



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 18 februari 2009
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
cc De Minister van Justitie
onderwerp Adviesaanvraag wetsvoorstel regulering prostitutie

Geachte mevrouw Ter Horst,

Bij brief van 28 november 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel regulering prostitutie (het “**wetsvoorstel**”).

In dit wetsvoorstel wordt een verplicht vergunningstelsel voor alle seksbedrijven ingesteld. Voor een prostitutiebedrijf wordt een meer omvattende regulering voorgesteld dan voor de overige vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid. Daarnaast zal ingevolge dit wetsvoorstel de zelfstandig werkende prostituee zich dienen te registreren en wordt illegaal aanbod van prostitutie strafbaar gesteld. Het wetsvoorstel bevat maatregelen en instrumenten om het toezicht en de handhaving te vergemakkelijken.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 2 van 9

Advies

1. Algemeen

In uw brief vraagt u afzonderlijk te reageren op twee (vraag) punten, te weten:

- de eventuele verhoging van de leeftijd voor prostitutie, en
- de eventuele registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel.

De Raad is van mening dat het niet in de rede ligt dat de Raad zich hierover uitspreekt. Dit uiteraard zonder afbreuk te doen aan het belang van de gestelde vragen.

2. Bestuursrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel

In de Memorie van Toelichting (MvT) op de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6 wordt gemeld dat bij de aanvraag voor een vergunning onder meer een verklaring omtrent het gedrag moet worden overlegd. Dit valt niet uit de wettekst af te leiden. De Raad stelt voor deze eis - indien zo bedoeld - in artikel 6 van het wetsvoorstel op te nemen. In paragraaf 3.2. wordt gesteld dat de gemeente bij verordening kan besluiten dat een verklaring van het gedrag bij de aanvraag dient te worden overlegd. Dit komt niet overeen met de hiervoor gemelde artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.

De Raad gaat ervan uit dat de beslissing op een verzoek tot registratie als zelfstandig werkende prostituee een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is. Het besluit is immers op rechtsgevolg gericht. Om onduidelijkheden te voorkomen verdient het de voorkeur een en ander in de MvT te verduidelijken.

3. Strafrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel

Zoals reeds aangegeven bevat het wetsvoorstel maatregelen en instrumenten om het toezicht en de handhaving te vergemakkelijken. Het gaat dan om een scherpe(re) regulering van het legale deel van de seksbranche enerzijds en om de aanpak van het illegale deel daarvan anderzijds.

In dit kader is onder meer gekozen voor strafbaarstelling van de volgende gedragingen:

- (1) het afnemen van illegale diensten van een prostituee;
- (2) het zich prostitueren in een niet vergund, dan wel niet geregistreerd, prostitutiebedrijf, dan wel niet zijn/haar registratienummer in advertenties vermelden, en
- (3) de illegale exploitatie van een prostitutiebedrijf.

In de MvT wordt opgemerkt (blz. 57) dat het wenselijk is om bij normschendingen op het terrein van prostitutie zo veel mogelijk te voorzien in een eenduidig regime van handhaving, om 'verkokering en versnippering' tegen te gaan. De Raad stelt vast dat de strafbepalingen die betrekking hebben op (de klant van) de prostituee zijn opgenomen in de *Wet regulering prostitutie* (hierna: de Wet). De strafbepalingen die betrekking hebben op (de exploitant van) het seksbedrijf zijn opgenomen in de *Wet op de economische delicten* (WED). Een zelfstandig werkende prostituee als bedoeld in artikel 19 van de Wet kan ook als ondernemer worden beschouwd. De Raad vraagt



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 3 van 9

zich af waarom voor deze opsplitsing van strafbepalingen gekozen is, gezien bovengenoemde doelstelling om te voorzien in een eenduidig regime van handhaving.

