



de Rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 29 augustus 2013
contactpersoon voorlichting
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 06-18609322
uw kenmerk 409818
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel wijziging Wetsvoorstel Regulering
prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
bijlage(n) 1

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 17 juli 2013 met bovengenoemd kenmerk, ontvangen op 19 juli 2013, heeft u het conceptwetsvoorstel wijziging Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstukken 32 211) (het “**Wetsvoorstel**”) ter advisering aan de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) voorgelegd met het verzoek om het advies uiterlijk 2 augustus 2013 aan u te sturen. Zoals u bij brief van 30 juli jl. (met kenmerk UIT 7071 S&O / RK) is bericht, heeft de Raad geen mogelijkheid gezien om in het onderhavige geval af te wijken van de gebruikelijke adviestermijn van twee maanden en zoveel korter als mogelijk.

Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel strekt blijkens de Memorie van Toelichting (“**MvT**”) tot uitvoering van de door de Eerste Kamer bij de behandeling van het voornoemde wetsvoorstel aangenomen motie-Strik c.s.¹, waarin de regering werd verzocht door middel van een novelle te voorzien in splitsing van dit wetsvoorstel. Met het Wetsvoorstel worden onder meer de bepalingen in het oorspronkelijke wetsvoorstel die zien op de zogeheten registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht voor klanten van prostituees geschrapt, en worden in verband hiermee enkele andere artikelen aangepast.

De in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen verhoging van de minimumleeftijd om werkzaam te zijn als prostituee van 18 naar 21 jaar is in het Wetsvoorstel gehandhaafd. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een verruiming van artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht. De in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid voor ambtenaren tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner wordt aangepast.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

¹ Kamerstukken I 2012/2013, 32 211, nr. L.

² 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



de Rechtspraak

datum 29 augustus 2013
pagina 2 van 6

Advies

Twee elementen uit het Wetsvoorstel geven de Raad aanleiding tot het maken van opmerkingen: de wijziging van de strafbaarstelling van de klant van een prostituee 18-21 en de bevoegdheid tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.

Wijziging strafbaarstelling klant prostituee 18-21

Aan de in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorgestelde registratieplicht voor prostituees was een minimumleeftijdseis van 21 jaar gekoppeld, en het gebruikmaken van de seksuele diensten van een prostituee zonder te zijn nagegaan of de prostituee was ingeschreven in het register, was strafbaar gesteld als overtreding waarvoor een maximumstraf gold van zes maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie (€7.800,-). Met het Wetsvoorstel wordt deze strafbepaling geschrapt, en wordt in plaats hiervan een uitbreiding van het Wetboek van Strafrecht voorgesteld die erop neerkomt dat het gebruikmaken van de seksuele diensten van een prostituee die ouder is dan 18 jaar en jonger dan 21 jaar onder de strafbaarstelling van artikel 248b Sr komt te vallen. Dit artikel stelt thans strafbaar het plegen van ontucht met een prostituee van 16 of 17 jaar, een misdrijf waarvoor een maximumstraf geldt van vier jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie (€19.500,-).

Zonder in de politieke keuze met betrekking tot deze strafbepaling te treden, wil de Raad hierover het volgende opmerken.

De Raad constateert het volgende. De nieuw strafbaar gestelde gedraging overlapt (deels) met de oorspronkelijke strafbaarstelling, of ligt in het verlengde daarvan. Het gebruikmaken van de diensten van een prostituee in de leeftijdscategorie tussen de 18 en 21 jaar wordt in het Wetsvoorstel niet meer als overtreding maar als misdrijf aangemerkt. Hierop wordt een aanzienlijk hogere maximumstraf gesteld dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel op overtreding van de vergewisplicht het geval was, en voor dit misdrijf is bovendien toepassing van voorlopige hechtenis toegelaten.³ Verder doet het voor de strafbaarheid van de klant niet meer ter zake of deze zich ervan heeft vergewist of de prostituee voldoet aan de wettelijke minimumleeftijd. Zoals ook de MvT aangeeft, is immers “leeftijd” in artikel 248b Sr een zogeheten geobjectiveerd bestanddeel. Dit betekent dat voor strafbaarheid op grond van dit artikel geen sprake hoeft te zijn van opzet ten aanzien van de leeftijd van de prostituee. De klant is dus reeds strafbaar door het enkele gegeven dat de prostituee jonger is dan 21 jaar. Dus ook in het geval hij bijvoorbeeld de prostituee of haar exploitant heeft gevraagd om een identiteitsbewijs te tonen, de prostituee op grond van dit identiteitsbewijs 21 jaar zou zijn maar in werkelijkheid jonger blijkt. Het doel van dit element van het Wetsvoorstel is volgens de MvT “*het effectueren van de leeftijdsnorm van 21 jaar*”. De ratio van de hogere strafbedreiging ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel is er – eveneens volgens de MvT – in gelegen dat de oorspronkelijke strafbaarstelling van overtreding

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.

³ Op grond van artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering.



de Rechtspraak

datum 29 augustus 2013
pagina 3 van 6

van de vergewisplicht “*van een andere orde wordt beschouwd*” dan het maken van een inbreuk op de “*door de strafwet beschermde seksuele integriteit van personen in een kwetsbare leeftijdscategorie*”.

