



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld. Een analyse en heroriëntatie in het licht van rechtsbelangen

Esser, L.B.

Citation

Esser, L. B. (2019, September 25). *De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld. Een analyse en heroriëntatie in het licht van rechtsbelangen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/77057>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/77057>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The following handle holds various files of this Leiden University dissertation:
<http://hdl.handle.net/1887/77057>

Author: Esser, L.B.

Title: De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld. Een analyse en heroriëntatie in het licht van rechtsbelangen

Issue Date: 2019-09-25

3 | De strafbaarstelling van mensenhandel in historisch perspectief

In dit hoofdstuk staat de historische analyse van de strafbaarstelling van mensenhandel centraal. Kenmerkend voor de strafbaarstelling van mensenhandel is de gevarieerde totstandkomingsgeschiedenis daarvan, waaraan hiervoor in beknopte zin al aandacht werd besteed. Het wetsartikel bestaat uit gedragingen waarvan het bestaan al zeer lang teruggaat, maar kent ook gedragingen die eerst in 2005 het licht zagen. Voorts zijn er bepalingen die een voornamelijk nationale geschiedenis kennen, terwijl andere gedragingen welhaast een letterlijke vertaling vormen van definities die van een bovennationale wetgever afkomstig zijn.¹ Om de strekking van de strafbaarstelling van mensenhandel te achterhalen, is meer dan oppervlakkige kennis over de geschiedenis van het artikel onontbeerlijk. De studie van de wetshistorie heeft in het vervolg dan ook een omvattend karakter. Paragraaf 3.1 voorziet in een nadere toelichting op de keuzes die bij het uitvoeren van deze studie zijn gemaakt.

3.1 METHODOLOGIE EN PLAN VAN AANPAK

Bij het ondernemen van deze exercitie moeten we ons meteen bewust zijn van de beperkingen die daarbij worden opgeworpen. In de eerste plaats moge het duidelijk zijn dat geen complete reconstructie mogelijk is van de geschiedenis die aan de strafbaarstelling ten grondslag ligt. Het is onoverkomelijk dat we in dit hoofdstuk keuzes maken die ervoor zorgen dat die historie wordt teruggebracht tot de hoofdgebeurtenissen die daarin zijn te identificeren. Daarbij geldt dat het terugbrengen van maatschappelijke ontwikkelingen tot concrete gebeurtenissen, activiteiten, publicaties of, bijvoorbeeld, wetsvoorstellen dikwijls cosmetisch overkomt en vaak ook sprake is van simplificatie. Indien in retrospectief op dergelijke ontwikkelingen wordt teruggekeken geldt tezelfdertijd dat het maken van zekere grove indelingen onontbeerlijk is voor het bereiken van een zekere ordening. Temeer geldt dit wanneer de periode die centraal staat ruim 150 jaar beslaat, waarvan sprake is in het geval van het thema van de mensenhandel.

Dat laat onverlet dat een bespreking van de historie, zoals al gezegd, zonder nadere ordening en indeling onmogelijk is, of in elk geval gedoemd

1 Alink & Wiarda 2010. Zie ook Esser & Dettmeijer-Vermeulen, *Anti Trafficking Review* 2016.

om uit te lopen op een aparte studie die de perken van dit boek ver te buiten gaat. In dit hoofdstuk wordt om die reden vooreerst een chronologische ordening geïntroduceerd: de geschiedenis van de strafbaarstelling van mensenhandel wordt besproken aan de hand van drie, onderscheiden perioden. Daarbinnen worden de belangrijkste gebeurtenissen, initiatieven en activiteiten belicht die voor de ontwikkeling van het 'construct' mensenhandel door de jaren heen van belang waren. Er past een kanttekening bij de keuze voor het noemen van jaartallen bij het scheiden van deze perioden. Hun belang dient de ordening, maar is van relatieve betekenis. De tijdvakken moeten vooral niet worden beschouwd als ware het periodes die steeds probleemloos van elkaar zijn te scheiden of naadloos op elkaar aansluiten en in elkaar overlopen. Hier gelden de bezwaren die historici wel verbinden aan het leerstuk van de 'periodisering': periodiseren is noodzakelijk om structuur in de besproken geschiedenis aan te brengen, en daarop grip te krijgen, maar kan somtijds willekeurig en reductionistisch overkomen.² De lezer dient zich daarvan steeds bewust te zijn.

Ter nadere ordening is ervoor gekozen de analyse van de historie van de strafbaarstelling te structureren aan de hand van thema's. Die keuze maakt dat we de bespreking die hier centraal staat, kunnen toespitsen op de ontwikkeling van het construct mensenhandel en de reactie daarop van de kant van de strafwetgever door de jaren heen. Bij de behandeling van elk van deze perioden staan steeds drie vragen centraal:

- i. Op welke manier wordt het onderliggende maatschappelijke probleem (mensenhandel) gepercipieerd en in welke termen wordt het debat daarover gevoerd?
- ii. Op welke wijze wordt daarop door de strafwetgever gereageerd (strafrechtelijke respons)?
- iii. Welke rechtsbelangen zijn door de strafwetgever door de jaren heen uitgelicht bij het strafbaar stellen van mensenhandel of aanverwante strafbare feiten?

Deze drie vragen kunnen worden toegepast op elk van de drie perioden die we hierboven hebben onderscheiden. De *eerste periode* betreft die van 1850 tot en met 1911. Tot 1912 is vrouwenhandel in Nederland niet als zodanig strafbaar gesteld.³ In de periode van 1850 tot 1911 is wel sprake van een steeds

2 Daaroever uitgebreid Ebels-Hoving, *Groniek* 1989. Of, zoals Melai het heeft verwoord, 'Als geschiedschrijving voorshands – om het wat drastisch te zeggen – moet worden gezien als de (re)organisatie van een beeld van het verleden, dan liggen interpretatieve complicaties voor de hand'. Melai, *DD* 1986, p. 641.

3 De term 'mensenhandel' is in deze tijd overigens niet of nauwelijks in omloop. Veeleer placht men te spreken over de 'handel in blanke slavinnen', afgeleid van de Franse aanduiding 'la traite des blanches' of het Engelse 'white slave traffic'. Vgl. voor het gebruik van de term onder meer de dissertatie van de Nederlandse jurist Walter Collard, wiens werk

verdergaande 'politisering' van het thema mensenhandel en de roep om strafrechtelijke 'actie' neemt in die jaren toe. Hoewel pas in 1911 de eerste strafbaarstelling van mensenhandel in Nederland het licht ziet, is de periode die aan dat jaar voorafging vooral interessant als die wordt beschouwd als de 'opmaatperiode' naar de inwerkingtreding ervan. Voor een goed begrip van de strekking van deze strafbaarstelling, en de maatschappelijke bewegingen die daaraan ten grondslag lagen, is het noodzakelijk te bestuderen welke periode daaraan voorafging.⁴ We zijn bij de bespreking van dit deel voornamelijk afhankelijk van niet-juridische bronnen. Het betreft dan vooral geschiedkundige en sociologische literatuur.

De *tweede periode* die we in het navolgende bespreken, loopt van 1912 tot 2000. In dit tijdvak worden de eerste ervaringen opgedaan met de opsporing, vervolging en berechting van mensenhandel in Nederland. Na 1912 zijn het vooral internationale ontwikkelingen die in het oog springen; mensenhandel, van oudsher reeds een in sterke mate geïnternationaliseerd thema, wordt het onderwerp van meerdere internationale verdragen die invloed hebben uitgeoefend op de wijze waarop het mensenhandeldelict in Nederland werd uitgelegd en gehanteerd. Overigens bleef het gebruik van de strafbaarstelling van mensenhandel beperkt; tot laat in de jaren negentig was op het gebied van de mensenhandel slechts schaarse jurisprudentie beschikbaar.⁵ Haveman heeft de periode tussen 1912 en 1982 veelzeggend 'windstil' genoemd.⁶

Vanaf 1982 zet de wind echter aan en worden door opeenvolgende ministers voorstellen gedaan om de wetgeving over mensenhandel en daaraan gerelateerde thema's in lijn te brengen met uit de seksuele revolutie ontleende inzichten, waarbij niet het beschermen van de zedelijkheid, maar het zelfbeschikkingsrecht van het betrokken individu voorop stond. De wetgeving gaat met die vaart der volkeren mee en uiteindelijk mondt dat uit in een wetsartikel dat in grote delen nog reflecteert in het huidige artikel 273f Sr. Dit hoofdstuk voorziet dan ook, in paragraaf 3.3, in een uitgebreide bespreking van deze periode.

In de *derde periode*, die loopt van 1995 tot 2005 en dus enigszins overlapt met de tweede periode, neemt de aandacht voor mensenhandel op internationaal niveau opnieuw toe. In 2000 komt op het niveau van de VN een nieuw

in het navolgende nog zal worden besproken: de titel van zijn proefschrift, verschenen in 1900, is: 'De 'handel in blanke slavinnen''.

4 Net zoals een historische analyse van een bepaald tijdsgewricht (bijvoorbeeld 'de jaren zestig') niet mogelijk is zonder dat tijdsgewricht in een bredere context te plaatsen. Illustratief in dit verband zijn bijvoorbeeld de studies die Kennedy 1995 en Righart 1995 hebben gemaakt van de jaren zestig van de twintigste eeuw in Nederland. Beide auteurs besteden veel aandacht aan de jaren vijftig, om de veranderingen in de jaren zestig in perspectief te kunnen plaatsen. Zie daarover Blom, *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* 1997, p. 517-528.

5 *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3, p. 3.

6 Haveman 1998, Hoofdstuk IV.

verdrag en bijbehorend protocol (hierna: Palermo Protocol) tot stand, waarin onder meer wordt voorzien in een nieuwe mensenhandeldefinitie.⁷ Dat leidt in 2005 tot de inwerkingtreding van artikel 273a (oud) Sr, waarin de internationale definitie is overgenomen, maar tevens de nationale bepalingen die reeds bestonden in grote lijnen zijn blijven staan. De behandeling van deze derde periode sluit af met een bespreking van de achtergronden van de onderhandelingen die leidden tot het Palermo Protocol en de manier waarop de Nederlandse strafwetgever de definitie in het Protocol probeerde te incorporeren in zijn eigen wetgeving. Ook zal kort worden stilgestaan bij andere internationaalrechtelijke documenten die sinds het Protocol op het gebied van mensenhandel tot stand zijn gekomen.⁸

De drie vragen die hierboven zijn opgeworpen bieden zowel ruimte om te kijken naar de ontwikkelingen in de strafrechtelijke reactie op het fenomeen mensenhandel door de jaren heen, als naar de bredere, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die daaraan ten grondslag lagen. Het zij hier benadrukt dat het maatschappelijke en politieke kader waarbinnen het fenomeen mensenhandel steeds is gedefinieerd uitsluitend wordt belicht om meer inzicht te krijgen in de activiteiten die de strafwetgever in die periodes heeft ondernomen. De keuze om specifiek te kijken naar de rechtsbelangen die in de verschillende tijdvakken zijn onderscheiden, hangt uiteraard samen met de centrale plek die dat concept in dit boek inneemt. Dat ten aanzien van die rechtsbelangen een zekere verschuiving heeft plaatsgehad blijkt overigens wel uit het feit dat de strafbaarstelling van mensenhandel bijna een eeuw lang in de zedentitel heeft gestaan en eerst in 2005 in de titel terecht is gekomen waarin de misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid zijn opgenomen.⁹

7 Siller merkt terecht op dat soms ten onrechte de indruk wordt gewekt dat dit protocol voor de eerste keer voorzag in een internationale definitie van mensenhandel. Reeds in 1904 werd echter door verschillende landen, waaronder Nederland, te Parijs overeenstemming bereikt over een definitie van mensenhandel. Siller 2017, p. 30.

8 Die studie concentreert zich op de gevolgen die de totstandkoming van deze rechtsdocumenten heeft gehad voor het strafrecht, meer bepaald het materieel strafrecht. Vooral de ontwikkelingen op dit terrein zijn, gelet op de aard van onderhavig onderzoek, relevant.

9 Om precies te zijn vond de strafbaarstelling van mensenhandel van 1912 tot 2005 onderdak in de zedentitel. Eerst in 2005 verplaatste het artikel naar de titel waarin de misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid zijn opgenomen. Bij de overwegingen die aan deze keuze ten grondslag lagen, wordt in paragraaf 3.3 nog stilgestaan. Overigens leefde ook in het begin van de twintigste eeuw al het besef dat mensenhandel een relatie heeft met de persoonlijke vrijheid. Minister van Justitie Loeff, die in 1904 een (uiteindelijk gesneefde) poging deed mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, vond dat het artikel in de vrijheidstitel 'thuis behoort', maar zwijgt verder over het waarom. *Kamerstukken II* 1904/05, 80, 3, p. 32. Minister Regout van Justitie plaatste de strafbaarstelling uit 1912 uiteindelijk in de zedentitel omdat volgens hem de handelingen van placeurs, i.e. de mensenhandelaars, dikwijls niet het karakter van een vrijheidsdelict zouden dragen: 'Immers het is duidelijk, dat door de handelingen der „placeurs“, de fournisseurs der bordeelen, steeds ten krachdigste de openbare zedeloosheid zal worden in de hand gewerkt'. *Kamerstukken II* 1911/12, 28, 5-6, p. 5.

Nog een opmerking over het gebruik van terminologie in deze paragraaf. In het navolgende wordt de historie van de strafbaarstelling van *mensenhandel* besproken. Niet altijd is het daarmee aangeduide fenomeen, i.e. de feiten die tegenwoordig het misdrijf 'mensenhandel' opleveren, als zodanig gekwalificeerd, zoals in hoofdstuk 1 al werd opgemerkt. Door de jaren heen zijn uiteenlopende termen in omloop geweest, zoals de eerder al genoemde 'handel in blanke slavinnen', 'meisjeshandel', 'vrouwenhandel' en, uiteindelijk, 'mensenhandel'. Wat onder deze termen wordt verstaan is daarnaast uiteraard aan verandering onderhevig geweest: feiten die in 1912 het delict vrouwenhandel zouden opleveren, blijven heden ten dage onbestraft als mensenhandel. In dit hoofdstuk is ervoor gekozen de bespreking van de historie van de strafbaarstelling van mensenhandel aan te laten vangen met de maatschappelijke onrust die ontstaat over de zogenoemde 'handel in blanke slavinnen', in de tweede helft van de negentiende eeuw. Dit fenomeen kent de meeste gelijkenissen met gedragingen die heden ten dage als mensenhandel zouden worden geëtiketteerd. Het betreft hier overigens geen originele keuze; meerdere auteurs die zich hebben gebogen over de geschiedenis van het mensenhandeldelict laten die historie beginnen bij de geboorte van het 'construct' van de witte slavin.¹⁰ Dat kan met andere woorden ook wel worden getypeerd als het 'oerconcept' van de mensenhandel. De term die in deze paragraaf wordt gebruikt om 'mensenhandel' aan te duiden, wordt zoveel mogelijk in lijn gebracht met de terminologie die in de besproken periode gangbaar was. Voor de leesbaarheid wordt evenwel soms ervoor gekozen terug te grijpen op de hedendaagse term 'mensenhandel'.

3.2 OPMAAT NAAR EN TOTSTANDKOMING VAN EEN STRAFBAARSTELLING (1850-1911)

Eerst in 1912 is mensenhandel, toen als vrouwenhandel, strafbaar gesteld in Nederland.¹¹ In zijn dissertatie uit 1900, over de 'handel in blanke slavinnen', schreef de Nederlandse strafrechtsjurist Wolter Collard dat '[...] vele wetgevers

10 Zie onder meer Irwin, *Ex Post Facto* 1996. Irwin heeft onderzoek gedaan naar de ontstaansgeschiedenis van de 'metafoor van de witte slavin'.

11 Zoals in het navolgende nog te zien zal zijn, was de strafbaarstelling van vrouwenhandel onderdeel van de befaamde Wet tot bestrijding van zedeloosheid, die in 1911 werd aangenomen door de Tweede Kamer en voor het grootste deel in 1912 in werking trad. Zie daarover o.a. Koenders 1996, p. 150 e.v. en De Vries 1997, p. 260 e.v. Koenders bespreekt de zedelijkheidswetgeving in het bredere kader van de bestrijding van de zedeloosheid in het Nederland van de negentiende en twintigste eeuw en concentreert zich in het bijzonder op de repressie van homoseksualiteit. De Vries' dissertatie ziet op de reglementering en bestrijding van prostitutie in Nederland tussen 1850 en 1911. De zedelijkheidswet van 1911 betekende een kentering met de destijds heersende libertaire opvattingen omtrent doelen en functies van het strafrecht. Vgl. Kelk & De Jong 2016, p. 7-8.

zich van haar bestaan nog onbewust waren'.¹² Ook in Nederland had de strafwetgever van 1881, die voor de eerste maal voorzag in een nationaal strafwetboek, bij de eventuele strafbaarstelling ervan nog niet stilgestaan.¹³ Ondanks het ontbreken van een strafbaarstelling in de periode van 1850 tot 1911 is het onzinnig om die periode voor ons onderzoek als irrelevant af te doen. Strafbaarstelling is het strafbaar maken van menselijk gedrag dat binnen een samenleving als onwenselijk wordt beschouwd en waarvoor bestraffing noodzakelijk wordt geacht. De daartoe strekkende wens komt nooit uit het niets. Veeleer gaat het om, soms meer, soms minder incrementele processen waarin sprake is van een continue uitwisseling, en zelfs strijd, van argumenten, niet alleen over de vraag *of* strafbaarstelling ter zake geëigend is en zo ja, in welke vorm, ook over het vaststellen van de feiten die al dan niet tot strafbaarstelling zouden moeten leiden. Het nogal statische beeld van strafbaarstelling als een formeel vastleggen, door de strafwetgever, van gedrag als strafbaar, moet vooral worden gezien in een veel dynamischer context waarbinnen strafbaarstelling door de bank genomen tot stand komt: strafbaarstelling als product van een maatschappelijk en politiek proces waarin over het gewenste (of ongewenste) strafbare karakter van een specifieke gedraging wordt gededebateerd.¹⁴ Zo gezien impliceert een proces van strafbaarstelling steeds een probleemdefinitie: er wordt een probleem gesignaleerd en het strafrecht wordt kennelijk een rol toebedeeld bij het tegengaan daarvan.¹⁵ Het is in deze zin dat de periode 1850-1911 voor ons relevant is. Het gaat hier om de periode die voorafging aan de eerste strafbaarstelling van mensenhandel in Nederland en die daarnaar aldus de opmaat vormde. Welke belangrijke gebeurtenissen zijn in die jaren te onderkennen en wanneer en door wie komt mensenhandel voor het eerst in het vizier van de strafwetgever?

3.2.1 De reglementering van prostitutie en het verzet daartegen

Plaatsen we de aanvang van de maatschappelijke verontwaardiging over vrouwenhandel in de tijd, dan komt het jaar 1885 een bijzondere plek toe. Dat jaar wordt over het algemeen beschouwd als het jaar waarin brede, maatschappelijke onrust over de zogenoemde 'white slave traffic', of blanke slavinnenhan-

12 Collard 1900, p. 69.

13 Het wetboek zou, hoewel dat in 1881 reeds was goedgekeurd, pas in 1886 in werking treden. De parlementaire stukken ten aanzien van het Wetboek van Strafrecht van 1886 zijn opgenomen in *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht* van H.J. Smidt. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk meermalen verwezen.

14 Hier past het evocatieve beeld dat Witteveen opwerpt van de wet als 'een maatschappelijke betekenisconstructie die als een bijzonder soort kunstwerk kan worden begrepen'. Witteveen 2014, p. 12.

15 Zo ook Haveman 1998, p. 50 e.v.

del, ontstond na een invloedrijke publicatie van de Britse journalist Stead.¹⁶ Daarvoor was het al zijn landgenoot Dyer geweest die in 1880 in een uitgebreid en polemisches getoonzet epistel verslag had gedaan over zijn ervaringen met de 'European Slave Trade'.¹⁷ De invloed van beide publicaties, vooral die van Stead, laten zich niet alleen in Engeland gevoelen, ook de verontwaardiging op het continent groeit in die tijd snel. Om de ontwikkeling van dit maatschappelijk debat beter te kunnen begrijpen, en de verschillende voorgestelde oplossingsrichtingen te doorgronden, is het zaak iets verder terug te gaan in de tijd en het zoeklicht te plaatsen op een belangrijk maatschappelijk vraagstuk dat in de loop van de negentiende eeuw steeds vaker onderwerp van debat wordt: de plaats van prostitutie in de moderne, Europese samenlevingen.

Sinds de Napoleontische tijd was men in Nederland, net als in veel andere delen van Europa, gewoon geraakt met de idee dat prostitutie tot op zekere hoogte moest worden gedoogd en gereguleerd.¹⁸ Napoleon zag in dat zulks noodzakelijk was om de verspreiding van venerische ziekten in zijn legers te voorkomen. Het beroep van prostituee werd daarmee zeker niet omarmd. Veeleer werd de prostitutie beschouwd als een 'noodzakelijk kwaad', een kwaad dat gecontroleerd (en het liefst geconcentreerd) moest worden om erger te voorkomen.¹⁹ In Nederland werd het Franse systeem overgenomen en het werd in de loop van de negentiende eeuw steeds meer gemeengoed.²⁰

Het stelsel van reglementering bestond ideaaltypisch gezien uit twee met elkaar samenhangende typen van controle: politieke en medische.²¹ De politieke controle zag onder meer op een verplichte registratie bij de politie. De medische controle behelsde primair een plicht voor de prostituee om zich regelmatig op venerische ziekten te laten controleren (gesproken werd ook wel over het 'sanitair toezicht').²² Het behoud van de vergunning om als prostituee te kunnen werken, was afhankelijk van de (blijvende) afwezigheid van seksueel overdraagbare aandoeningen. Het stelsel van reglementering werd decentraal georganiseerd; regels omtrent prostitutie waren voornamelijk terug te vinden

16 Met zijn publicatie in de *Pall Mall Gazette* gaf hij aanleiding tot de zgn. 'Pall Mall-affaire', die de klarenstoot zou geven voor een uitgebreider verzet tegen reglementering en vrouwenhandel. Zie daarover meer in paragraaf 3.2.2.

17 Dyer 1880.

18 Dyer 1880, p. 3; De Savornin Lohman 1881. Zie voor een overzicht van landen en periodes waarin van reglementering sprake was Siller 2017, p. 39.

19 Volgens De Vries placht men in die tijd ook wel te spreken over de 'leer van het noodzakelijk kwaad'. De Vries 1997, p. 27.

20 Hoewel De Vries constateert dat zeker niet alle gemeenten gehoor gaven aan de oproep van Koning Willem I om op gemeentelijk niveau te voorzien in algemene politieoverordeningen op het terrein van de prostitutie. De Vries 1997, p. 24.

21 De Vries 1997, p. 23 e.v.

22 De Vries 1997, p. 25.

in plaatselijke verordeningen van gemeenten.²³ De stand van zaken werd in 1881 door De Savornin Lohman helder uiteengezet in een betoog over de ‘verhouding van de staat tot de prostitutie’:

‘Terwijl de rijkswet de bordeelen niet verbiedt, zijn door tal van gemeentebesturen, ten opzichte van de prostitutie, in hoofdzaak de volgende bepalingen vastgesteld:

Het zich overgeven aan prostitutie wordt bij de vrouw erkend als bedrijf. Wil zij dat bedrijf uitoefenen, zij moet daarvan aangifte doen aan het bureau van politie, hetzij zij inwoont in een bordeel, hetzij niet. Zij wordt dan ingeschreven in een register. Geregeld moet zij zich op plaats en tijd, door het gemeentebestuur te bepalen, aan een geneeskundig onderzoek onderwerpen. Verschijnt zij daar niet, dan is zij strafbaar. Wordt zij lijdende bevonden aan eene besmettelijke ziekte, zij wordt opgenomen in een ziekenhuis. Wordt zij gezond bevonden, zij ontvangt een boekje, waarin van die omstandigheid wordt melding gemaakt en dat zij steeds bij zich moet dragen om het te vertoonen aan ieder man, die er naar vraagt. Bordeelen worden toegelaten in achterbuurten, slechts op plaatsen, daarvoor door het gemeentebestuur niet ongeschikt geacht. De bordeelen moeten steeds in zindelijk toestand onderhouden worden en staan, evenals de publieke vrouwen, onder het toezigt der politie.’²⁴

Hoewel het stelsel van reglementering nooit een rustig bezit is geweest,²⁵ komt het in de loop van de negentiende eeuw – vooral vanaf 1850 – tot steeds fellere debatten over de (morele) houdbaarheid daarvan (ook De Savornin Lohman keerde zich ertegen). Het verzet tegen reglementering wordt ook wel samengevat met de term ‘abolitionisme’. Als een eenheid kan deze stroming niet worden gedacht. Ofschoon abolitionisten dezelfde doelstelling nastreefden – het afschaffen van het stelsel van prostitutiereglementering –, verschilde de ideologische onderstroom die voor de oppositie de basis vormde: abolitionisme kwam in verschillende smaken en wist zowel meer ideologische – christelijke, socialistische, liberale – stromingen aan zich te binden als meer neutrale, voor zover daar in dit moreel geladen debat overigens sprake van kon zijn. Met die neutrale partijen kunnen dan de juridische en medische oppositie worden aangeduid. De medische had de pijlen gericht op de geneeskundige (in)effectiviteit van het overheidstoezicht. Juridische zorgen waren er vooral over de

23 Ook dit was een erfenis uit de tijd van de Franse overheersing; de Fransen hadden in hun plaatselijke verordeningen volgens De Savornin Lohman ‘tot in bijzonderheden bepalingen voor bordeelen en publieke vrouwen gemaakt [...]’. De Savornin Lohman 1881, p. 6. Overigens bevreemdt het hem ‘dat zoo een gewigtige zaak als deze, waarbij geen plaatselijk belang maar het geheele land betrokken is, een zaak van ver strekkende gevolgen en die in de persoonlijke vrijheid ingrijpt, is overgelaten aan de plaatselijke besturen en uit handen blijft van den rijkswetgever, die anders voor te groote staatsbemoeiing niet ligt terugdeinst’. De Savornin Lohman 1881, p. 6-7.

24 De Savornin Lohman 1881, p. 5-6.

25 Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat sommige gemeenten weigerden een dergelijk systeem te hanteren. Zie daarover De Vries 1997, p. 24.

inbreuk die op de integriteit en persoonlijke vrijheid van de prostituee werd gemaakt door haar via het sanitair toezicht aan een vergaande vorm van medische controle te onderwerpen. Zo had De Savornin Lohman, wiens bezwaren ook zeker een christelijke (gereformeerde) basis hadden, een grote afkeer van de willekeurige wijze waarop politiecommissarissen volgens hem 'op een bloot vermoeden' konden uitmaken wie 'publieke vrouw' was, en zich dus moest onderwerpen aan een geneeskundige inspectie. Die inspectie kwalificeert De Savornin Lohman als een 'aanranding der persoonlijke vrijheid'.²⁶

De oorsprong van de abolitionistische gedachte ligt bij groeperingen met antirevolutionaire signatuur. Het strekt, gelet op het bestek van dit onderzoek, te ver om nader in te gaan op de verscheidene verenigingen en stichtingen die zich tegen de reglementering organiseerden en de personen die daarin een rol hadden.²⁷ Concentreren we ons op het antirevolutionaire verzet, dan is het vooral de morele onhoudbaarheid van het stelsel die een rol speelt: prostitutie werd als zondig beschouwd en het werd voor onbestaanbaar gehouden dat de overheid zulks tolereerde en, via reglementering, zelfs faciliteerde. De Vries heeft in haar studie naar de reglementering en bestrijding van prostitutie in Nederland laten zien hoezeer de christelijke filantropie inzette op het redden van 'gevalen vrouwen'. Zij signaleert twee concurrerende perspectieven op prostituees: de idee van de vrouw als slachtoffer van sociaaleconomische omstandigheden²⁸ ging gepaard met de idee van de vrouw als zondares, als 'gevalen' en 'moreel besmet'.²⁹ Volgens De Vries was binnen antirevolutionaire kring sprake van een zekere ambivalentie in het denken over het lot van de prostituee: was zij nu slachtoffer of, als 'gevalen vrouw', moreel besmet? En waar zou dan het zwaartepunt moeten liggen in het denken over deze vrouw en de hulp die haar vervolgens geboden zou moeten worden? Zonder af te doen aan het 'reddingswerk' uit christelijke hoek stelt De Vries dat vooral op de morele besmetting het accent lag, en het gevaar dat daarvan uitging richting 'gezonde', nog niet gevallen vrouwen:

26 De Savornin Lohman 1881, p. 7.

27 Daarvoor zij verwezen naar de eerder aangehaalde studies van Koenders en De Vries. Koenders 1996; De Vries 1997.

28 Als zodanig wist de beweging tegen reglementering ook socialisten op de been te brengen. Het verzet tegen de reglementering kan dan ook zeker niet worden begrepen als een overwegend confessionele zorg. Het debat over de reglementering volgt daarmee de bredere, maatschappelijke zorgen die in de loop van de negentiende eeuw over de zedelijkheid waren ontstaan. Kool 1999, p. 76-77 merkt daarover op dat eind negentiende eeuw sprake was van een 'zedelijkheidsoffensief' in de zin van '[...] een meeromvattend maatschappelijk en politiek streven naar beheersing van maatschappelijke spanningen, die zijn terug te voeren op sociaal-economische oorzaken'.

29 De Vries 1997, p. 34, p. 66 e.v.

‘In de praktijk vloeide het beeld van de gevallen vrouw als slachtoffer van omstandigheden, seksuele agressie of uitbuiting, samen met het meer negatieve beeld van morele besmetting en morele val. Het accent lag echter meestal op het laatste’.³⁰

Vanuit wetgevingsperspectief betekende dit volgens De Vries dat bij tal van zedenwetten niet zozeer de bescherming van de vrouwen voorop stond: ‘[...] uiteindelijk [ging het] in de wet niet [...] om misdrijven ‘tegen vrouwen’, maar tegen ‘de zeden’, een vaag begrip dat voor velerlei uitleg vatbaar was’.³¹

Reglementaristen was het primair om de volksgezondheid te doen. Met een stelsel van sanitair toezicht zou de verspreiding van seksueel overdraagbare aandoeningen kunnen worden voorkomen. Maar ook binnen aanhangers van dit stelsel leefde een sterk zedelijk besef. Dat zien we bijvoorbeeld terug in De Vries’ analyse van de manier waarop reglementaristen de vergaande, sanitaire maatregelen trachtten te rechtvaardigen. Volgens de auteur leefde bij deze stroming sterk de paternalistische overtuiging dat de vaderrol voor prostituees, bij ontstentenis van een echtgenoot of vader, over zou moeten worden genomen door de staat. Staat en ‘gevallen vrouw’ stonden met andere woorden in een verticale relatie tot elkaar. Dit ‘openbare vaderschap’,³² dat inderdaad zichtbaar is in de bevoogdend getoonzette literatuur,³³ en overigens ook vindbaar in de behandeling van wetgeving uit die tijd,³⁴ zou volgens De Vries de rechtvaardiging vormen voor de vergaande vormen van staats-ingrijpen waarmee prostituees te maken kregen. Juist door prostitutie als een vraagstuk van openbare zeden en openbare orde te beschouwen, kon een repressief overheidsoptreden – ook in een tijd waarin vooral nog sprake was van een klassiek-liberale staatsopvatting³⁵ – gelegitimeerd worden.

30 De Vries 1997, p. 70-71.

31 De Vries 1997, p. 34.

32 De Vries 1997, p. 42. Deze idee van ‘openbaar vaderschap’ zien we ook duidelijk terug in wat door De Rooy wel het ‘burgerlijk beschavingsoffensief’ is genoemd. In reactie op de majeure maatschappelijke ontwikkelingen in de achttiende en negentiende eeuw, zoals de industrialisatie en de verpaupering van de bevolking, groeide volgens Koenders ‘in Nederlandse liberale kringen de behoefte aan deugdzaam burgers, die de basiskennis van het rekenen, lezen en schrijven beheersten’. Men beschouwde Nederland in deze beweging volgens Koenders als één gezin ‘en zag de armen als volwassen kinderen. De gegoede burgers werd de rol van ouders aangemeten, die de plicht hadden de armen op te voeden’. Ofwel: *noblesse oblige*. Koenders 1996, p. 48.

33 Zie bijvoorbeeld het eerder aangehaalde opstel van De Savornin Lohman of het nog te bespreken werk van Dyer, uit 1880, over de ‘European Slave Trade’.

34 Vgl. bijvoorbeeld de parlementaire behandeling van de strafbaarstelling van koppelarij in artikel 250 Sr, zoals opgenomen in Smidt II 1891, p. 332-350.

35 Het beeld van een klassieke nachtwakersstaat waarvan rond 1850 sprake zou zijn, wordt door het stelsel van reglementering enigszins gerelativeerd. In de negentiende eeuw zou steeds meer de idee van een interveniërende staat geaccepteerd worden. Mills *On Liberty*, dat aan de orde kwam in paragraaf 2.2, stond juist in het teken van de zorgen over de velerlei manieren waarop de staat in het leven van individuen kon ingrijpen. Ook De Savornin Lohman merkt in zijn reeds genoemde opstel op dat de rijkswetgever doorgaans voor ‘te groote staatsbemoeiing niet ligt terugdeinst’. De Savornin Lohman 1881, p. 7.

3.2.2 Morele paniek over de 'handel in blanke slavinnen'

Aan het maatschappelijk debat over de wenselijkheid van reglementering wordt vanaf het jaar 1880 een nieuwe dimensie toegevoegd. Ongeveer omstreeks dit jaar nemen niet alleen de zorgen over de reglementering toe, maar groeit ook het publieke bewustzijn over het bestaan van een zekere handel om de bordelen heen. Het is de al genoemde Dyer die als een van de eersten verslag doet van zijn ervaringen met deze handel, door hem de 'European Slave Trade' genoemd. In zijn 'narrative of facts' heeft Dyer zijn ervaringen tijdens een verblijf in Brussel opgetekend. Aanleiding vormden de signalen die Dyer eind 1879 had opgepikt over de lotgevallen van een negentienjarig, Engels meisje dat in een bordeel in de Belgische hoofdstad verzeild was geraakt. Een oudere man had haar in Londen het hof gemaakt en beloofd met haar te trouwen als ze naar Brussel zou komen. Op haar reis ontmoet het meisje in Calais een andere manspersoon die haar begeleidt gedurende de treinrit naar Brussel. Daar aangekomen wordt ze rechtstreeks naar een 'house of ill-fame' gebracht 'where the slave trader received his reward and left'.³⁶ Een andere casus die Dyer behandelt betreft ook een Engels meisje, dat in Engeland door een tussenpersoon was benaderd om in Nederland aan de slag te gaan als dienstmeisje in een respectabel gezin. Ook dat bleek een valse belofte, aldus Dyer, want het meisje werd niet naar Nederland maar naar Brussel gebracht en ook zij kwam uiteindelijk in een bordeel terecht.

Het werk van Dyer heeft een sterk pamflettistisch karakter en is illustratief voor de manier waarop de 'white slave traffic' vanaf 1880 een vast onderdeel gaat uitmaken van de abolitionistische campagne. Een tweetal zaken valt op. Om het ware karakter van de handel in meisjes en vrouwen aan te duiden, en kennelijk ook de aandacht op de problematiek te vestigen, wordt door Dyer de metafoor van de slavernij gebruikt. Volgens Dyer is de 'handel in blanke slavinnen' zelfs een ergere vorm van slavernij dan de 'klassieke', transatlantische 'because it is slavery not for labour but for lust'.³⁷ Bovendien, zegt hij, concentreert de witte slavenhandel zich louter op vrouwen, en is het daarmee 'more cowardly' dan de traditionele slavernij. In tweede instantie is opvallend hoezeer het verzet tegen de reglementering en de oppositie tegen de handel in blanke slavinnen samenhangen. De vrouwenhandel kan volgens Dyer, maar deze etiologie zien we ook terug bij andere auteurs,³⁸ gedijen *omdat* een stelsel van reglementering bestaat:

'[...] there is no such measure that the human mind can conceive, that can provide against the corruption which is the inevitable concomitant of the system of legalized

36 Dyer 1880, p. 7.

37 Dyer 1880, p. 6.

38 Zie bijvoorbeeld De Savornin Lohman 1881 of Stead 1885.

debauchery, and which is as inseparably associated with it as the association of cause and effect'.³⁹

Mensenhandel en (het toestaan van) prostitutie lopen bij Dyer in elkaar over. Dit past bij de observatie van meerdere auteurs dat

'[het] onderscheid tussen vrouwenhandel [...] en de prostitutie in het algemeen, [...] niet zo afgebakend [was], temeer daar abolitionisten ertoe neigden om alle prostitutie als gedwongen te zien'.⁴⁰

In het werk van Dyer is het dan ook de prostitutie zelf, en dan vooral het gegeven dat die door de staat wordt gefaciliteerd, waartegen de auteur zich verzet. Zichtbaar is dat het thema van de vrouwenhandel door Dyer in de sleutel van de bestrijding van de reglementering wordt gezet. Hoewel het object van zijn onderzoek de handel betreft, de 'toevoer' van nieuwe aanwas richting de bordelen, zijn Dyers pijlen vooral gericht op het toestaan van prostitutie als zodanig, en de onzedelijke aard van het werk dat in de bordelen wordt verricht. Hoewel Dyer oog heeft voor de verwerpelijkheid van het misleidende karakter waarmee de 'white slave traffic' gepaard kan gaan, richten zijn zorgen zich toch vooral op de demoraliserende werking van het toestaan van prostitutiewerk op de maatschappij.⁴¹ Het is ook het prostitutiewerk zelf, *het zich prostitueren*, waarop de metafoor van de slavernij van toepassing wordt verklaard, niet zozeer het proces dat daar toe leidt, i.e. de handel. Ofwel: de slavernij heet vooral het werk in de prostitutie zelf te zijn en niet zozeer de manier, of het proces of de methode, waarop een vrouw tot de prostitutie wordt gebracht. Het onderscheid tussen beide – of beter: de gebrekkige articulatie van dit onderscheid – zou later nog een terugkerend thema worden bij het opstellen van strafwetgeving ten aanzien van mensenhandel.

Het pamflet van Dyer blijft niet zonder gevolgen en sorteert alras het door de auteur gewenste effect, namelijk het in beweging krijgen van de strafwetgever. Besloten wordt om een parlementaire 'Select Committee' in het leven te roepen die tot taak heeft de omvang van het probleem te schetsen en met oplossingen te komen, onder meer in de vorm van wetgeving.⁴² Uiteindelijk zijn het de aanbevelingen van dit comité die leiden tot de opstelling van de Criminal Law Amendment Act (CLAA), die in 1885 in werking treedt. Heel voortvarend leek het proces rondom de CLAA in eerste instantie overigens niet te gaan. Vooral in het Lagerhuis stuitte het wetsvoorstel op veel weerstand

39 Dyer 1880, p. 31.

40 De Vries 1997, p. 244. Zie ook Koenders 1996, p. 109.

41 Dyer 1880, p. 4.

42 Attwood, *Women's History Review* 2014, p. 330. De 'Select Committee' had onder meer tot taak de bevindingen van Dyer te verifiëren en in het bijzonder om het fenomeen van de kinderprostitutie te onderzoeken. Mead & Bodkin 1885, p. 11.

vanwege de aanzienlijke uitbreiding van de politiebevoegdheden waarin de wet voorzag. Het zijn uiteindelijk de publicaties van de journalist Stead geweest die het wetgevingsproces in een stroomversnelling hebben gebracht. In 1885 publiceert hij een artikelenreeks onder de veelzeggende kop 'The Maiden Tribute of Modern Babylon' in de Britse avondkrant *Pall Mall Gazette*.⁴³ Daarin doet Stead verslag van de ondergrondse slavinnenhandel waarvan volgens hem in Londen sprake is. Vooral probeert hij aan te tonen dat de Britse hoofdstad het decor is van een levendige handel in meisjes en vrouwen, die niet alleen bestaat uit bordeelhouders, maar ook uit diegenen die hen van nieuwe 'aanwas' voorzien. Stead maakt zich zorgen over de methodes waarop meisjes en vrouwen in het borddeel geraken. Dikwijls gebeurt dat, zo tekent hij op, door misleiding of door gebruik te maken van de armoedige situatie waarin vrouwen of meisjes verkeren. Niet zelden ook zijn het volgens Stead juist de meest kwetsbaren die voor de prostitutie worden geworven: dochters van dronkaards, wezen of kinderen van prostituees. Ook worden meisjes en vrouwen onder het mom van de wens om te trouwen door mannen in de prostitutie tewerkgesteld, een methode die ook Dyer al had opgetekend.

De strekking van Steads artikelenreeks is kort gezegd: rond de bordelen is een fijnmazig wervingssysteem ontstaan dat ervoor zorgt dat bordelen kunnen blijven beschikken over prostituees, of die nu meerder- of minderjarig zijn. Meer nog dan Dyers werk slaat de publicatiereeks van Stead in als een bom. De polemische stijl waarin Stead bovendien het gereserveerde Lagerhuis oproept om de CLAA versneld te behandelen, leidt er uiteindelijk toe dat het voorstel al in augustus, een maand na de 'Pall Mall-affaire', wordt aangenomen. Het resultaat is een wet die qua strengheid zelfs de grootste abolitionisten tevreden heeft moeten stellen. Bordelen worden in het geheel verboden, en dus rekent de CLAA af met het ook in Engeland vigerende stelsel van reglementering. Daarnaast wordt in de CLAA strafbaar gesteld degene die 'procures or attempts to procure any woman or girl to become, either within or without the Queen's dominions, a common prostitute [...]'.⁴⁴ Het gaat hier om de wervingshandeling om een vrouw of meisje tot werk in de prostitutie te verleiden, zonder dat daarbij sprake hoeft te zijn van de afwezigheid van vrije wil of misleiding. Ook de wervingshandeling ten aanzien van de vrouw die vrijwillig in de prostitutie wil werken, is vanaf nu strafbaar.⁴⁵ De aanwezigheid van een misleidingsbestanddeel ontbreekt dus. Enigszins opmerkelijk is dat wel, aangezien zowel Dyer als Stead in hun beschrijvingen van de manier waarop vrouwen worden geworven juist ook de nadruk leggen op de misleidende, of bedrieglijke methoden waarop dat gebeurt. Tegelijk moet natuurlijk niet de abolitionistische context uit het oog worden verloren waarin

43 De serie artikelen is raadpleegbaar via de 'W.T. Stead Resource Site': <https://attackingthe-devil.co.uk/pmg/tribute/> (laatst geraadpleegd: 27 februari 2019).

44 Mead & Bodkin 1885, p. 22.

45 Mead & Bodkin 1885, p. 13.

de CLAA het licht zag. Dat de wet jarenlang niet op belangstelling vanuit het Lagerhuis kon rekenen, maar na de *Pall Mall*-affaire nog binnen een maand wet werd, spreekt wat dit betreft boekdelen. Kennelijk was het de wetgever menens en was de verontwaardiging over het vermeende bestaan van een blanke slavinnenhandel zo groot dat de kring van strafwaardigen zonder al te veel debat kon worden uitgebreid.

De publieke bewustwording over de vrouwenhandel veranderde het discours over de prostitutie, en over dat van de prostituee in het bijzonder. Was zij in meer confessionele stromingen primair zondares, vanuit het perspectief van de blanke slavinnenhandel verschijnt zij ineens ook als slachtoffer ten tonele. 'The white slavery metaphor', aldus Irwin,

'[...] became a staple of anti-regulation rhetoric, developed and refined in the context of England's struggle to define an official response to the problem of prostitution'.⁴⁶

Te onzent spreekt De Vries in soortgelijke termen wanneer zij stelt dat de blanke slavin

'[...] een product was van degenen die de handel bestreden, een interpretatie, of zelfs een compacte theorie, over de aard van gedwongen prostitutie en seksueel geweld tegen vrouwen'.⁴⁷

Onmiskkenbaar zien we hier een verschuiving optreden in het denken over de rechtsbelangen die met de (gedwongen) prostitutie samenhangen. Steeds vaker wordt het niet de vrouw verweten dat zij het rechtsbelang van de goede zeden in gevaar brengt. Veeleer wekt de vrouw meelij en is zij hulpbehoevend:

'The white slavery idea helped to recast the image of the prostitute, enabling the public to see her sympathetically as the victim of social and economic forces beyond her control'.⁴⁸

Het waren volgens abolitionisten dan ook vooral die sociale en economische omstandigheden die maakten dat vrouwen in de prostitutie belandden, die hen als het ware 'dwongen' daarvoor te kiezen. Ofwel: met vrouwenhandel stonden niet alleen de goede zeden op het spel, maar juist ook de algehele toestand en de vrijheid van de betrokken vrouwen.

46 Irwin, *Ex Post Facto* 1996. Omdat het een verwijzing naar een website betreft, kan geen paginanummer worden vermeld.

47 De Vries 1997, p. 249.

48 Irwin, *Ex Post Facto* 1996.

In Nederland leidt het debat in Engeland vooral tot een actieve deelname aan de eerste internationale congressen die tegen het eind van de negentiende eeuw zouden worden georganiseerd. Bovendien worden met verscheidene landen bilaterale verdragen gesloten, of 'internationale verklaringen', waarin afspraken werden neergelegd omtrent de repatriëring van vrouwen die in het vreemde land tot ontucht waren bewogen.⁴⁹ Pas in 1900 en 1901 komt het tot de eerste echte beschrijvingen van de vrouwenhandel in Nederland. Naar de dissertatie van Collard uit 1900 gaat in paragraaf 3.2.3.1 de aandacht uit, omdat daarin specifiek de vraag naar de strafbaarstelling van de handel in blanke slavinnen centraal staat. Op deze plek is het vooral nog interessant om het rapport van de politie-inspecteur Balkestein te noemen. Dat werd in 1901 door hem opgesteld in opdracht van het inmiddels opgerichte Nationaal Comité tot bestrijding van den handel in vrouwen en kinderen.⁵⁰ Balkestein had de opdracht gekregen de aard en omvang van de vrouwenhandel in kaart te brengen en kreeg daarvoor een jaar verlof. Hijzelf is bij de aanvang van zijn onderzoek nog niet overtuigd van de nut en noodzaak ervan en leefde in de overtuiging dat er 'ongetwyfeld placeurs, zogenaamde handelaars in vrouwen' zijn, maar dat zij niets anders doen 'dan vrouwen, *die dit zelve wenschen* aan huizen van ontucht leveren, of van het eene huis naar het andere verplaatsen [cursivering is onderstreping in origineel]'.⁵¹ En: 'Hoezeer de prostitutie zelve te verachten is, een element van dwang of misleiding is in den handel niet dan by uitzondering aanwezig'.⁵² De methode van Balkestein was eerder beproefd door Dyer en Stead: hij gaat zelf op onderzoek uit om met bordeelhouders, betrokken politieambtenaren en prostituees zelf te spreken. Zijn rapport staat bol van de gevalsstudies waarin vrouwen, vaak jonge meisjes, naar Nederland zijn gehaald om in de prostitutie te werken of die in Nederland worden geworven om hier te lande of in het buitenland te werken. De *modus operandi* is daarbij ongeveer dezelfde als die eerder door Dyer en Stead werd beschreven. De verschillende, door Balkestein opgeworpen casus overziend, valt het volgende ideaaltipe op te maken: jonge vrouwen worden in het buitenland, vooral in Frankrijk, onder valse voorwendselen naar Nederland gehaald om hier in de prostitutie te gaan werken. Dikwijls geschiedt dat in de buurt van de 'bureaux de placement', arbeidsbemiddelingsbureaus, waar de zogenoemde 'placeurs' – de daadwerkelijke handelaren – polsen of er (jonge) vrouwen vindbaar zijn die op zoek zijn naar een betrekking in het buitenland. Eenmaal aan de praat werd dan een aanbod gedaan om in Nederland te gaan werken. Vaak wordt

49 Zie voor een bespreking van de uitleveringsafspraken met België, Oostenrijk-Hongarije en Duitsland: Collard 1900, p. 86-109.

50 Oprichting van dit comité was een uitvloeisel van het in 1899 georganiseerde internationale congres over de handel in blanke slavinnen. Het comité, dat leden met een diverse politieke achtergrond kende, hield zich onder meer bezig met het onderzoek naar vrouwenhandel. De Vries 1997, p. 248.

51 Balkestein 1901, p. 2.

52 Balkestein 1901, p. 2.

daarbij een leven voorgespiegeld als dienstmeisje in een welgesteld, Nederlands gezin of bijvoorbeeld als naaister. Vaak ook worden aan de vrouw valse identiteitspapieren verstrekt, menigmaal om haar ware leeftijd te verhullen. De reis wordt door de eerste placeur geregeld of door iemand anders. Eenmaal aangekomen in Nederland wordt de vrouw naar een 'slecht huis' gebracht en kan zij door de reeds ontstane schulden bij de bordeelhouder, onder meer omdat de aan haar verstrekte kleding betaald moet worden, en omdat zij vaak de taal niet machtig is, moeilijk weggkomen. Bovendien maken de valse identiteitspapieren dat zij terughoudend is om naar de politie te stappen.⁵³

Hoewel Balkestein aandacht heeft voor de verwevenheid van de vrouwenhandel met het bestaan van bordelen en bordeelhouders, en zijn eigen opvattingen omtrent het 'kwaad' van de prostitutie niet onder stoelen of banken steekt, springt in het oog hoezeer hij de focus legt op de methode waarop vrouwen werden aangeworven, vaak in een ander land als Nederland. Opvallend in die zin dat auteurs als Dyer en Stead vooral ook de neiging hadden de verwerpelijkheid van de handel te demonstreren aan de hand van de gevolgen van die handel, namelijk het onzedelijke werk dat in de bordelen zou moeten worden verricht. Balkestein nu heeft weliswaar belangstelling voor de plekken waar de vrouwen en meisjes uit zijn gevalsstudies terechtkomen, maar besteedt toch aanzienlijk meer aandacht aan de manier waarop zij in de eerste plaats zijn geworven, hoe zij met andere woorden in het bordeel verzeild zijn geraakt. Hoezeer ook zijn afkeer van prostitutie door vele zinnen doorklinkt, het was hem er kennelijk toch om te doen tot een zo feitelijk mogelijk relaas van bevindingen te komen omtrent de aard en de omvang van vrouwenhandel in Nederland, zonder daarbij steeds de abolitionistische visie aan te halen of op te dringen.⁵⁴ Daardoor is sprake van een zekere verschuiving van de focus, van het eindresultaat van de handel naar het proces van die handel zelf. In de volgende paragraaf zal te zien zijn dat hiervan ook sprake was bij Collard, die in 1900 op het thema van de handel in blanke slavinnen promoveert. En ook op internationaal niveau wordt inmiddels een dergelijke koers gevaren. De methode waarop voor de prostitutie geworven wordt, en de bedrieglijke middelen die daarbij worden aangewend, komen steeds meer centraal te staan en zouden uiteindelijk ertoe leiden dat ook reglementaristen zich aangetrokken voelden tot de oppositie tegen de vrouwenhandel.⁵⁵

53 De gevalsbeschrijvingen zijn vindbaar in de hoofdstukken 1 tot en met 5.

54 De Vries noemt Balkesteins rapport een 'uniek historisch document': 'Het onderzoek had een sterk empirisch karakter waarin duidelijk de hand van de politiemann, gewend aan objectieve beschrijving van 'gevallen', te herkennen is [...]'. De Vries 1997, p. 252.

55 De Vries 1997, hfdst. 6.

3.2.3 Aanzetten tot strafbaarstelling, in Nederland en daarbuiten

Hoewel het in Engeland al in 1885 tot strafbaarstelling van vrouwenhandel was gekomen, was daarvan in Nederland rond de eeuwwisseling nog geen sprake. Wel zien we inmiddels op zowel nationaal als internationaal niveau ontwikkelingen die die richting uitwijzen. In het navolgende is eerst aandacht voor de dissertatie van de jurist Collard, in wiens studie de vraag centraal staat onder welke voorwaarden vrouwenhandel moet worden strafbaar gesteld. Daarna komen enkele ontwikkelingen op het niveau van de wetgever aan de orde, zowel de nationale als de internationale.

3.2.3.1 De dissertatie van Collard

Een belangrijke bijdrage aan het denken over strafbaarstelling van 'handel in blanke slavinnen' is in 1900 geleverd door Collard, die in dat jaar op het onderwerp promoveerde.⁵⁶ Bevangen door zijn tijd was Collard de eerste die serieus studie deed naar de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden vrouwenhandel in Nederland strafbaar gesteld zou kunnen worden. Dat was volgens hem nodig, aangezien '[...] vele wetgevers zich van haar bestaan nog onbewust waren' en daaronder door hem als gezegd ook de Nederlandse strafwetgever werd gerekend.⁵⁷ Hoewel de strafwetgever heel wel had stilgestaan bij strafbaarstellingen die volgens Collards tijdgenoten met vrouwenhandel samenhangen,⁵⁸ kwam de strafwetgever inderdaad niet tot specifieke strafbaarstelling. Dat is enerzijds opmerkelijk omdat nu juist in de periode waarin het wetboek tot stand kwam de maatschappelijke verontwaardiging over vrouwenhandel zich als een olievlek over Europa uitbreidde. Tegelijkertijd hadden veel debatten over het nieuwe strafwetboek, en de algemene en bijzondere bepalingen daarbinnen, omstreeks 1881 al hun beslag gekregen en is niet uit te sluiten dat de vurige wens om eindelijk tot zo'n 'nationaal wetboek' te komen heeft meegespeeld bij de afweging om niet nog een nieuwe strafbaarstelling te introduceren.⁵⁹ Ook is voorstelbaar dat het debat over strafbaarstelling 'te laat' op gang kwam; in Engeland, dat als voorloper werd beschouwd, was in 1880 net een comité opgericht dat zich over de wenselijkheid van

56 Wolter Louis Albert Collard werd in 1875 te Soestdijk geboren en promoveerde op 11 juli 1900 *cum laude* aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn promotor was de gerenommeerde hoogleraar strafrecht Van Hamel.

57 Collard 1900, p. 69.

58 Gedacht werd bijvoorbeeld aan de strafbaarstelling van koppelarij, die sinds 1886 in artikel 250 Sr was opgenomen.

59 Het duurde lang vooraleer Nederland na de Franse overheersing zijn 'eigen' Wetboek van Strafrecht had. Aan het ontwerp van 1870, waaruit het strafwetboek van 1886 is voortgevloeid, gingen meerdere ontwerpen vooraf die het niet haalden. Zie daarover Bosch 2003, p. 67-97: 'De gehele 19^e eeuw ligt bezaaid met de wrakken van de gestrande wetboeken van strafrecht' (p. 67).

strafbaarstelling zou buigen (het *supra* al langsgekomen ‘Select Committee’). Het debat over de vrouwenhandel, en strafbaarstelling daarvan, was in die tijd nog vers, wat een terughoudende of afwachtende rol van de strafwetgever deels kan verklaren. Tegelijkertijd geldt het wetboek dat in 1886 in werking trad als een product van de Klassieke Richting. Voor Modderman, de minister van Justitie die het nieuwe wetboek uiteindelijk aangenomen kreeg, was de *ultimum remedium*-gedachte leidend. Vooral codificeerde het Wetboek van Strafrecht de tot dan toe geldende maatschappelijke opvattingen, maar ‘modificeren’ – in de zin van het met rechtsregels ‘sturend’ optreden in het maatschappelijk leven – was er niet bij.⁶⁰ De staat was geen zedenmeester.⁶¹ Naast het klassieke karakter van het strafwetboek van 1886 leefde rond de eeuwwisseling kennelijk ook de overtuiging dat reeds in het strafrecht aanwezige strafbaarstellingen in staat zouden zijn om mensenhandel effectief een halt toe te kunnen roepen. Collard kritiseert deze gang van zaken en ziet met lede ogen aan hoe sommige auteurs trachten

‘[...] andere strafbepalingen pasklaar te maken en te verruimen en te verwringen om de daden van hen, die door misleiding jonge meisjes aan de prostitutie overleveren, te kunnen achterhalen’.⁶²

De auteur oordeelt deze gezochte manier van wetsinterpretatie in strijd met het legaliteitsbeginsel en beklemtoont vooral ook de onwenselijkheid van de analogische wetsinterpretatie die er volgens hem onmiskenbaar het gevolg van is.⁶³

Het gegeven dat in Collards tijd naar andere manieren werd gezocht om de gedraging van de vrouwenhandelaar onder het bereik van de strafwet te brengen, geeft al aan dat over de rol van het strafrecht bij de bestrijding van vrouwenhandel rond 1900 wel degelijk gedacht werd in Nederland, in navolging van de debatten in Engeland en de adressering ervan op enkele belangrijke, internationale congressen die vanaf 1899 plaatsvonden.⁶⁴ Tot strafbaarstelling leidde dat tot dusver echter niet. Collard doet in zijn boek, juist vanwege het feit dat de mening opgeld deed dat bestaande strafbaarstellingen soelaas zouden bieden, onderzoek naar de geschiktheid van onder meer de strafbaarstelling van koppelarij. Zijn conclusie laat zich, gelet op de al genoemde passages hierboven, raden. Maar interessant is dat Collard de koppelarij wel degelijk een ‘kans’ geeft. Juist in de passages over de verhouding tussen koppelarij en vrouwenhandel wordt duidelijk wat Collard onder dat laatste

60 Strijds 1986, p. 32. Zie ook Buruma 1999.

61 Ten Voorde 2016, p. 192.

62 Collard 1900, p. 69.

63 Collard 1900, p. 69-70.

64 Zie paragraaf 3.2.3.2.

precies pleegt te verstaan en op welke wijze volgens hem een strafbepaling te dien aanzien zou moeten komen te luiden.

Koppelaarij was sinds 1886, en is vandaag de dag overigens nog steeds, strafbaar gesteld in artikel 250 Sr. Behoudens de wijzigingen waaraan het artikel sedertdien onderhevig is geweest, kwam de algemene strekking van de strafbepaling ook toen al neer op een verbod op het opzettelijk teweegbrengen dan wel bevorderen van het plegen van ontucht door een minderjarige met een derde. De discussie over het wetsartikel in de Tweede en Eerste Kamer spitste zich vooral toe op de vraag of met het strafbaar stellen van deze gedraging daadwerkelijk de prostitutie van minderjarigen zou kunnen worden tegengegaan of dat door strafbaarstelling 'geheime' prostitutie juist in de hand zou worden gewerkt. In de parlementaire beraadslagingen is in sterke mate het debat over de wenselijkheid van reglementering terug te zien – volgens een Eerste Kamerlid de 'quaestie van den dag'⁶⁵ – zozeer zelfs dat het minister Modderman op een zeker moment doet opmerken:

'Dit artikel heft de bordeelen *niet* op; deze quaestie is nu niet aan de orde; ik wensch alleen te straffen den bordeelhouden, den rendez-voushouder, kortom ieder *derde* die, hetzij uit winstbejag, hetzij habituellement, minderjarigen opzettelijk debaucheeert.'⁶⁶

Collard verzet zich tegen het gebruik van de strafbaarstelling van koppelaarij voor de bestrijding van de vrouwenhandelaar, omdat die volgens hem de kern van de vrouwenhandelgedraging niet raakt. De 'feitelijke bestanddeelen' van vrouwenhandel komen volgens Collard op het volgende neer:

'Iemand wil een vrouw aan de prostitutie overleveren. Bij volkomen bewustheid van wat men met haar voor heeft, is zij niet over te halen. List, misleiding is noodig, het oogmerk moet dus verzwegen worden. Hoe de misleiding plaats heeft is onverschillig, meestal door 't aanbod van een gefingeerde dienstbetrekking. Dit is de quintessens.'⁶⁷

Niet alleen is artikel 250 Sr ongeschikt omdat het zich slechts beperkt tot de ontucht ten aanzien van minderjarigen, het verschil met de vrouwenhandelgedraging is volgens Collard vooral gelegen in het bestanddeel dat vergt dat sprake is geweest van een teweegbrengen dan wel, op zijn minst, het bevorderen van de ontucht. Hierin nu ligt een belangrijk verschil met de daad van vrouwenhandel, stelt Collard. Het gaat de handelaar namelijk niet om het daadwerkelijk *teweegbrengen* of *bevorderen* van ontucht. Zijn oogmerk is slechts erop gericht een vrouw (met gebruikmaking van bedrieglijke middelen) aan

65 Smidt II 1891, p. 349.

66 Smidt II 1891, p. 346-347.

67 Collard 1900, p. 173.

een ontuchtig leven *over te leveren*.⁶⁸ In dit oogmerk schuilt ook het eigenlijke handelskarakter van de vrouwenhandelgedraging: het is een gedraging die erop gericht is 'afnemers' (bordelen) van 'koopwaar' (vrouwen) te voorzien. Handelaars worden door Collard als voornaamste toeleveranciers van de bordelen beschouwd en de synoniemen die hij voor hen gebruikt spreken boekdelen: het zijn soms 'placeurs' dan weer 'makelaars'. Het is hem er overigens niet om te doen de situatie strafbaar te stellen waarin de vrouw zelf met de overlevering instemt, een gedraging die wel door de CLAA was gedekt. Het gaat Collard slechts om de personen die het oogmerk hebben door misleiding een vrouw aan een ontuchtig leven over te leveren.

Koppelarij en vrouwenhandel moeten naar het inzicht van Collard dus bepaald van elkaar worden onderscheiden. Het afzetten van de vrouwenhandelgedraging tegen de koppelaarsgedraging legt een belangrijke scheiding bloot tussen de gedraging van de handelaar enerzijds en die van de bordeelhouder anderzijds. De benadering van Collard heeft tot gevolg dat de gedraging van de vrouwenhandelaar min of meer los komt te staan, of neutraal komt te staan, tegenover de gevolgen die deze gedraging met zich kan brengen, namelijk het tweeebrengen of bevorderen van ontucht. In theorie zou de door een handelaar misleidde vrouw in het bordeel waarin zij successievelijk tewerk wordt gesteld, ondanks haar misleiding, toch met eigen instemming kunnen gaan werken, maar ook dan is sprake van een strafbare handelingsgedraging. De kern daarvan ligt immers in het verzwijgen van een bepaalde intentie door gebruikmaking van bedrieglijke middelen (misleiding), en het traject dat op de handel volgt is dus voor de strafbaarheid voor vrouwenhandel niet van belang. Proces en eindresultaat zijn als het ware van elkaar gescheiden:

'Bij dezen handel heeft dus de misleiding niet altijd het gevolg gedwongen verblijf in een bordeel, doch deze toestand van onvrijheid behoeft ook geen essentieel vereischte te zijn voor den handel in meisjes, al heeft deze in generali die krenking der persoonlijke vrijheid ten gevolge. De kwestie is, dat vrouwen en meisjes door misleiding in een toestand gebracht worden, waarin zij zich als gevolg van die misleiding aan een ontuchtig leven over geven'.⁶⁹

Het aanbrengen van dit onderscheid heeft er mede toe geleid dat het publieke debat over vrouwenhandel vanaf het begin meerdere belangengroeperingen, met soms lijnrecht tegenover elkaar staande standpunten, wist te mobiliseren. Dat een onderscheid wordt gemaakt tussen vrouwenhandel enerzijds en prostitutie anderzijds maakte dat het in de 'strijd' tegen de vrouwenhandel niet *per se* nodig was een abolitionistisch perspectief aan te hangen. Ook reglementaristen stonden over het algemeen op het standpunt dat degenen die onder valse voorwendselen vrouwen bordelen inlokten, strafbaar moesten

68 Collard 1900, p. 15.

69 Collard 1900, p. 50.

zijn. Collard maakt in zijn dissertatie een duidelijk onderscheid tussen vrouwenhandel en prostitutie. Hij kritiseert de wijze waarop beide begrippen soms door elkaar heen worden gebruikt. In reactie op een voorstel over vrouwenhandel, gedaan op een abolitionistisch congres over vrouwenhandel in 1890, klaagt hij dat 'het ruime veld der prostitutie [...] herhaaldelijk [wordt] betreden'.⁷⁰ Niet de bestrijding van prostitutie in het algemeen behoort volgens Collard voorop te staan in discussies over de strafbaarstelling van vrouwenhandel, maar veeleer de vraag hoe, en onder welke voorwaarden, het criminaliseren daarvan zou moeten geschieden.⁷¹ Het zou, voor wat betreft de opstelling ten aanzien van vrouwenhandel, een typische opstelling voor reglementaristen blijven. Voor abolitionisten op hun beurt was het moeilijk om een voorstelling van vrijwillige prostitutie te maken. De verschillende benaderingen hadden tot gevolg dat in abolitionistisch werk veel sterker de nadruk ligt op het eindresultaat van het handelingsproces, daar waar bij reglementaristen dat handelingsproces zelf meer als de kern en het problematische aspect van de vrouwenhandelgedraging wordt beschouwd.

Op het einde van zijn boek doet Collard met de door hem verworven inzichten een poging tot een scherpe delictsomschrijving te komen en stelt hij een nieuw artikel 250bis Sr voor, luidende:

'Als schuldig aan eene daad van handel in blanke slavinnen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren

hij die opzettelijk wederrechtelijk eene vrouw, met 't oogmerk haar aan de prostitutie over te leveren en dit oogmerk verzwijgende, voor de prostitutie aanwerft; hij die opzettelijk, wetende welk oogmerk de dader heeft en voor de vrouw wederrechtelijk verzwijgt, dit oogmerk in de hand werkt.'⁷²

De hierboven al opgeworpen 'feitelijke bestanddeelen' zien we hier duidelijk terug. Door het opzet vooraan te plaatsen, beheerst het alle volgende bestanddelen. Het verzwijgen heeft volgens Collard plaats

'[...] met dit vooropgestelde doel en kan niet onwillekeurig geschieden, b.v. omdat de dader in de meening verkeerde, dat de vrouw van de feitelijke omstandigheden op de hoogte is [...]'.⁷³

Aan het bestanddeel 'wederrechtelijk' moet in deze delictsomschrijving vooral de onwetendheid van de vrouw worden verstaan. In feite betekent wederrech-

70 Collard 1900, p. 168.

71 Collard 1900, p. 168.

72 Collard 1900, p. 174.

telijk hier ‘zonder medeweten van de vrouw’.⁷³ In het geval van minderjarigen wordt daaronder door Collard ook verstaan ‘[...] het gebrek aan medeweten en toestemming van ouders en voogden [...]’.⁷⁴ Voor het bewijs van het voltooid delict is, gelet op het oogmerkbestanddeel, niet vereist dat het aanwerven van de vrouw ook daadwerkelijk leidt tot overlevering aan de prostitutie. Het aanwerven met zo’n oogmerk constitueert reeds het voltooide delict: ‘Dus zoodra er een bepaalde afspraak, verbintenis bestaat tusschen de vrouw en den placeur, dan hebben we het delictum consummatum van art. 250bis eerste lid’.⁷⁵ De kern van de gedraging ligt dus in de bedrieglijke aanwerving voor de overlevering aan de prostitutie. Hoewel in eerdere passages steeds de misleiding door Collard centraal wordt gezet zien we dit bestanddeel niet met zoveel woorden terug in de door hem voorgestelde delictsomschrijving. Het lijkt erop alsof Collard die misleiding in voldoende mate verdisconteert ziet in de voorwaarde dat de dader zwijgt over de daadwerkelijke intenties waarmee de aanwerving gepaard gaat. Dit is ook logisch omdat het aanwerven in combinatie met het verzwijgen door de bank genomen een actief misleidende handeling vergt. De vrouwenhandelaar zal, om kort te gaan, toch iets moeten verzinnen om de aan te werven persoon in beweging te krijgen en de stappen te laten zetten om de overlevering mogelijk te maken: de aanwerving, in combinatie met het verzwijgen van het oogmerk, maakt eigenlijk dat de handelaar niet anders kan dan iemand te misleiden. Is hij eerlijk over de sector waaraan de vrouw zal worden uitgeleverd, dan verzwijgt hij niet.

De gedraging die met het hier besproken artikel 250bis, eerste lid, wordt strafbaar gesteld wordt door Collard de ‘daad van handel in blanke slavinnen’ genoemd. Het betreft hier volgens hem de ‘enkelvoudige daad van aanwerven’. Degene die hiervan zijn of haar beroep maakt, is volgens Collard de eigenlijke handelaar. Hij stelt voor die apart strafbaar te stellen in artikel 250quater. Om tot het bewijs hiervan te komen, is het overigens niet nodig dat dit aanwerven daadwerkelijk meerdere malen is geschied: ‘[...] ook een enkele kan een beroepsdaad wezen, mits aanwezig en bewezen zij de wil om dergelijke daden te herhalen’.⁷⁶ Verder stelt Collard ook nog voor een aparte strafbaarstelling in werking te laten treden voor degene die een vrouw in het buitenland aan de prostitutie wil overleveren (artikel 250ter). Deze gedraging wordt met een hogere straf bedreigd aangezien de ‘buitenlandsche handel’ de ‘meer ernstige’⁷⁷ en ‘zooveel zwaarderende vorm’⁷⁸ is,

73 Het gaat hier om een vorm van facetwederrechtelijkheid, i.e. de betekenis van het wederrechtelijkheidsbestanddeel wordt hier ingekleurd door het specifieke karakter van de strafbare gedraging. Vgl. o.a. Kelk & De Jong 2016, p. 157 e.v. De door Van Veen in 1972 geïntroduceerde term ‘facetwederrechtelijkheid’ was in Collards tijd overigens nog niet in omloop.

74 Collard 1900, p. 175.

75 Collard 1900, p. 175.

76 Collard 1900, p. 176.

77 Collard 1900, p. 16.

‘[...] omdat het slachtoffer op deze wijze in een hulpelozer toestand verplaatst wordt. Zij zijn zonder bescherming, want zij vertoeven ver van haar familie en vrienden; zij zijn onbekend met de taal van het land, meestal ook met de middelen, die haar rechtens mochten ten dienste staan tot steun in hare hulpeloosheid’.⁷⁹

Hoewel Collard aan een duidelijk onderscheid vasthoudt tussen de daad van de handel en het resultaat waartoe die handel uiteindelijk leidt of kan leiden, zijn de door hem aangemerkte rechtsbelangen die met strafbaarstelling beschermd worden toch weer vooral op de onzedelijke aard van het werk in de prostitutie betrokken en de schade die dat kan berokkenen aan het maatschappelijk leven. Hoewel het zwaartepunt van de vrouwenhandelgedraging ligt bij de bedrieglijke middelen die door een dader worden aangewend, en vanuit die gedachte misschien verwacht zou worden dat het vooral de vrijheid en integriteit van de prostituee zijn die beschermd moeten worden, lijkt het Collard meer te gaan om de bescherming van de eerbaarheid van de vrouw en het voorkomen dat zij, door het werk in de prostitutie, in lichamelijk en zedelijk verval geraakt. Collard waarschuwt er daarbij voor dat het leven in de prostitutie uiteindelijk leidt tot een leven ‘[...] waarin haar gezondheid, ja haar leven in groot gevaar komt [...]’.⁸⁰ Overgang tot de misdaad is volgens hem slechts een kleine schrede, ‘anders een kommervolle ouderdom zoo deze althans bereikt wordt of eindiging van het leven in armenhuizen of hospitalen’.⁸¹ Op de keper beschouwd is het meest voorname rechtsbelang dat Collard hier voor ogen heeft de bescherming van vrouwen tegen een ontuchtig leven. Hoewel de daad van vrouwenhandel daartoe niet *per se* hoeft te leiden (voor het *delictum consummatum* is de enkele aanwerving immers voldoende), hangen alle door Collard geïdentificeerde rechtsbelangen met het ‘kwaad van de prostitutie’ samen. Zo bezien moet de strafbaarstelling vooral worden beschouwd als indirect betrokken op de net genoemde rechtsbelangen. Het gaat immers om een formeel omschreven delict waarbij het intreden van een gevolg niet is vereist. Bovendien ligt de kern van de vrouwenhandelgedraging nu juist niet in het daadwerkelijk in de prostitutie werken besloten. Hoewel dat uiteindelijke perspectief wel haar schaduw vooruitwerpt – vergelijk de door Collard onderscheiden rechtsbelangen – gaat het er vooral om die activiteiten te verbieden die uiteindelijk tot prostitutie kunnen leiden. Het blijft evenwel opmerkelijk dat Collard aan de ene kant als de kern van die gedraging aanwijst de aanwerving met een bedrieglijk oogmerk, maar zich bij het noemen van de aan de orde zijnde rechtsbelangen voornamelijk verlaat op het mogelijke gevolg van die aanwerving, namelijk het daadwerkelijk werken in de prostitutie. Door op de achtergrond het eindresultaat nadrukkelijk in het zicht te

78 Collard 1900, p. 114.

79 Collard 1900, p. 15-16, p. 114, p. 49.

80 Collard 1900, p. 20.

81 Collard 1900, p. 20.

houden – vooral door het noemen van de zojuist gepasseerde rechtsbelangen – verliest het aanvankelijk sterk door hem aangezette onderscheid veel van haar betekenis.

3.2.3.2 *Beweging op internationaal en nationaal niveau*

Collard rondde zijn dissertatie af in een tijd waarin de idee wortel schiet dat de aanpak van vrouwenhandel alleen succesvol kan zijn indien op internationaal niveau maatregelen worden genomen. Hoewel al snel na 1885 de eerste bilaterale verdragen worden gesloten, die vooral de repatriëring van slachtoffers regelen, komt het in 1899 tot het eerste grote, internationale congres over de 'white slave traffic', georganiseerd door de Engelse 'National Vigilance Association', waarvan de oprichting een direct gevolg was van de maatschappelijke onrust die naar aanleiding van de *Pall Mall*-affaire was ontstaan.⁸² Naar deze congressen, en wat door wie precies gezegd werd, is uitgebreid onderzoek gedaan.⁸³ Op deze plek is vooral het vermelden waard dat de voorstellen die op het congres van 1899, en bijeenkomsten op latere momenten, werden gedaan, leidden tot de eerste internationale bindende documenten op het terrein van de mensenhandel. Meer in het bijzonder werd voor het eerst op mondiaal niveau voorgesteld op een rol voor het strafrecht.⁸⁴ Het gaat dan om de Internationale regeling die in 1904 te Parijs tot stand kwam en het Verdrag van Parijs van 1910 dat daarop volgde.

Voordat we een nadere blik werpen op de Regeling en het Verdrag wordt nu eerst stilgestaan bij een voorstel van eigen bodem. Geïnspireerd door de Regeling van Parijs was het namelijk minister Loeff van Justitie die in de nazomer van 1904 al een voorstel tot strafbaarstelling van vrouwenhandel deed. Zijn wetsvoorstel heeft het nooit gehaald, maar desondanks is het interessant te bezien welke delictsomschrijving de minister voorstelde en welke rechtsbelangen hij daarmee beoogde te beschermen.

Het voorstel van minister Loeff

Voor een goed begrip kort iets over de politieke en maatschappelijke context waarin Loeff zijn voorstel kon doen. De brede lezing van het 'caoutchouc-artikel' uit de Grondwet van 1887 (artikel 80) had tot gevolg dat steeds meer

82 Zie voor de achtergronden van deze National Vigilance Association onder meer Attwood, *Women's History Review* 2014.

83 Zie Attwood, *Women's History Review* 2014 en Allain, *Journal of Trafficking and Human Exploitation* 2017, afl. 1, p. 1-40.

84 Allain merkt terecht op dat het weliswaar ging om internationale congressen, maar dat het feitelijk vooral Europese landen waren die erbij betrokken waren. Allain 2017, p. 1.

volwassen mannen aan het eind van de negentiende eeuw konden stemmen.⁸⁵ Dat leidde tot aanzienlijke veranderingen in de politieke verhoudingen. Eind negentiende, begin twintigste eeuw begon de macht van confessionele partijen steeds groter te worden, vooral ook vanwege intensievere samenwerking tussen de voorheen nog meer van elkaar gescheiden protestantse en katholieke partijen. De grotere rol van confessionele partijen maakte dat de staat zich steeds meer ruimte permitteerde op het terrein van de normstelling ten aanzien van onderwerpen die de zeden betroffen. Zoals Koenders het kernachtig heeft verwoord had Nederland zich rond de eeuwwisseling 'van een liberaal land met staatsonthouding op privaat terrein ontwikkeld tot een christelijke staat met verregaande overheidsbemoeienis op persoonlijk gebied'.⁸⁶ Waar de strafwetgever van 1886 primair 'constateerde en conserveerde' en afzag van een rol van het strafrecht als instrument om 'nieuwe' (nog niet algemeen aanvaarde) normen dóór te drukken', vangt zo rond de eeuwwisseling volgens Strijards een 'totaal andere wetgevingsaera' aan waarin de ontvankelijkheid voor het gebruik van de strafwet als 'normoriënterend instrument' toeneemt.⁸⁷ Dat geldt zeker voor het terrein van de zeden, en Nederland vormt op dat gebied geen uitzondering.⁸⁸ In 1901 trad het kabinet van de invloedrijke antirevolutionair Abraham Kuiper aan. Minister Loeff van Justitie, die onderdeel uitmaakte van het kabinet-Kuiper, stelde in 1904, net na de totstandkoming van de Parijse Regeling, strafbaarstelling van vrouwenhandel voor. Dit voorstel maakte deel uit van een omvangrijke wetgevingsoperatie waarbij de actualisering van het inmiddels achttien jaar oude Wetboek van Strafrecht de inzet vormde.⁸⁹ Onderdeel van Loeffs voorstel was ook uitbreiding van de strafbaarstelling van koppelarij tot meerderjarigen. In feite kwam dit voorstel neer op een algeheel bordeelverbod zoals in Engeland, waarmee de discussie over reglementering beslecht zou worden in het voordeel van de abolitionisten.