3.1 Strafbaarstelling van degene die illegale diensten van een prostituee afneemt

Ingevolge artikel 26 van de Wet wordt met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie gestraft degene die seksuele handelingen verricht met (a) een prostituee die werkzaam is voor een prostitutiebedrijf voor de exploitatie waarvan geen vergunning is verleend of (b) een zelfstandig werkende prostituee die niet is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 19. Deze bepaling, samen met de al bestaande strafbepaling van artikel 248b Sr, noopt de klant van een prostituee zich ervan te vergewissen dat de prostituee tenminste 18 jaar oud is en werkzaam is voor een vergund bedrijf dan wel geregistreerd is. Blijkens de MvT is hiermee in het bijzonder bedoeld het gebruikmaken van diensten van een slachtoffer van mensenhandel strafwaardig te achten. Indien dit inderdaad de primaire doelstelling van artikel 26 van het Wetsvoorstel is, acht de Raad deze strafbaarstelling te ruim geformuleerd.

Over de plek van de strafbaarstelling (art. 26 van de Wet) merkt de Raad op dat denkbaar zou zijn geweest de strafbaarstelling als overtreding in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, juist nu wordt beoogd ‘verkokering en versnippering’ tegen te gaan (zie ook hierboven onder 2).

3.2 Strafbaarstelling van de prostituee die zich prostitueert in een niet vergund prostitutiebedrijf, dan wel niet geregistreerd is, dan wel niet zijn/haar registratienummer in advertenties heeft vermeld

Ingevolge artikel 27, eerste lid, in verbinding met artikel 2 van de Wet, wordt de prostituee die werkzaam is voor een prostitutiebedrijf dat niet beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 5 van de Wet, gestraft met een geldboete van de eerste categorie. Het zelfde geldt voor de zelfstandig werkende prostituee die niet is geregistreerd als bedoeld in artikel 19 van de Wet. Ook wordt, ingevolge artikel 27, tweede lid, in verbinding met artikel 22 van de Wet, de prostituee die in advertenties niet het nummer waaronder zij is ingeschreven in het register vermeldt, met een geldboete van de eerste categorie gestraft. Vanuit het oogpunt van handhaving is deze strafbaarstelling begrijpelijk. De Raad wil nog wel een enkele kanttekening plaatsen. In de MvT staat (blz. 60) dat *“het vanzelf spreekt dat bij de vraag of strafrechtelijk optreden tegen een prostituee (de Raad leest daarbij: opportuun is) rekening wordt gehouden met de positie waarin zij verkeert. Daarom zal strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers van mensenhandel achterwege blijven”*. De Raad vraagt zich af waarom dat niet in de Wet is opgenomen, bijvoorbeeld als strafuitsluitingsgrond in de strafbepaling zelf. Graag zou de Raad kennis nemen van de wijze waarop thans wordt beoogd de vrijwaring van slachtoffers van mensenhandel tegen strafrechtelijke vervolging te garanderen.

3.3 Strafbaarstelling van de illegale exploitatie van een prostitutiebedrijf

Ingevolge artikel 29 van de Wet worden in artikel 1, onder 2°, van de WED ingevoegd de artikelen 3, 14 en 15 van de Wet. Artikel 3 verbiedt de exploitatie van een seksbedrijf zonder vergunning; artikel 14 verbiedt het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens ter zake van een aanvraag



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 4 van 9

om een vergunning en artikel 15 verbiedt in advertenties voor een seksbedrijf geen vermelding op te nemen van het nummer van de aan het seksbedrijf verleende vergunning en van het vaste telefoonnummer van het seksbedrijf.

De Raad vindt zowel de strafbaarstelling van artikel 3 als de sanctionering daarvan via de WED het logische sluitstuk van de Wet, voor zover het gaat om het terugdringen van illegale prostitutie. Wat minder voor de hand liggend is de strafbepaling van artikel 14. Immers, uitgaande van het feit dat een vergunningaanvraag steeds schriftelijk (in de ruime betekenis hiervan) zal geschieden, is het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens reeds strafbaar gesteld in artikel 225 Sr (valsheid in geschrift) of 326 Sr (oplichting)? Het valt niet onmiddellijk in te zien waarom een aparte strafbaarstelling vereist is, zeker niet nu daarvoor geldt dat die strafbaarstelling een *lex specialis* inhoudt.

