacht moet worden hoe in een legale situatie de aanbodzijde van de prostitutie markt zich zal ontwikkelen. Het is realistisch om ervan uit te gaan dat – zeker in de

beginperiode – aanbod van en vraag naar prostitué(e)'s uit niet-EU-landen zullen blijven bestaan en dat dezen dus ook in de nieuwe situatie een deel van de prostitutiemarkt zullen blijven bedienen.

Ik ben van oordeel dat in het kader van deze wetgeving moet worden gepoogd om de omvang van het circuit van illegale prostitué(e)'s te reduceren. Dat vergt een meersporenbeleid, waarbij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, de gemeenten en de politie, waaronder de vreemdelingendiensten, betrokken zijn en nauw met elkaar dienen samen te werken. In de eerste plaats moet krachtig worden opgetreden tegen personen die financieel voordeel genieten van (buitenlandse) personen die onvrijwillig in de prostitutie werkzaam zijn. In de tweede plaats zullen gemeenten in hun gemeentelijke voorschriften moeten opnemen dat het niet toegestaan is dat illegale prostitué(e)'s werkzaam zijn in prostitutiebedrijven. In de derde plaats zullen prostitué(e)'s die niet beschikken over een geldige verblijfstitel dan wel zonder instemming van het bevoegd gezag in Nederland verblijven, op dezelfde wijze moeten worden bejegend als iedere andere vreemdeling. Personen die niet beschikken over een geldige verblijfstitel of personen die hier mogen verblijven gedurende een zogenoemde vrije termijn van drie maanden of verblijven op basis van een toeristenvisum, mogen hier geen inkomsten uit arbeid verrichten teneinde in hun levensonderhoud te voorzien. Er is geen aanleiding op deze regel een uitzondering te maken voor prostitué(e)'s, bij voorbeeld door het voorzien in de mogelijkheid dat het aan prostitué(e)'s van buiten de EU zal worden toegestaan om in de vrije termijn in de prostitutie werkzaam te zijn, mits zij zich met dat doel hebben gemeld bij de vreemdelingendienst. De omstandigheid dat deze regel ertoe zou kunnen leiden dat een deel van de prostitutie zich zal blijven afspelen in de illegale sfeer, rechtvaardigt naar mijn oordeel zo'n uitzondering niet, gesteld al dat zo'n uitzondering in de praktijk werkbaar zou zijn. Ik ben van oordeel dat er geen rechtvaardigingsgrond is voor het maken van onderscheid tussen prostitué(e)'s van buiten de EU en andere niet-EU-onderdanen die hier willen werken. Bovendien is het waarschijnlijk dat van zo'n uitzondering een wervende werking zal uitgaan. Het vorengaande betekent intussen niet dat er ten aanzien van buitenlandse prostitué(e)'s een strenger uitzettingsbeleid zal worden gevoerd dan ten aanzien van andere vreemdelingen. Met behulp van de instrumenten van het vreemdelingenrecht en met inachtneming van de handleiding van de procureurs-generaal ten aanzien van de aanpak van mensenhandel zal een evenwichtig uitzettingsbeleid moeten worden gevoerd. Het betekent wel dat de betrokken overheidsinstanties zich zullen moeten inzetten om de omvang van de illegale prostitutie terug te dringen. Het is daarbij van groot belang dat er landelijk een uniform beleid bestaat dat ook uniform wordt uitgevoerd. Dit beleid zal er tevens toe moeten leiden dat de branche zelf inziet dat het voordeliger is om te werken met prostitué(e)'s aan wie het is toegestaan om hier te werken.

In dit verband vermeld ik dat in de antwoorden van mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van de Staatssecretaris van Justitie en van mij op vragen van de leden Rosenmöller en Rabbae over in Nederland werkzame prostitué(e)'s van buiten de EU is meegedeeld dat het ongewenst is dat ook na de inwerkingtreding van de onderhavige wetgeving de situatie zou blijven bestaan dat het voor niet-EU-onderdanen is uitgesloten om op legale basis in de prostitutie werkzaam te zijn (kamerstukken II, 1994–1995, aanhangsel nr. 1052, blz. 2167). Wij zijn van oordeel dat de Wet arbeid vreemdelingen niet het geschikte instrumentarium biedt om die legale basis te verschaffen, omdat het uitgangspunt voor het al dan niet afgeven van een tewerkstellingsvergunning, te weten het al of niet aanwezig zijn van prioriteit genietend aanbod, met name uitkeringsgerechtigden, niet bruikbaar is in de prostitutiebranche. Het is evenwel denkbaar dat personen uit niet-EU-

landen op basis van een andere verblijfstitel dan die welke is gericht op het verrichten van arbeid, hier legaal verblijven en uit dien hoofde legaal in de prostitutie werkzaam mogen zijn zonder dat de werkgever in het bezit behoeft te zijn van een tewerkstellingsvergunning.