De Raad acht nadere verduidelijking van de opvatting van de wetgever omtrent de strafwaardigheid van de betreffende gedraging noodzakelijk. Dit met het oog op een consistente, wetsconforme en maatschappelijk gelegitimeerde straftoemingspraktijk. De Raad heeft hiervoor in de parlementaire behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel ook geen aanknopingspunten gevonden. De Raad adviseert de MvT op dit onderdeel aan te vullen en daarbij in het bijzonder in te gaan op de volgende vragen:

- Met welk doel de hogere maximumstraf wordt voorgesteld;
- In hoeverre de oorspronkelijke strafbaarstelling niet tevens de bescherming van de seksuele integriteit van personen in een kwetsbare leeftijdscategorie tot doel had, dan wel in hoeverre dit als nieuwe doelstelling wordt geïntroduceerd;
- Waarom het voor het intreden van de strafbaarheid van de klant niet meer ter zake doet of de klant zich ervan vergewist of de prostituee voldoet aan de minimumleeftijd; en
- Hoe de wetgever de relatieve strafwaardigheid van de door deze wetswijziging bestreken gedraging ten opzichte van andere (zeden)delicten ziet.

Bevoegdheid tot binnentreden woning zonder toestemming bewoner

Als gezegd wordt de in het oorspronkelijke wetsvoorstel reeds opgenomen bevoegdheid voor ambtenaren tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner aangepast. De betreffende bepaling komt nu te luiden als volgt:

“Artikel 28

Voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, zijn de in artikel 27 bedoelde ambtenaren bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden waar prostitutie plaatsvindt of naar hun redelijk vermoeden plaatsvindt.”⁴

Het Wetsvoorstel creëert – evenals het oorspronkelijke wetsvoorstel – een ruime bevoegdheid voor (gemeente)ambtenaren om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, met medeneming van de benodigde apparatuur. Zoals in de Memorie van Toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel is aangegeven, is een dergelijke uitbreiding van het bevoegdhedenpakket van afdeling 5.2 van de Awb alleen mogelijk indien daarvoor zwaarwegende redenen bestaan, en raakt een dergelijke bevoegdheid aan het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR.⁵ Het (toenmalige) kabinet kwam na een afweging van de betrokken belangen tot de conclusie dat voor het creëren van een dergelijke

⁴ Met “*de in artikel 27 bedoelde ambtenaren*” wordt bedoeld op “*de bij besluit van de burgemeester van een betreffende gemeente aangewezen ambtenaren, waaronder ambtenaren van de gemeente, die met het toezicht in die gemeente op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet of bij gemeentelijke verordening zijn belast.*”

⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 32 211, nr. 3, p. 28-29.



de Rechtspraak

datum 29 augustus 2013
pagina 4 van 6

bevoegdheid zwaarwegende redenen bestonden en dat deze bevoegdheid verenigbaar was met voornoemde grondrechtelijke bepalingen.

De Raad is van mening dat de talrijke wijzigingen in het oorspronkelijke wetsvoorstel, in het bijzonder het schrappen van de registratieplicht voor prostituees, nopen tot een hernieuwde belangenafweging op dit onderdeel. Hierbij zou in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de vraag ter vervulling van welke taak deze bevoegdheid nodig is en waarom de wetgever van mening is dat het doel van deze bevoegdheid niet ook op een andere – minder ingrijpende – wijze kan worden bereikt. Daar komt bij dat, zoals de Raad in zijn eerdere advies over de consultatieversie van het wetsvoorstel heeft aangegeven, het (nog steeds) onduidelijk is wat in dit verband onder “*de benodigde apparatuur*” moet worden verstaan.⁶ De wetsgeschiedenis laat deze vraag onbeantwoord. De Raad veronderstelt dat hiermee wordt bedoeld op apparatuur waarmee beelden kunnen worden vastgelegd. Hiermee wordt naar mening van de Raad een nog ingrijpender inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gemaakt dan met enkel binnentreden. De Raad adviseert dit aspect bij een hiernieuwde belangenafweging te betrekken. Tot slot adviseert de Raad om, mocht het kabinet deze bevoegdheid in het Wetsvoorstel willen handhaven, hieraan de eis van een voorafgaande rechterlijke machtiging te stellen, vergelijkbaar met bepalingen met betrekking tot binnentreden en doorzoeken in recente wetsvoorstellen op het terrein van bijvoorbeeld mededinging, respectievelijk kansspelen.⁷

Werklast

De Raad heeft in het eerdere advies over de consultatieversie van het oorspronkelijke wetsvoorstel onder meer een inschatting gemaakt van de werklastgevolgen die voor de Rechtspraak, met name de strafrechtspraak, werden verwacht. Het Wetsvoorstel geeft de Raad geen aanleiding of aanknopingspunten om van de eerdere inschatting af te wijken.

⁶ Advies van de Raad van 18 februari 2009, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummer 2009/06.

⁷ Zie artikel 55a Mededingingswet, respectievelijk het advies van de Raad van 7 augustus 2013 inzake het conceptwetsvoorstel Wijziging Wet op de kansspelen, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummer 2013/29.



de Rechtspraak

datum 29 augustus 2013
pagina 5 van 6

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

Mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

datum 29 augustus 2013
pagina 6 van 6

Bijlage: overig commentaar

De MvT is naar mening van de Raad onduidelijk met betrekking tot het karakter van het bestanddeel leeftijd in de delictsomschrijving van artikel 248b Sr. Zoals in de MvT terecht wordt aangegeven is dit bestanddeel geobjectiveerd. Dit impliceert dat de strafbaarheid reeds is gegeven door een te jonge leeftijd van de prostituee. De Raad begrijpt niet goed hoe dit zich verhoudt tot de opmerking in de MvT dat *“dit betekent dat de klant niet zomaar wekomt met het verweer dat hij in de veronderstelling verkeerde dat hij gebruik maakte van de seksuele diensten van een prostituee die de leeftijd van 21 al had bereikt”*, met name het woord *“zomaar”* aangezien dit impliceert dat er omstandigheden denkbaar zijn waarbij een dergelijk verweer kennelijk wel kansrijk is.