3.4 Enkele vragen over mogelijke samenloop

Het is de Raad niet in alle gevallen bij voorbaat duidelijk wanneer een justitiabele onder de werking van één of meer van de strafbepalingen van de Wet valt. Indien bijvoorbeeld een zelfstandig werkende prostituee een personeelslid heeft, is hij/zij dan zowel registratie- (art. 19) als vergunningplichtig (art. 5)? En kan hij/zij in geval van verzuim, dan zowel het strafbare feit van artikel 2 als dat van artikel 3 plegen en daarmee respectievelijk via de Wet zelf of via de WED worden bestraft?

Mogelijk vallen de prostituee die een personeelslid heeft of de zelfstandig werkende prostituee zonder personeel, die is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (als ZZP-er) onder de definitie van seksbedrijf (zie de artikelsgewijze toelichting, pagina 10) en zijn ze daarmee in elk geval vergunningplichtig. Valt de prostituee/ondernemer daarmee onder de uitzondering van artikel 2, onder a (werkzaam voor een vergund bedrijf en dus niet strafbaar) of is nog steeds (ook) registratie vereist? Anders gezegd, is de geregistreerde, zelfstandig werkende prostituee die, omdat er sprake is van een (eenmans-) bedrijf, strafbaar omdat geen vergunning is verleend, en/of is de zelfstandig werkende, ZZP-prostituee met vergunning, strafbaar omdat geen inschrijving heeft plaatsgevonden?

Het wetsvoorstel geeft overigens geen aanleiding tot het maken van op- en aanmerkingen.

Werklast

Werklastgevolgen in aantallen zaken

Buiten beschouwing gelaten zijn de inzet van rechtsmiddelen tegen het niet tijdig besluiten door het bestuursorgaan en extra zaken die voortkomen uit de eis voor het overleggen van een verklaring (die MvT ad artikel 6 blz. 14). Hier valt naar mening van de Raad thans geen inschatting van te maken. Eveneens buiten beschouwing gelaten zijn de bestuurlijke hoger beroepen, aangezien deze zullen worden behandeld door de Raad van State.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 5 van 9

Vergunningsplicht seksbedrijven

Uit de MvT blijkt dat thans in veel gemeenten seksbedrijven al vergunningplichtig zijn op grond van een gemeentelijke verordening. Op grond van artikel 31 van het wetsvoorstel moeten bedrijven die onder het wetsvoorstel als seksbedrijf worden gekwalificeerd en thans al een vergunning hebben, een nieuwe vergunning aanvragen. De vóór het tijdstip van inwerkingtreding verleende vergunning geldt gedurende een periode van 28 weken na inwerkingtreding als een vergunning krachtens deze wet.

Daarnaast kunnen er bedrijven zijn die onder de definitie van het wetsvoorstel als seksbedrijf gekwalificeerd kunnen worden, maar die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet geen vergunning behoeften te hebben. Artikel 32 bepaalt dat deze bedrijven nog gedurende 28 weken voortgezet mogen worden. Indien binnen die periode een nieuwe aanvraag wordt gedaan geldt de buitentoepassing-verklaring van artikel 3 van het wetsvoorstel tot het moment dat op de aanvraag is beslist.

De Raad gaat uit van in de MvT vermelde aantal huidige vergunningen (1270) en nieuwe aanvragen van thans niet vergunde escortbedrijven (90), uitgebreid met een geringe jaarlijkse toename in het aantal vergunningvragende bedrijven (20). Er wordt een percentage problemen/weigeringen van 15% gehanteerd, daaropvolgend een hoog bezwaarpercentage (50%), vanwege het economische belang, en ten slotte een gemiddeld beroepspercentage (20%, ter vergelijking: dit is lager dan bij belastingzaken, maar hoger dan bij sociale verzekeringszaken). Daarmee resulteert de vergunningplicht in ongeveer 20 zaken in jaar 1 en 4, en een verwaarloosbaar aantal extra zaken in de andere jaren. Deze pieken worden veroorzaakt door de veronderstelling in de MvT dat een exploitant eens in de 3 jaar een vergunning moet aanvragen.

Zelfstandig werkende prostituees

Wat betreft de registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees kan er van uit worden gegaan dat de weigering tot registratie en het ongedaan maken van de registratie ook tot bestuursrechtelijke procedures zullen leiden². Er is geen zicht op het huidige aantal zelfstandig werkende prostituees. Aansluitend bij het schattingsaantal uit 1999, zoals dat in de MvT wordt vermeld, van 25.000 niet-geregistreerde prostituees, komt de Raad tot de volgende inschatting:

Wanneer de helft van deze niet-geregistreerde groep in de loop van het jaar een registratieverzoek doet en als hiervan 5% wordt geweigerd, dan geeft dit 625 problematische registraties in jaar 1 na invoering. Uitgaande van 50% bezwaar en 20% beroep, komt dit neer op 63 bestuursrechtelijke zaken. In jaar 2 ligt dit aantal lager omdat er minder niet-geregistreerde prostituees zullen zijn. Omdat deze registratie elke 2 jaar gedaan moet worden, hanteren we voor jaren 3 en 5 dezelfde aantallen als voor jaar 1, en voor jaar 4 hetzelfde aantal als voor jaar 2.

² Er wordt vanuit gegaan dat het besluit tot registratie een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb is waartegen volgens de regels van de Awb kan worden opgekomen bij de bestuursrechter.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 6 van 9

Bestuursrechtelijke handhaving

In de MvT (blz. 60, paragraaf 8.4) wordt gemeld dat de bestuurlijke aanpak en de bestuurlijke handhaving bij de uitvoering van het wetsvoorstel centraal zullen staan. Voor alle strafbepalingen in dit wetsvoorstel is, behalve de bepaling betreffende de klant, ook een bestuurlijk instrumentarium van toepassing. Mocht er, aldus de Toelichting, in een specifiek geval sprake zijn van zodanige feiten en omstandigheden dat een strafrechtelijke sanctie wenselijk is dan is echter ook deze weg te bewandelen.

De Raad gaat uit van 50% opsporing en oplegging van bestuursdwang bij een geschat aantal van 200 bedrijven zonder vergunning en daarnaast van 10% intrekking of schorsing van verleende vergunningen. Andermaal laten we dit volgen door 50% bezwaar en 20% beroep. Dit resulteert in 22 zaken per jaar, inclusief voorlopige voorzieningen.

Strafrechtelijke handhaving

Opsporing van niet-geregistreerde prostituees en hun clientèle zal sterk afhangen van gemeentelijk beleid en prioritering. De Raad gaat uit van het aantal volgens de MvT van 25.000 niet-geregistreerde prostituees en maakt de inschatting dat de helft zich niet zal registreren. Verder wordt aangenomen dat hiervan in de loop van het jaar 50% wordt opgespoord (veelal door internet en advertenties, minder door veldwerk) en ook dat in 20% van de gevallen tevens een prostituant wordt geverbaliseerd. Dat resulteert in tussen de 4000 en 7500 handhavingszaken. Naar mening van de Raad zal 70% hiervan worden afgehandeld middels een boete of OM-transactie, 20% als overtredingszaak bij kanton worden aangebracht en 10% als strafzaak bij de rechtbank. Dit komt neer op 788-1500 kantonzaken en 394-750 rechtbankstrafzaken. Hieruit volgt een beperkt aantal hoger beroepen (59-113).

In Tabel 1 staan de totale verwachte gevolgen voor de Rechtspraak van het Voorontwerp in aantallen weergegeven voor de eerste 5 jaar na invoering (hier genomen als: 2010-2014). In tabel 2 staan de bijbehorende bedragen, uitgaande van de integrale productgroepprijzen.

De extra kosten voor de Rechtspraak ten gevolge van de invoering bedragen op basis van deze cijfers ruwweg €1,1 mln. in jaar 1, 3 en 5, en ongeveer €0,6 mln. in jaar 2 en 4.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009

pagina 7 van 9

Tabel 1: Aantallen nieuwe zaken t.g.v. het wetsvoorstel

	jaar1	jaar2	jaar3	jaar4	jaar5
Bestuur (vergunningaanvragen seksbedrijven):					
Beroepen (rechtbank)	21	0	0	21	1
Bestuur (registratieverzoek door gemeente afgewezen):					
Beroepen (rechtbank)	63	33	63	33	63
Bestuur (bestuursrechtelijke handhaving; exploitatie zonder vergunning of intrekking/schorsing vergunning):					
Beroepen en vovo's (rechtbank)	22	22	22	22	22
Straf (handhaving; registratie zelfstandige prostituees):					
Overtredingen (kanton)	1.500	788	1.500	788	1.500
Strafzaken (rechtbank)	750	394	750	394	750
Hoger beroep (hof)	113	59	113	59	113

Tabel 2: Werklast t.g.v. extra aantallen, in geld uitgedrukt

	jaar1	jaar2	jaar3	jaar4	jaar5
Bestuur (vergunningaanvragen):					
Beroepen (rechtbank)	€35.089,74	€0,00	€0,00	€35.089,95	€1.670,95
Bestuur (registratieverzoek afgewezen):					
Beroepen (rechtbank)	€105.269,22	€55.141,02	€105.269,22	€55.141,35	€105.269,85
Bestuur (handhaving):					
Beroepen en vovo's (rechtbank)	€36.760,68	€36.760,68	€36.760,68	€36.760,90	€36.760,90
Straf (handhaving):					
Overtredingen (kanton)	€185.895,00	€97.656,84	€185.895,00	€97.664,72	€185.910,00
Strafzaken (rechtbank)	€599.437,50	€314.904,50	€599.445,00	€314.908,44	€599.445,00
Hoger beroep (hof)	€147.159,90	€76.835,11	€147.158,77	€76.835,70	€147.159,90
Totaal	€1.109.612,04	€581.298,15	€1.074.528,67	€616.401,06	€1.076.216,60



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 8 van 9

Prijseffect

Naast een toegenomen werklust in aantallen zaken geldt dat er ook sprake is van een zogenaamd prijseffect.

Dit prijseffect is volledig het gevolg van veranderingen in de assortimentsmix, oftewel: met de relatieve zwaarte *binnen een productgroep*, en is niet het gevolg van een verandering in de *gemiddelde bewerkelijkheid per zaak*.

De veranderingen in assortimentsmix zullen gevolgen hebben voor de productgroepen bestuur, kanton en straf (zowel eerste aanleg als hoger beroep). Zie de volgende tabel voor het precieze totaalbedrag voor het prijseffect ten gevolge van de veranderingen in de zaaksamenstelling.

Wat betreft de zwaarte van de bestuurlijke beroepsprocedures gaan we er van uit dat het zal gaan om een zaak van gemiddelde zwaarte. Wat betreft de bestuursrechtelijke handhavingzaken die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, kan worden opgemerkt dat deze zaken waarschijnlijk ingewikkelder zullen zijn dan de reguliere handhavingzaken omdat het hier een nieuw gebied betreft en de regulering van de bedrijvigheid van de seksbedrijven in deze mate niet eerder is voorgekomen. Deze verzwaring wordt echter nu niet doorgerekend aangezien het om een zeer gering aantal zaken gaat.

Ten aanzien van de strafrechtelijke (handavings-)zaken wordt gesteld dat het hier om gemiddelde zaken gaat en dat dit geen invloed zal hebben op de gemiddelde behandeltijd per zaak.

De verschillende verschuivingen extra zaken van de verschillende onderdelen resulteren naar verwachting in een **totaal prijseffect voor de Rechtspraak van ongeveer €-0,5 mln. in jaar 1, 3 en 5 na invoering, en €-0,2 mln. in jaar 2 en 4**. Een negatief prijseffect duidt op een besparing.

Tabel 3: Prijseffect / relatieve verzwaring door veranderde zaakssamenstelling binnen de productgroepen en relatieve verzwaring per zaak

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
Assortimentsmix	€-455.047,00	€-243.664,00	€-461.316,00	€-237.404,00	€-461.026,00
Zwaarte per zaak	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
Totaal prijseffect	€-455.047,00	€-243.664,00	€-461.316,00	€-237.404,00	€-461.026,00

Deze besparing ten gevolge van het prijseffect is zeer gevoelig voor de aannames en aantallen zaken waar we van uitgaan.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 9 van 9

Totaal netto-effect

De totale werklasteffecten ten gevolge van nieuwe zaaksaantallen en de prijseffecten tezamen resulteren in een werklasttoename van €0,7 mln. in jaar 1, 3 en 5 na invoering, en €0,3 mln. in jaar 2 en 4 na invoering.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van dat wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 10 van 9

BIJLAGE

Artikelsgewijze opmerkingen

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen, artikel 1

In art. 1 van de Wet worden de begrippen gedefinieerd, zoals die in de Wet worden gehanteerd. Onder c wordt de volgende definitie van "seksbedrijf" gegeven: "bedrijf dat gelegenheid geeft tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling *of dat vertoningen van erotisch pornografische aard aanbiedt*" (cursivering Raad). Seksbedrijven mogen ingevolge art. 3 van de Wet slechts worden geëxploiteerd als daarvoor - ingevolge de Wet - een vergunning is verleend. Is de gehanteerde definitie van "seksbedrijf" niet zo ruim dat zelfs een omroep die (of een betaald filmkanaal dat) een erotische film uitzendt daaronder is begrepen? En hoe verhoudt zich een dergelijke ruime definitie tot de vergunningplicht? In ieder geval zou aan art. 1 onder c van de Wet moeten worden toegevoegd dat ook ten aanzien van het aanbieden van vertoningen van erotisch pornografisch materiaal de voorwaarde wordt gesteld dat deze tegen betaling geschiedt (thans ontbreekt dat vereiste).

Hoofdstuk 2, Seksbedrijven, art. 14

In art. 14 van de Wet wordt het de aanvrager van een vergunning verboden ter zake van de aanvraag onjuiste (valse?) of onvolledige gegevens te verstrekken. Ten aanzien van dit delict ontbreekt overigens het opzetvereiste. Met andere woorden, anders dan bij valsheid in geschrifte (art. 225 e.v. Sr, zie de toelichting op blz. 58 MvT) is degene die bij de aanvraag van een vergunning onvolledige gegevens verstrekt per definitie in overtreding. Is dat gewenst? In dit specifieke geval is toch op zijn minst enig bewustzijn bij het onvolledig of onjuist verstrekken van die informatie is gewenst.

Hoofdstuk 4, Toezicht en handhaving, art. 24

De Wet bevat in art. 24 een zeer ruime bevoegdheid tot het binnentreden van een woning. Een verwijzing naar de Awbi is weliswaar niet opgenomen, maar de Awbi is wel van toepassing (zo volgt ook uit blz. 18 van de MvT). De bevoegdheid is niet specifiek voorbehouden aan opsporingsambtenaren. In art. 23 van de Wet wordt de mogelijkheid geboden om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of zelfs bij gemeentelijke verordening ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet. In de MvT (m.n. blz. 60-61) klinkt door dat handhaving van de Wet bij voorkeur bij de politie wordt belegd. Het verdient de voorkeur om ook de ingrijpende bevoegdheid tot het binnentreden in een woning (uitsluitend) te leggen bij opsporingsambtenaren.

Los van het voorgaande kan men zich nog afvragen of deze bepaling strikt noodzakelijk is. De strafbaarstellingen in de Wet leveren immers grotendeels economische delicten op. Juist de Wet op de economische delicten (WED) kent aan opsporingsambtenaren een zéér ruime bevoegdheid toe om "in het belang van de opsporing" elke plaats te betreden (art. 20 WED). Een concrete verdenking is voor de toepassingen van de WED-bevoegdheden niet vereist. Zodra er sprake is van aanwijzingen dat art. 1 of art. 1a van de WED is overtreden, kunnen de bevoegdheden van Titel III van de WED worden toegepast.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 11 van 9

Ten overvloede is de passage "met medeneming van de benodigde apparatuur" in art. 24 van de Wet onduidelijk. In de MvT wordt e.e.a. (bijv. op blz. 45) niet toegelicht.

Hoofdstuk 5, Strafbepalingen, art. 26

Art. 26, eerste lid, van de Wet stelt strafbaar "degene die seksuele handelingen verricht" met een (zelfstandig) prostituee. Het verrichten van een seksuele handeling veronderstelt dat de klant van de prostituee ook zelf een handeling verricht. Wat als er sprake is van het enkel dulden van seksuele handelingen? De tekst van het artikellid lijkt uit te sluiten dat in dat geval tegen een klant van een prostituee kan worden opgetreden.

Art. 26, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet stelt strafbaar degene die seksuele handelingen verricht met (of duldt van?) een prostituee die niet is ingeschreven in het register. Dit delict levert een overtreding op. Enig bewustzijn aan (of beter gezegd opzet op) die overtreding is niet vereist. Dat wil zeggen dat een klant die door de desbetreffende prostituee is voorgehouden dat zij in het register is opgenomen en aan alle vereisten voldoet, toch strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. In aansluiting op het voorgaande kan de vraag worden gesteld hoever de onderzoeksplicht van de klant van een prostituee reikt. Kan, gelet op de strafbepaling van artikel 26 van de Wet, in alle redelijkheid van een prostituant worden verlangd onderzoek te doen (a) naar de leeftijd van de prostituee, (b) naar de vraag of de prostituee als zelfstandig werkende prostituee en/of als prostitutiebedrijf werkzaam is en (c) afhankelijk van het antwoord op deze laatste vraag, naar het registratienummer en/of het vergunningnummer van de prostituee?

Op blz. 58 van de MvT wordt aangegeven dat met de Wet een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen legale en illegale prostitutie. Deze scheiding is ook inzichtelijk voor de klant. Hoe die scheiding feitelijk inzichtelijk wordt gemaakt, volgt echter onvoldoende uit de Wet en de MvT. Het register waarin de zelfstandig opererende prostituee zich dient in te schrijven, is immers niet openbaar (slechts te raadplegen door ambtenaren, vgl. art. 19 van de Wet). Hoe controleert een klant dat aan alle voorwaarden is voldaan? Op blz. 58-29 van de MvT wordt toegelicht dat de klant naar een bewijs van inschrijving zal moeten vragen. En wat als dat registratiebewijs later vals of verlopen blijkt? Zou niet beter kunnen worden afgezien van strafbaarstelling van de klant, met name ook nu deze strafbaarstelling het voor klanten van prostituees nog minder aantrekkelijk zal maken om geconstateerde misstanden bij de bevoegde instanties te melden. Overigens verdient het de voorkeur om het register op enige wijze wél (beperkt) openbaar te maken. Klanten van prostituees kunnen op die manier de registratienummers die genoemd worden in advertenties op juistheid en geldigheid controleren. In het openbare register hoeven dan geen privégegevens van de prostituee te worden opgenomen, maar wel de datum van registratie, de geldigheidsduur daarvan en de vestigingsplaats (of beter nog: het vestigingsadres).

Op pagina 58 van de MvT wordt de wens van de wetgever toegelicht om klanten die bewust kiezen voor illegale prostitutie en daarmee profiteren van een mogelijke uitbuitingssituatie aan te pakken en zelfs te kunnen veroordelen tot een vrijheidsstraf. Waarom is art. 26 niet tot deze (bewust opererende) klanten beperkt?

Redactioneel:



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
pagina 12 van 9

Op pagina 45 van de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. De juiste citeertitel is “Wet ruimtelijke ordening”³.

³ Zie artikel 10.3 Wro.