Ten slotte zal het beleid ook internationaal gestalte moeten krijgen. Het is van groot belang om in overleg met andere ontvangende landen en landen van herkomst afspraken te maken en contacten te leggen die erop gericht stromen van buitenlandse prostitué(e)'s in te dammen.

Ik verwacht dat uitvoering van dit meersporenbeleid het circuit van illegale prostitué(e)'s in aanzienlijke mate kan reduceren en het overaanbod van prostitutie daardoor kan teruglopen.

Uit het vorengaande moge duidelijk zijn dat ik niet voel voor een algeheel strafrechtelijk verbod van exploitatie van prostitutie ten aanzien van personen die komen van buiten de EU. 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 door middel van het voornoemde meersporenbeleid kunnen worden bereikt.

Ook hier breng ik ten slotte nog naar voren dat het een illusie is te veronderstellen dat prostitutie door illegale vreemdelingen geheel zou kunnen worden voorkomen. Maar ik heb stellig de verwachting dat deze prostitutiepraktijken tot aanvaardbare en beheersbare proporties zullen kunnen worden teruggebracht.

7. Schrapping van de artikelen 432 tot en met 434

In mijn onder 1 genoemde brief ben ik ingegaan op het voorstel om de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting te schrappen en heb tevens naar voren gebracht dat aan afzonderlijke strafbaarstelling in artikel 432 Sr. van bedelarij, landloperij en souteneurschap geen behoefte meer bestaat. Tegen bedelarij of landloperij die de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren, kan zo nodig worden opgetreden op de grondslag van gemeentelijke regelgeving. Afzonderlijke strafbaarstelling van souteneurschap dient te vervallen, nu het absolute bordeelverbod zal worden opgeheven en het voorgestelde artikel 250a voorziet in strafbaarstelling van exploitatie van onvrijwillige prostitutie. Deze voorstellen waren reeds vervat in wetsvoorstel 18 202.

In het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel voor een Penitentiaire beginselenwet (kamerstukken II, 1994–1995, 24 263) is reeds voorzien in schrapping van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting en van bepalingen die daarmee samenhangen. In dit wetsvoorstel wordt voorzien in schrapping van de artikelen 432 tot en met 434 en de daarmee verband houdende aanpassingswetgeving.

8. Evaluatie

Ik acht het van groot belang dat de effecten van de voorgestelde wetgeving en van de uitvoering van het beleid dat mede door die wetgeving wordt mogelijk gemaakt, worden onderzocht. In de inleiding zijn de hoofddoelstellingen van het voorstel uiteengezet. Het is van belang na te gaan of de opheffing van het door de strafwet gestelde maar niet gehandhaafde absolute bordeelverbod en het verbod op soutenage ten aanzien van vrouwen heeft geleid tot verwezenlijking van deze doelstellingen. Omdat het verschijnsel prostitutie complex is, verweven is met allerlei randverschijnselen en daarbij vele actoren in de publieke en private sector zijn betrokken, zal het evaluatieonderzoek breed moeten worden opgezet.

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 en van het artikel dat in de plaats komt van de artikelen 250bis en 250ter te moderniseren door verlettering tot 248a en 250a.

De voorgestelde artikelen I, onderdeel H, V en VI, vloeien voort uit de vervallenverklaring van de artikelen 432 tot en met 434 en de afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting.

Wat de voorgestelde wijziging van artikel 453 betreft kan nog het volgende worden opgemerkt. Van de door afschaffing van die straf noodzakelijk geworden wijziging van deze bepaling werd in wetsvoorstel 18 202 en wordt nu in het onderhavige wetsvoorstel gebruik gemaakt om tevens de recidivebepalingen die als verouderd moeten worden beschouwd, te doen vervallen.

Voorgesteld wordt om in het alsdan enige lid van dit artikel op openbare dronkenschap naast geldboete van de eerste categorie hechtenis van ten hoogste twaalf dagen te stellen. Deze straf biedt de rechter de mogelijkheid om in geval van symptomatische dronkenschap door middel van een voorwaardelijke veroordeling te bevorderen dat de verslaafde zich onder behandeling stelt bij voorbeeld van een Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs. Ook bij wege van een voorwaardelijk sepot kan worden getracht een hulpverleningsproces op gang te brengen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager