

Samenvatting

In 2000 werden het bordeelverbod en het souteneursverbod als zodanig afgeschaft. Sindsdien hebben sommigen zich voorstander getoond van de herinvoering van het souteneursverbod, ook wel het pooierverbod genoemd. Om een beter beeld te krijgen van de manier waarop in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een pooierverbod zoal wordt gedacht en van de argumenten die daarbij worden gehanteerd, zijn in opdracht van het Ministerie van Veiligheid & Justitie en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum zeventien juristen, allen werkzaam op strafrechtelijk terrein, over hun zienswijze bevraagd. Bij deze interviews zijn de opvattingen van Peter Lemaire, raadsheer bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en een van de voorstanders van herinvoering van het pooierverbod, als uitgangspunt genomen. In de voorliggende inventarisatie wordt verslag gedaan van zowel de opvattingen van Lemaire, als de reacties daarop van de zeventien respondenten. De respondentengroep bestond uit vijf leden van het openbaar ministerie, vijf leden van de zittende magistratuur, vijf strafrechtadvocaten, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en ten slotte strafrechtswetenschapper dr. Renée Kool. In het voorgaande ligt besloten dat deze inventarisatie kwalitatief onderzoek betreft, waardoor de interviewresultaten niet representatief kunnen worden geacht voor een bepaalde doelgroep, zoals de staande of zittende magistratuur.

Als opmaat tot de beschrijving van de verschillende opvattingen wordt in hoofdstuk 2 een korte uiteenzetting gegeven van de invoering (1911) en afschaffing (2000) van het pooierverbod, een verbod dat was neergelegd in het voormalige artikel 432 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). In dat verband komt naar voren dat gaandeweg in de prostitutie twee typen souteneurs werden onderscheiden: de actieve en de passieve souteneur. De actieve souteneur zette de vrouw aan tot prostitutiewerkzaamheden en tot afdracht van haar inkomsten, veelal door middel van geweld en bedreiging. De passieve souteneur liet zich de geldelijke voordelen vooral aanleunen en verrichtte misschien af en toe wat ondersteunende werkzaamheden. De souteneurstypen hadden gemeen dat werd geparasiteerd op de arbeidsinkomsten van de prostituee¹ en vielen daardoor allebei binnen de reikwijdte van het souteneursverbod ('hij die als souteneur voordeel trekt uit de ontucht van eene vrouw').

¹ Zoals inmiddels gebruikelijk is geworden, wordt hier onder 'prostituee' tevens de mannelijke sekswerker (prostitué) verstaan.

In de tweede helft van de vorige eeuw kwam de wetgever tot het standpunt dat het handelen van de passieve souteneur onvoldoende strafwaardig was om nog langer door het strafrecht te worden gesanctioneerd. Des te belangrijker vond de wetgever dat de dwang die uitging van actieve souteneur strafbaar bleef. Uiteindelijk is ervoor gekozen het souteneursverbod (art. 432 oud Sr), het bordeelverbod (art. 250bis oud Sr) en het delict mensenhandel (art. 250ter oud Sr) te vervangen door één nieuwe bepaling, art. 250a oud Sr, vanwege de raakvlakken tussen de betreffende onderwerpen. Deze nieuwe wetgeving trad in 2000 in werking (Wet opheffing algemeen bordeelverbod). Het genoemde art. 250a Sr is nadien geëvolueerd tot het thans geldende art. 273f Sr (mensenhandel). Zowel in het voormalige art. 250a Sr als in het huidige art. 273f Sr zijn typische gedragingen van de actieve souteneur te herkennen. Wat art. 273f Sr betreft, gaat het om lid 1 onder 1° (hier: iemand onder gebruikmaking van oneigenlijke middelen werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen, met het oogmerk van uitbuiting in de prostitutie), lid 1 onder 4° (hier: iemand dwingen of met oneigenlijke middelen bewegen zich te prostitueren), lid 1 onder 6° (hier: voordeel trekken uit gedwongen prostitutie) en lid 1 onder 9° (hier: iemand dwingen tot de afgifte van inkomsten uit prostitutie).

