

25 437

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 13 juli 1999

De memorie van antwoord heeft de commissie nog aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **VVD**-fractie achtten het van groot belang dat het in het wetsvoorstel beoogde regiem zo spoedig mogelijk wordt ingevoerd. Zij wilden zich in dit stadium beperken tot enkele vragen ter verduidelijking. De leden hier aan het woord zouden het op prijs stellen meer duidelijkheid te krijgen over het zogenoemde nulbeleid op gemeentelijk niveau. Wat moesten zij zich voorstellen bij de mogelijkheid dat de onafhankelijke rechter in bijzondere gevallen een andere opvatting zou kunnen huldigen over dat nulbeleid? Kunnen gemeenten hun vestigingsbeleid zo inrichten dat zij deze bedrijvigheid geheel en al buiten de deur houden, ook als een of meer exploitanten daar een bordeel zouden willen exploiteren? De leden van de **VVD**-fractie vroegen waarop de minister de verwachting baseert dat gemeenten in regionaal verband hun vestigingsbeleid op elkaar zullen afstemmen. Weliswaar wordt, zoals de minister zegt, in bestuurlijke kring aangedrongen op regionale samenwerking, maar dit zou her en der nog wel eens anders kunnen uitpakken.

Deze leden zeiden begrip op te kunnen brengen voor de terughoudendheid van de minister met betrekking tot nadere centrale bestuurlijke wetgeving. Heeft de minister echter wel een tijdstip op het oog waarop bepaald zal worden of dergelijke wetgeving er moet komen, en zo ja, hoe die moet worden ingericht? Houdt het Handhavingplan prostitutiebeleid wel in voldoende mate rekening met de snelheid waarmee exploitanten en andere belanghebbenden de grenzen van het nieuwe regiem verkennen?

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA), (voorzitter), Ruers (SP), Lodders-Elfferich (CDA), Rosenthal (VVD), (plv. voorzitter), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijner (VVD), Timmerman-Buck (CDA) en De Wolff (GL).

De leden van de **CDA**-fractie onderschreven met bezorgdheid de opvatting van de minister, verwoord in de memorie van antwoord, «dat het op dit moment niet mogelijk is alle consequenties van het wetsvoorstel te overzien». Anders dan hij stelt, brengt dit naar het oordeel van deze leden niet mee dat kan worden afgewacht wat de praktijk zal uitwijzen. Naar hun oordeel zou integendeel de consequentie behoren te zijn dat ervan moet

worden afgezien bordelen op een zo ongewisse wijze te legaliseren. Hun zorgen betreffen in het bijzonder de mensenhandel en de gevolgen voor gemeenten die tot dusverre op goede gronden de exploitatie van bordelen hebben weten te weren.

Deze leden wezen in dit verband met nadruk op het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie over «Georganiseerde criminaliteit» (rapport 173, 1998). In dat rapport wordt erop gewezen dat de legalisering van bordelen tot gevolg kan hebben «dat er ontwijkingsstrategieën worden ontwikkeld (bijvoorbeeld: escortservice), waardoor verhandelde vrouwen verder aan het oog van de overheid worden onttrokken dan nu reeds het gevolg is». Acht de minister dit rapport degelijk en deugdelijk?

Hun bedenkingen werden versterkt door de recente mededelingen van de minister van de Tweede Kamer inzake «de handhaving van het prostitutiebeleid» (25 437, nr. 19). Daaruit blijkt dat deze handhaving door de politie volgens de regering «binnen de reguliere sterkte kan worden opgevangen» (blz. 3). De bestrijding van de mensenhandel wordt gerekend tot het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit (blz. 2). De leden van de CDA-fractie vroegen of het realistisch is, situaties van mensenhandel exclusief aan de *georganiseerde* criminaliteit toe te rekenen. Worden daarmee niet de ogen gesloten voor als mensenhandel te kwalificeren gedragingen van andere criminelen?

Het viel de leden van de CDA-fractie op dat in het op 10 juni 1999 aan de Kamer toegezonden concept-«Handboek lokaal prostitutiebeleid» (versie 1 juni 1999) wordt aangenomen dat aan een vergunning om op treden als exploitant of als beheerder van een bordeel niet dezelfde voorwaarden omtrent het gedrag worden verbonden als tot dusver ten aanzien van de horeca werden toegepast. Alleen als «er sprake is van eerdere veroordelingen voor bijvoorbeeld mensenhandel, zware mishandeling en doodslag» wordt zonder meer aangenomen dat het «levensgedrag» diskwalificeert voor het verkrijgen van zo'n vergunning (zie blz. 24). Betekent dit dat personen met een minder zwaar strafblad, aan wie tot nu toe een horecavergunning werd geweigerd, wel een bordeelvergunning en in verband daarmee toch ook een horecavergunning zullen weten te verkrijgen?

De leden van de CDA-fractie namen met verbijstering kennis van de mening van de minister van Justitie (zoals verwoord in het concept-Handboek op blz. 21 en in de memorie van antwoord op blz. 1-2) dat het in artikel 19, derde lid, van de Grondwet neergelegde recht op vrije keuze van arbeid gemeenten zou verplichten om aan één of meer bordelen een vergunning te geven. Sinds wanneer wordt uit het recht op vrije keuze van arbeid een verplichting afgeleid om vestigingen van bedrijven van om het even welke soort in ieder Nederlandse gemeente toe te staan? Onderschrijven de primair voor de Grondwet verantwoordelijke ministers van Algemene Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze opvatting van de minister van Justitie?

Met belangstelling namen de leden van de CDA-fractie kennis van de mededeling dat aan de landsadvocaat advies is gevraagd over de bevoegdheid om in geval van aanvaarding van het wetsvoorstel nog tewerkstellingsvergunningen te weigeren voor prostituees van buiten de EG. Wil de minister ervoor zorgdragen dat dit advies tijdig voor de openbare behandeling van het wetsvoorstel de Kamer bereikt? Kan de landsadvocaat ook aangeven welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor subsidie-regelingen, bijvoorbeeld in verband met arbeidsomstandigheden?

Welke mogelijkheden biedt de herziene wetgeving inzake politieregisters voor het ontvangen en verstrekken van gegevens omtrent het exploiteren van prostitutie van en aan buitenlandse opsporingsdiensten? Leidt de legalisering van bordelen op dit punt tot beperkingen?

Heeft de minister kennisgenomen van de opvattingen van de burgemeester Opstelten, voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, omtrent de wenselijkheid de opheffing van het algemene bordeelverbod met het oog op een behoorlijke voorbereiding pas negen maanden later in te voeren dan tot nu toe door de regering werd nagestreefd (Rotterdams Dagblad 20 mei 1999)? In dit bericht wordt als achtergrond vermeld dat aanvaarding van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer op een eerdere datum was voorzien: «Een behandeling door de Eerste Kamer leek slechts een formaliteit.» Is de hier geciteerde mening omtrent de aard van de behandeling van het wetsvoorstel in deze kamer wellicht mede gevoed doordat het concept handboek weliswaar de datum van aanvaarding door de Eerste Kamer openlaat (blz. 8), maar geen rekening houdt met een mogelijke andere uitkomst van de behandeling en daarop zonder meer laat volgen: «Deze wetswijziging treedt in werking op 1 januari 2000»?

De leden van de **PvdA**-fractie dankten de minister voor de beantwoording van hun vragen. Zij hadden nog een enkele aanvullende vraag. Zij zouden graag nog verduidelijking ontvangen omtrent de vraag wanneer een persoon, die ontucht pleegt met een minderjarige prostituee strafbaar is. In de memorie van antwoord wordt gesteld, dat de prostituant zich ervan zal moeten vergewissen dat de persoon van wiens of wier seksuele diensten hij gebruik wenst te maken, tenminste 18 jaar is. Wat voor vereisten worden gesteld aan dit vergewissen? Zijn er omstandigheden denkbaar waaronder een beroep gedaan kan worden op afwezigheid van alle schuld? Zo ja, welke?

In VNG-magazine van 18 juni 1999 schrijft burgemeester Van der Velden, dat volgens hem de voorbeeldteksten van de VNG voor een vergunningstelsel te gedetailleerd zijn. Hij betwijfelt of een dergelijke gedetailleerde regelgeving past in het streven naar deregulering. Is de minister het met deze burgemeester eens?

De leden van de fractie van **GroenLinks** verwezen in hun inbreng naar een uitspraak van de bestuursrechter. Deze oordeelde in april 1999 dat de gemeente Amsterdam, of een met de naleving van de APV belaste ambtenaar, geen wettelijke bevoegdheid heeft personen op hun identiteit te (doen) controleren. De gemeente Amsterdam is hierop overigens in hoger beroep gegaan en heeft om een versnelde procedure gevraagd. Naar aanleiding van onderhavige uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam (reg. nr. AWB 97/11149 GEMWT) vroegen deze leden het volgende aan de minister.

Wat is de reactie van de minister met betrekking tot de handhaving van het prostitutiebeleid op voornoemde uitspraak? Kan de minister meedelen wat dienaangaande de inhoud van het overleg met de gemeente Amsterdam was, alsmede hoe zijn antwoord luidt op het schriftelijke verzoek van de gemeente Amsterdam om tot een oplossing van dit juridisch probleem te komen?

In het kader van de identificatie-kwestie wilden deze leden nog de volgende vraag toevoegen. Is de minister niet ook van mening dat prostituees die als zelfstandigen werken wettelijk niet verplicht zijn aan de eigenaren/bedrijfsleiders van prostitutiebedrijven een afschrift van hun legitimatie in bewaring te geven?

Het feit doet zich voor dat exploitanten, vooruitlopend op opheffing van het bordeelverbod, bedrijven kopen wellicht om hiermee toekomstige legalisering veilig te stellen. Indien dit exploitanten betreft met een crimineel verleden is dit volgens de leden van de fractie van GroenLinks een ongewenste ontwikkeling. Is de minister bereid dergelijke exploitanten volledig uit te sluiten van de overgangssituatie, waarnaar wordt

verwezen in de memorie van antwoord? De overgangperiode is immers bedoeld ten behoeve van bonafide exploitanten die de overgangssituatie nodig hebben voor bij voorbeeld verbouw van hun bedrijven ten einde aan vergunningsvoorwaarden te voldoen.

Aan welke voorwaarden dienen exploitanten afkomstig uit EU-landen respectievelijk uit EU-geassocieerde landen en niet EU-landen te voldoen om zich in Nederland te mogen vestigen?

Hebben gemeenten in het kader van het vergunningenbeleid een taak om exploitanten, die geen recht hebben om zich in Nederland te vestigen, te weren? En zo ja, welke?

De leden van de fracties van **SGP** en **RPF/GPV** zegden de minister dank voor de uitvoerige wijze waarop hij op hun vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag is ingegaan. Niettemin verklaarden zij er behoefte aan te hebben enige nadere vragen voor te leggen.

Kan een nadere aanduiding worden gegeven van de vindplaats van de volgende in de memorie van antwoord genoemde stukken:

- brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 28 oktober 1998 (blz. 6);
- brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 13 november 1998 (blz. 6);
- de uitspraak van de president van de rechtbank Maastricht van 14 juli 1997 (blz. 11);
- brief van de minister van Justitie (mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) aan de Tweede Kamer (blz. 12).

Kan de minister de Kamer inlichten omtrent de actuele stand van zaken in de gerechtelijke procedure die bij de rechtbank Amsterdam aanhangig is met betrekking tot de vraag of het Associatieverdrag tussen de Europese Unie en een aantal Oost-Europese staten ook geldt voor prostituees? Kan een indicatie worden gegeven van de termijn waarop een finale uitspraak in deze procedure valt te verwachten?

Kan het tijdens de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer ingenomen standpunt worden verduidelijkt, dat een bordeel (of andere seksinrichting) op een perceel waarop alleen een horecabestemming is gelegd, wegens strijd met het bestemmingsplan kan worden geweerd? Is deze weigering ook mogelijk in het geval binnen de gemeente niet in enig bestemmingsplan is voorzien in een expliciete (positieve) bestemming «seksinrichting»?

Kan nader worden aangegeven hoe in concreto gehandeld is c.q. zal worden met illegale, van buiten de Europese Unie afkomstige, in Nederland verblijvende prostituees en kan daarbij een verduidelijking worden gegeven van twee in de memorie van antwoord voorkomende formuleringen, te weten:

- «dat zij in ieder geval *voorlopig* geen kans zullen maken op een legale verblijfsstatus en *gerede kans* lopen als illegaal uit Nederland te worden uitgezet» (blz. 4);
- «Vooruitlopend op het in werking treden van het wetsvoorstel gaan nu steeds meer gemeenten over tot een consistente uitvoering van het vreemdelingentoezicht».

Kan overigens met vermelding van aantallen duidelijk gemaakt worden tot welke resultaten de consistente uitvoering van het vreemdelingen-toezicht door de gemeenten heeft geleid?

Kunnen inlichtingen worden verschaft omtrent de op dit moment bekend zijnde positieve en negatieve ervaringen die in Zweden zijn opgedaan met de aldaar sinds 1 januari 1999 geldende prostitutiewet?

De voorzitter van de commissie,
Hirsch Ballin

De griffier van de commissie,
Hordijk