Aldus kan worden geconstateerd dat, enerzijds, de meest ernstige gedragingen die door het oude souteneursverbod werden geraakt inmiddels als 'mensenhandel' worden gekwalificeerd, en dat, anderzijds, het enkel parasiteren op inkomsten uit normale prostitutie sinds 2000 straffeloos is. Dat betekent dat wij in zekere zin nog steeds een pooierverbod kennen. Indien onder de gedragingen van een 'pooier' of 'souteneur' alleen die van de zogenoemde actieve souteneur worden begrepen, kan in art. 273f Sr zelfs een absoluut pooierverbod worden gelezen. Evenwel worden de begrippen 'pooier' en 'souteneur' ook ruimer opgevat. In bepaalde gevallen wordt daaronder zelfs meer verstaan dan alleen de passieve en actieve souteneur. In die zeer ruime betekenis wordt bijvoorbeeld bedoeld op alle mensen die op enigerlei wijze verbonden zijn aan het werk van de prostituee. Tegen die achtergrond wordt duidelijk dat het in discussies over het onderhavige thema van belang is te weten in welke zin het begrip 'pooier' wordt gebezigd.

In hoofdstuk 3 worden de opvattingen van Peter Lemaire besproken. Daarbij komt naar voren dat Lemaire een ruim pooierbegrip hanteert: het door hem voorgestane pooierverbod komt in de kern neer op het strafbaar stellen van degene die zich zonder vergunning en zonder redelijk doel bemoeit met de werkzaamheden van de prostituee.

Lemaire komt tot dit standpunt op grond van zijn ideeën over de misstanden in de prostitutiesector en over de mate waarin die misstanden met het huidige strafrecht kunnen worden aangepakt. Hij stelt voorop dat de strafwetgever pas moet ingrijpen bij misstanden. Dat betekent volgens hem dat in de prostitutiesector

strafwetgeving alleen dan geïndiceerd is wanneer het gedrag van anderen de keuzevrijheid van prostituees ernstig aantast. Art. 273f Sr is de centrale strafbaarstelling die zich op dergelijk gedrag richt. Het probleem is echter, zo schetst Lemaire, dat het in de praktijk vaak niet lukt om het bewijs ter zake van art. 273f Sr rond te krijgen.

De bewijsproblemen die Lemaire aanwezig acht, houden allereerst verband met de eveneens door hem gesignaleerde ambivalente perceptie van veel prostituees en het daaruit voortvloeiend gebrek aan betrouwbare aangiftes. Een loverboy zorgt ervoor dat de vrouw zich affectief aan hem verbindt en tegenover de politie verklaart geen slachtoffer te zijn. 'Pas later, als het geld op is of ze fysiek en psychisch echt niet meer kunnen, zullen ze zich veelal realiseren bij de neus genomen te zijn door hun loverboy en dat hun vrijwilligheid niet was gebaseerd op een reële, autonome afweging', aldus Lemaire. Volgens hem is het doen van betrouwbare aangiftes hierdoor problematisch, zelfs wanneer nog geen sprake is van geweld. Hij benadrukt dat het uit de prostitutie stappen en het doen van aangifte nog moeilijker en riskanter is wanneer wel sprake is van geweld, of van ernstige dreigingen uit het criminele circuit. Daarnaast merkt hij op dat de ambivalente houding tegenover het eigen slachtofferschap soms ook voortvloeit uit het feit dat de vrouw gewend is geraakt aan de eigen inkomsten en de diensten die ten behoeve van haar worden verricht.

Een andere oorzaak van de bewijsproblemen ziet Lemaire gelegen in het gebrek aan betrouwbaar steunbewijs, bewijs dat een aanwezige aangifte ondersteunt en dat nodig is voor een veroordeling: 'Betrouwbaar steunbewijs komt ondanks dat politie en justitie veel moeite doen, soms niet of moeizaam boven water, wat in de rechtszaal dan leidt tot gehele of gedeeltelijke vrijspraken.'

Op grond van deze problematiek stelt Lemaire voor de volgende delictomschrijving op te nemen in het Wetboek van Strafrecht:

'Hij die zonder vergunning betrokken is bij de aanbidding van diensten, de voorbereiding, de werving, de instandhouding of het vergemakkelijken daarvan, door een prostituee, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar en, indien niet blijkt van gawe, volledige en bestendige instemming van de prostituee, met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar.'

Zoals uit de tekst kan worden afgeleid, betreft het hier een gronddelict met een maximum van drie jaren gevangenisstraf en een gekwalificeerde variant met een maximum van acht jaren gevangenisstraf. In een interview heeft Lemaire voorts aangegeven dat hij zich kan voorstellen dat daarnaast nog een overtredingvariant zou moeten worden geïntroduceerd; een lichte delictsvariant waarvoor niet hoeft vast te staan dat de dader opzettelijk handelde.

Met betrekking tot de voorgestelde delicten legt Lemaire er de nadruk op dat deze aansprakelijkheid zich niet uitstrekt tot hulpverleners en soortgelijke be-

trokkenen, en dat gevallen waarin geen sprake is van echt verwijtbaar gedrag moeten worden ontzien in het handhavingsbeleid. Degene die bonafide is, kan een vergunning aanvragen en onder verantwoorde omstandigheden een seksbedrijf kan uitoefenen. Wie geen vergunning aanvraagt, doet dat voor eigen risico en is in beginsel strafbaar. Deze systematiek wordt volgens hem gerechtvaardigd 'door de omvang van de mensenhandel, de ambivalentie van slachtoffers van mensenhandel over de vraag of ze wel slachtoffer zijn en over de druk die anderen kunnen uitoefenen, waardoor de vrije wil in die wereld problematisch is en moeilijk vast te stellen'. Lemaire trekt daarbij een parallel met de delicten in de Opiumwet en de zedendelicten tegen minderjarigen. In die rechtssferen zijn volgens hem al eerder de drempels van strafrechtelijke aansprakelijkheid sterk verlaagd ter bescherming van zwaarwegend geachte belangen. Lemaire wil deze lijn doortrekken naar de prostitutiesector.

In het vierde hoofdstuk worden de reacties van de zeventien respondenten op het voorstel van Lemaire beschreven en met elkaar vergeleken, en in het vijfde hoofdstuk wordt daarop kort teruggeblikt in samenhang met de eerdere beschouwingen.

Wat de respondenten betreft, gaat het zoals gezegd om vijf leden van het openbaar ministerie, vijf leden van de zittende magistratuur, vijf strafrechtadvocaten, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en ten slotte strafrechtswetenschapper dr. Renée Kool. De vijftien respondenten uit de rechtspraktijk worden in de inventarisatie geanonimiseerd aangeduid (als officier 1 tot en met officier 5, rechter 1 tot en met rechter 5, en advocaat 1 tot en met advocaat 5). Voorts wordt dikwijls gemakshalve gecodeerd verwezen naar alle zeventien respondenten (O1 tot en met O5; R1 tot en met R5; A1 tot en met A5; NRM; en RK).

De reacties lopen erg uiteen in termen van stelligheid en details. Toch is getracht enkele algemene indelingen te maken, zoals hieronder opgenomen in tabel A en tabel B. In tabel A komt een driedeling in de respondentengroep tot uiting: zij die vinden dat het huidige instrumentarium volstaat, zij die vinden dat niet de vergunning centraal moet staan bij eventuele nieuwe wetgeving, maar de scheve verhouding tussen wat iemand voor de prostituee doet en de beloning die hij daarvoor krijgt, en ten slotte zij die vinden het voorstel van Lemaire een goed vertrekpunt is voor nadere regelgeving. Omdat zowel de respondenten in de eerste categorie als die in de tweede er niet van overtuigd zijn dat de wetgever op dit moment moet overgaan tot het ontwerpen van nieuwe wetgeving geschoeid op de leer van Lemaires ideeën, kan voorts een tweedeling in de respondentengroep worden gesignaleerd: zij die wel en zij die niet vinden dat het voorstel van Lemaire een goed vertrekpunt is voor nadere regelgeving. Deze tweede algemene indeling is weergegeven in tabel B. Ten aanzien van beide tabellen zij benadrukt dat

de respondentengroep klein is en de indelingen dus niet representatief kunnen worden geacht voor de opvattingen in het juridisch werkveld als geheel of voor de opvattingen van een beroepsgroep in het bijzonder. Een volgende respondentengroep uit dezelfde disciplines zou dus evenzeer een ander beeld kunnen geven. Met betrekking tot deze specifieke respondentengroep kan in ieder geval worden geconstateerd dat een meerderheid de voorstellen van Lemaire op enigerlei wijze ondersteunt, terwijl tegelijkertijd duidelijk is dat dit geen grote meerderheid betreft en dat de meningen binnen de respondentengroep dus ook als verdeeld kunnen worden beschouwd.

Algemene indeling 1	Respondenten	aantal (n=17)
'art. 273f Sr volstaat'	O2;A2;A3;A5;NRM	5
'niet de vergunning, maar de woe-ker dient centraal te staan bij aanvullende regelgeving'	R5;A1	2
'het voorstel van Lemaire is een goed vertrekpunt voor nadere regelgeving'	O1;O3;O4;O5;R1;R2;R3;R4;A4;RK	10

Tabel A - Algemene indeling 1

Algemene indeling 2	Respondenten	aantal (n=17)
Stelling: 'het voorstel van Lemaire is een goed vertrekpunt voor nadere regelgeving'		
EENS	O1;O3;O4;O5;R1;R2;R3;R4;A4;RK	10
ONEENS	O2;R5;A1;A2;A3;A5;NRM	7

Tabel B - Algemene indeling 2

De argumenten die beide groepen voor hun standpunt hebben aangedragen worden schematisch weergegeven in tabel C (argumenten tegen) respectievelijk tabel D (argumenten vóór), waarbij het in de kern gaat om de daarbij genoemde bijzondere opmerkingen, die als zelfstandige argumenten zijn te beschouwen. Gelet op die opmerkingen, lijkt het verschil tussen 'voor' en 'tegen' vooral te worden bepaald door de volgende factoren: (i) de ingeschatte schaal van de misstanden, (ii) de mate waarin bepaalde omstandigheden als voldoende vaststaand mogen worden aangemerkt, (iii) de mate waarin erop wordt vertrouwd dat de rechtspraktijk in staat is met het huidige materieelrechtelijke en processuele instrumen-

tarium misstanden het hoofd te bieden, en (iv) de perceptie van de reikwijdte van Lemaires voorstellen en de verwachte effecten van die voorstellen in de praktijk.

De algemene indeling laat onverlet dat ook binnen de beschreven groepen de nodige verschillen van opvatting bestaan, vooral in de stelligheid waarmee men zich uitspreekt tegen dan wel voor de zienswijze van Lemaire. Binnen de groep die de algemene ideeën van Lemaire onderschrijft, wordt voorts uiteenlopend gedacht over de concrete delicten die Lemaire voorstelt. Zo is niet iedereen ervan overtuigd dat een overtredingvariant of een gekwalificeerde variant nodig is naast het basismisdrijf.

Argumenten tegen het voorstel	Bijbehorende opmerkingen (deelargumenten)
art. 273f Sr volstaat	<ul style="list-style-type: none"> - art. 273f Sr biedt op dit moment eigenlijk al te veel mogelijkheden (A2); - strafbare deelneming aan art. 273f Sr biedt reeds de mogelijkheden die Lemaire wil toevoegen (A3); - art. 273f Sr dekt al de strafwaardige gedragingen van de klassieke pooiers (O2;A1), de loverboys en de profiteurs van uitbuiting (NRM); - veel vrijspraken zouden kunnen worden vermeden wanneer de focus meer zou liggen op de juiste interpretatie van art. 273f Sr (O2;NRM); - de noodzaak voor nieuwe strafwetgeving is nog onvoldoende hardgemaakt (A2;A5;R5); - bepaalde feitelijke aannames van Lemaire zijn niet of onvoldoende aangetoond, zoals die betreffende de hoeveelheid buitenlandse prostituees in Nederland (NRM) en de grootte van de groep malafide pooiers en faciliteerders (A1;A3); - eventuele bewijsnood in mensenhandelzaken kan op zichzelf nooit een nieuwe strafbaarstelling rechtvaardigen (A1;A3)
het voorstel is inconsistent	<ul style="list-style-type: none"> - de uitgangspunten die Lemaire hanteert zijn moeilijk te rijmen met de uitgangspunten van de gelegaliseerde vrijwillige prostitutie (O2;A1;A3;NRM); - in relatie tot de legalisering valt moeilijk in te zien wat mensen die meewerken aan vrijwillige prostitutie nou echt verkeerd doen (A3); - in relatie tot de legalisering gaat van Lemaires voorstel het vreemde en betuttelende signaal uit dat geen enkele vrouw in staat is op vrijwillige basis in de prostitutiesector te werken (A2); - de redactie van het door Lemaire bepleite zware misdrijf met een maximum van acht jaar gaat ervan uit dat bij vrijwillige prostitutie consistent wordt verklaard, terwijl in Lemaires onderbouwing ligt besloten dat ook bij vrijwillige prostitutie inconsistente verklaringen voorkomen (A5)
het voorstel is te ruim	<ul style="list-style-type: none"> - mensen die eigenlijk weinig verkeerd doen, worden toch het strafrecht ingetrokken aan de hand van een betrekkelijk zwaar misdrijf (R5;A3;A5); - de bewijslast kan ook komen te liggen bij mensen die de prostituees feitelijk alleen maar helpen (A2), terwijl dat als zodanig het gestelde bewijsprobleem niet oplost (NRM); - mensen worden volledig afhankelijk van het OM en van de rechter voor het aanbrengen van de juiste correcties in de handhaving (R5;A2;A5); - niet goed valt in te zien op basis van welke aannames het OM en de rechter correcties gaan toepassen, iets wat kan leiden tot minder rechtszekerheid en meer bewijsperikelen (A5;NRM); - Lemaire veronderstelt dat bonafide mensen een vergunning zullen aanvragen, terwijl dat mag worden betwijfeld in verband met het taboe dat nog steeds op de prostitutiesector rust (A1); - de misstanden die er mogelijk zijn, bieden nog geen rechtvaardiging voor het introduceren van dergelijk ruime strafbbaarstellingen (A1;A2;A3)
het voorstel leidt tot te complexe regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> - volgens Lemaires voorstel moeten alle werkzaamheden die de diensten van een prostituee raken, direct of indirect vergund kunnen worden uitgeoefend (A1;A3;NRM); - op basis van de huidige regelgeving zou dit voorstel kunnen betekenen dat mensen in een gemeente zonder een desbetreffende vergunningplicht toch strafbaar zijn (NRM)
het voorstel kan leiden tot minder bescherming voor slachtoffers van mensenhandel	<ul style="list-style-type: none"> - het resultaat van het voorstel zou kunnen zijn dat de werking van art. 273f Sr wordt gereduceerd (NRM) doordat het voor het OM en de rechter aantrekkelijk zou kunnen worden om ook de ernstiger zaken onder de nieuwe, lichtere delicten te rangschikken (O2)

Tabel C - Argumenten tegen het voorstel van Lemaire.

Argumenten vóór het voorstel	Bijbehorende opmerkingen (deelargumenten)
art. 273f Sr volstaat niet	<ul style="list-style-type: none"> - door de bewijsproblemen die inherent zijn aan art. 273f Sr in relatie tot de prostitutiesector en het daarin voorkomende misbruik, kan in te veel gevallen niet tot een vervolging of veroordeling worden gekomen (O3;O4;R1;R2;R3;R4); - er zijn ook daadwerkelijk veel en ernstige misstanden in de prostitutiesector (O5)
de beoogde nieuwe wetgeving is een passende reactie op de huidige misstanden	<ul style="list-style-type: none"> - de legalisering van de prostitutie heeft niet het gewenste resultaat gehad en dit noopt tot heroverweging van de uitgangspunten (O5); - de straffeloosheid van het pooierschap houdt het idee in stand dat het pooierschap normaal en nodig is, waardoor die straffeloosheid bijdraagt aan het voortduren van de misstanden (O5); - de misstanden rechtvaardigen nieuwe wetgeving op grond van Lemaire's voorstel (O5;A4); - de misstanden rechtvaardigen dat de bewijslast meer mag komen te liggen bij degene die zich met de prostitutie bemoeit (R4); - er is in Lemaire's voorstel voldoende ruimte om ervoor te zorgen dat niet-strafwaardige gevallen niet worden gestraft (R1); - de verschuiving van de bewijslast en de processuele mogelijkheden is vergelijkbaar met wat nodig werd geacht bij zedendelicten tegen minderjarigen en bij huiselijk geweld (RK)
de beoogde nieuwe wetgeving verhoogt de algemene effectiviteit van de aanpak van misstanden	<ul style="list-style-type: none"> - door minder complexe delicten te introduceren naast art. 273f Sr, is dat artikel niet nodig om ook de wat minder ernstige zaken aan te pakken en zal de aanpak daarvan dus in de regel sneller en effectiever kunnen zijn (R3;RK); - Lemaire's delicten sluiten aan bij het ons al bekende vergunningstelsel en bij de bestuursrechtelijke toetsingen (A4); - een vergunningstelsel dat ook vergunningen buiten het seksbedrijf zou omvatten, zou de handhaving in de prostitutiesector ten goede komen (O3;O5); - alle bonafide mensen kunnen een vergunning aanvragen (R1;R4) - juist de groepen waar je je zorgen over maakt, zoals de loverboys en de buitenlandse pooiers, zullen in de regel geen vergunning zullen aanvragen, waardoor je die groepen beter kunt aanpakken (O4;R1)
de beoogde nieuwe wetgeving zal de bescherming van art. 273f Sr niet reduceren	<ul style="list-style-type: none"> - art. 273f Sr kan worden behouden voor de bestrijding van de zeer ernstige gevallen (O4;RK) - het is niet te verwachten dat ook de zeer ernstige gevallen met de nieuwe, lichtere misdrijven worden afgedaan, zoals ook gewapende overvallen niet als winkeldiefstallen worden afgedaan (O5)

Tabel D - Argumenten vóór het voorstel van Lemaire.