In artikel 278bis Sr stelde minister Loeff zijn strafbaarstelling van vrouwenhandel voor.⁹⁰ Blijkens de memorie van toelichting heeft hij zich daarbij laten

85 In 1887 werd de Grondwet zo gewijzigd dat het kiesrecht ook open kwam te staan voor mannelijke ingezetenen die de door de kieswet te bepalen 'kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand' bezaten. Daarvoor gold het *censuskiesrecht*. Omdat de hierboven genoemde criteria rekkelijk waren, kon de kring van kiesgerechtigden steeds verder worden uitgebreid. Zie daarover nader Nehmelman 2007, p. 136.

86 Koenders 1996, p. 137.

87 Strijards 1986, p. 32-37. Kool 1999, p. 60 merkt op: 'De veranderde politieke verhoudingen resulteren in een breed maatschappelijk draagvlak voor de inzet van het strafrecht als middel in de strijd tegen de zedeloosheid'.

88 Allain, *Journal of Trafficking and Human Exploitation* 2017, afl. 1, p. 23.

89 In navolging van een eerdere poging daartoe door zijn voorganger Cort van der Linden. Loeff trok diens novelle in, vermoedelijk om het een minder liberaal en meer christelijk karakter te geven. Vgl. Koenders 1996, p. 150.

90 *Kamerstukken II* 1904/05, 80, 2.

inspireren door de conferentie die voorafging aan de totstandkoming van de Parijse Regeling. Volgens het wetsvoorstel zou strafbaar moeten worden:

Hij die eene minderjarige vrouw, zij het ook met hare toestemming, of, door bedriegelijke handelingen of met geweld, bedreiging, misbruik van gezag of eenig ander dwangmiddel, eene meerderjarige vrouw, met het oogmerk het plegen van ontucht door haar met een derde teweeg te brengen of te bevorderen, heeft geronseld, medegevoerd of verborgen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren.

Indien het feit ten aanzien van eene minderjarige wordt gepleegd door bedriegelijke handelingen of met geweld, bedreiging, misbruik van gezag of eenig ander dwangmiddel, of indien het feit het plegen van ontucht door de vrouw heeft ten gevolge gehad, kan gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren worden opgelegd.⁹¹

Loeff brengt een onderscheid aan tussen de handel van minder- en meerderjarige vrouwen. Hij introduceert in Nederland bovendien de term ‘dwangmiddelen’ als omschrijving voor alle middelen waarmee vrouwen kunnen worden geronseld, medegevoerd of verborgen. Het gaat hier dus om middelen die de wil van de vrouw aantasten. Aan de wil van de minderjarige wordt geen betekenis gehecht. Ook degene die bijvoorbeeld een minderjarige ronselt zonder dat sprake is van een dwangmiddel maakt zich ingevolge artikel 278bis schuldig aan mensenhandel. In het dwangmiddelvereiste is het onderscheid tussen mensenhandel ten aanzien van minder- en meerderjarigen gelegen. Bij de meerderjarige is het bewijs van een dwangmiddel vereist, bij de minderjarige niet, zelfs niet als zij zelf met de handelingen die de handelaar pleegt (ronselen *et cetera*) instemt. Dit onderscheid, zo zal ook hierna nog te zien zijn, is in discussies over mensenhandel steeds een belangrijke rol blijven spelen en is ook vandaag de dag terug te vinden in de strafbaarstelling van mensenhandel.⁹² Ook de dwangmiddelen zelf komen, voor wie vertrouwd is met artikel 273f Sr, bekend voor.⁹³ Niet alleen geweld, bedreiging en misleiding worden door Loeff genoemd, ook het misbruik van gezag, dat de voorganger is van het heden ten dage in artikel 273f opgenomen dwangmiddel ‘misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht’.⁹⁴ Voorts wordt duidelijk dat het Loeff er niet om te doen was alle mogelijke dwangmiddelen in de wet te omschrijven. Door het opnemen van ‘of eenig ander dwangmiddel’

91 *Kamerstukken II* 1904/05, 80, 2, p. 8.

92 Zie de paragrafen 5.3 en 5.6.

93 Vgl. ook Allain, *Journal of Trafficking and Human Exploitation* 2017, afl. 1, p. 10: ‘For those familiar with the contemporary definition of human trafficking, the terms ‘abuse of authority’, ‘fraud’, ‘threats’ and ‘violence’ will stand out, as they have been maintained throughout the process from 1902 to the contemporary definition of the 21st century’.

94 Zie over dit dwangmiddel in de huidige strafbaarstelling van mensenhandel paragraaf 5.2.2.1.

houdt hij er rekening mee dat vrouwen in de praktijk ook door gebruikmaking van andere middelen kunnen worden geronseld, medegevoerd of verborgen.

Het voorstel van Loeff wijkt op verschillende punten af van dat van Collard. Laatstgenoemde dacht bij de dwangmiddelen, hij gebruikte die term overigens niet, vooral in termen van misleiding, hoewel dat in de tekst van zijn voorgestelde delictsomschrijving alleen te zien is aan het verzwijgen van het wervingsoogmerk. Loeff opent ook de deur voor andere middelen waarmee vrouwen kunnen worden aangeworven, en breidt de strafrechtelijke aansprakelijkheid daarmee, in elk geval in potentie, aanzienlijk uit. Zo is het maar de vraag of degene die bij de aanwerving van een vrouw geweld gebruikt, maar daarbij open is over het doel waarmee zulks geschiedt, in het voorstel van Collard strafbaar zou zijn. In de visie van Loeff nadrukkelijk wel. Naast het aanwerven, of ronselen, worden bovendien door Loeff ook het 'medevoeren' en 'verbergen' genoemd. De feitelijke handelingen die door een handelaar kunnen worden verricht worden hier dus uitgebreid. Een ander belangrijk verschil tussen beide definities ligt bovendien in het oogmerk waarmee de mensenhandelaar zijn handelingen pleegt. Collard had, zoals te zien is geweest, het *overleveren* aan de prostitutie op het oog. Bij Loeff evenwel gaat het om het oogmerk om het plegen van ontucht door de vrouw met een derde *teweeg te brengen* dan wel te *bevorderen*. Niet alleen het oogmerk om iemand over te leveren aan een persoon die vervolgens mogelijk de ontucht tweegbrengt of bevordert, treedt hier dus op de voorgrond, ook de intentie van de mensenhandelaar moet op (een van) die werkwoorden al gericht zijn. Hoewel dus de *actus reus*-zijde van het delict (handelingen en dwangmiddelen) bij Collard en Loeff nog gelijkenissen kent, strekt de *dolus specialis* van de mensenhandelaar zich bij de minister al uit tot de gevolgen die de handelingen met zich kunnen brengen. Het onderscheid dat Collard maakt tussen de daad van de handel en het resultaat waartoe die daad kan leiden, wordt door Loeff dus enigszins gerelativeerd. Het wetsvoorstel van Loeff kruipt, zo kan ook wel worden gezegd, dichter tegen de gedraging van de koppelaar aan. Mensenhandelaar en koppelaar worden niet vereenzelvigd, maar zijn door de inrichting van de voorgestelde delictsomschrijving wel veel sterker deel van een proces dat samenhangt.

De internationale afspraken van 1904 en 1910

Het wetsvoorstel van Loeff stierf een 'ontijdigen dood'⁹⁵ en wordt uiteindelijk door de vrijzinnig-liberale minister Van Raalte ingetrokken.⁹⁶ Loeffs wetsvoorstel (en dat van zijn voorganger Cort van der Linden) bleek uiteindelijk wel de opmaat naar een strengere zedelijkheidswetgeving die in 1911 uitmondt in de befaamde 'Wet tot bestrijding zedeloosheid' van de rooms-katholieke

95 Zoals het in 1911 door Simons werd verwoord. Zie Simons 1911, p. 11.

96 Koenders 1996, p. 151.

minister Regout: wat dat betreft is zijn voorstel illustratief voor de veranderende tijdsgeest, en het denken daarin over de rol van het strafrecht bij het reguleren van het zedelijk leven. Daarvoor is in de volgende paragraaf meer aandacht, als de periode 1912-2000 wordt behandeld. Nu wordt vooral bekeken welke internationale ontwikkelingen aan Loeffs voorstel ten grondslag lagen. Dat voorstel kan niet geïsoleerd worden bestudeerd, maar was een direct uitvloeisel van de aanbevelingen die tijdens een internationaal congres van regeringsvertegenwoordigers in 1902 werden gedaan.⁹⁷ Eén van die aanbevelingen zag op de opnemings van een strafbaarstelling ten aanzien van de blanke slavinnenhandel. Daartoe was reeds op het congres van de National Vigilance Association in 1899 een voorstel gedaan. In een resolutie, die op laatstgenoemd congres werd aangenomen, werd staten opgeroepen:

‘To punish, and as far as possible by penalties of equal degree, the procuring of women or girls by violence, fraud, abuse of authority, or any other method of constraint, to give themselves to debauchery, or to continue in it [...]’.⁹⁸

Op de conferentie van 1902 wordt op deze definitie voortgeborduurd en lag aan de regeringsvertegenwoordigers de opdracht voor tot een internationale definitie van de handel in blanke slavinnen te komen. Voorgesteld wordt tot een onderscheid te komen tussen de handel in minderjarigen en meerderjarigen, waarbij het beslissende verschil dan ligt in het feit dat bij meerderjarigen sprake moet zijn geweest van het aanwenden van dwangmiddelen. De conferentie heeft zich bewust niet uitgelaten over de wenselijkheid van strafbaarstelling van mensenhandel ten aanzien van meerderjarige vrouwen, zonder dat sprake is van dwangmiddelen. Dan zou te zeer het terrein van de gevoelige vraag naar de reglementering van prostitutie worden betreden, en zouden de handel in blanke slavinnen en het ‘proxenetisme’ (de koppelarij) als het ware worden gelijkgeschakeld.⁹⁹

De regeringsconferentie van 1902 leidt uiteindelijk tot de totstandkoming van zowel een ‘projet de arrangement’, dat de meer administratieve maatregelen omvat, en een ‘projet de convention’ waarin voornoemde strafrechtelijke voorstellen waren opgenomen.¹⁰⁰ Alleen het eerste project leidt tot snelle aanpassing van de wetgeving in de verschillende staten, in Nederland vervat in de ‘Internationale regeling tot bestrijding van den zogenaamde handel in vrouwen en meisjes’ uit 1904.¹⁰¹ Het tweede project laat langer op zich wachten, overigens ook voorzien door de deelnemers aan de conferentie; Allain

⁹⁷ Verburg 2001, p. 40.

⁹⁸ National Vigilance Association 1899, p. 16.

⁹⁹ Allain, *Journal of Trafficking and Human Exploitation* 2017, afl. 1, p. 27.

¹⁰⁰ Siller 2017, p. 46.

¹⁰¹ *Internationale Regeling tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes, Stb.* 1907, 79.

heeft deze gang van zaken wel verklaard vanuit de algemene weerstand die in de vroege twintigste eeuw bestond tegen de inmenging van het internationaal recht in het (straf)recht, en dus de soevereiniteit van staten. Pas in 1910 wordt de internationale dialoog over de harmonisering van de strafrechtelijke bepalingen ten aanzien van mensenhandel hervat, ook ditmaal in Parijs. Tijdens de conferentie wordt weliswaar over onderdelen van zo'n strafbaarstelling opnieuw gediscussieerd, in grote lijnen zijn de voorgestelde strafbepalingen hetzelfde gebleven. Uiteindelijk mondden de voorstellen uit in de volgende definities:

Article 1

Whoever, in order to gratify the passions of another person, has procured, enticed, or led away, even with her consent, a woman or girl under age, for immoral purposes, shall be punished, notwithstanding that the various acts constituting the offence may have been committed in different countries.

Article 2

Whoever, in order to gratify the passions of another person, has, by fraud, or by means of violence, threats, abuse of authority, or any other method of compulsion, procured, enticed, or led away a woman or girl over age, for immoral purposes, shall also be punished, notwithstanding that the various acts constituting the offence may have been committed in different countries.¹⁰²

In de memorie van toelichting bij het verdrag zijn deze definities als volgt in het Nederlands vertaald:

Artikel 1

Gestraft wordt ieder die, ter voldoening van eens anders lusten, eene minderjarige vrouw of meisje, zelfs met haar goedvinden, met het oog op het plegen van ontucht heeft aangeworven, medegenomen of ontvoerd, zelfs dan wanneer de verschillende handelingen, die de bestanddeelen van het strafbare feit uitmaken, in verschillende landen gepleegd zijn.

Artikel 2

Mede wordt gestraft ieder die, ter voldoening van eens anders lusten, eene meerderjarige vrouw of meisje door bedrog of met behulp van geweld, bedreiging, misbruik van gezag of eenig ander dwangmiddel, met het oog op het plegen van ontucht heeft aangeworven, medegenomen of ontvoerd, zelfs dan wanneer de verschillende handelingen, die de bestanddeelen van het strafbare feit uitmaken, in verschillende landen gepleegd zijn.

In de uiteindelijke definitie zien we duidelijk de eigenschappen terug die al op het congres van 1899 waren onderscheiden en die door Loeff in zijn voorstel van 1904 waren overgenomen. Een duidelijk onderscheid wordt aangehouden

102 Artikelen 1 en 2 van de *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic*.

tussen handel ten aanzien van minder- en meerderjarigen. Bovendien keren, in artikel 2, de dwangmiddelen terug die we voor een deel ook vandaag de dag vinden in de internationale mensenhandeldefinitie en in de Nederlandse 'vertaling' daarvan in artikel 273f, eerste lid, sub 1 Sr. Het oogmerk in deze definitie is op de voldoening van 'eens anders lusten' gericht en kent nog geen verwijzing naar de term 'uitbuiting', anders dan heden ten dage het geval is. Het aantal handelingen is beperkt tot drie: het gaat om aanwerven, medenemen of ontvoeren. Nog even is er overigens discussie geweest over de term 'woman' in de definitie die is opgenomen in artikel 1. Meer in het bijzonder ging het dan om de vraag hoe het verbindingswoord 'or' moest worden begrepen. Werd hier bedoeld de koppelarij in het algemeen strafbaar te stellen, ook ten aanzien van de meerderjarige vrouwen? In het Slotprotocol bij het Verdrag is uiteindelijk uitsluitend gegeven door op te nemen '[...] that the words "woman or girl under age, woman or girl over age" refer to women or girls under or over twenty completed years of age'.¹⁰³ Het Verdrag van 1910 treedt uiteindelijk in werking op 8 augustus 1912.¹⁰⁴

3.2.4 Vrouwenhandel in de Wet ter bestrijding van de zedeloosheid (1911)

De Wet tot bestrijding van de zedeloosheid is befaamd, in de eerste plaats vanwege de vergaande manier waarop de uitbreiding van de strafbaarheid op het terrein van de zeden door inwerkingtreding van de wet werd bereikt.¹⁰⁵ Naar de totstandkoming van de wet is door meerdere auteurs uitgebreid onderzoek gedaan, zowel vanuit de juridische¹⁰⁶ als de niet-juridische discipline.¹⁰⁷ Onder meer wordt daarin genoemd het scherpe contrast tussen de nog terughoudende opstelling van de strafwetgever van 1886¹⁰⁸ en de vele nieuwe strafbaarstellingen die het licht zagen in 1911.¹⁰⁹ De wet is de resultante van fundamentele wijzigingen in het staatsbestel gecombineerd met

¹⁰³ Final Protocol bij de *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic*.

¹⁰⁴ Allain, *Journal of Trafficking and Human Exploitation* 2017, afl. 1, p. 29.

¹⁰⁵ Kelk, *AA* 2015, p. 520-527.

¹⁰⁶ Zie onder meer Kool 1999.

¹⁰⁷ We noemden onder anderen al Koenders 1996 en De Vries 1997.

¹⁰⁸ Zie voor een compacte schets van de ontwikkelingen in het denken over het strafrecht en de zeden Kelk, *AA* 2015, p. 520-527.

¹⁰⁹ Zo werd bijvoorbeeld een vorm van 'sodomie' strafbaar in artikel 248bis Sr. Het artikel had het oog op de meerderjarige die met een minderjarige van hetzelfde geslacht, wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, ontucht pleegt. Zie daarover Salden, *Groniek* 1980, p. 38-48. Zie over artikel 248bis ook Kelk, *AA* 2015, p. 521 en Koenders 1996, p. 157-158. Tak spreekt over de zedelijkheidswetgeving van 1911 veelzeggend als een 'wezenlijke grensverlegging' en duidt dan vooral op de breuk die deze betekende met het klassieke uitgangspunt dat de staat slechts met terughoudendheid heeft te treden in de persoonlijke levenssfeer van zijn burgers, dat onder meer nog aan het strafwetboek van 1886 ten grondslag had gelegen. Tak 1978, p. 5. Overigens traden sommige onderdelen van de wet pas in 1912 in werking.

een toenemende aandacht voor zedelijkheidswetgeving, een wens die vooral in verband wordt gebracht met de zogenaamde ‘zedelijkheidsbeweging’ die zich in de tweede helft van de negentiende eeuw begon te manifesteren.¹¹⁰ De uitbreiding van het kiesrecht, die werd bereikt door de brede lezing van het in 1887 aangepaste *caoutchouc*-artikel, had vooral voor het confessionele smaldeel van de bevolking goed uitgekapt en resulteerde in een aanzienlijke uitbreiding van invloed.¹¹¹ Nergens zijn de verschuivende verhoudingen zo goed zichtbaar als op het terrein van de zeden. Het was in de loop van de vroege twintigste eeuw door verschillende kabinetten al meermalen geprobeerd de greep van de staat op het zedelijk leven van zijn onderdanen te versterken – vergelijk de hierboven besproken novelle van Loeff – maar tot dusver zonder succes.¹¹² Daar kwam definitief verandering in met het aantreden van de rooms-katholieke minister Regout op 7 juni 1910.¹¹³ Regout had al tijdens zijn lidmaatschap van de Tweede Kamer niet onder stoelen of banken gestoken een strengere zedenwetgeving voor te staan. Zijn ministerschap pakte hij aan om de daad bij het woord te voegen. Het voorwerk was overigens reeds gedaan door zijn ambtsvoorganger Nelissen, die wegens gezondheidsredenen vroegtijdig moest opstappen.¹¹⁴ Nelissen stond aan de basis van het oorspronkelijke wetsvoorstel ‘Bestrijding van zedeloosheid’, dat hij in 1909 had ingediend. Regout bouwde op zijn voorstel voort, en leidde de behandeling ervan in de Tweede Kamer in februari en maart 1911. Een uitgebreide analyse van de verschillende voorstellen die onderdeel uitmaakten van de Wet tot bestrijding van de zedeloosheid is in het navolgende uiteraard niet onze doelstelling. Het zwaartepunt ligt bij de behandeling van de strafbaarstelling van vrouwenhandel. Secundair is er, gelet op de samenhang, aandacht voor de artikelen 250bis¹¹⁵ en 432 sub 3 Sr, wetsartikelen die in het vervolg ook wel worden aangeduid als ‘met vrouwenhandel samenhangende strafwetgeving’. Artikel 250bis voorziet in de strafbaarstelling van degene ‘die van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht door anderen met derden een beroep of eene gewoonte maakt’. Daarmee werd via de band van het materieel strafrecht *de facto* een ‘bordeelverbod’ gerealiseerd, en met de inwerkingtreding ervan in 1912 zou het stelsel van reglementering dan ook tot het verleden

110 Koenders vindt de oorsprong van deze beweging in de stroming van het zogeheten ‘christelijk réveil’. Koenders 1996, hfdst. 2.

111 Nehmelman 2007, p. 136.

112 Ook de liberaal Cort van der Linden had, zoals reeds opgemerkt, met zijn in 1900 ingediende novelle al getracht het Wetboek van Strafrecht op enige, onder meer de zeden rakende, onderdelen aan te passen. Zie daarover Moerman & Mevis, *DD* 2013/47.

113 Zie nader over Regout: Verburg 2001, p. 115-161.

114 Verburg 2001, p. 109.

115 Oorspronkelijk was het voorstel neergelegd in artikel 250 sub 4. *Kamerstukken II* 1908/09, 293, 1-3, p. 1. Regout regelde strafbaarstelling in een apart artikel, artikel 250bis Sr. *Kamerstukken II* 1910/11, 28, 5-6, p. 5.

behoren.¹¹⁶ Artikel 432 sub 3 Sr betrof de strafbaarstelling van de souteneur. Het zogenaamde 'souteneursverbod', dat zag op degene die uit de ontucht van een vrouw voordeel trekt, was als overtreding opgenomen in de titel waarin de overtredingen tegen de openbare orde zijn gecategoriseerd.

3.2.4.1 De nota van wijziging van minister Regout

Met de maatschappelijke verontwaardiging die zich in de loop van de negentiende en twintigste eeuw over vrouwenhandel ontwikkelde in gedachten, evenals de reeds genoemde ontwikkelingen in Parijs¹¹⁷ en het daaruit voortgesproten wetsvoorstel van Loeff, verbaast het dat strafbaarstelling van vrouwenhandel eerst op 20 februari 1911, als de Commissie van Rapporteurs reeds over de zedelijkheidswet heeft gerapporteerd, wordt voorgesteld.¹¹⁸ Minister Regout had er een zetje in de rug van anderen voor nodig¹¹⁹ én een nota van wijziging.¹²⁰ In de Tweede Kamer werd de laat ingebrachte nota met de nodige scepsis ontvangen door Kamerlid Van Doorn (Liberale Unie), die moeite had met het tijdstip van indienen en het daardoor omzeilen van een

116 Ten aanzien van het zogeheten 'bordeelverbod' wordt nog weleens de indruk gewekt dat een specifieke, op de bordelen gerichte verbodsbepaling zou bestaan. Daarvan is in artikel 250bis, zoals door Tweede Kamerlid Van Doorn in 1911 terecht opgemerkt (*Handelingen II* 1910/11, 28, vel 405, p. 1572), *ipsis verbis* geen sprake: de tekst ervan is algemener geformuleerd en zou strikt genomen ook niet-bordeelhouders kunnen treffen. Het is evenwel onmiskenbaar, en in de wetsgeschiedenis expliciet terug te vinden, dat artikel 250bis Sr is geschreven met de bordeelhouders 'in het achterhoofd'. Zie onder meer *Kamerstukken II* 1908/09, 293, 3, p. 5. Vgl. ook Stoffels 1964, p. 13 en Verburg 2001, p. 125.

117 Ook in Madrid had van 24 tot en met 28 oktober 1910 nog een belangrijk congres over de internationale handel in vrouwen plaatsgehad. Zie daarover uitgebreid De Graaf 1911. Het werk van De Graaf bestaat ook uit een bondige en leeswaardige samenvatting van de aan 'Madrid' voorafgaande congressen vanaf 1899 (Parijs).

118 Dat verbaast des te meer omdat Nelissen, in zijn oorspronkelijke wetsvoorstel, in de toelichting bij artikel 250bis verwijst naar het voorstel van Loeff uit 1904 en zelfs refereert aan de woorden die zijn voorganger aan de 'mensenhandel' had gewijd. *Kamerstukken II* 1908/09, 293, 3, p. 5.

119 Ten grondslag aan het (late) indienen van een voorstel tot specifieke strafbaarstelling van vrouwenhandel lag onder meer een 'request' van het Nationaal Comité tot bestrijding van den handel in vrouwen en kinderen, dat daags voor de behandeling van de zedelijkheids-wetgeving in de Tweede Kamer aan de minister werd aangeboden. *Kamerstukken II* 1910/11, 28, 5-6. Dat request was weer gebaseerd op het in 1910 gehouden Congres in Madrid. Waar internationale congressen over vrouwenhandel nog beducht waren zich op het terrein van het prostitutiebeleid te begeven, betekende Madrid een kentering. Eén van de aanbevelingen van het congres aan de regeringen luidde om als 'handelaar in vrouwen' strafbaar te stellen 'ieder die met het oogmerk om winst te behalen een vrouw of meisje aan de prostitutie overlevert'. Zie De Graaf 1911, p. 25.

120 *Kamerstukken II* 1910/11, 28, 5-6, p. 5.

inhoudelijk advies van de Commissie van Rapporteurs.¹²¹ Bovendien twijfelde hij openlijk aan de omvang van het vrouwenhandelprobleem. Hoe ernstig kon dat zijn als de minister pas te elfder ure met een strafbaarstelling te dien aanzien op de proppen kwam? De meeste discussie spitste zich in de Tweede Kamer evenwel toe op de reikwijdte van het vrouwenhandeldelict. Een nadere bespreking daarvan vergt allereerst een blik op de door Regout voorgestelde delictsomschrijving, die hij had vervat in een nieuw artikel 250ter:

Hij die eenige handeling pleegt, ondernomen met het oogmerk om eene vrouw aan prostitutie over te leveren, wordt, als schuldig aan vrouwenhandel, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren.

In het voorstel van Regout is duidelijk de hand van een overtuigd abolitionist terug te zien: elke overleveringshandeling zou, als het aan de minister lag, als vrouwenhandel strafbaar worden.¹²² Weinig woorden had de bewindsman nodig om de strafbaarstelling te rechtvaardigen; volgens de minister mochten de omvang en de 'afschuwelijke feitelijke bijzonderheden' van de vrouwenhandel als bekend worden verondersteld.¹²³ Strafbbaarstelling zou bovendien het voordeel meebrengen dat aanstonds aan de criminaliseringsverplichting uit het Parijse Verdrag zou worden voldaan. Met artikel 250ter, zo meende Regout, zou een 'krachtiger en doeltreffender' bestrijding van de vrouwenhandel mogelijk worden dan door invoeging van delictsomschrijvingen die precies met de artikelen 1 en 2 uit dat Verdrag congruent zouden zijn, en ontegenzeggelijk doelde de bewindsman daarmee op het feit dat in 'zijn' definitie het bewijs van dwang niet vereist was, ook niet ingeval de mensenhandel werd gepleegd jegens meerderjarigen.¹²⁴ Niet was vrouwenhandel, anders dan in het Verdrag, een misdrijf tegen het rechtsbelang van de persoonlijke vrijheid, zo contrasteerde Regout de nationale wetsvoorstellen verder met het Parijse Verdrag.¹²⁵ Dikwijls dragen de 'handelingen der "placeurs"' niet dit karakter, maar zijn zij 'een misdrijf tegen de zeden, ten nauwste verwant aan dat der koppelarij, bedoeld en strafbaar gesteld bij het voorgestelde artikel 250bis [cursivering: origineel]'.¹²⁶ Zonder die stelling verder te substantiëren, is het volgens de justitieminister duidelijk 'dat door de handelingen der "placeurs",

121 Later, bij de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer, zou deze gang van zaken door het lid Van der Feltz als ongrondwettelijk worden beschouwd. Zie daarover in paragraaf 3.2.4.2 meer. Door artikel 250ter in een nota van wijziging neer te leggen, werd overigens niet alleen de Commissie van Rapporteurs, maar ook de Raad van State omzeild.

122 Geïnspireerd dus door voornoemd mensenhandelcongres te Madrid, dat een jaar eerder had plaatsgehad.

123 *Kamerstukken II 1910/11*, 28, 5-6, p. 5. Des te meer wekt het late tijdstip van indienen van het wetsvoorstel verbazing.

124 *Kamerstukken II 1910/11*, 28, 5-6, p. 5. Zie ook Cleiren & Ten Voorde, *AA* 2016, p. 401.

125 Het ligt voor de hand dat de minister hierbij de dwangmiddelen die in het Parijse Verdrag wordt gesteld voor ogen stond. Zie daarover paragraaf 3.2.3.2.

126 *Kamerstukken II 1910/11*, 28, 5-6, p. 5.

de fournisseurs der bordeelen, steeds ten krachtigste de openbare zedeloosheid zal worden in de hand gewerkt'.¹²⁷ Eerder noemt hij als reden om voor het Verdrag van Parijs vooruit te snellen, dat de strafbaarstelling van vrouwenhandel een 'door de belangen der openbare zedelijkheid dringend gevorderde' strafbepaling is. Over het door hem voorgestelde artikel 250ter merkt hij nog op, dat ook de vrouw die reeds als prostituee werkzaam is geweest aan de prostitutie kan worden overgeleverd.¹²⁸ Bovendien hoeft het overleveren, gelet op het oogmerkbestanddeel, niet al plaats te hebben gevonden. Het volstaat dat een handeling heeft plaatsgehad die met het oogmerk daarop werd ondernomen. Ofwel: in de definitie die Regout op het oog had, was vrouwenhandel formeel omschreven. Niet een gevolg – bijvoorbeeld *daadwerkelijke* overlevering aan de prostitutie – karakteriseerde het strafwaardig karakter van het handelen, maar de *sec* handeling met een oogmerk, de gerichtheid van dat handelen op dat gevolg.

Ook bij Regout zien we terug dat de vrouwenhandelgedraging nauw is verbonden met de koppelarij, en daarmee automatisch ook met het 'kwaad der prostitutie'. De beschermde rechtsbelangen worden ook bij hem als het ware afgeleid uit de (gepercipieerde) verwerpelijkheid van de prostitutie en de schade die deze zou aanrichten aan de openbare zedelijkheid. Proces (vrouwenhandel) en eindresultaat (het werk in de bordelen) lopen ook bij Regout dus vloeiend in elkaar over.¹²⁹ Het verbaast daarom eens te meer dat degene die beroepsmatig en opzettelijk de ontucht door anderen met derden teweegbrengt of bevordert maximaal drie maanden gevangenisstraf of een geldboete van 300 gulden kon worden opgelegd, en degene die vrouwen aan deze persoon overlevert, of althans het oogmerk daarop heeft gericht, maximaal vijf jaar gevangenisstraf. Duidelijk werd het overleveren door Regout, net als door Loeff, als een veel zwaarder vergrijp gepercipieerd.

Indachtig zijn abolitionistische wereldbeeld verbaast het overigens niet dat de door Regout voorgestelde strafbaarstelling ruim in haar jasje zit. Tegelijkertijd is het toch wel opmerkelijk dat de overwegingen die daaraan in Parijs waren gegeven in het geheel geen rol spelen in het proces van strafbaarstelling in 1911, ondanks overigens het feit dat dit verdrag expliciet bepaalde dat niets staten belette een meer inclusieve formulering op te stellen.¹³⁰ Ook valt op dat de dissertatie van Collard niet wordt genoemd en dat in het debat over de formulering van de delictsomschrijving in het geheel niet het geluid terug-

127 *Kamerstukken II* 1910/11, 28, 5-6, p. 5.

128 *Kamerstukken II* 1910/11, 28, 5-6, p. 5.

129 Zo ook Haveman 1998, die op dit aspect – het onderscheid tussen de handel en exploitatie – door zijn gehele dissertatie sterk de nadruk legt.

130 In het Slotprotocol bij dit Verdrag was in artikel A bepaald dat de bepalingen waarin de vrouwenhandel was opgenomen te beschouwen zijn als een 'minimum', 'in dien zin, dat het vanzelf spreekt, dat de verdragsluitende Regeeringen volkomen vrij blijven andere gelijksoortige strafbare feiten strafbaar te stellen, zooals bijv. het aanwerven van meerderjarigen, ook zonder bedrog of dwang'. *Kamerstukken II* 1910/11, 310, 4, p. 9.

komt van degenen die meenden dat vrouwenhandel ten aanzien van meerderjarigen gepaard moet gaan met dwangmiddelen. Waar dus op internationaal (Parijs) en nationaal niveau (onder anderen Collard) al geluiden naar voren waren gebracht over het voorkomen van het betreden van het terrein van de prostitutie bij het denken over strafbaarstelling van vrouwenhandel, was daarvan in het wetsvoorstel van Regout weinig meer terug te zien en dat is ook wel begrijpelijk omdat die terughoudendheid ook al op het Congres van Madrid in 1910 *ad acta* was gelegd. Op nationaal niveau was het tegengeluid kennelijk te zwak, of denderde de 'parlementaire trein' die het wetsvoorstel naar zijn bestemming moest voeren¹³¹ zo voortvarend voort, dat betekenisvolle oppositie maar moeilijk kon worden georganiseerd. En wellicht is de verklaring veel simpeler: al voor aanvang van de behandeling van het wetsvoorstel stond vast dat een meerderheid van de Kamer zich achter het wetsvoorstel zou scharen en het is niet ondenkbaar dat Regout om die reden weinig weerstand tegen zijn wetsvoorstel heeft ondervonden, overigens in beide Kamers.¹³² Dat belette Tweede Kamerlid Van Doorn (Liberale Unie) overigens niet om, als een van de weinigen, forse kritiek op de nota van wijziging te uiten. Het heeft ertoe geleid dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer de minister toch nog uitgebreid het woord moest voeren over de vrouwenhandelgedraging en wat daar dan precies onder verstaan moest worden.

3.2.4.2 Behandeling van Regouts voorstel in de Tweede en Eerste Kamer

Het inhoudelijke debat over de voorgestelde strafbepaling inzake vrouwenhandel spitste zich *grosso modo* toe op twee kwesties. De eerste ziet op de reikwijdte van de bepaling: welke gedraging werd door artikel 250ter precies strafbaar en welke eisen zou de handhavingspraktijk, als het artikel eenmaal tot wet zou zijn verheven, moeten stellen aan het bewijs van de objectieve zijde (de handeling) en de subjectieve zijde (het oogmerk) van het delict? Het tweede punt van aandacht spitst zich toe op het onderscheid tussen de vrouwenhandelgedraging en de gedraging die door inwerkingtreding van artikel 250bis strafbaar zou worden, kort gezegd: het beroepsmatig opzettelijk teweegbrengen dan wel bevorderen van ontucht. Beide onderwerpen worden in het navolgende apart van elkaar besproken. Daarbij wordt de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer gezamenlijk besproken.

131 Deze beeldspraak is ontleend aan een uitspraak van het Tweede Kamerlid Van Doorn, die deze woorden bezigde tijdens de behandeling van de nota van wijziging. *Handelingen II* 1910/11, 28, vel 405, p. 1571.

132 Zie ook Koenders 1996, p. 158.

De reikwijdte van de vrouwenhandelgedraging in artikel 250ter: actus reus en mens rea

In het voorstel van Regout bestaat de vrouwenhandelgedraging uit twee dragende bestanddelen. Een objectief bestanddeel (*actus reus*), namelijk de 'eenige handeling', en een subjectief bestanddeel (*mens rea*), namelijk het oogmerk (*dolus specialis*) een vrouw aan de prostitutie over te leveren. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel ontstaat een principiële discussie over de vraag of het voorstel in strijd zou zijn met strafrechtelijke beginselen. Zo zijn Regouts opposanten van mening dat het bewijs van de gedraging in artikel 250ter in te grote mate afhankelijk is van de intentie van de dader.¹³³ Ter illustratie gebruikt Van Doorn de figuur van de handelaar die naar Polen reist met het doel daar vrouwen te ronselen om hen, via Amsterdam, in Buenos Aires aan de prostitutie te overleveren.¹³⁴ De handelaar voelt zich reeds in Polen 'in zijn geweten [...] geknepen' en ziet daarom van het plan af. Echter, zo redeneert Van Doorn, deze handelaar heeft reeds een handeling gepleegd met een bepaald oogmerk, en valt daarmee binnen het toepassingsbereik van het voorgestelde artikel 250ter. Van Doorn beoordeelt de inclusie van de bekeerling als 'onmenschkundig' en doet, om Regout te overreden, zelfs een beroep op diens christelijke vergevingsgezindheid in dergelijke gevallen. Er is nog een andere reden waarom Van Doorn, maar ook overigens de voorzitter van de Commissie van Rapporteurs, moeite heeft met de redactie van artikel 250ter: omdat het overleveren niet voltooid hoeft te zijn, zou het vrouwenhandeldelict in feite een preparatoire handeling (op dat overleveren) strafbaar stellen en de voorbereiding werd nu juist, anders dan heden ten dage het geval is,¹³⁵ beoordeeld als in strijd met algemene beginselen van het strafrecht.¹³⁶

Regout was niet onder de indruk van de principiële kritiek op zijn wetsvoorstel. De argumenten die onderdeel uitmaken van zijn repliek zien vooral op het grensoverschrijdende karakter van vrouwenhandel en de strafvorderlijke mogelijkheden die het materieel strafrecht om die reden zou moeten bieden.

133 In de hedendaagse literatuur placht men in dit verband wel te spreken over 'subjectivering'. Laatst actueel was deze discussie vooral rondom de schrapping, in 2007, van het bestanddeel 'kennelijk' uit artikel 46 Sr, dat de voorbereiding regelt. Subjectivering wordt vooral problematisch geacht vanuit het perspectief van het '*Gedachten sind frei*-beginsel'. Zie onder meer Gritter & Sikkema, *DD* 2006/15.

134 Dit voorbeeld ontleende Van Doorn, en later ook minister Regout, aan het voornoemde request van het Nationaal Comité.

135 Vgl. artikel 46 Sr.

136 De voorbereiding is als algemeen leerstuk eerst in 1994 in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd. Het voornaamste bezwaar tegen invoering ervan in de tijd van Regout kan vooral worden gevonden in de discongruentie met het uitgangspunt van het daadstrafrecht. Hoewel overigens voor 1994 geen plek was voor de voorbereiding als algemeen leerstuk, kende het wetboek zeker wel voorbereidingsdelicten. Kelk & De Jong 2016, p. 422 e.v. Vgl. ook Van Hattum, die spreekt over niet-strafbare 'voor-pogingshandelingen'. Van Hattum 1953, p. 480 e.v. en Rutgers 1992, hfdst. 2.

Daarbij grijpt hij terug op het voorbeeld van de vrouwen die in Warschau worden geronseld met het oogmerk hen – via Amsterdam – in Buenos Aires over te leveren. Zou artikel 250ter slechts het daadwerkelijke overleveren strafbaar stellen, dan zou eerst in Buenos Aires een onderzoekshandeling kunnen worden ondernomen.

‘Met mijn artikel kan ik hier in het land optreden: nu heb ik competentie; nu heb ik voor mij een daad, die op zich zelf in dit land gepleegd is. [...] De reis van die lieden met het vereischte oogmerk, die daad op zich zelf, die niet is een acte préparatoire voor een te Buenos-Ayres te plegen delict, moet opgevat worden als een delict in het binnenland. Dit wilde ik bereiken en dit bereik ik met het voorgestelde art. 250ter’.¹³⁷

Dat zijn artikel intenties zou criminaliseren en in feite een voorbereidingsgedraging als voltooid delict zou worden strafbaar gesteld, berustte volgens Regout op een misverstand. Niet een *oogmerk* wordt door artikel 250ter volgens de minister strafbaar, maar een *handeling met een oogmerk* en wel

‘[...] elke handeling, ondernomen van het oogenblik dat men zich met de vrouw in aanraking stelt tot op het oogenblik, dat men de vrouw aan de prostitutie – wat men voornemens is – overlevert [...]’.¹³⁸

Het lijkt erop dat de deelnemers aan het Tweede Kamerdebat met strafbaarstelling van vrouwenhandel allen de goede zeden voor ogen hadden. Bovendien wordt niet ontkend dat het daadwerkelijk overleveren van een vrouw aan de prostitutie aan de goede zeden schade berokkent.¹³⁹ De meningsverschillen spitsen zich toe op de vraag of die overleveringshandeling ook daadwerkelijk moet hebben plaatsgevonden. Van Doorn leek dit standpunt wel te huldigen en verzette zich tegen strafbaarstelling van een gedraging die louter in indirecte zin op het rechtsbelang van de goede zeden zou zijn betrokken. Volgens hem zou van vrouwenhandel alleen sprake moeten zijn als de overleveringshandeling daadwerkelijk plaats zou hebben gevonden, of althans als zou zijn voldaan aan de gedraging die met het voorgestelde artikel 250bis zou worden strafbaar gesteld: een beroep of gewoonte maken van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht door anderen met derden.¹⁴⁰ Strafbbaarstelling van de loutere overleveringshandeling zou niet wenselijk zijn aangezien daarmee ook geheel onschuldige gedragingen onder het bereik van de strafwet

¹³⁷ *Handelingen II* 1910/11, 28, p. 1577.

¹³⁸ *Handelingen II* 1910/11, 28, p. 1577.

¹³⁹ Van Doorn was bijvoorbeeld zonder twijfel voorstander van strafbaarstelling van het bevorderen van ontucht. *Handelingen II* 1910/11, 28, p. 1578.

¹⁴⁰ Hieronder wordt nog het onderscheid tussen artikel 250bis en artikel 250ter besproken. Van Doorn stond op het standpunt dat er geen reden was tussen deze gedragingen te onderscheiden en zag het nut van een apart artikel 250ter niet in.

zouden komen te vallen. Als iemand met twee vrouwen van Warschau over Amsterdam naar Buenos Aires reist, zo stelde bijvoorbeeld Van Doorn, kan dat heel wel zijn '[...] omdat die dames eerst Warschau, dan Amsterdam en vervolgens Buenos Ayres willen zien, en dat kan toch nooit vallen onder het begrip vrouwenhandel'.¹⁴¹ Regout staat een meer inclusieve benadering voor. Het werd reeds opgemerkt, dat het niet zozeer zuiver materieelstrafrechtelijke overwegingen zijn geweest die aan deze opstelling ten grondslag hebben gelegen. Veeleer stonden Regout de strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden voor ogen die nodig zouden zijn om effectief tegen de vrouwenhandel op te kunnen komen. Vroegtijdig overheidsingrijpen was vereist en het materieel strafrecht zou daarvoor de ruimte moeten bieden. Vanuit deze behoefte kan ook worden begrepen waarom de minister geen moeite heeft met een gedraging die slechts indirect op het rechtsbelang van de goede zeden is betrokken. Want hoezeer ook de minister op het standpunt staat dat niet een oogmerk, maar een handeling met een oogmerk door artikel 250ter strafbaar wordt, de nadruk ligt – zeker in de moeilijke gevallen – toch vooral op het laatste bestanddeel. Door de ruime termen waarin het wetsartikel is gesteld komen ook op zich neutrale handelingen onder het bereik van de strafwet te vallen. Uit de gedraging zelf – het handelen met een overleveringsoogmerk – vloeit in elk geval de schade niet direct voort. Het te beschermen rechtsbelang – namelijk de goede zeden – wordt door een voltooiing van het delict in artikel 250ter met andere woorden niet geraakt. Artikel 250ter kan dan ook als een gevaarzettingsdelict worden beschouwd. Bovendien is het een abstract gevaarzettingsdelict aangezien het gaat om gedrag dat, met Simester & von Hirsch,

'generates risk only if certain contingencies are present, but the rule applies even if those contingencies are absent and the actor knows of their absence. In such cases [...] there is no genuine risk and, it may seem, no wrong by the actor'.¹⁴²

Te denken valt aan het voorbeeld van Van Doorn. Typisch daaraan is dat het wederrechtelijke karakter van de gedraging niet uit de daardoor opgetreden schade kan worden gedestilleerd: de bron van de schade – de *indirecte* schade – is hier de gedraging die is strafbaar gesteld zelf. Gelet op deze achtergrond is het niet verbazingwekkend dat de minister komt met een strafbaarstelling die vrouwenhandel niet opvat als krenkings-, maar als gevaarzettingsdelict. Het gaat bovendien om een formeel omschreven delict: een op zichzelf neutraal handelen met een oogmerk staat centraal, niet het gevolg daarvan, i.e. de vraag of een vrouw daadwerkelijk aan de prostitutie wordt overgeleverd.¹⁴³ Bij

¹⁴¹ *Handelingen II* 1910/11, 28, p. 1578.

¹⁴² Simester & von Hirsch 2014, p. 76.

¹⁴³ Dat dit in voorkomende gevallen wel het gevolg *kán* zijn van de gedraging doet er voor de bewijsvraag niet toe. Het daadwerkelijk intreden van het gevolg – het overleveren aan de prostitutie – behoort in de woorden van Van Hattum tot de 'accidentalia' en niet tot de 'delictessentialia'. Van Hattum 1953, p. 161.

formeel omschreven delicten wordt dikwijls gewerkt met het oogmerkbestanddeel en dat is ook hier het geval: in het oogmerk weerspiegelt zich het formele karakter van de vrouwenhandelgedraging zoals die door de minister is voorgesteld.

In de Eerste Kamer komt het niet meer tot inhoudelijk debat over de strekking van artikel 250ter, en ook de discussie over het overleveren is daarin niet terug te vinden. Veel meer heeft men in de Eerste Kamer een staatsrechtelijk bezwaar: omdat het hier gaat om een geheel nieuwe strafbaarstelling had artikel 250ter nooit door middel van een nota van wijziging mogen worden ingediend, het pad dat wel door minister Regout was bewandeld. Een meerderheid liet zich door deze constitutionele bezwaren, die vooral door Eerste Kamerlid Van der Feltz werden geuit,¹⁴⁴ niet leiden en zonder hoofdelijke stemming werd het voorstel uiteindelijk aangenomen.

De reikwijdte van de vrouwenhandelgedraging in artikel 250ter: de verhouding met artikel 250bis (het feitelijke bordeelverbod)

Naast de reikwijdte van het delict komt in de Tweede Kamer ook de vraag terug wat nu precies het onderscheid is tussen de gedraging die in artikel 250ter wordt strafbaar gesteld en die in artikel 250bis. Het is wederom Van Doorn die dit onderwerp onder woorden brengt. Blijkens de volgende passage is de parlementariër van mening dat de gedraging die minister Regout met artikel 250bis criminaliseert nauwelijks van de gedraging die met artikel 250ter strafbaar wordt, is te onderscheiden:

‘Bij mij is de vraag gerezen – en ik zal daarop gaarne een antwoord van den Minister ontvangen: wat is nu toch eigenlijk het onderscheid tusschen de feiten die vallen onder art. 250ter en die welke vallen onder art. 250bis? Ik zou deze stelling durven uiten, dat eigenlijk elk feit, dat onder art. 250bis valt, ook valt onder art. 250ter en omgekeerd [...] maar ik durf toch te vragen of iemand, die een handeling pleegt met het oogmerk om een vrouw aan de prostitutie over te leveren, niet opzettelijk te weeg brengt of bevordert de ontucht van anderen. Sluit aan den anderen kant – daargelaten nu het delict waarover wij gisteren spraken [artikel 250bis, LE] – deze laatste uitdrukking wederom eigenlijk niet in zich het overgeven van een vrouw aan prostitutie?’¹⁴⁵

In de kern komt de kritiek van Van Doorn erop neer, dat te zeer sprake zou zijn van concursus tussen de artikelen 250bis en 250ter, die als het ware onderling uitwisselbaar zouden zijn. Elk overleveren zou volgens Van Doorn ook een bevorderen van de ontucht zijn. En omvat dat bevorderen niet ook het overleveren aan de prostitutie? Hoezeer voor zijn argument taalkundig

¹⁴⁴ *Handelingen I* 1910/11, 28, vel 142, p. 537.

¹⁴⁵ *Handelingen II* 1910/11, 28, vel 405, p. 1572. Zie ook *Handelingen II* 1910/11, 28, vel 405, p. 1578.

gezien wel wat te zeggen is, problematisch is dat Van Doorn in het debat wel lijkt uit te zijn gegaan van een te ruime opvatting van artikel 250bis: daaronder vallen, zo meent hij, ook gedragingen met het oogmerk om ontucht te bevorderen. Maar artikel 250bis was nooit als een formeel omschreven delict voorgesteld: het daadwerkelijk opzettelijk teweegbrengen, het daadwerkelijk opzettelijk bevorderen wordt door de delictsomschrijving geleverd, niet slechts een oogmerk daarop.

Regout doet het bezwaar van Van Doorn in stellige bewoordingen af; volgens de minister zou concursus 'à l'ordre du jour' zijn in het Wetboek van Strafrecht:

'Dergelijke gevallen zijn bij duizenden te tellen. Concursus komt dagelijks voor. Ik zou haast zeggen: bij elk artikel van het Wetboek van Strafrecht heeft men concursus; ik geloof niet, dat men één artikel zal vinden, ten aanzien waarvan geen concursus bestaat met een ander artikel van dat Wetboek'.

Los van het feit dat Regout de vermeende overlap niet problematiseert, is hij de opvatting toegedaan dat wel degelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de gedragingen die in de artikelen 250bis en 250ter worden strafbaar gesteld en om dat aan te tonen gebruikt hij het eerdergenoemde voorbeeld van de vrouwen die met een man vanuit Warschau 'over Amsterdam' naar Buenos Aires reizen. Van het teweegbrengen of bevorderen is in dit voorbeeld eerst in Buenos Aires sprake. In Amsterdam evenwel bevinden we ons nog in een voorstadium daarvan; het oogmerk is aanwezig, maar de verwezenlijking daarvan is nog niet daadwerkelijk voltooid. Ook hier weer komt duidelijk het onderscheid naar voren tussen het 'mensenhandelproces' enerzijds en het einddoel daarvan anderzijds.

Het is niet dat de argumenten van Van Doorn geen weerklink vinden in de Tweede Kamer. Minister Regout liet zich door hem niet vermurwen, maar de Commissie van Rapporteurs – die tot taak had over de wetsvoorstellen van Regout te adviseren – was toch wel ontvankelijk voor enkele punten van Van Doorn. Om hem tegemoet te komen, wordt door de commissie voorgesteld om geen definitie van vrouwenhandel in de delictsomschrijving uit te schrijven, maar slechts te volstaan met het benoemen van de strafbaarheid van vrouwenhandel.¹⁴⁶ Het wordt niet goed duidelijk waarom hiermee precies aan de bezwaren van Van Doorn – die zagen op de reikwijdte van de vrouwenhandelbepaling en de overlap met artikel 250bis – zou worden voldaan. Hoe dat ook zij, wat de commissie hier voorstelt is om tot een delictsomschrijving van vrouwenhandel te komen door middel van de zogenaamde 'kwalificatiemethode', zoals we die bijvoorbeeld ook kennen van de strafbaarstelling van mishandeling in artikel 300 Sr: in de delictsomschrijving is dan uitsluitend opgenomen dat een gedraging die kwalificeert als vrouwenhandel of mishandeling straf-

146 *Handelingen II* 1910/11, 28, vel 405, p. 1579.

baar is.¹⁴⁷ Voor de nadere uitwerking van de precieze gedragingen die onder die noemer vallen, is de wetgever vervolgens afhankelijk van de rechtspraak, meer in het bijzonder de uitleg die de rechter in de loop der jaren aan de delictsomschrijving geeft.¹⁴⁸ Regout, die zich eerst geen voorstander van deze route toont, schikt even later in en besluit toch op het voorstel van de commissie in te gaan. Hij is bereid om de delictsomschrijving van vrouwenhandel in de voorgestelde vorm te schrappen en die te vervangen voor een tekst die de kwalificatie vrouwenhandel tot uitgangspunt neemt, maar wel met de wetenschap dat

‘[...] niet ééns, maar herhaaldelijk, wanneer een zaak voor tweeërlei uitlegging vatbaar is, de debatten, welke hier gevoerd zijn, den rechter den te volgen weg aanwijzen’.¹⁴⁹

Ofwel: de rechter krijgt met de ‘delictsomschrijving nieuwe stijl’ een kwalificatie aangereikt die daarmee automatisch voor interpretatie vatbaar wordt, maar duidelijk moet volgens Regout zijn, dat dan wel zijn uitleg leidend moet worden gemaakt. De explicatie van Regout kan als een poging worden gezien om de ruimte om door middel van een wetshistorische of teleologische interpretatiemethode tot een andere uitleg te komen dan de zijne tot een minimum te beperken.

Na de beraadslagingen komt een gewijzigd ontwerp van wet tot stand, waarin de voorgenomen wijzigingen worden neergelegd. De wetteksten, die gefragmenteerd in werking treden,¹⁵⁰ zien er in finale vorm als volgt uit:

Artikel 250bis

Met gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of geldboete van ten hoogste duizend gulden wordt gestraft hij die van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht door anderen met derden een beroep of eene gewoonte maakt.

Artikel 250ter

Vrouwenhandel wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren.

In artikel 432 sub 3 Sr wordt strafbaar gesteld:

Hij die als souteneur uit de opbrengst der ontucht van eene vrouw voordeel trekt.

Met de inwerkingtreding van deze artikelen sluiten we onze bespreking van de periode 1850-1911 af. De zestig jaar die achter ons liggen, laten zien wat

¹⁴⁷ Zie over deze methode Kelk/De Jong 2016, p. 106-107.

¹⁴⁸ Wellicht was het de bedoeling om Van Doorn daarmee gerust te stellen: de nadere uitwerking van de delictsomschrijving zou in handen zijn van de rechter.

¹⁴⁹ *Handelingen II* 1910/11, 28, vel 405, p. 1581.

¹⁵⁰ Artikel 432 Sr zou op 15 juni 1911 in werking treden, artikelen 250bis en 250ter Sr zouden volgen op 1 januari 1912.

in de rechtssociologie wel de ‘sociale genese’ van het recht wordt genoemd: veranderende sociale verhoudingen – in dit geval de maatschappelijke verontwaardiging die omstreeks 1880 over de ‘handel in blanke slavinnen’ wortel schiet, leiden – uiteindelijk – tot nieuw recht.¹⁵¹ Hoewel in het Verenigd Koninkrijk al eerder, namelijk in 1885, een ruim geformuleerde strafbaarstelling van die handel tot stand komt, volgt Nederland pas in 1911. De strafwetgever van 1886 had de vrouwenhandel nog niet op zijn netvlies staan, waardoor vanaf de eeuwwisseling discussie ontstaat of het Wetboek van Strafrecht niet toch in een strafbaarstelling daarvan zou moeten voorzien. In het juridisch discours valt vooral de dissertatie van Collard op, die na juridisch-normatief onderzoek tot een formulering van een delictsomschrijving van de ‘handel in blanke slavinnen’ komt. Tegelijk komt in 1904 de Parijse Internationale regeling tot stand, waarin voor de eerste maal wordt voorzien in een definitie van vrouwenhandel die later, in 1910, in het *Verdrag* van Parijs wordt overgenomen. Wat daaruit valt op te maken, is dat ten aanzien van meerderjarigen een dwangvereiste wordt gesteld: alleen een aanwerven, vervoeren of ontvoeren met gebruikmaking van een dwangmiddel is als mensenhandel te kwalificeren. Voorts wordt een strikt onderscheid aangehouden tussen het ‘proces van mensenhandel’ enerzijds en het einddoel daarvan, namelijk het daadwerkelijke overleveren aan de prostitutie dan wel het daadwerkelijk werken in de prostitutie. Dit onderscheid vindt onder meer zijn historische *roots* in de terughoudendheid van landen om op internationaal niveau de ‘prostitutiekwestie’ te regelen; in West-Europese landen speelt dan nog de kwestie of die het beste gereguleerd kan worden of dat zo’n stelsel van overheidsreglementering beter kan worden afgeschaft. De eerste aanzet tot strafbaarstelling in Nederland, in de vorm van een wetsvoorstel van minister van Justitie Loeff, was trouw aan de uitgangspunten en de definitie in het Parijse Verdrag. Maar wat dan in de wetsgeschiedenis nog onzichtbaar is, is dat al langer sprake is van een maatschappelijke onderstroom waarin de ontvankelijkheid voor verdergaande inmenging van de staat in het zedelijk leven toeneemt. Die onderstroom was al zichtbaar in de afkalvende steun voor de reglementering van de prostitutie, maar kwam pas goed tot uiting in de strenge zedelijkheidswetten van 1911. De bepaling over vrouwenhandel die daarvan deel uitmaakte, had een ruimere reikwijdte dan internationaalrechtelijk gezien noodzakelijk: elke handeling met het oogmerk om een vrouw aan de prostitutie over te leveren, zou vanaf dat jaar als vrouwenhandel strafbaar worden, ongeacht de aanwezigheid van dwang en ongeacht de vraag of de vrouw zelf met het overleveren

151 Gebruik wordt hier gemaakt van de definitie van Schwitters. Tegenover de ‘sociale genese van het recht’ stelt Schwitters de ‘sociale werking van het recht’, een term die hij ontleent aan de Groningse hoogleraar rechtsociologie Griffiths. Bij de sociale werking van het recht gaat het niet om de vraag in hoeverre menselijk handelen invloed heeft op het recht, maar in hoeverre dat recht invloed heeft op het menselijk handelen. Zie Schwitters 2008, p. 6, p. 39 e.v.

had ingestemd. Ook het overleveren zelf hoefde nog niet plaats te hebben gevonden: in de wijze waarop minister Regout zich de gedraging voorstelt, komt heel duidelijk het formeel omschreven karakter van de vrouwenhandel-gedraging naar voren. Nederland zou qua strengheid van de zedenwetgeving overigens langere tijd vooroplopen; pas later in de twintigste eeuw is ook op internationaal niveau een beweging waarneembaar die pleit voor striktere mensenhandelwetgeving en een verbod op bordelen. Op die ontwikkelingen wordt in de volgende paragraaf de aandacht gevestigd.

3.3 EEN GEDRAGING IN BEWEGING (1912-2000)

Het zou hier wellicht voor de hand liggen om, zeker nu zonet werd vastgesteld dat de rechter een belangrijke rol zou spelen bij de interpretatie van het vrouwenhandeldelict, een blik te werpen op de ontwikkeling van artikel 250ter Sr in de jurisprudentie. Er zijn twee redenen waarom een andere route wordt gekozen. In eerste instantie is de jurisprudentie over mensenhandel tot laat in de jaren negentig van de twintigste eeuw zeer beperkt gebleven. De Hoge Raad liet zich bijvoorbeeld tot 1974 maar tweemaal over de interpretatie van het vrouwenhandeldelict uit. Daarnaast zal ook de strafwetgeving over vrouwenhandel lange tijd onbediscussieerd blijven.¹⁵² Gelet op deze achtergrond komt het logisch voor de rechtspraak op het terrein van vrouwenhandel pas weer te berde te brengen op het moment dat de jurisprudentie wordt geproblematiseerd. Die problematisering kan zo ongeveer in de jaren zeventig worden gedacht, als zowel de strafbepaling van vrouwenhandel als de wijze waarop de strafrechtshanterende actoren daarmee omgaan onder een vergrootglas komen te liggen. In het kielzog hiervan komt natuurlijk ook de jurisprudentie in beeld, speciaal de wijze waarop de Hoge Raad dat delict van nadere betekenis heeft voorzien. Om kort te gaan: niet de chronologie staat bij het aanhalen van de arresten van de Hoge Raad voorop, maar veeleer het blootleggen van de spanningen die ontstaan tussen de uitgangspunten die daarin zijn geformuleerd en de vanaf de jaren zeventig veranderende maatschappelijke denkbeelden over de regulering van het zedelijk leven en de manier waarop daarmee in het OM-beleid wordt omgegaan.

In deze paragraaf staat wederom een lange periode centraal, namelijk die tussen 1912 en 2000. En ook hier ontkomen we er natuurlijk niet aan de werkelijkheid geweld aan te doen. Onmogelijk kan binnen het bestek van dit onderzoek een behandeling van de wetgevingsgeschiedenis van mensenhandel plaatsvinden zonder soms zevenmijlslarzen aan te trekken. De bespreking van de periode 1912-2000 is gemakshalve opgedeeld in drie subperiodes. De eerste loopt ongeveer van 1912 tot 1950. In het jaar 1921 ziet op het niveau

¹⁵² Zoals opgemerkt noemt Haveman de periode na de totstandkoming van artikel 250ter Sr in 1911 tot ongeveer de jaren tachtig 'windstil'. Haveman 1998, hfdst. 4.

van de Volkenbond een nieuw verdrag het licht dat het Parijse Verdrag uit 1910 aanvult. Ook daarna staat deze subperiode in het teken van de internationale rechtsdocumenten op het gebied van mensenhandel, vooral de verdragen die in 1933 en 1949 tot stand komen. In de eerste plaats omdat Nederland zich deels wel en deels niet aan die teksten committeert en het dus voor een begrip van de ontwikkeling van de Nederlandse wetgeving van belang is hiervan kennis te nemen. Ten tweede omdat gaandeweg een opmerkelijke discrepantie begint te ontstaan tussen het denken op het internationale en Nederlandse, nationale niveau.

De tweede subperiode behandelt de tijd vanaf ongeveer de jaren zestig, waarin, mede onder invloed van de 'sexuele revolutie', de maatschappelijke opvattingen over seksualiteit, en daarmee ook over de rol van de staat bij het reguleren van de seksuele levenssfeer van zijn burgers, beginnen te wijzigen. Naar de als seksuele revolutie gedoopte maatschappelijke ontwikkelingen, en de sociale, culturele en politieke betekenis daarvan, is uitgebreid onderzoek gedaan.¹⁵³ In dit hoofdstuk komt vooral de vraag aan de orde hoe die revolutie invloed heeft gehad op het denken over strafbaarstelling van mensenhandel en aan vrouwenhandel gerelateerde delicten (artikel 250bis en artikel 432 sub 3 Sr). De verschuivingen in het maatschappelijk debat zouden onmiskenbaar invloed gaan uitoefenen op de strafwetgeving die samenhangt met de seksuele levenssfeer. De derde te behandelen subperiode gaat daarop nader in, als een wetsvoorstel wordt behandeld waarin het toepassingsbereik van het vrouwenhandeldelict in aanzienlijke mate wordt beperkt en zelfs voor het eerst de opheffing van het 'bordeelverbod' wordt voorgesteld.

3.3.1 Ontwikkelingen op internationaal niveau

In het navolgende worden drie verdragen besproken die op het niveau van de Volkenbond en, na de Tweede Wereldoorlog, de Verenigde Naties tot stand kwamen. Het gaat dan achtereenvolgens om de verdragen van 1921 en 1933, waarbij Nederland partij was, en het verdrag van 1949, waarin de meest vergaande en strenge strafwetgeving inzake mensenhandel zou worden aangenomen, maar dat Nederland nooit zou ratificeren.

Met het Verdrag van Parijs uit 1910 kwamen de activiteiten van de internationale antimensenhandelbeweging tot een voorlopig einde door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog.¹⁵⁴ Na de afloop daarvan duurde het echter niet lang voordat die internationale beweging weer op gang kwam. Een belangrijke ontwikkeling die daaraan bijdroeg, is de oprichting van de Volkenbond, die zich nadrukkelijk bevoegd verklaarde op het terrein van de mensenhandel

¹⁵³ Vgl. bijvoorbeeld het al meermalen voorbijgekomen werk van Koenders 1996.

¹⁵⁴ Tussen 1910 en 1914 zijn er nog wel verschillende internationale congressen georganiseerd, maar nieuw recht werd niet gevormd. Zie Siller 2017, p. 63-64.

maatregelen te nemen en te waken over de uitvoering van de reeds bestaande internationale documenten.¹⁵⁵ Nadat enkele mensenhandelconferenties hadden plaatsgevonden, werd op een congres in Genève, in 1921, besloten om de bestaande instrumenten aan te passen,

‘[...] to secure more completely the suppression of the Traffic in Women and Children described in the preambles to the Agreement of May 18, 1904, and to the Convention of May 4, 1910, under the name of “White Slave Traffic”’.¹⁵⁶

De resoluties die op het congres werden aangenomen zouden resulteren in de totstandkoming van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen.¹⁵⁷ De naam van wat voorheen de handel in blanke slavinnen heette, was niet het enige dat naar aanleiding van het verdrag veranderde. Zo werden nieuwe verplichtingen opgenomen ter intensivering van de internationale samenwerking. Naast voornoemde naamswijziging valt op materieelstrafrechtelijk terrein op dat de reikwijdte van de bestaande verdragen zou worden uitgebreid tot de handel in *alle* minderjarigen, dus ook die van het mannelijk geslacht. Verder voorzag het verdrag, in artikel 3, in de verplichting voor staten om strafbaar te stellen de poging en voorbereiding, dit laatste evenwel alleen ‘within the legal limits’ van de partijen.

Bepalender voor de ontwikkeling van het internationaal recht met betrekking tot mensenhandel zouden de activiteiten van de Volkenbond van na 1921 worden. In een special adviescomité over de mensenhandel, dat was opgericht om aan artikel 23, onder c, van het Volkenbondverdrag uitvoering te geven, groeide de behoefte aan feitelijke informatie over mensenhandel.¹⁵⁸ Om die reden werd een speciale commissie belast met het onderzoek naar de prevalentie en verschijningsvormen van mensenhandel en de effectiviteit van de maatregelen die daartegen werden genomen. Deze opdracht resulteerde in 1927 in een zeer omvangrijke etnografische studie, waarvan de resultaten werden neergelegd in een rapport; voor de studie spraken de onderzoekers zo’n 6.500 personen – overheidspersoneel, politieambtenaren, handelaren en prostituees zelf – in 112 steden en 28 landen, waaronder Nederland.¹⁵⁹

155 In artikel 23, onder c, van het Volkenbondverdrag werd bepaald dat de leden van de Volkenbond ‘will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children, and the traffic in opium and other dangerous drugs’. Zie uitgebreid over de totstandkoming van de Volkenbond en het bijbehorende verdrag Walters 1952.

156 Deze passage staat in de preambule van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen, uit 1921.

157 Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in vrouwen en kinderen (1921).

158 Snow, *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York* 1926, p. 414.

159 Limoncelli 2010, p. 77. Klepper heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de achtergronden en uitvoering van deze onderzoeken. Zie daarover Klepper, *Law and History Review* 2016. Zie voor een bespreking van de resultaten met betrekking tot Nederland: Pluskota 2017.

De bevindingen uit het rapport van 1927 zouden grote invloed hebben op de tekst van een nieuw verdrag, waarover de landen van de Volkenbond in 1933 in Genève overeenstemming bereikten. Het is goed om daarbij twee ontwikkelingen uit te lichten. Vanwege de bevindingen uit het rapport uit 1927 was in eerste instantie het besef gegroeid dat mensenhandel voornamelijk een grensoverschrijdend karakter had. In tweede instantie was steeds meer de gedachte gemeengoed dat de mensenhandel in stand kon worden gehouden door het bestaan van bordelen.¹⁶⁰ Het Verdrag van 1933 – voluit het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen – mengde zich niet in de wijze waarop landen hun prostitutiebeleid zouden moeten inrichten, maar betekende anderszins wel een belangrijke verschuiving ten opzichte van de eerdere documenten. Daarin werd namelijk voorzien in een definitie van *internationale* mensenhandel, waarin bovendien voor het bewijs van deze vorm van mensenhandel niet zou worden vereist dat sprake was van enigerlei vorm van dwang, *ergo*: ook sprake kon zijn van mensenhandel ten aanzien van een volwassen vrouw als zij zelf met de reis en het einddoel daarvan – het werken in de prostitutie – instemde.

Artikel 1 Internationaal Verdrag ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen
Gestraft wordt ieder, die, ter voldoening van eens anders lusten, eene meerderjarige vrouw of meisje, zelfs met haar goedvinden, met het oog op het plegen van ontucht in een ander land, heeft aangeworven, medegenomen of ontvoerd, zelfs dan wanneer de verschillende handelingen, die de bestanddeelen van het strafbare feit uitmaken, in verschillende landen gepleegd zijn.

De totstandkoming van deze definitie betekende een niet te geringschatten wijziging ten opzichte van de internationale documenten uit 1904, 1910 en 1921, waarin aan het uitgangspunt van de aanwezigheid van dwang bij volwassenen nog niet was getornd. '1933' betekende een belangrijke overwinning voor de abolitionistische stroming, want hoewel de regulering van prostitutie in het Verdrag niet werd geregeld, betekende de verplichting om bij internationale handel het dwangvereiste te laten vallen dat in feite, en veel meer dan voorheen, de nadruk kwam te liggen op de aard van het prostitutiewerk in plaats van op de strafwaardigheid van het iemand daartoe dwingen. Heel verrassend kwam deze abolitionistische verschuiving overigens niet. De wetgevingsontwikkelingen in Nederland hadden al laten zien dat de bereidheid om met het strafrecht de samenleving verder te 'modifieren' toenam; ook in andere delen van de wereld kan een beweging worden waargenomen waarin de zedelijke orde steeds meer ook via het recht tot uitdrukking wordt

160 Obokata 2006, p. 16.

gebracht.¹⁶¹ En in Volkenbondverband werd in de nasleep van het rapport uit 1927 de gedachte dat de internationale wetgever zich een rol zou moeten toe-eigenen met betrekking tot de regulering van prostitutie steeds meer gemeengoed. Het verdrag uit 1933 is wat dit betreft een product van zijn tijd.

Na 1933 is het pas in 1949 weer dat op het terrein van de mensenhandel nieuw internationaal recht wordt gevormd. In 1937 waren daarvoor al de eerste stappen gezet, maar ditmaal was het de Tweede Wereldoorlog die de werkzaamheden deed stilleggen. Daarna transformeerde de Volkenbond in de Verenigde Naties. In dit kader werd al snel besloten om het conceptverdrag dat in 1937 tot stand was gekomen nieuw leven in te blazen en bij de onderhandelingen daarop voort te borduren. Het concept van 1937 was in grote mate gebaseerd op de etiologie waarvoor men op internationaal niveau steeds ontvankelijker werd: mensenhandel zou bestaan bij de gratie van de legalisering van bordelen. Waar het in de voorgaande decennia onbespreekbaar was om voorstellen te doen die zich zouden mengen in het nationale prostitutiebeleid, brak het Internationaal Verdrag tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes, dat in 1949 het licht zag, resoluut met deze traditie. Ten opzichte van het verdrag van 1933 werd het dwangvereiste niet alleen voor de internationale, grensoverschrijdende mensenhandel uit de definitie gehaald, ook zou de dwang niet langer vereist zijn voor het bewijs van de interne, binnen de grenzen van nationale lidstaten plaatsvindende mensenhandel. Ook zou het verdrag volledig genderneutraal worden: de handel had in het vervolg betrekking op *personen*, ongeacht hun geslacht of leeftijd. Artikel 1, onder 1, van het Verdrag zou als volgt komen te luiden:

Artikel 1 Internationaal Verdrag tot bestrijding van de zogenaamde handel in vrouwen en meisjes

The Parties to the present Convention agree to punish any person who, to gratify the passions of another:

(1) Procures, entices or leads away, for purposes of prostitution, another person, even with the consent of that person.

Daarmee volstond het Verdrag van 1949 echter niet. In de preambule werd al opgemerkt dat

‘[...] prostitution and the accompanying evil of the traffic in persons for the purpose of prostitution are incompatible with the dignity and worth of the human person and endanger the welfare of the individual, the family and the community [...]’.¹⁶²

161 Kool 1999, p. 77. Kool behandelt overigens alleen de ontwikkeling in Nederland. Door haar is de periode tussen 1911 en 1960 wel aangeduid als ‘zedelijk interbellum’, waarin de grotere bereidheid om het strafrecht in te zetten als instrument om de zedelijke orde te bewaken nader wordt uitgewerkt. Zie Kool 1999, p. 77-83.

162 Deze passage komt uit de preambule van het verdrag.

Die vaststelling leidde de opstellers niet alleen tot het opnemen van een verplichting om mensenhandel strafbaar te stellen. Ook zou de exploitatie van prostitutie, het einddoel van de mensenhandelaar, apart strafbaar moeten worden, ook indien de betrokken persoon zelf met het werk in de prostitutie zou instemmen. Ook werd nog een verdergaande uitbreiding van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aansprakelijkstelling rondom de prostitutie beoogd, die zich zou uitstrekken tot enkele 'faciliteerders'. Uiteindelijk zou dit alles terechtkomen in artikel 1, onder 2, van het Verdrag en artikel 2:

Artikel 1, onder 2

The Parties to the present Convention agree to punish any person who, to gratify the passions of another:

(2) Exploits the prostitution of another person, even with the consent of that person.

Artikel 2

The Parties to the present Convention further agree to punish any person who:

(1) Keeps or manages, or knowingly finances or takes part in the financing of a brothel;

(2) Knowingly lets or rents a building or other place or any part thereof for the purpose of the prostitution of others.

Het verdrag van 1949 zou, zo is nu wel duidelijk geworden, een aanmerkelijke breuk betekenen met het verleden, waarin in eerste instantie telkens nog ervan werd uitgegaan dat mensenhandel ten aanzien van meerderjarige personen uitsluitend strafbaar zou moeten zijn indien deze gepaard zou gaan met enigerlei vorm van dwang. Bovendien verplicht dit verdrag de lidstaten niet alleen om de mensenhandel strafbaar te stellen, maar ook het einddoel daarvan aan strikte wetgeving te onderwerpen: elk profiteren door een derde van de prostitutie door een ander zou volgens dit Verdrag moeten worden gecriminaliseerd.

Het verdrag is tot op heden slechts door 82 staten geratificeerd. Het lage aantal ratificaties is wel verklaard vanuit de zwaarwegende bezwaren die sommige staten hadden tegen de inmenging in het landelijke prostitutiebeleid: het organiseren daarvan werd door hen als een soevereine taak beschouwd.¹⁶³ Ook Nederland ratificeerde nooit. Onterecht wordt in de literatuur wel de indruk gewekt dat hieraan het liberale prostitutiebeleid ten grondslag heeft gelegen.¹⁶⁴ Daarvan was in de jaren vijftig evenwel nog geen sprake. Nederland kende met de artikelen 250bis, 250ter en 432 sub 3 Sr juist een strenge mensenhandel- en prostitutiewetgeving waardoor Nederland, als het dit Verdrag zou willen ratificeren, vermoedelijk weinig aanpassingen behoefde te doen.¹⁶⁵ Haveman zoekt de oorzaak voor niet-ratificatie dan ook in de

¹⁶³ Rijken 2003, p. 56.

¹⁶⁴ Zie bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur 2002 en Alink & Wiarda 2010, p. 184.

¹⁶⁵ Koenders 1996, p. 595.

moelijkheden die zouden ontstaan bij het handhaven van de internationale verplichtingen op Curaçao, waar juist in 1949 besloten was een gereguleerd 'staatsbordeel' op te richten: Campo Alegre.¹⁶⁶ Pas later komt de liberalisering van het prostitutiebeleid als argument voor niet-ratificatie in zicht.¹⁶⁷

Resumerend is op internationaal niveau in de jaren tussen 1910 en 1949 sprake van een aanmerkelijke verbreding van de definitie van mensenhandel. Die zou voortaan *alle personen* omvatten, ongeacht hun leeftijd, ras of geslacht, en het vereiste van dwang zou in het vervolg niet meer nodig zijn voor het bewijs. De ontwikkelingen op internationaal niveau sluiten naadloos aan op de beweging die eerder in Nederland al waarneembaar was geweest. Waren staten in het begin nog vast ervan overtuigd geweest dat mensenhandel per definitie gepaard moest gaan met dwang, in de loop van de twintigste eeuw werd de ontvankelijkheid om de mensenhandel ook zonder dwang te denken steeds groter. Het Verdrag van 1949 laat zelfs de reserves omtrent het interveniëren van het internationaal recht in de regeling van het prostitutiebeleid varen: voor staten die het verdrag zouden ratificeren, was regulering van de prostitutie niet langer een optie. Parallel hieraan loopt bovendien een groeiende bereidheid om moreel geladen onderwerpen via het strafrecht te regelen en het strafrecht te gebruiken bij het 'vormgeven' van die morele orde. In de navolgende paragraaf zullen we ons richten op de vraag in hoeverre deze ontwikkelingen in de periode erna standhielden. Te zien zal zijn dat vooral in Nederland de denkbeelden over het strafrecht en de zeden snel beginnen te kantelen.

3.3.2 Ontzuiling, individualisering en democratisering: invloed op het strafrecht

Het tijdsgewricht dat in deze paragraaf wordt besproken kan gerust als onstuimig worden aangeduid. Toen het Verdrag van 1949 tot stand kwam, kon nog met een gerust hart worden uitgegaan van een zuiver abolitionistisch perspectief, zonder daarbij te stuiten op onoverkomelijke en principiële meningsverschillen. Weinigen hadden kunnen bevroeden dat het in Westerse landen zo snel tot een eruptie van maatschappelijke onvrede zou komen. De cesuur is

¹⁶⁶ Dit gebeurde vanuit het besef, zo schrijft Haveman, dat Curaçao de prostitutie nooit helemaal zou kunnen verbieden vanwege zijn positie als wereldhaven. Zie Haveman 1998, p. 151.

¹⁶⁷ Hierbij zal uitgebreid worden stilgestaan in paragraaf 3.3.2. Overigens is het Nederlandse standpunt omtrent de niet-ratificatie van het VN-Verdrag uit 1949 in 2014 nog eens herhaald door toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Timmermans, in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer. *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 940, p. 2.

groot.¹⁶⁸ Het paternalistische uitgangspunt van het VN-Verdrag – waarbij *au fond* de staat definieerde wat ‘zedelijk goed’ was (en wat niet) – was in de jaren zestig alras niet meer vanzelfsprekend. Het ligt buiten het bestek van dit onderzoek grondig in te gaan op de maatschappelijke onderstromen die aan deze ontwikkeling ten grondslag lagen. Kort kan worden gezegd dat het veelomvattende noties als ontzuiling en individualisering, en de daarmee gepaard gaande (seksuele) democratisering en (seksuele) emancipatie waren, alle met hun oorsprong in de jaren zestig van de vorige eeuw, die ook het strafrecht en het denken daarover in sterke mate beïnvloedden.¹⁶⁹ De vergaande maatschappijkritiek die in de jaren zestig ontstaat, raakt het staatsgezag onmiddellijk, en het strafrecht als uiting daarvan in het bijzonder. Het betreft dan in eerste instantie de meest zichtbare elementen van het strafrecht: de hantering ervan door strafrechtelijke actoren zoals politie, OM en rechter. ‘t Hart spreekt in dit verband in termen van een ‘legitimiteitscrisis’ en hoewel hij vooral werk heeft gemaakt van het creëren van een gemoderniseerde grondslagentheorie voor de legitimiteit van het optreden van het OM, gold deze volgens hem net zozeer de opsporing en de rechtspraak.¹⁷⁰

De snel veranderende opvattingen over de inrichting van de maatschappij, de plaats van het individu daarin en de positie van ‘het gezag’ in de breedste zin des woords, maakt dat ook de rol van het strafrecht ter discussie wordt gesteld. Hoewel de kritiek zich voor het oog vooral op het *optreden* van de strafrechtelijke actoren richt, ligt daaronder natuurlijk een materieelstrafrechtelijk systeem ten gronde dat – in elk geval vanuit een star, legalistisch perspectief bezien – de ruimte bood voor een verder dan gewenst overheidsoptreden. Het zou dan ook niet lang duren eer niet alleen de inzet en omgang met het strafrecht door strafrechtelijke autoriteiten onderwerp van debat zou worden, maar ook het materieel strafrecht zelf, meer in het bijzonder de gedragingen die daarin ‘ter handhaving’ aan de strafrechtelijke actoren werden ‘aangeboden’. Dat uit zich bijvoorbeeld in de oprichting van meerdere staatscommissies

168 Ook buiten de strafrechtelijke literatuur is er veel aandacht voor de snelheid waarmee morele opvattingen in Nederland veranderden. In zijn studie naar de jaren zestig in Nederland, relateert de historicus Kennedy de snelheid van dit proces aan de relatief summiere weerstand die de Nederlandse elites boden aan de ‘modernisering’. De typisch Nederlandse houding ten aanzien van de snelle, maatschappelijke veranderingen was er volgens Kennedy één van onvermijdelijkheid: de moderniteit – en de wijzigende opvattingen over moraal, zeden en seksualiteit – werd beschouwd als een niet te stoppen kracht en daartegen opkomen werd als vergeefse moeite gezien. De ‘buigzame elites’ zijn volgens Kennedy ook de reden waarom de jaren zestig in Nederland relatief geweldloos verliepen, vooral afgezet tegen de wijze waarop het moderniseringsproces zich in de Verenigde Staten ontwikkelde. Kennedy 1995, p. 18, p. 102.

169 Voor een uitgebreide analyse van de invloed van deze maatschappelijke verschuivingen op het Nederlands strafrecht kan men terecht bij ‘t Hart 1994, hfdst. 1. Voor studies naar de veranderingen in het Nederland van de jaren zestig zij verwezen naar Kennedy 1995 en Righart 1995.

170 ‘t Hart 1994, p. 15-84.

die zich over de wenselijkheid van strafbaarstelling van verschillende zeden-delicten zouden moeten bogen.¹⁷¹

In deze paragraaf spitsen we ons toe op de vraag welke de veranderende maatschappelijke denkbeelden waren over de strafbaarstelling van mensenhandel en daarmee verwante strafwetgeving. Vervolgens wordt bekeken hoe die veranderingen invloed hebben uitgeoefend op de plaats die het strafrecht bij de handhaving daarvan werd toegedacht, waarbij in eerste instantie de veranderende houding aan de orde wordt gesteld die waarneembaar is in de rapporten van verschillende adviescommissies, maar gaandeweg ook in het strafvorderlijk beleid. In paragraaf 3.3.3 staat apart de vraag centraal hoe deze gewijzigde maatschappelijke opvattingen uiteindelijk hebben doorgewerkt in het materieel strafrecht en in het bijzonder op de strafwetgeving van vrouwenhandel en daarmee verwante strafbaarstellingen.

De woelige jaren zestig, en met name het veranderende denken daarin over seksualiteit en seksuele relaties, maakte dat ook de strafwetgeving die daarmee samenhang ter discussie kwam te staan.¹⁷² Aan de gewijzigde opvattingen over de 'sexualiteit' zou volgens de naar haar tweede voorzitter genoemde commissie-Melai een sterk argument ontleend kunnen worden om bestaande strafbepalingen '[...] regelmatig op hun maatschappelijke aanvaardbaarheid te onderzoeken'.¹⁷³ Met die zin raakte de commissie direct ook aan haar *raison d'être*. De commissie was door de minister van Justitie ingesteld om die 'maatschappelijke aanvaardbaarheidstoets' uit te voeren voor onder meer de wetgeving inzake de filmkeuring (waarover het eerste interimrapport handelt), de pornografie (in het tweede interimrapport), de prostitutie (in het derde interimrapport) en uiteenlopende, in de zedentitel opgenomen, delicten (de analyse daarvan is opgenomen in het eindrapport van de commissie).¹⁷⁴ De behoefte aan deze commissie, die ook wel als de Commissie Zedelijkheidswetgeving bekend is komen te staan,¹⁷⁵ illustreert reeds dat de opvattingen over

171 Invloedrijk is bijvoorbeeld het advies van de Gezondheidsraad uit 1969, waarin intrekking van artikel 248bis Sr wordt aanbevolen, onder meer vanwege het discriminatoire karakter daarvan. In artikel 248bis Sr was zakelijk gezegd de meerderjarige strafbaar gesteld die met een minderjarige van hetzelfde geslacht ontucht pleegt. Zie nader over artikel 248bis Sr: Salden, *Groniek* 1980, p. 38-48; Kelk, *AA* 2015, p. 521; Koenders 1996, p. 157-158. Andere invloedrijke commissies waren die van Stoffels en Melai. Hun adviezen worden in het navolgende uitgebreid behandeld.

172 In een nog uitgebreid aan bod komend advies van de commissie-Melai wordt gesignaleerd dat sprake is van een 'toenemende – grotere – vrijmoedigheid op het gebied van de sexualiteit [...]'. Melai 1973, p. 7.

173 Melai 1977, p. 11. Zie over de achtergrond van de commissie nader Melai 1973, p. 5.

174 Het eindrapport ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan de schrapping, in 1991, van het bestanddeel 'buiten echt' in de strafbepaling van het misdrijf verkrachting (artikel 242 Sr).

175 Niet te verwarren met de door het WODC ingestelde commissie die meer recent onderzoek heeft gedaan naar de vraag of de misdrijven tegen de zeden moeten worden herzien. Zie daarvoor Lindenberg & Van Dijk 2016.

de zeden in het algemeen, en de rol van het strafrecht als handhaver van die zeden in het bijzonder, aan verandering onderhevig was.

De opdracht aan de commissie-Melai om specifiek over de houdbaarheid van de prostitutiewetgeving te rapporteren, kan vooral worden begrepen vanuit het in de jaren zestig en zeventig ontstane gedoogbeleid omtrent de prostitutie, dat weer het gevolg was van de liberalere opvattingen omtrent het bestaan van die prostitutie en de personen die zich daaromheen bewogen. De 'detente' die rondom het prostitutiefenomeen was ingezet, en rondom degenen die aan het in stand houden daarvan bijdroegen, was reeds zichtbaar geweest in een rapport van de commissie-Stoffels uit 1964.¹⁷⁶ Ook die commissie was door de minister van Justitie ingesteld om over het vraagstuk van de prostitutie in het strafrecht te adviseren.¹⁷⁷ Ook in het rapport van deze commissie is al een zekere huiver te herkennen om het strafrecht te gebruiken om het 'zedelijk goede leven' van burgers te bevorderen.¹⁷⁸ Hoewel de commissie-Stoffels concludeert dat het stelsel van zedendelicten in het algemeen geen aanpassing behoeft, adviseert zij wel om de strafbaarstelling van de souteneur te wijzigen. Naar het oordeel van de commissie zou die strafbaarstelling te zeer worden gebruikt voor de passieve souteneurs; personen die zich de inkomsten uit het prostitutiewerk van de vrouw weliswaar lieten aanleunen, maar geen verdere, actieve rol speelden bij haar tewerkstelling en het ontvangen van opbrengsten daaruit.¹⁷⁹ Om die reden stelt de commissie voor alleen nog de actieve souteneur strafbaar te stellen.¹⁸⁰ Ook is zij voorstander van een overplaatsing van het delict: dat zou geen overtreding (van de openbare orde) moeten zijn, maar een misdrijf, en wel een misdrijf tegen de zeden.¹⁸¹

Van het zonet genoemde gedoogbeleid, dat dus de aanleiding was om de commissie-Melai ook, en zelfs met voorrang, om een advies over de houdbaarheid van de met prostitutie verwante strafwetgeving te vragen, was in feite sprake op zowel centraal als decentraal niveau. Centraal omdat nauwelijks

176 Stoffels 1964.

177 De commissie werd ingesteld bij Besluit van de minister van Justitie d.d. 21 maart 1962, Stafafdeling Wetgeving, nr. 88/662.

178 Stoffels 1964, p. 5.

179 Ten grondslag aan deze bevinding liggen volgens de commissie ervaringen '[...] van de bij opsporing, berechting en maatschappelijke benadering betrokken leden der commissie'. Stoffels 1964, p. 29. De commissie ontleende het onderscheid tussen de actieve en passieve souteneur aan Pompe, die dat introduceerde in zijn annotatie bij HR 21 september 1948, NJ 1949/13. Pompe had met de actieve souteneur het oog op degene die de vrouw tot ontucht aanzet, haar daartoe bijstaat en de geldelijke opbrengst op peil tracht te houden. De passieve souteneur is volgens Pompe de persoon die zich de geldelijke voordelen van en de stoffelijke verzorging uit de prostitutie laat aanleunen, maar die verder met het 'bedrijf der publieke vrouw' geen bemoeienis heeft.

180 De delictsomschrijving die de commissie heeft voorgesteld zou zich beperken tot de souteneur die een ander beweegt hem uit diens ontucht te bevoordelen. In het bestanddeel 'beweegt' komt het 'actieve' van de souteneur tot uitdrukking.

181 Stoffels 1964, p. 35.

nog op vervolging van de artikelen 250bis, 250ter of 432 sub 3 Sr werd ingezet.¹⁸² Decentraal in dier voege dat ook de gemeenten een belangrijke rol konden spelen bij het weren van de prostitutie binnen hun grenzen,¹⁸³ maar steeds meer overtuigd raakten van het feit dat juist ook een vorm van (beperkte) regulering, en dus toestemming, nodig was om uitwassen te voorkomen. Dat leidde tot de volgende paradox: wat de (centrale) strafwetgever strafbaar stelde – zakelijk gezegd het teweegbrengen dan wel bevorderen van ontucht – werd op het decentrale niveau in sommige gevallen toegestaan en in voorkomende gevallen zelfs bewust gefaciliteerd.¹⁸⁴ Tegelijkertijd werden gemeenten steeds vaker geconfronteerd met de overlast die het gedogen van prostitutie met zich bracht, waarbij vooral te denken is aan ruimtelijke problematiek, zoals geluidsoverlast of de aanloop van verkeer. Al snel ontstond de behoefte prostitutie door middel van lokaal beleid verder te reguleren, waarbij dan als uitgangspunt gold dat prostitutie tot op zekere hoogte gedoogd zou worden, maar wel nader gereguleerd om uitwassen als uitbuiting, maar ook de openbare-ordeproblematiek, te voorkomen.¹⁸⁵ Tegelijkertijd waren gemeenten zich al te goed bewust van de ruime reikwijdte van de strafbepalingen ter zake. Vanwege aanhoudende problemen in de Rotterdamse wijk Katendrecht ontstond aldaar de behoefte om een zogenaamd ‘eroscentrum’ op te richten dat, gemodelleerd naar buitenlands voorbeeld, de prostitutie in de stad zou concentreren en dus beter beheersbaar zou maken.¹⁸⁶ Maar direct kwam dan artikel 250bis Sr in zicht: zagen we hier niet een gemeente die opzettelijk de prostitutie bevorderde dan wel teweegbracht?¹⁸⁷

Het rapport van de commissie-Melai gaat, gelet op deze achtergrond, niet alleen over de strafwetgeving omtrent prostitutie, maar ook over de verhouding daarvan met gemeentelijke verordeningen. Volgens Melai c.s. was in

182 Haveman 1998, hfdst. 4. Elders zegt Haveman dat de periode vanaf de Eerste Wereldoorlog tot de jaren zeventig gekarakteriseerd wordt door ‘een zekere mate van desinteresse’ in vrouwenhandel, onder meer tot uiting komend in het lage aantal zaken dat voor de rechter werd gebracht. Haveman, *JV* 1996, afl. 1, p. 27. In zijn dissertatie uit 1998 noemt hij de periode, zoals eerder al werd opgemerkt, ‘windstil’.

183 Volgens Melai c.s. berustte het in 1977 vigerende stelsel ‘op een landelijke strafbepaling die plaatselijk wordt aangevuld met gemeentelijke politieverordeningen’. Melai 1977, p. 15.

184 Zoals Scholtes opmerkt werd de beleidsruimte op gemeentelijk niveau ‘[...] ernstig beperkt doordat het bevorderen van prostitutie in artikel 250bis Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld. Het gevoerde beleid kenmerkt zich dan ook door ad hoc beslissingen met een beperkte strekking, bijvoorbeeld alleen tot doel hebbend de overlast te beperken’. Scholtes, *JV* 1987, afl. 1, p. 49.

185 Vgl. ook Haveman 1998, p. 174: ‘Prostitutie staat vanaf het midden van de jaren zeventig hoog op de politieke agenda, niet het minst naar aanleiding van problemen waarmee verschillende gemeenten worden geconfronteerd wanneer zij een prostitutiebeleid willen ontwikkelen. Prostitutie blijkt een niet uit de stad weg te denken verschijnsel dat men, vooral vanuit het perspectief van de openbare orde redenerend, beter dan te bestrijden, wil reguleren’.

186 Haveman 1998, p. 174.

187 *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 4, p. 7.

Nederland in 1977 sprake van een 'selectief bestrijdend' beleid op het terrein van de prostitutie, waarbij dan werd bedoeld op zowel de strafbepalingen daarover als de daarmee samenhangende lokale regelgeving. Hoewel de tentakels van het materieel strafrecht in potentie ver reikten – en vanuit een strikt legalistisch perspectief niets een repressief beleid in de weg stond – was in de praktijk ook sprake van een selectief beleid. De 'verwezenlijking' van het strafrecht beperkte zich tot excessen: het strafrechtelijk beleid was inmiddels zo ingericht dat eerst dan met het strafrechtelijk instrumentarium zou worden ingegrepen als sprake was van, kort gezegd, een beperking van de wilsvrijheid aan de kant van de prostituee. Samenvattend was eind jaren zeventig sprake van een onderlaag van tamelijk ruim geformuleerde strafbepalingen waarin veel gedragingen omtrent de prostitutie in beginsel als strafbaar konden worden geëtiketteerd, maar vormde de bovenlaag van maatschappelijke overtuigingen en het daaruit voortkomende selectieve strafvorderlijke beleid daarop een belangrijke, mitigerende factor.

Het wordt in het rapport over de prostitutie al snel duidelijk hoe de commissie-Melai zich tot deze maatschappelijke stand van zaken verhoudt. Vooral de door haar genoemde, en ook in haar andere rapporten aangehangen, 'principiële uitgangspunten' zijn wat dit betreft belangrijke graadmeters voor de aanbevelingen die de commissie uiteindelijk formuleert. In die uitgangspunten is duidelijk een gewijzigd denkpatroon te herkennen, voornamelijk als dat wordt afgezet tegen het denkkader van de strafwetgever van 1911. Volgens de commissie 'behoort het niet tot de taak van de staat zijn opvattingen omtrent het zedelijk goed leven met behulp van het strafrecht af te dwingen'.¹⁸⁸ In alle van de hand van de commissie verschenen rapporten klinkt primair de verticale rechtsbeschermingsidee door, die daarin vooral wordt ontleend aan de in 1948 tot stand gekomen Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden uit 1950 (EVRM). Volgens de commissie waarborgen beide documenten een privésfeer van de burger die in beginsel onaantastbaar is, wat tevens de erkenning inhoudt

'dat de uitingen welke in die sfeer aan de beleving van de eigen seksualiteit worden gegeven zich aan de waardering daarvan door de staat of zijn organen behoren te onttrekken'.¹⁸⁹

Melai c.s. vereenzelvigen zich waar het gaat om de rol van het strafrecht met de uitgangspunten die bij de opstelling van het strafwetboek van 1886 door minister Modderman werden gehuldigd: strafrecht is het *ultimum remedium* en dient niet te worden gehanteerd op de wijze waarop de strafwetgever van 1911 dat voor ogen had. In de woorden van de commissie: niet het door Regout

188 Melai 1980, p. 9.

189 Melai 1980, p. 9.

voorgestane herstel van een 'bovenpersoonlijke "zedelijke" orde'¹⁹⁰ moet met dat strafrecht worden gehandhaafd, maar vooral toch de vrijheid van het individu.¹⁹¹ De staat is, zo klinkt het, geen *arbiter morum*.¹⁹² Boutellier spreekt in dit verband treffend over de 'ontmoralisering' van de seksualiteit.¹⁹³

Vanuit de verticale beschermingsgedachte past het de overheid niet uitsluitend een repressief beleid te voeren, zo luidt de slotsom van de commissie. Melai c.s. beschouwen zowel de bevordering van als de profijttrekking uit de prostitutie als een gegeven en onthouden zich in beginsel van een waardeoordeel daaromtrent. In beginsel zou een al te strikte toepassing van het materieel strafrecht aldus leiden tot inbreuken op vrijheden die juist door het internationaal recht worden gegarandeerd, zo lijkt de commissie te stellen. Het bevorderen en voordeel trekken worden eerst dan problematisch als bepaalde grenzen worden overschreden. Op zoek naar de vraag waar deze grenzen precies te trekken, stelt de commissie zich een model voor waarin:

'[...] aan de ene kant wordt geplaatst de prostitutie, bedreven door iemand die daarbij onafhankelijk is van derden en die daartoe ook niet door derden wordt aangespoord of aangedreven. Aan de andere kant hebben wij van doen met de prostitutie die wordt bedreven in een door anderen geëxploiteerd bordeel. In dat laatste geval bevindt de prostituee zich in een afhankelijke positie, omdat de ruimtelijke gelegenheid waarvan gebruik wordt gemaakt en de exploitatie van de prostituee zelf doorgaans in handen is van derden en de individuele zeggenschap van de prostituee over haar positie doorgaans zeer beperkt is of tot nul is gereduceerd. Tussen deze twee gevallen ligt een groot aantal verschijningsvormen van prostitutie. Het eerste geval acht de commissie toelaatbaar, het laatste zal onder bezwarende bijkomende omstandigheden als ontoelaatbaar kunnen worden aangemerkt'.¹⁹⁴

De commissie-Melai gaat dus uit van een liberaal beginsel, namelijk dat het strafrecht uiterst redmiddel is. Bevordering van de prostitutie – strafbaar gesteld in artikel 250bis Sr – en de profijttrekking daaruit komen eerst dan voor strafrechtelijke handhaving in aanmerking indien de onafhankelijkheid en de individuele zeggenschap van de prostituee in gevaar komen. De bevordering van prostitutie, die door de commissie ook wel 'exploitatie' wordt genoemd, is naar het oordeel van de commissie pas problematisch 'in die gevallen waarin onaanvaardbare kanten van de exploitatie (bevordering) van de prostitutie dat gebieden of wenselijk maken'.¹⁹⁵ Verderop zegt de commissie

190 Melai 1973, p. 9.

191 Melai 1973, p. 9.

192 Melai 1977, p. 19.

193 Boutellier, *JV* 1987, afl. 1, p. 22. Zie meer uitgebreid Boutellier 1993, hfdst. 6.

194 Melai 1977, p. 12.

195 Melai 1977, p. 27.

dat bescherming van de overheid onder meer geëigend is bij 'het tegengaan van uitbuiting van personen die zich bij de exploitatie (bevordering) van prostitutie kan voordoen'.¹⁹⁶ En elders meent de commissie dat

'de functie – die de prostitutie in het maatschappelijk leven vervult – gepaard kan gaan met zodanige (waarneembare) omstandigheden of situaties, dat het vermoeden of de conclusie van bedenkelijke economische of morele uitbuiting en exploitatie van bij de prostitutie betrokken [...] personen gewettigd is'.¹⁹⁷

Het lastige is evenwel dat in het rapport niet wordt geëxpliciteerd wat met die 'uitbuiting' precies wordt bedoeld en hoe die term zich bijvoorbeeld verhoudt tot het thema van de wilsvrijheid of de gedragingen die in artikel 250bis Sr en artikel 250ter Sr zijn strafbaar gesteld. Ook maakt de commissie niet duidelijk of het uitgangspunt van de vrijheid impliceert dat artikel 250bis Sr in wezen een dwangbestanddeel zou moeten herbergen. Wel zegt de commissie dat het beleid inzake de bestrijding van uitbuiting vooral moet worden gericht op het

'voorkomen van machtsconcentratie binnen de wereld die het onderwerp is van dit rapport. Macht is immers een voedingsbodem voor machtsmisbruik en dus voor uitbuiting'.¹⁹⁸

De kern van uitbuiting ligt, de commissie zo lezend, dus in het misbruik dat wordt gemaakt van een machtspositie, een element dat we eerder als bestanddeel zagen langskomen in de vrouwenhandeldefinitie uit het Verdrag van Parijs uit 1910. Het gaat de commissie heel duidelijk om het misbruik dat binnen de prostitutiebranche kan worden gemaakt van bestaande afhankelijkheden van de prostituee tot een derde, waarbij moet worden opgemerkt dat 'dwang' door de commissie breed lijkt te worden opgevat; uit de passages hierboven lijkt voort te vloeien dat die ook kan bestaan in de 'ruimtelijke afhankelijkheid' die ontstaat indien een prostituee binnen een bordeel werkzaam is.

Gelet op de *ultimum remedium*-gedachte die door de leden van de commissie wordt gehuldigd verbaast het niet dat de commissie adviseert de met prostitutie gepaard gaande uitwassen vooreerst door middel van het bestuursrecht aan te pakken, bijvoorbeeld door op lokaal niveau de mogelijkheid te creëren panden te sluiten indien daar ontoelaatbare vormen van prostitutie plaatsvinden. De commissie heeft daarbij overigens niet alleen oog voor de voornoemde uitbuitingsproblematiek, maar ook voor de meer ruimtelijke problemen die de prostitutie met zich kan brengen, zoals geluidsoverlast of de, in de

196 Melai 1977, p. 27.

197 Melai 1977, p. 11.

198 Melai 1977, p. 21.

woorden van de commissie, ‘vulgarisering’ van de buurten waar prostitutie plaatsheeft. Het strafrecht speelt slechts een rol in de ‘tweede linie’ van het beleid.¹⁹⁹ Ofwel ter sanctionering van de zojuist opgeworpen sluitingsmaatregel ofwel als preventiemiddel: controles op strafrechtelijke grondslag, uitgevoerd door de politie, zouden volgens de commissie kennelijk vaak al volstaan gelet op hun afschrikwekkend effect. Pas indien de gemeentelijke maatregelen ontoereikend zouden blijken, zou er plaats zijn voor strafrechtelijke handhaving op basis van artikel 250bis Sr. In grote lijnen volgden Melai c.s. daarmee de reeds bestaande situatie, waarin het officieuze overheidsbeleid zo was ingericht dat de prostitutie en de bevordering daarvan alleen werden getolereerd zodra die niet tot al te grote problemen (overlast) leidden. Ook de commissie-Melai staat een fijnmazig beleid voor waarin continue afstemming plaatsvindt tussen gemeenten, die primair aan zet zijn, politie en OM. De commissie pleit voor het behoud van het repressief-selectieve beleid en zorgt er daarmee tevens voor dat het karakter van het beleid omtrent de prostitutie niet zozeer geregeerd wordt door het materieel strafrecht, maar veeleer door de keuzes die de strafrechtshanterende instanties maken op basis van beleidsoverwegingen en, dat komt steeds naar voren, in nauw overleg met gemeenten.²⁰⁰ Vandaar ook dat de ruime reikwijdte van artikel 250bis Sr en artikel 432 sub 3 Sr verder niet wordt geproblematiseerd. In het rapport van de commissie wordt gepleit voor het behoud van artikel 250bis Sr in de bestaande vorm en de gedachte daarachter lijkt te zijn geweest om ‘de rechtshandhaving’ voldoende ruimte te geven om naar eigen inzicht, conform de eigen overwegingen, beleid te voeren. We zien hier dus een focus op strafvorderlijk beleid. Bovendien een gedecentraliseerd strafvorderlijk beleid, waarbij een door de centrale wetgever aangereikt instrument – namelijk de strafwet – door middel van de werking van het strafvorderlijk beleid lokaal anders kan worden gehanteerd en in voorkomende gevallen als correctief daarop dient. In feite zag de commissie-Melai in de beleidsvrijheid van de officier van justitie – die onder meer tot uitdrukking komt in een positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel²⁰¹ – de mogelijkheid om gemeenten beleid te laten voeren waarin het nader reguleren van prostitutie mogelijk werd zonder te hoeven vrezen voor vervolging op grond van artikel 250bis Sr. In dit verband is ook begrijpelijk waarom de commissie het zogenaamde ‘driehoeksoverleg’ naar voren schuift als belangrijk gremium om afstemming en uniformiteit in het te voeren beleid te creëren.

In deze paragraaf is er nog geen aandacht geweest voor de wijze waarop de commissie-Melai de strafbaarstelling van artikel 250ter Sr beoordeelt. Die

199 Melai 1977, p. 20.

200 Melai 1977, p. 20.

201 De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel is door het OM voor het eerst bevestigd in 1970. Buruma 1999, p. 20. Zie daarover nader Geelhoed 2013, p. 103 e.v.; ‘t Hart 1994, p. 117 e.v.

doet dat onderwerp betrekkelijk kort af, namelijk in een hoofdstuk van nog geen twee pagina's. Daarin komt de commissie, zonder omhaal van woorden, tot de slotsom dat

'[...] artikel 250ter niet kan worden gemist, en dat heroverweging van de internationale verplichtingen die eraan ten grondslag liggen niet behoeft plaats te hebben'.²⁰²

De commissie is de opvatting toegedaan

'[...] dat de verhandelbaarheid van mensen volstrekt in strijd is met de menselijke waardigheid, en al daarom inbreuk maakt op de juist heden ten dage met klem onderstreepte fundamentele vrijheden en rechten van de mens: in het bijzonder van kwetsbare jonge mensen'.²⁰³

Voorts:

'De commissie ziet de vrouwenhandel als een zeer verwerpelijke uitwas in verband met de prostitutie en zij meent op die grond dat de hogere strafbedreiging ten opzichte van die van artikel 250bis gerechtvaardigd is'.²⁰⁴

Haveman heeft er terecht op gewezen, dat de interpretatie van het standpunt van de commissie wordt bemoeilijkt omdat niet duidelijk wordt welke definitie van vrouwenhandel de commissie voor ogen had staan. Had zij de ruime lezing van artikel 250ter Sr van Regout op het netvlies of veeleer de ontstane praktijk van het OM-beleid, waarin de strengheid van dat wetsartikel in voorkomende gevallen door het voeren van een selectief strafvorderlijk beleid kon worden gecorrigeerd? Los daarvan is het ook opmerkelijk dat de commissie artikel 250ter Sr vooral in de sleutel plaatst van de bescherming van het rechtsbelang van de vrijheid, van de volgens de commissie in beginsel onaantastbare privésfeer van de burger, daar waar de strafwetgever van 1911 niet zozeer die vrijheid tot uitgangspunt nam, maar toch vooral de goede zeden die door de vrouwenhandel zouden worden beschadigd. Wat ook bevreemdt, is dat de commissie-Melai de strafbaarstelling van vrouwenhandel niet problematiseert in het licht van de beperkingen die deze zou kunnen opwerpen voor de vrijheid. Juist door het ontbreken van een dwangmiddel in artikel 250ter, zou men kunnen stellen, werden ook vrouwen die van hun vrijheid wilden gebruik maken om in de prostitutie te werken, beperkt in hun mogelijkheden.²⁰⁵

202 Melai 1977, p. 26.

203 Melai 1977, p. 26.

204 Melai 1977, p. 26.

205 Kritisch over de verhouding tussen de door Melai c.s. geformuleerde uitgangspunten en de uiteindelijk door de commissie voorgestelde aanbevelingen is Hulsman 1983, p. 244. Die uitgangspunten zijn volgens Hulsman 'in de demarche van het eindrapport niet

Waar de commissie-Melai dus een aanzienlijke correctie voorstelt op de hardheid van artikel 250bis Sr laat zij de strekking van artikel 250ter Sr verder intact, zonder dat overigens duidelijk wordt welke definitie van vrouwenhandel de commissie op het oog had. Wat uit het advies over artikel 250bis Sr evenwel valt op te maken, is dat heel duidelijk het strafvorderlijk beleid wordt aangesproken. De commissie had immers ook wijziging van artikel 250bis Sr kunnen voorstellen, maar richt zich in plaats van de strafwetgever op het OM en het door haar te voeren beleid, dat vooral in samenspraak met politie en gemeenten tot stand zou moeten komen en dientengevolge kon worden toegesneden op de *couleur locale*.²⁰⁶ Theoretisch kan dit ook wel zo worden geïnterpreteerd: niet het proces van primaire criminalisering werd aangesproken – de commissie richt zich niet tot de strafwetgever – maar vooral de actoren die op het niveau van de secundaire criminalisering een rol spelen. In die laag van secundaire criminalisering bevinden zich de ‘direct betrokkenen’ die belast zijn met het maken van dagelijkse beslissingen in de strafrechtsketen, waaronder dus politie, OM en rechter. ‘t Hart, waarnaar hierboven al kort werd verwezen, heeft dit voeren van bewust, strafvorderlijk beleid in het kader van strafvorderlijke legitimiteit geplaatst. Vooral de gezagscrisis van de jaren zestig maakte volgens ‘t Hart duidelijk dat de hantering van het strafrecht, los van de wet, op eigen, legitimerende termen moest zijn gebaseerd. Deze opvatting vloeit bij ‘t Hart voort uit de, door hem aangehangen, relationele rechtstheorie, waarbinnen de legitimiteit van de strafrechtstoepassing nooit alleen uit de wet zelf voortvloeit, maar de ‘maatschappelijke geïndiceerdheid’ ervan in elk concreet geval steeds weer hard moet worden gemaakt.²⁰⁷ De voorstellen

gevolgd’. Om die reden is volgens hem ‘[...] (1) de uiterste terughoudendheid met strafbaarstelling niet in acht genomen, (2) wordt de seksuele zelfbepaling van de groepen die als zwak worden aangemerkt beknot zonder dat aannemelijk is dat zij daardoor beter beschermd worden, (3) daardoor worden ook degenen die het slachtoffer zijn geworden van een inbreuk op hun seksuele zelfbepaling bovendien ook nog eens het slachtoffer van een inbreuk op hun vrijheid om op dat gebeuren te reageren op de wijze die zij willen en daarvoor de faciliteiten te mobiliseren die zij wenselijk achten’. In de kern komt de kritiek van Hulsman erop neer, dat de commissie onder het mom van het bieden van (verticale) rechtsbescherming aan burgers op grondslag van de grondrechtencatalogus die in zowel de UVRM als het EVRM is opgenomen, in feite die rechten door vergaande criminalisering juist beperkt. Later zou Van Kempen zulks ook wel ‘repressie door mensenrechten’ noemen. Van Kempen 2008.

206 Overigens richt de commissie-Melai zich evenmin tot de rechter. Dit is niet heel opvallend, aangezien structurele veranderingen in de inzet van het strafrecht liefst ‘aan de voorkant’ worden geregeld, zodat de rechter niet onnodig wordt geadieerd. Tegelijk kenmerken de jaren zeventig en tachtig zich juist ook door een hernieuwd debat over de rechtsvinding door de rechter en de grenzen daarvan, vooral vanwege de rol van de Hoge Raad bij het nader inkaderen van de abortus- en euthanasiewetgeving.

207 Hier zien we hoezeer de relationele rechtstheorie is verbonden met de reeds bij Montesquieu en Beccaria vindbare gedachte dat de wet niet moet worden beschouwd als een ‘afbeelding’ van de werkelijkheid. Het begrip ‘contrafacticiteit’ staat bij ‘t Hart – ook in zijn eerdere werk met Foqué – in de sleutel van de legitimiteit, in die zin dat moet worden voorkomen dat de wet al te zeer als ‘de werkelijkheid’ wordt afgespiegeld (het zgn. ‘afbeeldingsden-

van de commissie-Melai kunnen vanuit dit perspectief gezien als een poging worden beschouwd het strafrecht meer in overeenstemming te brengen met de veranderde sociale verhoudingen in de maatschappij en het gewijzigde denken over de rol van het strafrecht bij het reguleren van de zeden, ofwel: als een manier om de maatschappelijke aanvaardbaarheid van strafwetgeving te vergroten middels het strafprocesrecht. In het navolgende komt nog aan bod in hoeverre deze lijn ook daadwerkelijk in het strafvorderlijk beleid is te herkennen.

De dominantie van het strafvorderlijk perspectief, zoals we dat hierboven gewaar zijn geworden, is overigens ook terug te zien in adviezen aangaande een ander met prostitutie en vrouwenhandel samenhangend thema: het souteneursverbod. In artikel 432 sub 3 Sr was sinds 1911 strafbaar gesteld degene die als souteneur uit de ontucht van een vrouw voordeel trekt. In de zedenwetgeving van 1911 had, zoals al te zien is geweest, vooral de bescherming van de goede zeden voorop gestaan. De souteneur werd afgeschilderd in opmerkelijk negatieve kwalificaties en hem werd verweten met zijn gedrag niet enkel de zeden, maar ook de openbare orde te schaden (het verbod was dan ook, als overtreding, opgenomen in de titel waarin de overtredingen tegen de openbare orde waren verzameld).²⁰⁸ De vermeende arbeidsschuwheid van de souteneur leidde bovendien ertoe dat overtreding van artikel 432 sub 3 Sr werd bedreigd met de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting.

De commissie-Stoffels evenwel pleitte voor een vergaande nuancering van de wetgeving ter zake. Het toelaten van de idee van de onafhankelijke prostituee, die ook zelf voor haar werk kon kiezen, maakte dat zij ook vrijelijk moest kunnen bepalen wie daarvan wel en niet zou profiteren. Dat profiteren *an sich* maakte volgens de commissie-Stoffels nog niet dat een souteneur strafbaar was. Daarvoor was, naar het oordeel van de commissie, nodig dat sprake is van 'actief souteneurschap', waaronder dan in elk geval moest worden verstaan de persoon die de prostituee beweegt om de uit prostitutie gegenereerde verdiensten (ten dele) af te staan. Een dergelijk inkrimpen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid op grondslag van het souteneursverbod zou tevens

ken'). Zo'n benadering past logischerwijs niet in het kader van de pluriforme, open samenleving die men in veel westerse landen na de Tweede Wereldoorlog binnen het raamwerk van de democratische rechtsstaat beoogde te ontwikkelen. 't Hart 1994, hfdst. 1. Zo bekeken verzet zo'n visie zich tegen het classicistisch-essentialistische denken waarbij wordt uitgegaan van de historicistische gedachte van een orde van ideeën die reeds 'in de kosmos' bestaat en daarin alleen nog gevonden moet worden, daarover Popper (1945), 2009 deel 1, hfdst. 1. In de denkwereld van 't Hart wordt het beeld van 'de maatschappij', en hoe deze zich organiseert en definieert, juist opengehouden, zodat aan de kant van het strafrechtelijk systeem ruimte bestaat zich aan de maatschappij aan te passen. Een gebrek aan dat adaptief vermogen was nu juist de oorzaak geweest, zo oordeelt 't Hart, van de legitimiteitscrisis waarmee het strafrecht in de jaren zestig van de twintigste eeuw van doen had. 't Hart 1994, hfdst. 1 en 3.

208 Stoffels 1964, p. 27-28.

voorkomen, dat de passieve souteneurs zouden worden aangepakt: degenen die weliswaar profiteerden, maar daarbij geen actieve rol hadden.

Het advies van de commissie-Melai geeft blijk, evenals het advies van de commissie-Stoffels, van een verschuiving in het denken over de rechtsbelangen die met de strafbaarstelling van vrouwenhandel en de aanverwante wetgeving beschermd zouden moeten worden. Waar de strafwetgever van 1911 zich primair en voor het oog in elk geval uitsluitend had bekommerd om de bescherming van de goede zeden, eiste nu vooral de bescherming van de persoonlijke vrijheid de aandacht op. In eerste instantie ligt daar het verticaal rechtsbeschermingsdenken aan ten grondslag, dat zich ontwikkelde in reactie op de Tweede Wereldoorlog, maar pas echt vaste voet aan de grond kreeg door de grote, maatschappelijke verschuivingen in de jaren zestig.²⁰⁹ De seksuele revolutie maakte daar onder meer deel van uit, en betekende over het algemeen een versoepeling in het denken over seksualiteit. Tevens kwam in diezelfde jaren zestig een omvangrijke emancipatiebeweging op gang, die streefde naar de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen in alle facetten van het leven. In dit kader werd steeds vaker ook het recht om de eigen seksualiteit te beleven opgeëist, waaronder dan ook viel de vrijheid om zelf voor de prostitutie te kiezen.²¹⁰ Tegen deze achtergronden ontwikkelde zich, opnieuw, de idee dat strafrecht slechts *ultimum remedium* zou moeten zijn en vooral terughoudendheid zou passen bij het regelen van onderwerpen die de individuele zedelijke sfeer raakten. Noties van vrijheid, en van rechtsbescherming van het verdachte individu tegen de staat, beginnen in de jaren zestig en zeventig dan ook de overhand te krijgen en het is, deze ontwikkelingen indachtig, niet verbazingwekkend dat de strafwetgeving met betrekking tot vrouwenhandel, het bordeelverbod en het souteneursverbod al snel onderwerp van politiek debat wordt.

3.3.3 Sociale genese van het recht: van strafvorderlijk beleid naar nieuw materieel strafrecht

Zojuist is al te zien geweest dat de maatschappelijke opvattingen over de prostitutie in de jaren zestig beginnen te kantelen en ook hoezeer het geliberaliseerde of 'ontmoraliserende' wereldbeeld invloed heeft gehad op het denken over de rol van het strafrecht bij het handhaven van de zeden. In deze paragraaf wordt gezien in hoeverre de besproken ontwikkelingen hebben door-

209 In dit kader moet ook worden gedacht aan de steeds groter wordende rol van het EVRM en EHRM.

210 Overigens betreft het hier slechts één stroming in het pluriforme landschap van vrouwelijke emancipatiebewegingen. De radicaal feministen waren namelijk fel gekant tegen elke vorm van vrouwenhandel, ook al stemde de vrouw daar zelf mee in. Later, bij de totstandkoming van het VN Palermo Protocol, zou deze stroming nog grote invloed trachten uit te oefenen op het onderhandelingsproces. Zie daarover paragraaf 3.4.1.

gewerkt in het materieel strafrecht, hoe met andere woorden in de loop der tijd is getracht de strafwetgeving in overeenstemming te brengen met de gewijzigde maatschappelijke opvattingen. Deze exercitie begint met het voorstel van minister van Justitie Korthals Altes om het souteneursverbod aan te passen (1983). Dit voorstel, dat bij aanvang nog deze beperkte strekking heeft, geeft uiteindelijk de klarenstoot voor een meeromvattend debat over de strafbaarstelling van de 'bordeelhouder' en vrouwenhandelaar.²¹¹ Vanwege de omvang van dit debat, waarin onder meer ook verschillende aspecten van het normaliseren van het prostitutieberoep centraal staan, is het zaak hier een scherpe focus aan te brengen. Om die reden wordt een bespreking van de wetsgeschiedenis van de aanpassing van het souteneursverbod en, uiteindelijk, de opheffing van het bordeelverbod, beperkt tot de onderdelen die van direct belang zijn voor het verkrijgen van een goed begrip van de ontwikkeling van de strafbaarstelling van vrouwenhandel in deze periode.

3.3.3.1 *De wens tot aanpassing van het souteneursverbod*

In 1983 komt Korthals Altes met een wetsvoorstel dat voorziet in de aanpassing van het nog steeds in artikel 432 sub 3 Sr neergelegde souteneursverbod. De directe aanleiding daarvoor is de afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting die, mede door ontwikkelingen in het penitentiair recht, obsoleet was geraakt.²¹² Maar ook lag er natuurlijk het advies van de commissie-Stoffels, die zo'n twintig jaar eerder al tot de slotsom was gekomen dat het souteneursverbod zich zou moeten beperken tot de figuur van de 'actieve souteneur'.²¹³ Korthals Altes deelt de uitgangspunten die destijds door de commissie zijn opgesteld, maar acht de in het advies voorgestelde term 'beweegt', waarmee Stoffels c.s. het onvrijwillige karakter van de bevoordeling tot uitdrukking wilden brengen, te vaag.²¹⁴ Indachtig de door de commissie-Melai geformuleerde uitgangspunten, waardoor Korthals Altes zich zichtbaar en uitdrukkelijk heeft laten beïnvloeden, en de door haar

211 Alink & Wiarda 2010, p. 186-187.

212 *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 3, p. 11 (memorie van toelichting); *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 4 (voorlopig verslag). Alink & Wiarda 2010, p. 185-186; Lindenberg 2014, p. 24. Vanaf ongeveer de jaren zestig klinkt de roep om humanere, meer op resocialisatie gerichte straffen steeds luider, niet in de laatste plaats vanuit de Internationale Kriminalistische Vereniging (IKV). Deze ontwikkeling leidt in de jaren tachtig tot enkele experimenten waarbij veroordeelde delinquenten 'werkzaamheden ten algemenen nutte' uitvoeren in plaats van het uitzitten van een vrijheidsbenemende straf. Zie Van Kalmthout 1990, p. 202-213. Door de ontwikkeling van de taakstraf werd de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting overbodig, zoals ook te zien is aan het dalend aantal opleggingen. Vgl. *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 3, p. 6 (memorie van toelichting).

213 Stoffels 1964, p. 31-32, p. 35-38. Zoals al te zien was, ontleende Stoffels het onderscheid tussen de actieve en passieve souteneur aan Pompe, die dat introduceerde in zijn annotatie bij HR 21 september 1948, NJ 1949/13, m.nt. W.P.J. Pompe.

214 *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 3, p. 11 (memorie van toelichting).

geïntroduceerde evocatief van de 'glijdende schaal' van vrijwillige naar onvrijwillige prostitutie, staat het de minister voor in de delictsomschrijving van het nieuwe souteneursverbod een dwangbestanddeel op te nemen: alleen soutenage die gepaard gaat met dwang zou volgens hem in het vervolg strafbaar moeten zijn.²¹⁵ Voor de redactie van de nieuwe delictsomschrijving laat de minister zich vervolgens inspireren door het reeds in het Wetboek van Strafrecht opgenomen dwangdelict (artikel 284 Sr). Daarvan 'leent' hij de bestanddelen 'geweld of enige andere feitelijkheid' en 'bedreiging met geweld of enige andere feitelijkheid', de dwangmiddelen die ook in artikel 284, eerste lid, sub 1 Sr zijn neergelegd. Dwang omvat volgens de minister niet enkel (bedreiging met) geweld, '[...] maar ook elk ander pressiemiddel of bedreiging daarmee'.²¹⁶ De tekst van de voorgestelde delictsomschrijving, die volgens de minister in een nieuw artikel 250ter zou moeten komen te staan,²¹⁷ ziet er als volgt uit:

Artikel 250ter

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 seksuele handeling te bevoordelen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste achttien maanden of geldboete van de vierde categorie.

De beperking van de beschikkingsvrijheid van de betrokken prostituee komt in het voorstel centraal te staan.²¹⁸ Strafbbaar als souteneur is in het vervolg alleen nog degene die door gebruikmaking van dwang zichzelf bevoordeelt uit de opbrengst van seksuele handelingen die door een ander zijn verricht. Korthals Altes volgt daarmee de lijn van de commissie-Melai, die immers had geconcludeerd dat in het algemeen '[...] niet bepalend voor het seksuele misdrijf [is] de feitelijke seksuele gedraging, maar de omstandigheid dat zij geschiedt tegen de wil van het slachtoffer'.²¹⁹ De minister beschouwt het souteneursverbod als een *specialis* van het dwangdelict.²²⁰ Het karakter van de souteneursgedraging wijzigt daarmee, en dat wordt onder meer tot uitdrukking gebracht

215 *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 3, p. 12 (memorie van toelichting).

216 *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 3, p. 12 (memorie van toelichting). Later zou de minister nog andere middelen van dwang opnemen, namelijk 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht' en 'misleiding'. Daarover in het navolgende meer.

217 Het vrouwenhandelartikel zou dan worden verplaatst naar een nieuw artikel 250quater.

218 *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 3, p. 13 (memorie van toelichting).

219 Melai 1980, p. 10. *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 3, p. 12 (memorie van toelichting). Op zich is het aanhalen van deze passage opmerkelijk aangezien het dwangmiddel in de voorgestelde delictsomschrijving niet ziet op het verrichten van de seksuele handeling zelf.

220 Het souteneursverbod 'nieuwe stijl' verhoudt zich volgens de minister tot het dwangdelict in artikel 284 Sr '[...] als een bijzondere strafbepaling tot een algemene strafbepaling'. *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 5, p. 8 (memorie van antwoord). Het voornaamste onderscheid is, nog steeds de minister, gelegen in het specifieke doel waarvoor de dwang wordt aangewend (bevoordeling uit de opbrengst van seksuele handelingen).

in *i*) een gedaanteverwisseling – van overtreding naar misdrijf –, *ii*) een verhuizing – van de titel met overtredingen gericht tegen de openbare orde naar de zedentitel (uiteraard nu dus in Boek II) – en, als logische gevolgtrekking, *iii*) een verhoging van de strafmaat. Overigens is het opmerkelijk dat de souteneursgedraging niet werd verplaatst naar de titel waarin de misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid waren opgenomen, nu deze door de minister immers als een *specialis* van het algemene dwangdelict in artikel 284 Sr wordt beschouwd. Dit artikel was reeds sinds 1886 ondergebracht in de vrijheidstitel.

Wat Korthals Altes niet had voorzien, is dat het parlementair debat over het souteneursverbod al snel leidt tot de vraag hoe de invoeging van een dwangbestanddeel in het souteneursverbod zich verhoudt tot het bestaande artikel 250bis Sr, waarin de exploitatie van prostitutie is strafbaar gesteld, het, zakelijk gezegd, beroepsmatig teweegbrengen dan wel bevorderen van ontucht. Het is de CDA-fractie in de Tweede Kamer die dit punt voor het eerst uitgebreid uiteenzet.²²¹ De CDA-fractie vraagt zich in eerste instantie af in hoeverre de strafbaar te stellen souteneursgedraging, het *bevoordelen door dwang*, niet reeds het bevorderen dan wel teweegbrengen van prostitutie ex artikel 250bis Sr oplevert. Daarnaast signaleert de CDA-fractie dat talrijke overtredingen van artikel 432 sub 3 Sr dan wel artikel 250bis Sr in de praktijk niet meer worden gehandhaafd, waarbij de fractie vooral het oog heeft op het gedogen van overtredingen van artikel 250bis Sr.²²² De fractie stelt de vraag centraal in hoeverre het nog opportuun is artikel 250bis Sr in zijn huidige vorm te behouden. Daarbij speelt volgens de partij ook een rol dat het wetsartikel in de weg staat aan '[...] een gemeentelijk beleid [...] dat de prostitutieproblematiek tracht te beheersen'.²²³ Nog tijdens de opstelling van de vragen van het CDA komt de minister met een antwoord. Zonder dat uit de stukken duidelijk wordt waarom, is die er inmiddels van overtuigd geraakt dat artikel 250bis Sr inderdaad geschrapt kan worden. Daarop reageren de christendemocraten weer met een voorstel een nieuw artikel 250bis zo in te richten dat dit alle vormen van prostitutiebevoordering insluit en waarin het begrip 'dwang' – gemodelleerd naar het voorgestelde souteneursverbod – een centrale plaats zou innemen.²²⁴ Het souteneursverbod zou dan als aparte strafbepaling komen te vervallen of, in elk geval, worden 'opgeslokt' door een nieuw artikel 250bis.

221 *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 4, p. 3-5 (voorlopig verslag).

222 Zo noemt de CDA-fractie bijvoorbeeld degene die per advertentie seksuele diensten aanbiedt of degene die aan prostituees een kamer verhuurt. Ook heeft de partij uiteraard aandacht voor gemeenten die trachten te voorzien in een soortement van officieuze regulering van de prostitutie. *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 4, p. 4.

223 *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 4, p. 4 (voorlopig verslag). Desalniettemin was in meer gemeenten wel degelijk een officieus prostitutiebeleid van de grond gekomen. Hierboven kwam de situatie in Rotterdam al aan de orde (Katendrecht).

224 *Kamerstukken II* 1983/84, 18202, 4, p. 5 (voorlopig verslag).

De minister komt met een gewijzigd voorstel van wet.²²⁵ Interessant om te zien, is dat de minister de rol van de strafwetgever bij het reguleren van de zeden nog eens scherp neerzet. Volgens de minister behoort het niet tot de taak van de wetgever door middel van strafbepalingen bepaalde levenswijzen of vormen van seksueel gedrag waarvan derden geen schade of hinder ondervinden, te weren of een moreel oordeel daaromtrent tot uitdrukking te brengen.²²⁶ Voorts schrijft de minister:

‘Een bijkomende overweging is dat een strafrechtelijke benadering van de hier aan de orde zijnde verschijnselen niet past in een pluriforme samenleving. De pluriformiteit brengt met zich mee dat een maatschappelijke consensus over de onaanvaardbaarheid van bepaalde levenswijzen en vormen van seksueel gedrag ontbreekt. Onder die omstandigheden kan een strafbepaling geen doelmatige functie vervullen. De taak van de strafwetgever is op dit terrein beperkt tot het tegengaan van inbreuken op het zelfbeschikkingsrecht van de bij intieme relaties betrokken personen en het bieden van bescherming aan jeugdige en anderszins in het maatschappelijk verkeer kwetsbare personen.’²²⁷

Vanuit deze positie is goed te begrijpen waarom ook in het door Korthals Altes gewijzigde artikel 250bis dwang een centrale plaats toebedeeld krijgt. De tekst van de strafbepaling is gemodelleerd naar het voorgestelde artikel 250ter, waarin dus het aangepaste souteneursverbod was voorzien.²²⁸

Artikel 250bis

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.

In artikel 250bis, waarin voorheen de exploitant, de bordeelhouder, was strafbaar gesteld – degene die, zakelijk gezegd, beroepsmatig ontucht teweegbrengt dan wel bevordert – is nu dus een in sterke mate aan de soutenage ontleende gedraging opgenomen, hoewel de term ‘souteneur’ daarin niet meer voorkomt. Het draait bij deze gedraging, net als bij de soutenage, om de bevoordeling door dwang, ‘[...] het zich op onrechtmatige wijze doen bevoordelen uit seksuele handelingen van anderen met derden [...]’.²²⁹ De dwangmiddelen staan hier dus in verbinding met het voordeeltrekken uit de op-

225 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 6-7 (nota van wijziging en gewijzigd voorstel van wet).

226 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 5, p. 2 (memorie van antwoord).

227 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 5, p. 2 (memorie van antwoord).

228 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 5, p. 4 (memorie van antwoord).

229 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 5, p. 4 (memorie van antwoord).

brengrst van handelingen die op zichzelf bezien niet strafbaar zijn of behoeven te hebben plaatsgevonden onder strafbare omstandigheden; de seksuele diensten kunnen heel wel vrijwillig zijn verricht. Verwarrend aan deze voorgestelde wijziging van artikel 250bis is dat de vroegere exploitatiegedraging daarin niet te herkennen is. Het had, indachtig de bepaling die sinds 1912 in het Wetboek van Strafrecht stond, voor de hand gelegen als de minister hierin, bijvoorbeeld, het door dwang teweegbrengen dan wel bevorderen van prostitutie had opgenomen. Maar dit doet de minister dus niet. Dat wil niet zeggen dat hij met de wijziging van artikel 250bis niet het vizier had op de exploitant. Nadrukkelijk vermeldt de minister dat de nieuw geformuleerde delictomschrijving zowel is gericht tot de souteneur als de bordeelhouder '[...] voorzover zij inbreuk maken op de beschikkingsbevoegdheid van de prostituee'.²³⁰ Nog steeds ziet artikel 250bis dus op de exploitant, maar ditmaal is deze meer voordeeltrekker dan degene die de prostitutie teweegbrengt dan wel bevordert. Het onderscheid tussen souteneur en exploitant is door het voorgestelde artikel dus in sterke mate gerelativeerd en, in elk geval juridisch gezien, niet langer van betekenis. Anders bekeken kan hier ook wel worden gezegd dat de souteneursgedraging de exploitatiegedraging heeft opgeslokt, anders dan eerder door de CDA-fractie aan de minister was meegegeven.

De minister neemt, naast de dwangmiddelen uit artikel 284 Sr, in het nieuwe artikel 250bis ook de door hem genoemde 'middelen van bewegen' op, te weten het 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht' en 'misleiding'.²³¹ Daarmee wordt volgens hem de strafrechtelijke bescherming van prostituees uitgebreid.²³² Overigens benadrukt de minister wederom dat bij het redigeren van het nieuwe artikel 250bis aansluiting is gezocht bij het dwangartikel (artikel 284 Sr), een artikel, zo benadrukt hij, dat '[...] blijkens de wetsgeschiedenis [is] geschreven ter bescherming van de beschikkingsvrijheid van de burger in het algemeen'.²³³ Het bestanddeel 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht' (hierna: misbruik van overwicht) ontleent de minister aan artikel 248ter (oud) Sr, dat sinds 1936 ook aan een dergelijk bestanddeel onderdak bood.²³⁴ Daarin was, tot 2000, de verleiding van minderjarigen (vanaf 16 jaar) strafbaar gesteld.²³⁵ Het misbruik van overwicht werd in artikel 248ter (oud) Sr ingevoegd ter

230 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 5, p. 4 (memorie van antwoord). *Kamerstukken II* 1986/87, 18202, 10, p. 5 (nota naar aanleiding van het eindverslag). Zie ook Alink & Wiarda 2010, p. 188.

231 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 5, p. 4.

232 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 6, p. 2.

233 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 6, p. 2.

234 Zoals hierboven te zien was, stond reeds in de vroegste internationale rechtsdocumenten over vrouwenhandel een dwangbestanddeel 'abuse of power', dat grote gelijkenissen met het bestanddeel 'misbruik van overwicht' heeft.

235 Zie daarover onder meer Van Bemmelen 1954, p. 468.

vervanging van het bestanddeel 'misbruik van gezag, geweld of bedreiging'.²³⁶ Volgens toenmalig minister Van Schaik van Justitie zou 'uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht' staan tegenover

'[...] onmiddellijk uit het rechtsstelsel voortvloeiend overwicht, dus tegenover gezag [...] Het begrip omvat ieder uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht. Motieven, met de dienstbetrekking verband houdende (vrees voor ontslag of bijv. hoop op aangenamer verhoudingen in den werkkring), behoeven dus niet in het geding te zijn. Wat het bewegen tot de ontuchtige handelingen betreft, is [...] voorts niet vereischt, dat alle initiatief van den dader is uitgegaan'.²³⁷

Met andere woorden gaat het niet uitsluitend om het overwicht dat uit een formele rechtsbetrekking voortvloeit, maar ook om een *de facto* overwicht waaraan niet *per se* een wettelijke basis ten grondslag hoeft te liggen. Korthals Altes beschouwt misbruik van overwicht en misleiding overigens niet als *dwangmiddel*, maar onderscheidt 'middelen van dwang' van 'middelen van bewegen'.²³⁸ Het wordt niet duidelijk hoe dit onderscheid precies moet worden begrepen, maar het is aannemelijk dat de minister met het invoegen van de 'beweegmiddelen' tot uitdrukking heeft willen brengen dat elke vorm van onvrijwilligheid rondom het werken in de prostitutie in beginsel voor een strafrechtelijke benadering in aanmerking komt.

In de Tweede Kamer wordt wetsvoorstel 18202 uiteindelijk aangenomen, al blijft de weerstand van de kleinere, bevindelijke fracties intact. Wat evenwel in de Eerste Kamer verbaast, is dat *mirabile dictu* het CDA – waarvan de Tweede Kamerfractie *nota bene* de discussie over het opheffen van het bordeelverbod had aangezwengeld – zich over het wetsvoorstel zeer kritisch toont. Het debat overziend, rijst vooral het beeld van een partij die de implicaties van het voorstel niet goed had doordacht.²³⁹ Zorgen zijn er vooral over de doorwerking van het legaliseren van de exploitatie van prostitutie voor de rechtsbetrekkingen in het bestuurs- en privaatrecht, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan de rechtsrelatie tussen exploitant en overheid. Zou de exploitant in aanmerking kunnen komen voor subsidies van overheidswege? Zou hij een vrijstelling van militaire dienst kunnen krijgen als hij zou kunnen aantonen

236 Machielse, in: NLR, artikel 248a Sr, aant. 2 (online).

237 *Kamerstukken II* 1935/36, 85, 2, p. 4 (memorie van antwoord).

238 *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 5, p. 4; *Kamerstukken II* 1985/86, 18202, 6, p. 2. Het onderscheid is ook terug te zien in de nota naar aanleiding van het eindverslag, *Kamerstukken II* 1986/87, 18202, 10, p. 5. Vgl. ook de voorgestelde wettekst zelf, waarin de misleiding en het misbruik van overwicht zijn gekoppeld aan het werkwoord 'beweegt' en de overige middelen aan het werkwoord 'dwingt'. Gemakshalve wordt in het navolgende steeds de term 'dwangmiddelen' gebruikt ter aanduiding van zowel de middelen van dwang als middelen van bewegen. Ook zal zo nu en dan de term 'middelen' worden gebezigd.

239 Haveman merkt op dat de CDA-fractie met het voorstel om artikel 250bis van dwangbestanddelen te gaan voorzien een 'Paard van Troje' had binnengehaald. Haveman 1998, p. 181.

onmogelijk in het ‘bedrijf van thuis’ gemist te kunnen worden?²⁴⁰ In de Eerste Kamer ontspint zich een lang debat over het ‘beroep’ van de prostituee en de gevolgen van het normaliseren daarvan voor de rechtsbetrekkingen tussen, vooral, overheid en exploitant. De omvang van dit debat, dat nog zeker vijftien jaar zou aanhouden, is te groot en het bestek van dit onderzoek te eng om daaraan op deze plek nog verder aandacht te besteden. De behandeling van het wetsvoorstel 18 202 wordt in het navolgende pas weer opgepakt op het moment dat de weg van dit voorstel zou gaan kruisen met een ander voorstel, namelijk om ook de strafbaarstelling van vrouwenhandel aan te passen.

Parallel aan de behandeling van wetsvoorstel 18202 in de Eerste Kamer was de belangstelling voor vrouwenhandel in het algemeen en de strafbaarstelling daarvan in het bijzonder namelijk groeiende. Haveman spreekt in dit verband ook wel over een ‘tweede vrouwenhandelgolf’.²⁴¹ Daaraan ligt hoofdzakelijk de toenemende zorg over de positie van uit het buitenland afkomstige vrouwen ten grondslag. Die was reeds rond het begin van de jaren tachtig ontstaan. Zo werden in die tijd enkele grote conferenties over het onderwerp belegd. Ook nam de bemoeienis met vrouwenhandel vanuit feministische organisaties toe, waarbij met name de nadruk lag op – wederom – het uitbuitingskarakter van de prostitutie *an sich*.²⁴² De hernieuwde belangstelling voor vrouwenhandel kan bovendien ook wel als een correctieve reactie worden beschouwd op het liberaliseringsdenken dat sedert de zestiger jaren dominant was geworden, waardoor wellicht te weinig aandacht was uitgegaan naar de bescherming van kwetsbare groepen.²⁴³ Vanuit het rechtsbeschermende perspectief kan deze ontwikkeling ook wel worden omschreven in termen van een accentverschuiving, van verticale naar meer horizontale rechtsbescherming, d.i. bescherming van de rechtsbelangen van de burger tegen andere burgers door de overheid.²⁴⁴ Naast de nieuwe abolitionistische belangstelling voor het mensenhandelthema en de opleving van de beschermingsgedachte in het strafrecht kan ten slotte worden gewezen op de groeiende zorgen over de

240 *Kamerstukken I* 1986/87, 18202, 180a, p. 2.

241 Haveman 1998, hfdst. 4.

242 Gallagher 2010, p. 16.

243 Buruma 1999, p. 20. Ook de commissie-Melai had al nadrukkelijk het perspectief van afhankelijke groepen personen geïntroduceerd, waaronder bijvoorbeeld minderjarigen worden verstaan, personen die in een inrichting verblijven of personen die zijn onderworpen aan het gezag van een ambtenaar. Hoewel door de commissie het zelfbeschikkingsrecht tot uitgangspunt wordt genomen – en diensgevolge alleen de *afgedwongen* seksuele handelingen worden geproblematiseerd – wordt ten aanzien van kwetsbare groepen een ander standpunt ingenomen. Zie Melai 1980, hfdst. 4 en 5 en Melai 1977, hfdst. 4.

244 Cleiren spreekt in dit verband van een verschuiving van verticale naar meer horizontale verhoudingen in het strafrecht, zie Cleiren 2010. Deze ‘horizontalisering’ is vooral in het formeel strafrecht zichtbaar geweest – onder meer door de toegenomen aandacht voor de positie van het slachtoffer in het strafproces (vgl. bijvoorbeeld de ‘Wet Terwee’) – maar heeft, zoals nog te zien zal zijn, zeker ook doorgewerkt in de wijze waarop de nieuwe strafbepaling over mensenhandel zou worden geconstrueerd, en dus op het materieel strafrecht.

negatieve effecten van globalisering. Betrokken op Nederland zouden de open interne grenzen die als gevolg van het Akkoord van Schengen (1985) zouden ontstaan, ook geproblematiseerd worden in het licht van de mogelijkheden die daardoor werden geboden aan vrouwen afkomstig uit derdewereldlanden en arme, Oost-Europese landen. In de logica van critici waren deze vrouwen per definitie kwetsbaar voor mensenhandel. Deze benadering kon overigens vanuit meer academische disciplines op stevige kritiek rekenen, niet in de laatste plaats vanwege het stereotiepe beeld van afhankelijke en onwetende vrouwen dat daaronder schuil zou gaan.²⁴⁵

Onmiskenbaar hebben de negatieve percepties die ook bestonden van globalisering bijgedragen aan maatregelen die de negatieve gevolgen ervan zouden moeten compenseren. Tekenend in dit verband is dat een in het navolgende nog aan de orde komende OM-werkgroep zich, buiten het mandaat van zijn opdracht, zou laten ontvallen dat het wegvallen van persoonscontroles aan de binnengrenzen, zonder uniform visabeleid en zonder goede controle aan de buitengrenzen van het Schengengebied, '[...] tot een toename van het aantal gevallen van vrouwenhandel [zal] kunnen leiden en de opsporing en vervolging bemoeilijkt kunnen worden'.²⁴⁶

Tegen deze achtergrond kan ook het ontstaan van een nieuw overheids-beleid ten aanzien van seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes worden begrepen. Vrouwenhandel kreeg daarin een aparte plek als een van de 'uitingsvormen' van seksueel geweld.²⁴⁷ Een rapport dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was opgemaakt, bevestigde de zorg. De auteurs, Buijs en Verbraken, kunnen daarin weliswaar geen harde uitspraken doen over de omvang van het vrouwenhandelprobleem, zij concluderen wel dat vrouwenhandel '[...] niet een in omvang marginaal verschijnsel is'.²⁴⁸ Vooral worden in het rapport zorgen geuit over de positie van in Nederland werkzame prostituees afkomstig uit derdewereldlanden. Buijs en Verbraken merken op dat deze vrouwen zich dikwijls in een afhankelijke positie bevinden, die vaak wordt veroorzaakt door de armoede in het land van herkomst. Ook wordt gewag gemaakt van de vormen van misleiding waarmee de vrouwen

245 Zie bijvoorbeeld Doezeema, *Gender Issues*, afl. 1, 2000, p. 23, die beargumenteert dat '[...] the narratives of innocent, virginal victims purveyed in the 'trafficking in women' discourse are a modern version of the myth of 'white slavery'. These narratives [...] reflect persisting anxieties about female sexuality and women's autonomy.' En: 'Through the denial of migrant sex workers' agency, these discourses serve to reinforce notions of female dependence and purity that serve to further marginalize sex workers and undermine their human rights'.

246 OM-werkgroep Vrouwenhandel 1988, p. 19-20. Deze zorg zag overigens ook op andere vormen van georganiseerde criminaliteit, vgl. Van der Woude, Brouwer & Dekkers 2016, p. 51.

247 *Kamerstukken II* 1983/84, 18542, 2, p. 33-35; Buijs & Verbraken 1985, p. 1; Buijs 1987, p. 95; Altink, Haveman & Wijers 1991, p. 360; Boutellier, *JV* 1987, afl. 1, p. 24.

248 Buijs & Verbraken 1985, p. 47. Zie voor de kabinetsreactie op dit rapport *Kamerstukken II* 1986/87, 20034, 1.

worden overgehaald naar Nederland te komen, waarbij speciaal het schijn-huwelijk en de belofte van een goed betaalde baan worden genoemd.²⁴⁹

De informatie die over vrouwenhandel naar boven komt, leidt tot zorg in de Tweede Kamer, *inter alia* over de vraag of de strafwetgeving ter zake nog wel zou volstaan. In een uitgebreide vergadering van de Vaste Commissie voor het Emancipatiebeleid tonen de Kamerleden zich met name ook ongerust over het ontbreken van een omschrijving van de vrouwenhandelgedraging in de wet.²⁵⁰ Voorts is in de vergadering aandacht voor de incongruentie tussen enerzijds het nieuw voorgestelde artikel 250bis, waarin de middelen van dwang en bewegen²⁵¹ een prominente plaats hebben, en artikel 250ter Sr, waarin nu juist geen sprake hoeft te zijn van enigerlei vorm van dwang: juist in 1986 had de Hoge Raad nog geoordeeld, in lijn met de overwegingen van Regout uit 1911, dat het bewezenverklaarde in de betreffende zaak terecht was gekwalificeerd als 'vrouwenhandel' nu hieronder dient te verstaan 'elke daad die ertoe strekt een vrouw over te leveren aan de prostitutie'.²⁵² Naast het punt van de inconsistentie tussen artikel 250bis (nieuw) en artikel 250ter Sr,²⁵³ signaleren de commissieleden dat de ruim gestelde delictsomschrijving van vrouwenhandel in de praktijk tot problemen leidt. Hoewel enerzijds wordt erkend dat de formulering van artikel 250ter Sr kans biedt aan een in potentie ruim vervolgingsbeleid, wordt die formulering anderzijds juist ook geproblematiseerd vanwege het brede spectrum van gedragingen dat daaronder zou kunnen vallen, en het gebrek aan prioritering dat daardoor bij de opsporing en vervolging in de hand zou worden gewerkt.²⁵⁴ Ook wordt het gebrek aan jurisprudentie over artikel 250ter Sr als probleem ervaren. In de vergadering wordt aangedrongen op een scherpere omschrijving van de vrouwenhandelgedraging in de wet, die politie en OM duidelijker zou moeten maken waar in het opsporings- en vervolgingsbeleid het zwaartepunt zou moeten liggen. Eerder overigens had de minister al aangegeven daartoe de noodzaak niet in te zien. In de kabinetsreactie op het rapport van Buijs en Verbraken is hij

249 Buijs & Verbraken 1985, p. 23-24; Buijs 1987, p. 99. Het zij hier opgemerkt hoezeer deze *modi operandi* gelijkenissen kennen met de gevalsbeschrijvingen van de vrouwenhandel uit de late negentiende en begin twintigste eeuw.

250 *Handelingen II* 1987/88, UCV 32 (1 februari 1988).

251 Omwille van de leesbaarheid wordt in het vervolg gesproken over 'dwangmiddelen'. Daarmee worden zowel de door Korthals Altes onderscheiden middelen van dwang en middelen van bewegen verstaan.

252 HR 11 maart 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC1906, NJ 1986/737. Zie voor de overweging van Regout die aan deze uitleg ten grondslag ligt *Handelingen II* 1910/11, 28, p. 1577.

253 Zie daarover overigens ook Buijs 1987.

254 Haveman noemt deze situatie 'paradoxaal': 'Paradoxaal wordt daarbij de ruime uitleg die aan het delict vrouwenhandel wordt gegeven eerder als een obstakel bij opsporing en vervolging gezien dan juist als een voordeel. Een ruime delictsomschrijving zou weliswaar voordelen hebben maar de praktijk laat zien dat mede als gevolg van onzekerheid bij het openbaar ministerie over de interpretatie er maar weinig wordt vervolgd'. Haveman 1998, p. 184.

de opvatting toegedaan dat de jurisprudentie in voldoende mate duidelijk is, dat de gespecialiseerde onderdelen van de politie voldoende deskundig zijn om te weten op welke aspecten bij de opsporing dient te worden gelet en dat over de problematiek tussen politie en OM regelmatig overleg plaatsheeft.²⁵⁵

De Tweede Kamer lijkt niet overtuigd van dit 'Melaiaanse', op het 'absorptievermogen' van de strafvorderlijke kolom toegespitste antwoord en dringt aan op een scherpere definitie van vrouwenhandel. Het werd steeds duidelijker dat ook het OM daaraan behoefte had. De vergadering van Procureurs-Generaal²⁵⁶ was een jaar eerder ertoe overgegaan een werkgroep in te stellen, die werd belast met onderzoek naar de aard en omvang van vrouwenhandel en naar de wenselijkheid te komen tot richtlijnen²⁵⁷ ter zake van de opsporing en vervolging daarvan.²⁵⁸ In het rapport van deze 'Werkgroep Vrouwenhandel' wordt een 'eigen' definitie van vrouwenhandel opgeworpen, die uiteindelijk bepalend is geweest voor de latere redactie van de nieuwe mensenhandelbepaling. Het is ook de definitie die later in de vrouwenhandelrichtlijn van het OM zou worden opgenomen. Daarin is de vrouwenhandelaar:

'degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding tot prostitutie brengt dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt.'

De werkgroep zoekt in vergaande mate aansluiting bij het voorgestelde artikel 250bis, voor zover het in elk geval de daarin geïntroduceerde dwangmiddelen betreft. Van strafrechtelijke aansprakelijkstelling is eerst sprake indien komt vast te staan dat de een door gebruikmaking van dwangmiddelen de ander tot prostitutie heeft gebracht. Bovendien wordt in de definitie voor het eerst voorzien in een vrouwenhandelgedraging waarbij de schuldvorm *culpa* een

²⁵⁵ *Kamerstukken II* 1986/87, 20034, 1, p. 3-4.

²⁵⁶ Los van een andere bestuurlijke inbedding vergelijkbaar met het huidige College van Procureurs-Generaal.

²⁵⁷ Anno nu zou men de hier genoemde richtlijnen aanduiden als aanwijzing, waarin de beleidsregels van het OM op verschillende terreinen zijn opgenomen. De huidige richtlijnen voor strafvordering zien specifiek op de vraag welke straf door de officier van justitie in bepaalde categorieën van gevallen moet worden geëist. Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 36-37.

²⁵⁸ OM-werkgroep Vrouwenhandel 1988. De werkgroep werd voorgezeten door Maria Koers-van der Linden, die destijds werkzaam was als advocaat-generaal bij het Gerechtshof Amsterdam.

rol speelt ('redelijkerwijs moet vermoeden').²⁵⁹ Hoewel de voornoemde gedragingen nog steeds zien op het proces waarin een ander tot prostitutie wordt gebracht, lijkt vooral de doleuze variant (het door een dwangmiddel iemand tot prostitutie brengen) dicht op de daadwerkelijke werkzaamheden te zijn gezet, en ook het ontbreken van een oogmerkbestanddeel wijst daar op. Niet langer is meer strafbaar elke daad met overleveringsoogmerk (ongeacht de vraag of dat overleveren daadwerkelijk plaatsheeft): bewezen moet worden dat iemand tot prostitutie is gebracht. Daarmee lijkt de door het OM voorgestelde vrouwenhandelgedraging in grote mate op de oorspronkelijke gedraging in artikel 250bis, waarin het ging om het teweegbrengen dan wel bevorderen van ontucht, en dat van oudsher als de 'exploitatiegedraging' te boek stond. We zien hier niet voor het laatst dat de vrouwenhandel en de (gedwongen) exploitatie van prostitutie met elkaar verweven raken. Op het veranderende karakter van de mensenhandelgedraging, die door de definitie van de werkgroep werd ingeluid, wordt in het navolgende nog teruggekomen.

Hoewel de OM-werkgroep pas in november 1988 zijn rapport publiceert, loopt de minister in de voornoemde commissievergadering – in februari van dat jaar – op zijn bevindingen al vooruit.²⁶⁰ Bij de beantwoording van de in de vergadering gestelde vragen sluit de minister zich bij de definitie van de werkgroep aan.²⁶¹ Hoewel hij constateert dat wetgeving en jurisprudentie niet in de weg staan aan vervolging voor vrouwenhandel, ook al is geen sprake van onvrijwilligheid – en het verdragsrecht (1933) daartoe zelfs verplicht! – observeert de minister tegelijkertijd dat het OM

'[...] in de praktijk [...] niet erg geneigd [is] om strafvervolging in te stellen, indien niet op enigerlei wijze blijkt van misbruik, bij voorbeeld van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht, of van misleiding'.²⁶²

Bovendien wijst hij erop dat

'[...] juist wanneer het gaat om vrouwen uit het buitenland, vooral als zij afkomstig zijn uit ontwikkelingslanden met een veel lager welvaartspeil, naar mijn stellige

259 De *culpa* ziet in de door de werkgroep voorgestelde omschrijving louter op het gevolg van de door een dader te verrichten 'enige handeling', namelijk het in de prostitutie belanden. Later, als de minister zich bij de omschrijving van de werkgroep aansluit, zou worden geëxpliciteerd dat in het aanwenden dan wel gebruikmaken van dwangmiddelen, dat ook bij deze 'culpoze variant' van vrouwenhandel een vereiste vormt, opzet ligt besloten. De minister acht beide vormen, zowel de doleuze als culpoze, om die reden even strafbaar. *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 6.

260 De minister had zich namelijk voorafgaand aan het Tweede Kamerdebat door de leden van de werkgroep laten informeren. Zie OM-werkgroep Vrouwenhandel, p. 1. Zie ook *Handelingen II* 1987/88, 32, p. 20.

261 *Handelingen II* 1987/88, 32, p. 20. Vgl. ook *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3, p. 3.

262 *Handelingen II* 1987/88, 32, p. 20. Vgl. ook Buijs 1987, p. 104-105.

opvatting al gauw sprake is van misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht'.²⁶³

De ten aanzien van de vrouwenhandel door het OM geformuleerde uitgangspunten, waarbij dus, net als in artikel 250bis (nieuw), dwangmiddelen een centrale plek krijgen toebedeeld, zorgen volgens de minister niet alleen voor de nodige consistentie met dat nieuwe artikel 250bis, maar weerspiegelen in wezen ook het reeds gevolgde strafvorderlijke beleid; de minister spreekt in dit verband zelfs van 'bestaand recht'.²⁶⁴ Overigens is de minister de mening toegedaan dat de aan de OM-werkgroep ontleende interpretatie van vrouwenhandel niet in strijd is met het Verdrag uit 1933, maar deze (discutabele) stelling wordt door hem verder niet toegelicht.²⁶⁵ Uiteindelijk besluit hij de vergadering met de mededeling nieuwe wetgeving voor te bereiden, waarin – ook naar de wens van de Kamer – de op vrouwenhandel gestelde strafmaat wordt verhoogd van vijf naar zes jaar, en de term 'vrouwenhandel' wordt vervangen door de 'sekseneutrale' term 'mensenhandel'.²⁶⁶ Het zou naar het oordeel van de minister nog steeds niet nodig zijn de nieuw ontstane mensenhandeldefinitie in een delictsomschrijving in de wet op te nemen: een goede uitleg daarvan in de memorie van toelichting zou politie en OM voldoende handvatten geven.²⁶⁷

3.3.3.2 Een nieuwe strafbaarstelling van mensenhandel

Al snel dient Korthals Altes een nieuw wetsvoorstel in dat tot herziening van de bestaande strafbaarstelling van vrouwenhandel in artikel 250ter Sr moet leiden. En anders dan aangekondigd komt hij daarin wél tot een uitgeschreven

²⁶³ *Handelingen II* 1987/88, 32, p. 20.

²⁶⁴ *Handelingen II* 1987/88, 32, p. 20. Vgl. ook *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3, p. 3 en *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 6.

²⁶⁵ Discussabel omdat het betreffende verdrag, zoals hierboven is besproken, nu juist verplicht (een vorm van) vrouwenhandel strafbaar te stellen zonder opnemings van een dwangvereiste. Hoewel de OM-werkgroep daarvan op de hoogte is (vgl. p. 3-4), wordt de spanning met het verdrag door hem verder niet geproblematiseerd.

²⁶⁶ *Handelingen II* 1987/88, 32, p. 20. Daartoe strekte ook een aanbeveling van de OM-werkgroep Vrouwenhandel (zie p. 22). Later draagt de minister twee redenen aan voor het uitbreiden van de strafbaarstelling van vrouwenhandel tot mensenhandel. In eerste instantie beroept hij zich op het toenemende aantal zaken waarin sprake is van mannelijke slachtoffers van mensenhandel. In tweede instantie wijst hij op het gelijkheidsbeginsel. *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 9.

²⁶⁷ *Handelingen II* 1987/88, 32, p. 21. De minister was van oordeel dat het opstellen van een geheel nieuw artikel 250ter te veel tijd zou kosten, tijd bovendien waarin een onzekere situatie zou worden gecreëerd over de betekenis van de vrouwenhandelgedraging in de periode dat het wetsvoorstel onderweg is.

delictsomschrijving van de vrouwenhandelgedraging.²⁶⁸ Bovendien is ook voorzien in een aparte delictsomschrijving waarin de gedraging uit het Verdrag van 1933 is uitgeschreven. De strafbaarstelling in artikel 250ter (nieuw) zou volgens de minister als volgt eruit moeten komen te zien:

Artikel 250ter

1. Degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding tot prostitutie brengt, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt, wordt als schuldig aan mensenhandel gestraft hetzij met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren en geldboete van de vijfde categorie, hetzij met één van deze straffen.
2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid wordt als schuldig aan mensenhandel met dezelfde straf gestraft degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon tot prostitutie te brengen.
3. Hetzij met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren en geldboete van de vijfde categorie, hetzij met één van deze straffen wordt gestraft:
 - a. mensenhandel door twee of meer verenigde personen;
 - b. mensenhandel ten aanzien van een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.
4. Mensenhandel door twee of meer verenigde personen ten aanzien van een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, wordt gestraft hetzij met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren en geldboete van de vijfde categorie, hetzij met één van deze straffen.

De ‘naam van het feit’ – mensenhandel – wordt hier dus gegeven aan twee te onderscheiden gedragingen.²⁶⁹ Het eerste lid valt uiteen in, zakelijk gezegd, het door een dwangmiddel tot prostitutie brengen en het verrichten van enige handeling waardoor een ander in de prostitutie belandt. In het tweede lid is de rechtstreeks uit het Verdrag van 1933 voortvloeiende gedraging gecodificeerd. In het derde en vierde lid zijn uiteenlopende strafverzwarende omstandigheden opgenomen, die hier verder niet worden behandeld. In het navolgende wordt nader stilgestaan bij de aard en reikwijdte van de gedragingen in het eerste en tweede lid. Later wordt bij nota van wijziging ook nog een specifieke bepaling voor minderjarigen opgenomen. Die wordt na de behandeling van leden 1 en 2 apart besproken.

268 De minister achtte de vrees van rechtsonzekerheid in de periode waarin het wetsvoorstel aanhangig zou zijn achteraf gezien ‘ongegrond’ aangezien hij in artikel 250ter Sr wilde regelen wat getuige het OM-beleid inmiddels reeds bestaand recht was. Overigens geldt dit niet de culpoze mensenhandelvorm, waarop in het navolgende nog wordt teruggekomen.

269 De hier gehanteerde terminologie is ontleend aan de titel van de dissertatie van Pelser uit 1995. Zie Pelser 1995.

De mensenhandelmodaliteit(en) in artikel 250ter lid 1 (nieuw)

De eerste variant van de in lid 1 opgenomen gedraging ziet, kort en goed, op het door een dwangmiddel iemand tot prostitutie brengen. Enkele kernbegrippen uit de delictsomschrijving zijn door de minister van een nadere betekenis voorzien. Onder ' prostitutie ' moet worden verstaan: het zich beschikbaar stellen tot het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen.²⁷⁰ Onder het ' tot prostitutie brengen ' wordt vervolgens verstaan: iemand er toe brengen zich beschikbaar te stellen tot het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met derden.²⁷¹

Anders dan de gedraging die in het bestaande artikel 250ter Sr is opgenomen, die reeds sinds Regout werd uitgelegd als een formeel omschreven gedraging, wordt in het nieuwe artikel het intreden van een gevolg geveegd, het brengen van een ander tot prostitutie, waardoor de mensenhandelgedraging een materieel karakter verkrijgt. Zonet werd bij de bespreking van de gelijken de definitie van de OM-werkgroep al opgemerkt dat de mensenhandelgedraging daardoor in feite het karakter van de vroegere exploitatiegedraging zou krijgen. Mensenhandel en exploitatie zijn termen die door de gehanteerde constructie niet altijd meer scherp van elkaar te scheiden zijn. Het ' oude ' onderscheid, waarin de mensenhandelaar de bordelen voorzag van ' aanwas ' en de bordeelhouders c.q. exploitant de vrouw vervolgens tewerkstelde, heeft hierdoor veel van zijn betekenis verloren.

Het moge duidelijk zijn dat de strafbaarstelling van vrouwenhandel in de optiek van de minister niet langer ziet op het enkel iemand ertoe brengen zich voor de prostitutie beschikbaar te stellen. Sterker, dit zou een legale gedraging worden. Artikel 250ter zou zich in het vervolg uitsluitend moeten richten op degene die door dwang weet te bewerkstelligen dat de ander tot prostitutie wordt gebracht. Dwang wordt aldus, net als in het voorgestelde artikel 250bis, een centraal onderdeel van de strafbaarstelling. De dwangmiddelen die in het voorgestelde artikel 250ter worden genoemd zijn integraal overgenomen uit artikel 250bis. Die dwangmiddelen:

' [...] beïnvloeden de wil waaronder is begrepen de keuzemogelijkheid van het slachtoffer, in die zin dat zij leiden tot het ontbreken van vrijwilligheid waartoe ook behoort het ontbreken of de vermindering van de mogelijkheid een bewuste keuze te maken. De omstandigheid dat het slachtoffer reeds eerder bij prostitutie betrokken was, vormt op zich geen aanwijzing inzake vrijwilligheid.'²⁷²

Het is duidelijk dat de minister hier een breed dwangbegrip heeft voorgestaan. Elke vorm van onvrijwilligheid leidt reeds tot het aannemen van dwang en,

270 *Kamerstukken II 1990/91, 21027, 5, p. 7* (memorie van antwoord).

271 *Kamerstukken II 1988/89, 21027, 3, p. 8* (memorie van toelichting).

272 *Kamerstukken II 1988/89, 21027, 3, p. 8* (memorie van toelichting).

bijgevolg, tot het voltooien van het mensenhandeldelict. Deze constellatie, waarin zelfbeschikking (vrijheid) het uitgangspunt vormt, maar de beschermende aspecten van het strafrecht alras tevoorschijn komen, klinkt in welhaast alle parlementaire stukken over de strafbaarstelling van mensenhandel door en is sterk verbonden met de in de jaren tachtig opkomende horizontale rechtsbeschermingsidee, waaraan zonet al werd gerefereerd.

Zulks is ook duidelijk terug te zien in de wijze waarop de minister nader betekenis verleent aan het dwangmiddel 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht'. Over dit bestanddeel, dat dus zowel deel uitmaakt van artikel 250bis (nieuw) als 250ter (nieuw), werd al opgemerkt dat aan het overwicht niet *per se* een rechtsbetrekking ten grondslag hoeft te liggen. Ook had de minister tijdens de besproken commissievergadering opgemerkt dat ten aanzien van vrouwen afkomstig uit ontwikkelingslanden al snel sprake is van misbruik van overwicht. Een voor de uitleg van dit dwangmiddel nog belangrijker toelichting ontleent de minister wederom aan de OM-werkgroep Vrouwenhandel:

'Zoals reeds in de eerder genoemde uitgebreide commissievergadering is uiteengezet, wordt «misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht» verondersteld, indien de prostitué(e) in een situatie verkeert of komt te verkeren die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostituté(e) in Nederland pleegt te verkeren.

Misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht wordt verondersteld indien de prostituee in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren (uitbuitingssituatie). Het enkele feit van het aantreffen van een prostituee in een uitbuitingssituatie levert al een redelijk vermoeden van schuld op aan overtreding van artikel 250ter (en na invoering van artikel 250bis nieuw) van het Wetboek van Strafrecht.'

Vanwege het belang van het misbruikbestanddeel en de centrale plek die dat zou gaan innemen in latere rechtspraak, is het goed hier enkele aspecten nader uiteen te zetten. Ten eerste de vraag wat onder overwicht in de zin van dit bestanddeel moet worden verstaan. Ten tweede wanneer iemand daarvan volgens de minister misbruik maakt. In het kader van deze tweede vraag wordt ook bekeken welke de betekenis is van de term 'uitbuitingssituatie', die in de passage hierboven wordt gebruikt als synoniem voor het misbruik van overwicht.

Met het invoegen van de figuur van de 'mondige prostituee'²⁷³ heeft de minister naar eigen zeggen tot een objectivering van het misbruikbestanddeel willen komen. De parlementaire stukken geven ervan blijk dat hij met deze

273 Gemakshalve is ervoor gekozen, zoals in hoofdstuk 1 al is aangekondigd, één term te gebruiken om zowel de prostitué (mannelijk) als de prostituee (vrouwelijk) aan te duiden, namelijk 'prostituee'.

criteriumfiguur een referentie heeft willen opwerpen waaraan in concrete zaken de situatie van mogelijke slachtoffers zou kunnen worden beoordeeld. Die objectivering blijkt voorts uit het feit dat de minister op meer plekken heeft toegelicht in welke situatie sprake is van omstandigheden die niet gelijk zijn aan die van een mondige prostituee. Daarbij kan volgens hem onder meer worden gedacht aan schulden, aangegaan om de reis naar Nederland te betalen, het niet kunnen beschikken over eigen financiële middelen, het niet kunnen beschikken over een eigen paspoort of het verlopen zijn van een visum.²⁷⁴ Daarnaast noemt de minister als voorbeelden ook nog een drugs-, gok- en alcoholverslaving en later, als de bewindsman ook is overgegaan tot het ontwerpen van een speciale, op minderjarigen toegesneden mensenhandel-gedraging, merkt hij op '[...] dat in het algemeen aan de exploitatie van prostitutie van minderjarigen misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht inherent is'.²⁷⁵

Wanneer nu maakt iemand *misbruik* van overwicht dat uit feitelijke verhoudingen voortvloeit? In de passage hierboven is al te zien dat dit misbruik wordt verondersteld indien een prostituee in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren. Het betreft hier een wat merkwaardige constructie. De term 'misbruik' verwijst in deze passage terug naar de feitelijke omstandigheden waarin iemand kan verkeren. Tegelijk impliceert de term 'misbruik' een actief en bewust handelen door de dader. De term 'uitbuitingssituatie', die wordt gehanteerd als synoniem voor het misbruik van overwicht, maakt de zaken op eendere wijze nog ingewikkelder, want: hoe kan een (uitbuitings)situatie synoniem zijn van *misbruik*? Een extra handeling die ziet op dit misbruik wordt niet vereist, of is althans niet verder uitgewerkt in de wetsgeschiedenis. De minister merkt ten aanzien van de prostituee met een verslaving weliswaar op dat over '[...] de vraag of in een concreet geval misbruik is gemaakt van de omstandigheid dat de betrokkene in verband met zijn verslaving geld nodig had [...]' de rechter zal moeten oordelen, maar lijkt in een overtal van passages nu juist geen verdere bewijsvereisten aan dit misbruik te willen stellen.²⁷⁶

Meer inzicht in de strekking van het misbruik van overwicht kan worden verkregen indien de feitelijke verhoudingen die dit overwicht constitueren in samenhang worden gezien met de overige bestanddelen van de in het eerste lid genoemde gedraging. Zoals reeds aan de orde kwam, vergt deze gedraging, zakelijk gezegd, dat iemand door een dwangmiddel tot prostitutie wordt gebracht. Heeft de minister bedoeld elk in de prostitutie brengen strafbaar te stellen indien sprake is van verhoudingen die een overwicht opleveren? En zou in dat geval kunnen worden gezegd dat van de actieve handeling die

274 *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3 (memorie van toelichting); *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5 (memorie van antwoord).

275 *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 8, p. 2 (nota naar aanleiding van het eindverslag).

276 *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 4 (memorie van antwoord).

in de term ‘misbruik’ besloten lijkt te liggen sprake is als – ondanks zijn wetenschap omtrent het overwicht – de dader tóch besluit iemand tot prostitutie te brengen? Een dergelijke benadering zou inhouden dat het ‘autonoom’ bewijzen van het *misbruik* van overwicht niet mogelijk is, anders dan bij de andere dwangmiddelen, zoals geweld of misleiding. In deze situatie kan het misbruikaspect van dit delictsbestanddeel eerst dan worden bewezen indien het in samenhang met een ander bestanddeel uit lid 1, het ‘tot prostitutie brengen’, wordt gezien, en is het bewijs van dit bestanddeel daarvan dus afhankelijk. Anders geformuleerd: eerst indien sprake is van een voltooid delict in de zin van lid 1 is ook het misbruik van het overwicht op de prostituee gegeven. Het strafrechtelijk verwijt dat iemand wordt gemaakt is zo gezien dus geconcentreerd op het *sec* iemand tot prostitutie brengen onder bepaalde omstandigheden. Het, ondanks de wetenschap daaromtrent, tóch iemand tot prostitutie brengen, levert de mensenhandel op.

Het misbruikelement in het dwangmiddel ‘misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht’ werkt bepaald verwarring in de hand en het gebruik van het synoniem ‘uitbuitingssituatie’ is ook niet verhelderend. Veeleer lijkt die term terug te slaan op de (objectiveerbare) omstandigheden waarin prostituees kunnen verkeren. Indachtig het vorenoverwogene ziet de strafbare gedraging mensenhandel aldus op het misbruik maken van personen die zich in zo’n uitbuitingssituatie bevinden. Het lijkt er inderdaad op dat de minister precies deze uitleg van het misbruikbestanddeel heeft voorgestaan. Niet alleen de achtergrond – de wens tot bescherming van vooral buitenlandse vrouwen – kan voor het stutten van deze stelling worden aangedragen, ook de terminologie die de minister bij herhaling hanteert als hij dit bestanddeel van een nadere uitleg voorziet, wijst daarop. Reeds in de memorie van toelichting merkt hij op dat de

‘hier bedoelde uitbuitingssituaties [...] zich onder meer nogal eens [zullen] voordoen ten aanzien van personen die uit het buitenland komen, personen die verslaafd zijn aan verdovende middelen en zeer jonge personen’.²⁷⁷

En:

‘Voorts wordt door deze objectivering van het bestanddeel misbruik justitieel optreden in het geldend recht mogelijk gemaakt tegen personen die, gebruik makend van een uitbuitingssituatie, iemand in de prostitutie brengen dan wel gebruikmakend van een uitbuitingssituatie enige handeling ondernemen met het oogmerk iemand in de prostitutie te brengen. Onder de toepassing van het nu voorgestelde artikel 250ter Sr. zullen bovendien ook diegenen vallen die gebruik makend van een uitbuitingssituatie enige handeling ondernemen waarvan zij weten

²⁷⁷ Kamerstukken II 1988/89, 21027, 3, p. 4.

of redelijkerwijs moeten vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt [cursivering: LE].²⁷⁸

Anders dan bij de andere dwangmiddelen – zoals (dreiging met) geweld of misleiding – lijkt het misbruik hier dus geen nader handelen van de verdachte te vergen: het ertoe brengen in deze omstandigheden ‘is’ het *gebruiken* en daarmee *misbruiken* van iemands uitbuitingssituatie.²⁷⁹ Jaren later zou het UNODC, dat vanuit de VN de implementatie van het nog te bespreken Palermo Protocol monitort, met een verhelderend onderscheid komen tussen *reeds bestaande* (‘pre-existing’) en *gecreëerde* (created) overwichtsituaties.²⁸⁰ De minister had in 1990 met het misbruik van overwicht vooral het oog op het gebruik van de reeds bestaande overwichtsituaties. Daarvan zou door een dader ook zonder verder handelen actief gebruik kunnen worden gemaakt indien hij althans de overige delictsbestanddelen vervult met de wetenschap van de verhoudingen die het feitelijk overwicht constitueren, i.e. het tot prostitutie brengen van de ander.²⁸¹ Met het synoniem ‘uitbuitingssituatie’ lijkt de minister vooral op die omstandigheden te hebben gedoeld, en minder op het eigenlijke *misbruik* daarvan: hij wijst daarmee de positie aan waarin iemand kwetsbaar is om slachtoffer van mensenhandel te worden.²⁸² Het *gebruik* van die situatie, die dus een uitbuitingssituatie ‘heet’, geschiedt door het, ondanks zijn wetenschap daaromtrent, de ander toch tot prostitutie te brengen. En dat gebruik is dus tegelijk het misbruik.

In het eerste lid is ook nog een tweede variant van de mensenhandelgedraging opgenomen. Naast het tot prostitutie brengen door dwang ziet dit onderdeel van de regeling namelijk ook op degene die onder bepaalde omstandigheden – het artikel verwijst hier terug naar de dwangmiddelen – enige handeling onderneemt waarbij hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt. In de memorie van toelichting licht de minister toe dat daardoor niet alleen het (concrete) brengen in de prostitutie strafbaar is, ‘[...] maar ook elke handeling die er toe leidt dat het

278 *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3, p. 4.

279 Het zij opgemerkt dat de hier aangehaalde passage wederom niet uitblinkt in helderheid. Zo lijkt het erop alsof het gebruikmaken van een uitbuitingssituatie een aparte handeling vergt los van het brengen tot prostitutie. Toch is zulks niet aannemelijk; veeleer lijkt de wetgever hier bedoeld te hebben dat degene die iemand tot prostitutie brengt strafbaar is als mensenhandelaar indien hij op de hoogte is van zijn overwicht op de prostituee: het ‘brengen tot’ is hier dan bestanddeel, maar belichaamt in wezen ook het ‘gebruik’ dat de dader maakt van een bestaande uitbuitingssituatie.

280 Overigens ten aanzien van het later geïntroduceerde dwangmiddel ‘misbruik van een kwetsbare positie’. UNODC 2013, p. 3.

281 De Hoge Raad zou in 2002 met een, gelet op de voornoemde achtergrond, goed te begrijpen uitleg langs deze lijnen komen. HR 5 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD5235, NJ 2002/546.

282 Zie Nationaal Rapporteur 2012, p. 77-78. De auteur dezes heeft aan deze publicatie meegewerkt.

slachtoffer in de prostitutie belandt [...].²⁸³ Het tweede deel van het eerste lid is dus formeler van karakter in die zin dat iemand nog niet in de prostitutie hoeft te zijn belandt. Zoals te zien, is door de minister ook een culpoos bestanddeel opgenomen: niet alleen degene die *weet* dat de ander door zijn handeling in de prostitutie belandt, is strafbaar als mensenhandelaar, maar ook degene die zulks redelijkerwijs moet vermoeden. In de memorie van antwoord expliciteert de minister dat de *culpa* hier ziet op het gevolg van de handeling (het redelijk vermoeden dat de ander in de prostitutie belandt). In het aanwenden van de dwangmiddelen, ook bij deze variant een vereiste, ligt opzet besloten, ook indien ten aanzien van het gevolg van een handeling onder die omstandigheden slechts *culpa* aangetoond kan worden. De strafwaardigheid wordt ook hier dus gekenmerkt door het gebruik van een uitbuitingssituatie. Vandaar ook dat de minister voor beide gedragingen uitgaat van eenzelfde strafbedreiging.²⁸⁴

De mensenhandelmodaliteit in artikel 250ter lid 2 (nieuw)

Tot dusver is nog geen aandacht uitgegaan naar de andere zelfstandige gedraging die in artikel 250ter (nieuw) is opgenomen, namelijk in het tweede lid. Daarin wordt strafbaar gesteld degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon tot prostitutie te brengen. Het gaat hier om de direct uit het Verdrag van 1933 voortvloeiende verplichting ook de 'internationale vrouwenhandel'²⁸⁵ strafbaar te stellen, zelfs als die geschiedt met goedvinden van de vrouw. Later wordt de redactie van deze mensenhandelmodaliteit nog aangepast om het grensoverschrijdende aspect te benadrukken.²⁸⁶ De delictsomschrijving luidt dan:

Degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land in de prostitutie te brengen.²⁸⁷

De minister licht in de memorie van toelichting toe dat de strafbaarheid van deze gedraging niet afhangt van de aanwezigheid van dwang of ongeoorloofde beïnvloeding.²⁸⁸ Het aanwerven van vrouwen in het buitenland met het

283 *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3, p. 7 (memorie van toelichting). Volgens de minister kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan degene die bemiddelt voor werkzaamheden aan de bar in bepaalde inrichtingen, als animeermeisje of striptease-danseres. *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 6 (memorie van antwoord).

284 *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 6 (memorie van antwoord).

285 De terminologie is ontleend aan de minister, die spreekt van 'internationale handel'. *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 12 (memorie van antwoord).

286 Door invoeging van het bestanddeel 'in een ander land'. *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 6, p. 1 (nota van wijziging).

287 *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 6 (nota van wijziging).

288 *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3, p. 9 (memorie van toelichting); *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 12 (memorie van antwoord).

oogmerk hen hier in de prostitutie te brengen, acht hij zonder meer onaanvaardbaar.²⁸⁹ Onder het in 1989 vigerende artikel 250ter Sr, dat dus zijn oorsprong had in de wetgeving van 1911, had deze gedraging steeds naadloos gepast, zijnde enige daad die ertoe strekt een vrouw aan de prostitutie over te leveren.²⁹⁰ Maar het voorstel deze gedraging in een aparte, zelfstandige bepaling op te nemen, frappeert natuurlijk wel nu de minister het zelfbeschikingsrecht bij het optuigen van de nieuwe wetgeving juist een centrale plaats had toebedeeld, onder meer resulterende in een belangrijke plek voor de dwangmiddelen in lid 1.²⁹¹ In de parlementaire stukken geeft de minister bovendien aan dat de bepaling een 'beperkte betekenis' heeft, aangezien de gedraging volgens hem moeilijk zal zijn aan te tonen.²⁹² Meer verwacht hij wat dit betreft van het eerste lid, omdat daarin niet alleen het aanwerven, medenemen en ontvoeren is opgenomen, maar in wezen

'[...] allerlei handelingen, ondernomen onder aanwending van ongeoorloofde middelen, waardoor een ander tot prostitutie wordt gebracht of kan worden gebracht'.²⁹³

Het is opvallend hoe de minister het toepassingsbereik van lid 1, waarin dwangmiddelen een bestanddeel vormen, ruimer lijkt te achten dan dat van lid 2, waarin die middelen juist niet zijn opgenomen, temeer daar ook de handelingen in lid 2 ruim zijn geformuleerd. Cryptisch wordt het helemaal als de minister na de voornoemde overwegingen nog eens herhaalt dat met

'[...] deze ruime omschrijving van gedragingen die als mensenhandel worden gekwalificeerd, [...] naar hedendaagse maatschappelijke opvattingen niet verenigbaar [is] het geheel afzien van de wil van de zich prostituerende'.²⁹⁴

Maar doelt de minister hier nu uitsluitend op het eerste of ook op het tweede lid? Haveman merkt terecht op dat de juiste interpretatie toch lijkt te zijn dat

289 *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 2 (memorie van antwoord).

290 *Handelingen II* 1910/11, 28, p. 1577. Zie ook HR 11 maart 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC1906, NJ 1986/737.

291 Later, tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel, leidt dit nog tot vragen van de zijde van de VVD- en GroenLinks-fracties. Tweede Kamerlid Rempt-Halmmans de Jongh (VVD) merkt op: 'Aangezien volgens de toelichting zelfs de eventuele vrijwilligheid van welke buitenlandse prostituée dan ook geen gewicht in de schaal legt, is de vraag gerechtvaardigd waarom de minister vrijwilligheid nog als een van de kernpunten ziet. Of geldt dat slechts voor Nederlanders? In ieder geval is het verbod van werving en selectie in het buitenland handig voor het openbaar ministerie. Voor die categorie behoeft de mensenhandel niet meer bewezen te worden. Het is per definitie mensenhandel'. Zie ook Haveman 1998, p. 213.

292 *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3, p. 9 (memorie van toelichting).

293 *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 12 (memorie van antwoord).

294 Geheel terecht merkt Haveman over deze passage op dat die een rookgordijn opwerpt. Haveman 1998, p. 206.

bij grensoverschrijding van een algeheel verbod sprake is, ook als geen geweld, misbruik of misleiding zijn gebruikt.²⁹⁵ Latere overwegingen van de minister wijzen daar ook op. Zo spreekt de bewindsman in reactie op vragen van de VVD-fractie van een ‘absoluut verbod’ op het aanwerven, medenemen of ontvoeren van een persoon met het oogmerk deze in een ander land in de prostitutie te brengen en lijkt hij zich, ter verdediging van het strafbaar stellen daarvan, te verschuilen achter de uit 1933 stammende en ‘[...] voor Nederland geldende internationale verplichting’.²⁹⁶

Lid 2 zou in het verdere verloop van het wetsvoorstel 21027 een terugkerend onderwerp van debat blijven, in de eerste plaats vanwege het ontbreken van een dwangvereiste en de verhouding daarvan met het uitgangspunt van zelfbeschikking. Tevens om de reden dat hier in wezen een uitzonderingspositie werd gecreëerd voor mensenhandel ten aanzien van buitenlandse vrouwen. Alink en Wiarda hebben de strafbaarstelling in lid 2 terecht wel een ‘vreemde eend in de bijt van de strafbaarstelling van mensenhandel’ genoemd.²⁹⁷ De minister spreekt over de in lid 1 opgenomen modaliteit in termen van een primaire strafbaarstelling en beschouwt lid 2 dus kennelijk als een secundaire. En hoewel de minister in de Tweede Kamer vooral het verplichte karakter van het strafbaar stellen van lid 2 benadrukt, komt hij na een nieuwe vragenreeks in de Eerste Kamer uiteindelijk tot de slotsom dat het gaat om een delictomschrijving met een

‘[...] nuttige aanvullende betekenis naast de overige strafbepalingen in dit artikellid. Wanneer de in het eerste onderdeel genoemde strafbare feiten moeilijk bewezen kunnen worden, kan strafrechtelijk optreden tegen vrouwenhandel subsidiair worden gegrond op het tweede onderdeel’.²⁹⁸

Anders dan eerder dus, toen de minister juist van mening was dat het eerste lid ruimere mogelijkheden tot strafvervolgning zou bieden.

De mensenhandelmodaliteit in artikel 250ter lid 3 (nieuw)

Daartoe aangespoord door de CDA-fractie, stelt Korthals Altes bij nota van wijziging voor een aparte, op minderjarigen toegesneden strafbepaling in het leven te roepen waarin wordt strafbaar gesteld.²⁹⁹

²⁹⁵ Haveman spreekt in dit verband over een ongeclausuleerde strafbaarstelling van mensenhandel, in het bijzonder met het oog op de werving van buitenlandse vrouwen. Haveman 1998, p. 205-206.

²⁹⁶ *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 8, p. 2 (nota naar aanleiding van het eindverslag).

²⁹⁷ Alink & Wiarda 2010, p. 193.

²⁹⁸ *Kamerstukken I* 1992/93, 21027, 54, p. 4.

²⁹⁹ *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 6 (nota van wijziging).

degene die een ander tot prostitutie brengt, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander daardoor in de prostitutie belandt, indien die ander minderjarig is.

De minister is van mening dat een minderjarige over het algemeen te weinig inzicht en ervaring heeft om de gevolgen te kunnen overzien van de keuze om in de prostitutie te werken. Onder de leeftijd van 18 jaar kan volgens hem dan ook niet worden gesproken van een vrijwillige keuze voor de prostitutie, waardoor het tot prostitutie brengen in deze gevallen 'zonder meer' als mensenhandel moet worden aangemerkt: 'De wil van de betrokkene [minderjarige, LE] is niet relevant'.³⁰⁰ Ook overweegt de minister dat '[...] in het algemeen aan de exploitatie van prostitutie van minderjarigen misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht inherent is'.³⁰¹

Artikel 250ter treedt uiteindelijk in werking op 1 februari 1994 en luidt dan als volgt:

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt gestraft hetzij met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren en geldboete van de vijfde categorie, hetzij met één van deze straffen:

1°. degene die een ander door geweld of een andere feitelijke of door bedreiging met geweld of een andere feitelijke dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding tot prostitutie brengt, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander daardoor in de prostitutie belandt;

2°. degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land in de prostitutie te brengen;

3°. degene die een ander tot prostitutie brengt, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander daardoor in de prostitutie belandt, indien die ander minderjarig is.

2. Hetzij met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren en geldboete van de vijfde categorie, hetzij met één van deze straffen wordt gestraft:

1°. mensenhandel door twee of meer verenigde personen;

2°. mensenhandel ten aanzien van een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;

3°. mensenhandel, indien geweld of een andere feitelijke als bedoeld in het eerste lid, zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.

Mensenhandel door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, onder 2° en 3°, wordt gestraft hetzij met gevangenisstraf

300 *Kamerstukken II 1990/91, 21027, 5, p. 11* (memorie van antwoord).

301 *Kamerstukken II 1990/91, 21027, 8, p. 2* (nota naar aanleiding van het eindverslag).

van ten hoogste tien jaren en geldboete van de vijfde categorie, hetzij met één van deze straffen.

3.3.3.3 De opheffing van het bordeelverbod: eerst niet, daarna wel

Hoewel artikel 250ter op 1 februari 1994 in werking zou treden, gold dat niet voor artikel 250bis, hoewel dat dus wel gezamenlijk met artikel 250ter was behandeld. Zoals in paragraaf 3.3.3.1 ter sprake kwam, was consensus over de vorm waarin tot opheffing van het souteneurs- en bordeelverbod zou moeten worden gekomen veel minder vanzelfsprekend. Een bij tweede nota van wijziging voorgestelde aanpassing door de inmiddels aangetreden minister van Justitie Hirsch Ballin voorzag het wetsvoorstel, en het debat daarover, van een geheel nieuwe dimensie die uiteindelijk zou leiden tot de intrekking van het wetsvoorstel.

In die nota van wijziging had de bewindsman voorgesteld om naast, kort gezegd, de bevoordeling door dwang ook het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van prostitutie strafbaar te maken indien in de gemeente waar zulks zou plaatsvinden de prostitutie zou zijn verboden of daarbij zou worden gehandeld in strijd met de betreffende, door de gemeente bepaalde vergunningsvoorwaarden.³⁰² Ook had de minister in een voorgesteld artikel 250bis, eerste lid, sub 3 apart opgenomen dat ook diegene strafbaar zou zijn die personen in de prostitutie laat werken die een tewerkstellingsvergunning nodig hebben in de zin van de toenmalige Wet arbeid buitenlandse werknemers.³⁰³ De discussie zou nu in sterke mate bepaald worden door de uitzonderingspositie voor buitenlandse personen en het gegeven dat voor het bepalen van strafbaarheid op grond van artikel 250bis gemeenten een doorslaggevende stem zouden krijgen³⁰⁴; immers zou de situatie ontstaan

‘[...] dat exploitatie van prostitutie in de ene gemeente een misdrijf is, terwijl het in de andere gemeente is toegestaan en zelfs door haar ter hand kan worden genomen’.³⁰⁵

In het licht van artikel 107 Gw, waarin het zogeheten codificatieartikel is neergelegd, werd deze vorm van ‘territoriale differentiatie’ door veel Eerste Kamerleden als onwenselijk gezien.³⁰⁶ De minister zag dat anders en zou – zoals hij later zou zeggen – de opheffing van het bordeelverbod onverdedig-

302 *Kamerstukken II* 1991/92, 21027, 10 (tweede nota van wijziging). Met de introductie van de termen ‘teweegbrengen’ en ‘bevorderen’ sluit de minister dus weer aan bij de terminologie die in het oorspronkelijke artikel 250bis Sr vindbaar is.

303 De tegenwoordige Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

304 Alink & Wiarda 2010, p. 195.

305 Haveman, *NJB* 1993, p. 631.

306 Haveman, *NJB* 1993, p. 630-631.

baar vinden zonder de door hem voorgestelde wijzigingen.³⁰⁷ Omdat een meerderheid in de Eerste Kamer daarmee uiteindelijk niet instemt, trekt hij het voorstel daadwerkelijk in.³⁰⁸

Met het intrekken van het wetsvoorstel 18202 is de wijziging van artikel 250bis en die van artikel 432 sub 3 Sr van de baan: de strafbaarstellingen daarin – van de ‘bordeelhouder’ en de ‘souteneur’ – blijven onverkort bestaan, en dit zou tevens inhouden dat gemeenten niet de ruimte zouden krijgen om formeel prostitutiebeleid te kunnen voeren. De onwenselijkheid hiervan heeft ervoor gezorgd dat het niet lang heeft geduurd vooraleer de opheffing van het bordeelverbod voor de tweede maal ter hand zou worden genomen, ditmaal door de inmiddels aangetreden minister van Justitie Sorgdrager (D66).³⁰⁹ Opnieuw was de inzet tot een moderne strafrechtelijke regeling omtrent de exploitatie van prostitutie te komen, die aansluiting zou zoeken bij het in de praktijk geldende gedoogbeleid. En waar bij de eerdere behandeling van de wetsvoorstellen 18202 en 21027 de samenhang tussen mensenhandel en ongeoorloofde soutenage c.q. exploitatie – de bevoordeling door dwang – al duidelijk zichtbaar was geworden, trekt Sorgdrager die lijn nu door met een voorstel waarin mensenhandelgedraging en de bevoordeling door dwang naast elkaar zijn gezet. De voorgestelde wettekst luidt voor zover hier relevant:

Artikel 250a (nieuw)

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:

1°. degene die een ander door geweld of een andere feitelijke of door bedreiging met geweld of een andere feitelijke dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt;

2°. degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling;

3°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs

³⁰⁷ *Kamerstukken I 1993/94, 18202, 127, p. 2.*

³⁰⁸ Bij brief van 16 november 1993. *Kamerstukken I 1993/94, 18202, 127.*

³⁰⁹ In een motie die al snel na het intrekken van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 432 sub 3 en 250bis Sr door enkele Eerste Kamerleden was ingediend, was de regering reeds verzocht wetgeving in voorbereiding te nemen die tot rechtstreekse regulering van de exploitatie van prostitutie zou moeten kunnen leiden. *Kamerstukken I 1993/94, 18202 en 21027, 127a.*

moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander minderjarig is;

4°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich onder de onder 1° genoemde omstandigheden beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen;

5°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, indien die ander minderjarig is.

De subleden 1 tot en met 3 van lid 1 betreffen in subtiel gewijzigde vorm de gedragingen die sinds 1994 in artikel 250ter lid 1 Sr waren opgenomen. Subtiel omdat het nu niet meer gaat om het door een dwangmiddel brengen van iemand in de prostitutie, maar om het door een dwangmiddel iemand dwingen dan wel bewegen zich daarvoor beschikbaar te stellen. Het daadwerkelijk werken is hier niet vereist, voldoende is dat iemand zich voor prostitutie beschikbaar heeft gesteld.

Subleden 4 en 5 zijn nieuw en zien op het opzettelijk voordeel trekken uit de prostitutie van *i)* ofwel een meerderjarige, waarbij geldt dat de ‘voordeel-trekker’ wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat de prostituee zich door dwang tot het werk in de prostitutie heeft beschikbaar gesteld, *ii)* ofwel een minderjarige, waarbij verder geen vereisten worden gesteld. Deze gedragingen worden door de minister de ‘ongeoorloofde vormen van exploitatie van prostitutie’ genoemd. Net als in de eerdere voorstellen van Korthals Altes om artikel 250bis Sr te herzien, is de betekenis van exploitatie van prostitutie in dit voorstel veranderd. Waar in het oorspronkelijke artikel 250bis Sr uit 1911 de exploitatiehandeling zag op het beroepsmatig teweegbrengen dan wel bevorderen van ontucht,³¹⁰ is het zwaartepunt nu verlegd naar het voordeeltrekken uit de gedwongen prostitutie. Wat evenwel een groot verschil is met het wetsvoorstel van Korthals Altes is dat het bij sublid 4 niet gaat om de bevoordeling *door* dwang, maar om de bevoordeling uit gedwongen prostitutie (ofwel: de bevoordeling *uit* dwang). Het dwangbestanddeel ziet niet op het voordeeltrekken. Het gaat erom dat voordeel wordt getrokken uit prostitutie waarvoor een ander zich door gebruikmaking van dwangmiddelen heeft beschikbaar gesteld. Anders gezegd: subleden 4 en 5 stellen het voordeeltrekken uit mensenhandel strafbaar.

In artikel 250a Sr wordt evident dat de gedraging mensenhandel en wat de minister dus de ongeoorloofde exploitatie van prostitutie noemt met elkaar zijn verweven. Zelfs is het zo dat de minister zo nu en dan moeite heeft met het onderscheiden van beide; Haveman heeft in dit verband opgemerkt dat het onderscheid in het wetsvoorstel ‘in de mist verdwenen is’.³¹¹ Een aantal

310 Het gaat hier om een zakelijke weergave van de gedraging die in het oorspronkelijke artikel 250bis Sr is strafbaar gesteld.

311 Haveman 1998, p. 241.

jaar eerder had ook de Hoge Raad daaraan een bijdrage geleverd, door in een arrest te overwegen dat, naast het brengen in de prostitutie, artikel 250ter Sr ook ziet op

‘[...] iedere gedraging gericht tegen een vrouw die zich vrijwillig heeft verbonden tot prostitutie, ertoe strekkende haar te belemmeren in haar vrijheid met prostitutie op te houden’.³¹²

Door deze overweging waren zowel het door dwang *brengen* als het door dwang *houden* onder de vigore van artikel 250ter Sr gebracht, en waren mensenhandelgedraging en verboden exploitatie verstrengeld geraakt. Zulks leidde onder meer het College van Procureurs-Generaal als de Raad van State ertoe de vraag te stellen waarom aparte voordeeltrekkersbepalingen nog nodig waren. Volgens de minister daar ‘[...] het niet volstrekt zeker is of met behulp van deelnemingsconstructies in voldoende mate effectief kan worden opgetreden tegen achtergrondaders [...]’.³¹³ Kennelijk beschouwt de minister de mensenhandelgedragingen in artikel 250a als de grondmisdriven, en voorzagen de voordeeltrekkersbepalingen slechts in de articulatie van de strafbaarheid van enige personen ‘om’ die mensenhandel ‘heen’ (dat zijn dan de achtergrondaders). Ofwel: met subleden 4 en 5 heeft de wetgever duidelijk een andere normadressaat op het oog dan de mensenhandelaar.

Overigens vervalt de kwalificatie ‘mensenhandel’ in artikel 250a Sr, vermoedelijk omdat de minister toch zoveel mogelijk een onderscheid heeft willen behouden tussen handel enerzijds en exploitatie anderzijds. Toch komt dit in de wetsgeschiedenis nauwelijks uit de verf en worden zelfs soms verwarrende passages opgenomen:

‘Kern van het voorgestelde artikel 250a is de bestrijding van vormen van exploitatie van prostitutie waarbij personen zich onvrijwillig prostitueren en waarbij minderjarigen zijn betrokken. De bepaling richt zich tegen personen die personen tegen hun zin of minderjarigen in de prostitutie brengen of houden, en tegen degenen die voordeel trekken uit die prostitutie.’

Hier lijkt mensenhandel als een vorm van exploitatie te worden gezien, terwijl net al bleek dat subleden 4 en 5 vanuit dogmatisch oogpunt veeleer als vormen van deelneming aan mensenhandel moeten worden beschouwd. Overigens komt Korthals, die vanaf 1998 minister van Justitie zou worden, in een later stadium van het wetgevingsproces tot het inzicht dat, juist vanwege het afhankelijke karakter van de bevoordelingsbepalingen in sublid 4 en 5, het wenselijk is in artikel 250a lid 1 een aparte bepaling op te nemen die ziet op de bevoordeling uit prostitutie door dwang, dus zonder dat die prostitutie

312 HR 19 mei 1992, ECLI:NL:HR:1992:AD1669, NJ 1992/716.

313 *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, 3, p. 9 (memorie van toelichting).

met een vorm van onvrijwilligheid gepaard hoeft te gaan.³¹⁴ Daarmee wordt het oude voorstel van Korthals Altes dus nieuw leven ingeblazen, keert de souteneursgedraging in wezen in een nieuwe hoedanigheid in artikel 250a terug en wordt dus een onderscheid aangebracht tussen de bevoordeling uit mensenhandel en de gedwongen bevoordeling uit prostitutie. De gedraging komt uiteindelijk via een nota van wijziging terecht in een toegevoegd sublid 6³¹⁵:

degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging van 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 met een derde te bevoordelen.

Naast de bijzondere verhouding tussen de nieuwe subleden 4 en 5 en subleden 1 en 3 en het nieuwe sublid 6, wordt tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 25437 wederom gedebatteerd over de houdbaarheid van de strafbaarstelling van de in sublid 2 opgenomen gedraging. Opnieuw staat de vraag centraal of de strafbaarstelling van de daarin vervatte gedraging niet haaks staat op het uitgangspunt van zelfbeschikking. Tweede Kamerlid Halsema (GroenLinks) dient zelfs een amendement in om voorafgaand aan de in sublid 2 genoemde werkwoorden (aanwerven, medenemen en ontvoeren) een bestanddeel 'bedrieglijk' in te voegen, waardoor het dwangmiddel 'misleiding' in feite onderdeel van dit sublid zou gaan uitmaken.³¹⁶ In een brief laat de minister weten daar geen heil in te zien. Opnieuw staat in zijn overweging de onwenselijkheid centraal van het opzeggen van het Verdrag uit 1933. Dat zou volgens hem een verkeerd signaal zijn in de strijd tegen mensenhandel. De inconsistentie met de andere bepalingen in artikel 250a neemt hij voor lief; volgens hem is dit verschil 'in het licht van de bestrijding van mensenhandel' verantwoord.³¹⁷ Het amendement kan overigens op weinig steun rekenen; op GroenLinks na wordt het niet gesteund.³¹⁸

Het wetsvoorstel tot opheffing van artikel 250bis Sr wordt uiteindelijk aangenomen in beide Kamers.³¹⁹ Op 1 oktober 2000 treedt de wet in werking. Artikel 250a Sr luidt dan:

314 Alink & Wiarda 2010, p. 198-199.

315 *Kamerstukken II 1997/98, 25437, 5-6* (nota naar aanleiding van het verslag en nota van wijziging).

316 *Kamerstukken II 1998/99, 25437, 15*.

317 *Kamerstukken II 1998/99, 25437, 17, p. 4*.

318 *Handelingen II 1998/99, 46, p. 3179*.

319 *Handelingen II 1998/99, 46, p. 3179-3180. Handelingen I 1999/00, 26 oktober 1999, 2, p. 29*.

Artikel 250a Sr

Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie 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 feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt;

2°. degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling;

3°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander minderjarig is;

4°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich onder de onder 1° genoemde omstandigheden beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen;

5°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, indien die ander minderjarig is;

6°. 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 feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen met een derde te bevoordelen.

De schuldige wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:

1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;

2°. de minderjarige de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;

3°. geweld of een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.

De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, onder 2° en 3°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

3.3.3.4 Resumé

In het voorgaande is aan de orde gekomen hoe het veranderende denken over de zeden in het algemeen en de rol van het strafrecht bij de beheersing daarvan in de jaren zestig en zeventig in het bijzonder, uitmondt in concrete voorstellen om de strafwetgeving ter zake aan te passen. De ‘seksuele revolutie’, een term

waarmee de voornoemde ontwikkelingen gemakshalve gebundeld kunnen worden, zou in grote mate de genese van de strafbaarstelling van vrouwenhandel bepalen vanaf ongeveer de jaren zeventig tot het eind van de twintigste eeuw. Die genese is niet het verhaal van de strafwetgever alleen. Juist het Openbaar Ministerie zou een bepalende invloed uitoefenen op de betekenis van de strafbaarstelling van vrouwenhandel. Die invloed deed zich voor in de vorm van een op de gewijzigde maatschappelijke opvattingen afgestemd strafrechtelijk beleid, waarbij het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee tot uitgangspunt werd genomen. Niet het beschermen van de zeden was uitgangspunt van het vervolgingsbeleid van het OM, maar het beschermen van de persoonlijke vrijheid van de prostituee: alleen indien de prostituee door gebruikmaking van enigerlei vorm van dwang tot prostitutie werd gebracht, zou sprake zijn van een vorm van vrouwenhandel die voor vervolging in aanmerking komt. De operatie om tot een gewijzigd artikel 250ter Sr te komen, liep parallel aan het proces waarin het OM-beleid steeds meer aan de oppervlakte begon te geraken en de minister spreekt in dit verband dan ook in termen van 'codificatie van bestaand recht'.³²⁰ In de gewijzigde delictsomschrijving was dwang een centraal onderdeel geworden, overigens in precies dezelfde vorm als de door het OM ontwikkelde doctrine, waarin alleen nog zou worden vervolgd degene die een ander door geweld of door een andere feitelijke of door bedreiging of een andere feitelijke dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding tot prostitutie brengt dan wel onder de voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij redelijkerwijs moet vermoeden dat de ander daardoor in de prostitutie belandt.

De strekking van de gedraging die in 1994 in een nieuw artikel 250ter zou worden strafbaar gesteld ziet op het tot prostitutie brengen van een ander, terwijl de vrijwilligheid door het bestaan van enig dwangmiddel beschadigd is. Voor de strafwetgever van 1911 deed de dwang er niet toe: elke handeling met het oogmerk een vrouw aan de prostitutie over te leveren, was strafbaar als vrouwenhandel. Het formele karakter van dit delict kwam eerder ter sprake. Het accent ligt op de gedraging, ongeacht het gevolg, hoezeer ook de gedraging ingevolge het oogmerkbestanddeel een specifieke gerichtheid moet hebben.³²¹ Er hoeft geen gevolg bewezen te worden, *ergo*: het overleveren aan de prostitutie hoeft niet al plaats te hebben gevonden. De mensenhandelgedraging in artikel 250ter Sr, dat in 1994 in werking trad en in iets gewijzigde vorm tot 2005 dienst zou blijven doen in artikel 250a Sr, is anders geconstrueerd. Dat is reeds zichtbaar door het ontbreken van het oogmerkbestanddeel. Toegesneden op de *dolus*-variant in lid 1 wordt een tot prostitutie brengen door dwang gevergd. Onder 'tot prostitutie brengen' wordt verstaan het

320 *Kamerstukken II* 1988/89, 21027, 3, p. 3, p. 6. Vgl. ook *Kamerstukken II* 1990/91, 21027, 5, p. 6.

321 Van Hattum 1953, p. 160-161; Kelk/De Jong 2016, p. 60-61.

feitelijk iemand er toe brengen zich beschikbaar te stellen tot het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met derden.³²² Opgemerkt zij dat ook hier het daadwerkelijk werken in de prostitutie nog niet hoeft te hebben plaatsgevonden om te spreken van het voltooide delict mensenhandel, het gaat 'slechts' om een beschikbaar stellen. Toch zien we hier dat de gedraging in potentie dichterbij de daadwerkelijke werkzaamheden ligt dan een handeling met overleveringsoogmerk. Voor de voltooiing van het in artikel 250ter, eerste lid, strafbaar gestelde delict moet ofwel sprake zijn van het tot prostitutie brengen ofwel een weten of redelijkerwijs moeten vermoeden dat iemand door het verrichten van een bepaalde handeling in de prostitutie belandt. Nu heeft deze laatste gedraging, de *culpa*-variant, een formeler karakter, aangezien het gaat om een gedraging zonder dat hoeft komen vast te staan dat iemand ook daadwerkelijk in de prostitutie belandt. De *dolus*-variant evenwel kan veeleer als een materieel omschreven delict worden begrepen in die zin dat veel meer dan in de vrouwenhandelgedraging van 1911 een gevolg centraal staat, namelijk dat de ander ook daadwerkelijk, door dwang, zich beschikbaar heeft gesteld. Het valt op, en vandaar dat er hier ook wat uitvoeriger bij wordt stilgestaan, hoe de gedaante van de mensenhandelgedraging door de ontwikkelingen in de jaren zestig en zeventig is veranderd en als het ware een 'beweging naar achteren' heeft gemaakt, i.e. 'dichter' op het einddoel is gaan kleven. Niet het proces, dat aan het begin van de twintigste eeuw nog zo dominant op de voorgrond trad – het gehele voorstadium om bordelen van 'aanwas' te voorzien – staat nog langer centraal, maar vooral de manier waarop iemand in meer directe zin tot werken in de prostitutie wordt gemaand. De strafbare gedraging 'mensenhandel' verliest daardoor haar formele karakter en gaat in sterke mate lijken op de gedraging die vanaf 1 januari 1912 in artikel 250bis Sr had gestaan; daarin was degene strafbaar gesteld die beroepsmatig ontucht teweegbrengt dan wel bevordert. De vermenging van handel en exploitatie is ook terug te zien in de in 1997 ingezette wetgevingsoperatie om alsnog tot de opheffing van het bordeelverbod te komen. In de voorgestelde wetswijziging worden de voordeeltrekkersbepalingen neergezet als deelnemingsbepalingen van de mensenhandelgedraging, met uitzondering van lid 1 sublid 6 overigens, waarin in gewijzigde vorm de strafbaarstelling van souteneurschap is opgenomen.

Naast het veranderende karakter van de mensenhandelgedraging is ook sprake van een verschuiving van de met mensenhandel gemoeide rechtsbelangen. Cleiren en Ten Voorde hebben in dit verband ook wel gesproken over 'rechtsbelangen in beweging'.³²³ De wetgevingsoperatie die uitmondde in het gewijzigde artikel 250ter Sr markeerde deze beweging, door bij het strafrechtelijk optreden ter zake de zelfbeschikking van prostituees tot uitgangspunt te nemen. Pas indien het tot prostitutie brengen gepaard gaat met dwang is

322 *Kamerstukken II 1988/89, 21027, 3, p. 8* (memorie van toelichting).

323 Cleiren & Ten Voorde 2016.

strafrechtelijke interventie gegeven (bij meerderjarigen). Eenzelfde doctrine was ook (en eerder) zichtbaar bij de wetgeving omtrent de souteneur en de exploitant. Hoewel de wilsonvrijheid bij de nieuw tot stand gebrachte wetgeving de centrale plaats inneemt, is het wetsartikel waarin mensenhandel zou worden opgenomen – eerst in artikel 250ter, daarna in artikel 250a Sr – overigens nooit van plek veranderd. Het is in beide artikelen steeds ‘misdrijf tegen de zeden’ gebleven, hoezeer ook de uitgangspunten omtrent de inzet van het strafrecht waren gewijzigd en hoezeer ook de zelfbeschikking start- en eindpunt van denken was.

Eén belangrijke kanttekening op het uitgangspunt van zelfbeschikking is de in artikel 250a, eerste lid, sub 2 opgenomen gedraging, waarvan de strafbaarstelling voortvloeit uit het Verdrag uit 1933. Ontegenzeggelijk druist de strafbaarstelling van deze gedraging in tegen de gemoderniseerde grondgedachten van het Nederlands prostitutiebeleid en de uitgangspunten die zijn aangehouden bij het wijzigen van de strafwetgeving over mensenhandel. Het wordt in de wetsgeschiedenis duidelijk dat de wetgever zich bewust is geweest van deze inconsistentie, maar tegelijkertijd voor het wegnemen daarvan niet een internationaal verdrag heeft willen opzeggen. Daarmee zou Nederland internationaal een verkeerd signaal afgeven; de inconsistentie in artikel 250a Sr is volgens de minister bovendien verantwoord ‘in het licht van de bestrijding van mensenhandel’.³²⁴

Na deze uitgebreide bespreking van deze specifieke periode uit de geschiedenis van de mensenhandelbepaling in Nederland is het tijd de bakens te verzetten naar het internationale niveau. Ook op dit niveau was in de jaren negentig opnieuw aandacht ontstaan voor het thema van de mensenhandel. Die mondde onder meer uit tot de poging van de Verenigde Naties om een nieuw, en specifiek op de mensenhandel gericht rechtsdocument te ontwikkelen. Dit proces, en wat daarop volgde, vormt het onderwerp van de volgende paragraaf.

3.4 VERDERE INTERNATIONALISERING VAN HET MENSENHANDELTHEMA (2000-HEDEN)

De betrokkenheid van de Verenigde Naties met het mensenhandelthema kende al een langere geschiedenis, zoals hierboven al duidelijk is geworden, maar na het in paragraaf 3.3.1 besproken Verdrag van 1949 waren geen rechtsdocumenten meer tot stand gekomen. De hernieuwde aandacht, die zich in de loop van de jaren negentig ontwikkelde, kan vooral in de sleutel worden geplaatst van de vanaf die tijd steeds nadrukkelijker geworden wens om op VN-niveau tot een omvattend verdrag inzake de bestrijding van de georganiseerde crimi-

³²⁴ *Kamerstukken II 1998/99, 25437, 17, p. 4.*

naliteit te komen. Parallel daaraan was sprake van een groeiende behoefte om de mensenhandelproblematiek op internationaal niveau, naast het mensenrechtelijk, ook vanuit een strafrechtelijk perspectief te benaderen.³²⁵

De kiem daarvoor werd reeds in de jaren zeventig en tachtig gelegd, waarin de VN al meer congressen over georganiseerde criminaliteit hadden georganiseerd. In 1994 komt het uiteindelijk tot een grote conferentie in Napels, waaruit een door de Algemene Vergadering aangenomen resolutie voortvloeit waarin de noodzaak wordt onderstreept van

‘[...] strengthened and improved international cooperation at all levels and for more effective technical cooperation to assist States in their fight against organized transnational crime’.³²⁶

‘Napels’ wordt gevolgd door meer bijeenkomsten, met verschillende formele statuten.³²⁷ Uiteindelijk leidden die tot een resolutie die de grondslag zou vormen voor de onderhandelingen over een ‘comprehensive international convention against transnational organized crime’.³²⁸ Daarin was ook de wens opgenomen voor bepaalde fenomenen tot aparte internationale instrumenten te komen, waaronder de ‘illicit manufacturing of and trafficking in firearms, illegal trafficking in and transporting of migrants, including by sea’ en de ‘trafficking in women and children’.³²⁹ Niet mensenhandel in het algemeen is dus al deel van het plan van aanpak, maar de ‘trafficking in women and children’. Pas verderop in de onderhandelingen werd het werkterrein ook verschoven naar de mensenhandel van mannen, hoewel onderhandelaars het erover eens waren dat ‘[...] particular attention should be given to the protection of women and children’.³³⁰

325 Gallagher 2010, p. 68 meent dat de jaren negentig ‘[...] marked an important shift in the international legal framework around trafficking as the issue began to be considered from perspectives other than human rights’.

326 Resolutie 49/159 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (23 december 1994), *Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime*, UN Doc A/RES/49/159.

327 Voor een uitgebreid overzicht van de bijeenkomsten die de opmaat vormden voor de onderhandelingen over een verdrag ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zie UNODC 2006, p. ix-xxvi. Zie ook McClean 2007, p. 4-31.

328 Resolutie 53/111 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (9 december 1998), *Transnational Organized Crime*, UN Doc A/RES/53/111.

329 Resolutie 53/111 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (9 december 1998), *Transnational Organized Crime*, UN Doc A/RES/53/111, o. 10. Overigens was op een apart rechtsdocument ten aanzien van mensenhandel al eerder aangedrongen door Argentinië. Zie UNODC 2006, p. xxiv.

330 UNODC 2006, p. 322. Terug te zien in de volledige benaming van het protocol: ‘Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime’. Daarover kritisch Ditmore & Wijers, *Nemesis* 2003, afl. 4, p. 82, die erop wijzen dat alleen het Mensenhandelprotocol deze speciale focus op vrouwen en kinderen heeft en daarmee

Deze paragraaf gaat niet tot in detail in op de veelheid aan documenten die voorafgingen aan de onderhandelingen om tot een specifiek, op de handel in mensen toegespitst protocol te komen, maar vangt aan bij de start van de onderhandelingen in januari 1999. Bovendien zal in deze paragraaf uitsluitend aandacht worden besteed aan de onderhandelingen over de definitie van mensenhandel. Deze paragraaf is minder omvattend dan de paragrafen 3.2 en 3.3. Dit heeft ermee te maken dat het rechtsdocument waartoe de onderhandelingen zouden leiden, het VN Palermo Protocol over mensenhandel (hierna: Protocol), grote invloed zou gaan uitoefenen op de vormgeving van de strafbaarstelling van mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht zoals die vanaf 2005 zou komen te luiden. Deze wordt uitgebreid behandeld in de hoofdstukken 4 en 5. Om bij de behandeling van beide onderwerpen al te veel overlap te voorkomen, is ervoor gekozen in deze paragraaf vooral de achtergronden te laten zien waartegen de nieuwe mensenhandeldefinitie tot stand is gekomen. De bespreking van de meer inhoudelijke aspecten van die definitie – en de behandeling van de daarin opgenomen bestanddelen – is vervolgens ingekapseld in de uitgebreide studie van de Nederlandse strafbaarstelling in de hoofdstukken 4 en 5. In paragraaf 3.4.2 is er nog kort aandacht voor de rechtsdocumenten die na de totstandkoming van het Protocol op het niveau van de EU onderscheidenlijk de Raad van Europa werden ontworpen.

3.4.1 De ontwikkeling van een nieuwe mensenhandeldefinitie door de VN

In literatuur en in beleidsdocumenten wordt bij tijd en wijle de indruk gewekt dat het eindproduct van de onderhandelingen die in het navolgende besproken worden – het Mensenhandelprotocol van de VN uit 2000 – zou voorzien in de eerste, op mondiaal niveau geformuleerde mensenhandeldefinitie. Hierboven is al te zien geweest dat deze veronderstelling op een misverstand berust: het *track record* van de VN op het terrein van de mensenhandel gaat immers al veel langer terug, in het bijzonder als de jaren waarin de organisatie nog door het leven ging als de Volkenbond (League of Nations), gedurende het *interbellum*, worden meegeteld.³³¹ Gallagher meent dat de onderhandelingen over een verdrag op dit terrein '[...] represented the first serious attempt by the international community to invoke international law as a weapon against transnational organized crime',³³² maar een landenoverstijgende aanpak van 'white slave traffic' was reeds aan het eind van de negentiende eeuw de natuurlijke reflex geweest, juist vanwege het feit dat de 'buitenlandse

een bepaald stereotype – van vrouwen die eerder dan mannen slachtoffer worden – in stand houdt.

331 Zo ook Siller 2017, p. 30, die terecht opmerkt dat deze veronderstelling '[...] discounts over a century's worth of international trafficking instruments'.

332 Gallagher 2010, p. 70.

handel' als de meest excessieve vorm van vrouwenhandel werd beschouwd, zoals Collard het destijds verwoordde.³³³

Natuurlijk kan worden gediscussieerd over de effectiviteit van de maatregelen die destijds werden voorgesteld en genomen, maar nieuw is de betrokkenheid van het internationaal recht bij de beheersing van georganiseerde criminaliteit, en mensenhandel in het bijzonder, dus niet. De inspanningen van de VN aan het eind van de jaren negentig kenmerkten zich door de grote betrokkenheid van een veelheid aan landen. Kennelijk werd een breed gedeelde behoefte gevoeld om een nieuw internationaal instrument het licht te laten zien dat geschikt zou zijn voor de uitdagingen waarvoor staten zich rond het millennium gesteld zagen.³³⁴ Daarnaast is bij die onderhandelingen een opmerkelijk aantal belangengroeperingen en intergouvernementele organisaties aangesloten geweest.³³⁵

Voor het tot stand brengen van het Mensenhandelprotocol werd in 1998 een *ad hoc*-comité ingesteld dat in de twee jaar daarop verantwoordelijk zou worden voor de inhoudelijke invulling van de aanvullende protocollen bij het verdrag. In die jaren zou een groot deel van de vergadertijd worden opgeslokt door onderhandelingen over de juiste definitie van mensenhandel.³³⁶ Duidelijk was dat er een nieuwe definitie moest komen. Daarvoor waren inmiddels, vooral in niet-bindende documenten, te veel omschrijvingen in omloop geraakt. Bovendien was duidelijk dat de definitie uit het VN-verdrag van 1949 problemen opleverde in het licht van de maatschappelijke verschuivingen die zich in de jaren zestig en zeventig hadden voorgedaan.

De onderhandelingen over de definitie van mensenhandel werden ingeleid door twee voorstellen, gedaan door Argentinië en de VS. Over beide voorstellen werd in meerdere informele werkgroepen, die aan het *ad hoc*-comité adviseerden, gediscussieerd. De definitie van de VS zou uiteindelijk voor de verdere discussie tot uitgangspunt worden genomen. Het Amerikaanse voorstel werd vanaf het begin gekenmerkt door het formele karakter daarvan: duidelijk werd een onderscheid aangehouden tussen het mensenhandelproces enerzijds en het einddoel daarvan anderzijds. Over dit einddoel is tijdens de onderhandelingen lang en uitvoerig gediscussieerd. Een van de meest voornamelijkste discussiepunten was de vraag naar de relatie tussen mensenhandel en het einddoel prostitutie.³³⁷ Volgens een veelheid aan landen en *ngo's* konden beide fenomenen niet los van elkaar worden gezien en zou de mensenhandeldefinitie

333 Collard 1900, p. 16, p. 176.

334 Overigens was het enthousiasme in 1994 nog getemperd, toen in Napels. Niet alle staten waren ervan overtuigd dat de VN een rol moesten spelen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

335 Gallagher 2010, p. 71-72. Gallagher besteedt uitgebreid aandacht aan de onderscheiden belangengroeperingen die op de onderhandelende landen invloed hebben proberen uit te oefenen. Zie ook Ditmore & Wijers, *Nemesis* 2003, afl. 4.

336 Siller 2017, p. 80.

337 Zie daarover Gallagher 2010, p. 71 en Ditmore & Wijers, *Nemesis* 2003, afl. 4.

tekortschieten als die niet ook erop gericht zou zijn (de regulering van) de prostitutie als zodanig tegen te gaan (het abolitionistische of prohibitionistische perspectief).³³⁸ Om die reden werd ervoor gepleit de definitie zo in te richten dat staten zouden worden verplicht de handel met als einddoel het ‘werken in de prostitutie’ strafbaar te maken, ongeveer in de brede vorm waarin justitieminister Regout en de verdragsopstellers van ‘1949’ dat voor zich hadden gezien.³³⁹ Deze opvattingen werden bestreden door landen waarin prostitutie was gereguleerd. Zij vreesden een overinclusieve bepaling die de aandacht zou afleiden van de verschijningsvormen van mensenhandel die echt zouden moeten worden aangepakt.³⁴⁰ Een tweede discussiepunt dat zich in het kielzog van deze kwestie ontwikkelde, zag op de vraag *waarop* precies het proces van de mensenhandel zou moeten zijn gericht. Al vanaf het begin van de onderhandelingen bestond er consensus over dat mensen ook buiten de seksindustrie kunnen worden uitgebuit en dat een nieuwe definitie ook die niet-seksuele verschijningsvormen zou moeten omvatten. Hoe precies de afbakening van uitbuitingsvormen eruit zou moeten komen te zien, was evenwel tot in een ver stadium van de onderhandelingen onduidelijk. Ten grondslag hieraan lag mede het ontbreken van een definitie van uitbuiting in het internationaal recht. Volgens Allain, die naar het uitbuitingsconcept uitgebreid onderzoek heeft gedaan, is uitbuiting in het internationaal recht niet gedefinieerd, maar vormt het daarin veeleer een categorie waaronder meerdere, bestaande internationaalrechtelijke concepten kunnen worden ondergebracht, zoals slavernij of gedwongen of verplichte arbeid.³⁴¹ Een derde discussiepunt dat tijdens de onderhandelingen veel aandacht opeiste, was de positionering van het concept van dwang in de mensenhandeldefinitie. In het bijzonder stonden daarbij twee vragen centraal, namelijk *i)* of het bewijs van dwang ook altijd de vrijwilligheid van de gedwongene zou doen opheffen, en *ii)* in welke vormen dwang zich buiten de gebruikelijke verschijningsvormen – zoals geweld of de bedreiging daarmee – zou kunnen voordoen.

Vanwege het bestek van dit onderzoek wordt er op deze plek voor gekozen de onderhandelingen niet verder chronologisch te behandelen, maar meteen de uiteindelijke definitie te poneren. Aan de hand daarvan kan direct worden gezien hoe de discussies over bovenstaande vragen zijn beslecht. Bij de verdere behandeling wordt dan teruggegrepen op de overwegingen die aan de uiteindelijke keuzes ten grondslag hebben gelegen. De uiteindelijke definitiebepaling zou als volgt komen te luiden:

338 Ditmore & Wijers, *Nemesis* 2003, afl. 4.

339 Zie paragraaf 3.2.4.2.

340 Gallagher 2010, p. 27.

341 Allain 2013, p. 3.

Artikel 3 VN Mensenhandelprotocol

Voor de toepassing van dit Protocol wordt verstaan onder:

- a. "mensenhandel": het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting. Uitbuiting omvat mede: ten minste de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen;
- b. de instemming van een slachtoffer van mensenhandel met de beoogde uitbuiting, bedoeld in onderdeel a van dit artikel, is irrelevant indien een van de in onderdeel a bedoelde middelen zijn gebruikt;
- c. het werven, vervoeren en overbrengen van, het bieden van onderdak aan of het opnemen van een kind met het oogmerk van uitbuiting wordt beschouwd als "mensenhandel", ook indien hierbij geen van de in onderdeel a van dit artikel bedoelde middelen zijn gebruikt;
- d. "kind": iedere persoon jonger dan achttien jaar.

Duidelijk is dat de definitie in het Protocol formeel omschreven is: het proces dat mensenhandel heet, is strafbaar gesteld om te voorkomen dat het einddoel van de mensenhandelaar wordt verwezenlijkt: de uitbuiting. Dat die uitbuiting daadwerkelijk intreedt, is geen vereiste; de plicht om mensenhandel strafbaar te stellen, strekt zich ook uit tot situaties waarin wel de handelingen – het werven, vervoeren c.a. – hebben plaatsgehad (met gebruikmaking van een dwangmiddel), maar geen uitbuiting heeft plaatsgevonden.

Bezien we de drie discussiepunten die gedurende de onderhandelingen over het Mensenhandelprotocol centraal hebben gestaan opnieuw, dan valt in eerste instantie op dat 'uitbuiting' ook in het protocol als categorie is neergezet. In de laatste volzin van artikel 3, onder a, wordt dat duidelijk. Hier is sprake van een niet-limitatieve lijst van uitbuitingsvormen. Grof gezegd kunnen deze uitbuitingsvormen in twee types worden onderverdeeld. Het eerste is het type uitbuitingsvorm dat verwijst naar een reeds in het internationaal recht bestaand concept of bestaande definitie. Met betrekking tot de uitbuitingsvorm van slavernij wordt aangehaakt bij de definitie van slavernij zoals die is opgenomen in het uit 1926 stammende *Verdrag inzake de slavernij*, dat onder auspiciën van de Volkenbond tot stand werd gebracht. Daarin wordt onder slavernij verstaan '[...] de staat of toestand van een persoon over wien eigendomsrechten, hetzij in vollen omvang, hetzij in beperkte mate, worden uitgeoefend'.³⁴² Ook de uitbuitingsvorm 'gedwongen arbeid of diensten' was al gedefinieerd; de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) had al in 1930 het *Verdrag*

342 Artikel 1 van het *Verdrag inzake de slavernij* uit 1926.

betreffende de gedwongen of verplichte arbeid tot stand gebracht, waaronder werd verstaan:

elken arbeid of dienst, welke van een persoon wordt gevorderd onder bedreiging met een of andere straf en waarvoor bedoelde persoon zich niet vrijwillig heeft aangeboden.³⁴³

Ook de 'praktijken vergelijkbaar met slavernij' waren al nader gedefinieerd, ditmaal in het in 1956 tot stand gebrachte *Verdrag ter aanvulling op het Slavernij-verdrag*. Dit aanvullend verdrag bevestigde niet alleen de in 1926 en, door de IAO, in 1930 beoogde doelstellingen, maar had ook als doel de met slavernij gelijk te stellen 'instellingen en praktijken' aan te pakken. Daaronder kunnen ingevolge artikel 1 van het aanvullend verdrag worden verstaan het pandelschap (*debt bondage*), het lijfeigenschap, het gedwongen huwelijk en de uitbuiting van kinderen; het verdrag zag er nadrukkelijk op dat staten deze fenomenen ook zouden criminaliseren als zij strikt genomen niet aan de hoge bewijsdrempel van de slavernij zouden voldoen.³⁴⁴

Over de definitie van de uitbuitingsvorm van 'onderworpenheid', in Nederland ook wel vertaald als dienstbaarheid, bestaat in het internationaal recht geen overeenstemming. Allain beschouwt de onderworpenheid als synoniem voor de instellingen en praktijken vergelijkbaar met slavernij.³⁴⁵ Het EHRM heeft in zijn *Siliadin*-arrest overwogen dat '[...] "servitude" means an obligation to provide one's services that is imposed by the use of coercion, and is to be linked with the concept of "slavery" [...]'.³⁴⁶

Het tweede type uitbuitingsvorm dat vindbaar is in de mensenhandeldefinitie verwijst niet naar een al bestaande definitie in het internationaal recht. De discussie over de vraag of mensenhandel gelijk moet worden gesteld aan prostitutie is met opnemings van de uitbuitingsvorm 'uitbuiting in de prostitutie' niet beslecht. Deze vorm is niet van een nadere betekenis voorzien en in een *interpretative note* in de *travaux préparatoires* wordt overwogen dat het protocol

'[...] addresses the exploitation of the prostitution of others and other forms of sexual exploitation only in the context of trafficking in persons. The terms "exploitation of the prostitution of others" or "other forms of sexual exploitation" are not defined in the protocol, which is therefore without prejudice to how States parties address prostitution in their respective domestic laws'.³⁴⁷

343 Artikel 2, eerste lid.

344 Zie over deze uitbuitingsvormen uitgebreid Allain 2013.

345 Allain 2013, hfdst. 4.

346 EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601 (*Siliadin/Frankrijk*), r.o. 124.

347 UNODC 2006, p. 347.

De door sommige landen gevreesde gelijkstelling van mensenhandel en prostitutie werd hierdoor voorkomen en de vrijheid voor landen om een liberaal prostitutiebeleid te voeren onverkort gehandhaafd.³⁴⁸ Ook seksuele uitbuiting – een vorm die dus een *species* is van het *genus* uitbuiting, maar zelf weer een *genus*begrip vormt waaronder onder meer het *species* ‘uitbuiting in de prostitutie’ valt – is niet nader gedefinieerd. Hetzelfde kan worden gezegd van de ‘verwijdering van organen’. Ook hier is niet in een nadere uitleg voorzien, al wordt uit de *interpretative note* wel duidelijk dat de verwijdering van organen van kinderen ‘[...] with the consent of a parent or guardian for legitimate medical or therapeutic reasons should not be considered exploitation’.³⁴⁹

Een ander discussiepunt betrof de vraag naar het dwangconcept binnen de definitie van mensenhandel. In artikel 3, onder c, is te zien dat ten aanzien van minderjarigen niet hoeft te worden bewezen dat sprake was van de aanwezigheid van een dwangmiddel: de handeling in combinatie met het kwade oogmerk volstaat hier voor het vervuld zijn van de definitie. Ten aanzien van meerderjarigen ligt dit anders en voorziet de definitie in een veelheid aan dwangmiddelen die we deels ook al kennen uit eerdere internationale definities en waarvan er meerdere ook zijn terug te vinden in de delictsomschrijvingen die in artikel 250a (oud) Sr waren opgenomen. Nieuw is het bestanddeel ‘misbruik van een kwetsbare positie’. De achtergronddocumentatie laat zich tamelijk op de vlakte over de vraag wanneer van een kwetsbare positie sprake is en wanneer daarvan misbruik wordt gemaakt. Wel is in een *interpretative note* bij dit artikel toegevoegd dat

‘[the] reference to the abuse of a position of vulnerability is understood to refer to any situation in which the person involved has no real and acceptable alternative but to submit to the abuse involved’.³⁵⁰

Later heeft het UNODC in een *issue paper* over het misbruik van een kwetsbare positie benadrukt dat voor het bewijs daarvan beide componenten aanwezig moeten zijn: een kwetsbare positie en het misbruik daarvan. Een kwetsbare positie kan onder meer bestaan in de persoonlijke, situationele en bijkomende omstandigheden waarin een persoon zich bevindt. Bij persoonlijke omstandigheden kan worden gedacht aan de fysieke en mentale gezondheid van het betrokken slachtoffer. Situationele omstandigheden ‘may relate’, volgens het UNODC, ‘to a person being irregularly in a foreign country in which he or she

348 Gallagher wijst er in dit verband op dat de ‘antiprostitution lobby’ de opneming van ‘uitbuiting van prostitutie van anderen’ onterecht vierde als een overwinning. Volgens haar maakten de debatten die over dit thema plaatsvonden duidelijk dat ‘[...] States merely agreed to sacrifice their individual views on prostitution to the greater goals of securing an agreed definition and maintaining the integrity of the distinction between trafficking and migrant smuggling’. Gallagher 2010, p. 28-29.

349 UNODC 2006, p. 347.

350 UNODC 2006, p. 347.

is socially or linguistically isolated'.³⁵¹ Bijkomstige omstandigheden, een categorie die fungeert als restcategorie, kunnen bijvoorbeeld verwijzen naar de werkloosheid van de betreffende persoon of een situatie van economische achterstelling. Het UNODC beklemtoont dat alleen het bewijs van een kwetsbare positie niet volstaat voor het bewijs van het misbruik daarvan: daarvoor is vereist dat

'[...] an individual's personal, situational or circumstantial vulnerability is intentionally used or otherwise taken advantage of, to recruit, transport, transfer, harbour or receive that person for the purpose of exploiting him or her, such that the person believes that submitting to the will of the abuser is the only real or acceptable option available to him or her, and that belief is reasonable in light of the victim's situation'.³⁵²

Los van de specifieke dwangmiddelen, die op deze plek niet allemaal besproken zullen worden, is in artikel 3, onder b, van het Protocol bepaald dat het bewijs van een dwangmiddel als bedoeld in onderdeel a de eventuele instemming met de beoogde uitbuiting irrelevant maakt. Deze formulering lijkt dus ruimte open te laten voor situaties waarin personen zelf met de uitbuiting instemmen. Dit is een belangrijk punt van discussie geweest tijdens de onderhandelingen over het Protocol. Vooral bij aanhangers van het abolitionistische perspectief leefde de overtuiging dat vooral met sekswerk nooit valt in te stemmen en dat zou een overweging zoals die in onderdeel b is opgenomen overbodig maken. Toch is besloten tot opneming, vooral, zo valt uit de achtergrondstukken op te maken, om te voorkomen dat nog discussie over de wilsvrijheid van het slachtoffer zou kunnen ontstaan als reeds een dwangmiddel is bewezen. Onderdeel b maakt evident dat hiervan geen sprake kan zijn: het Protocol veronderstelt dat het succesvol hanteren van een dwangmiddel door de mensenhandelaar de vrijwilligheid dusdanig aantast dat het apart aandacht besteden aan de vraag of iemand met de uitbuiting heeft ingestemd niet relevant is.

Over de onderhandelingen over het Protocol en zijn uiteindelijke inhoud kan nog veel meer worden gezegd, maar daarmee zouden we het bestek van deze studie te buiten gaan. Wel zal, zoals reeds is aangekondigd, het Protocol in dit boek nog meermalen terugkomen omdat het een grote invloed zou gaan uitoefenen op de inrichting van de strafbaarstelling van mensenhandel in

351 Zie p. 2 van de *Guidance Note on 'abuse of a position of vulnerability' as a means of trafficking in persons in Article 3 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, dat tegelijk met het *issue paper* verscheen.

352 *Guidance Note on 'abuse of a position of vulnerability' as a means of trafficking in persons in Article 3 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, p. 2.

Nederland. De Nederlandse wetgever zag zich daarbij gesteld voor een interessante uitdaging. Want de wetgeving die pas in 1994 in werking was getreden kende een andere opzet, die juist – in tegenstelling tot het Protocol – het onderscheid tussen proces en einddoel goeddeels had losgelaten. Anders dan een wijze te vinden waarop de bestaande delictsomschrijvingen aan de VN-definitie konden worden aangepast, koos de wetgever er voor de VN-definitie letterlijk over te nemen. Hoe die inpassing precies vorm heeft gekregen, komt uitgebreid aan de orde in de hoofdstukken 4 en 5.

3.4.2 Latere ontwikkelingen op internationaal niveau

Kort staan we hier nog stil bij de ontwikkeling van andere belangrijke juridische documenten die na de totstandkoming van het VN-Palermo Protocol het licht zagen. Het gaat dan om het Mensenhanderverdrag van de Raad van Europa en de Mensenhandelrichtlijn van de EU.³⁵³ Het belang van deze instrumenten kan moeilijk worden overschat, maar in het kader van dit onderzoek is een uitgebreide bespreking van deze documenten overbodig. Dit heeft er vooral mee te maken dat de genoemde instrumenten, die zichzelf als aanvullingen op het Protocol beschouwen,³⁵⁴ zich vooral op terreinen onderscheiden die zich buiten het bestek van deze studie bevinden. Zowel het Mensenhanderverdrag als de EU-richtlijn kenmerken zich ten opzichte van het Protocol door een zekere paradigmawisseling die daarin zichtbaar is. Het Protocol had zich vanuit de wens om op VN-niveau tot een meer effectieve aanpak van de georganiseerde criminaliteit te komen, vooral onderscheiden als een specifiek, op de strafrechtelijke aanpak gericht document. Na de totstandkoming ervan werd op het niveau van de Raad van Europa en de EU al snel duidelijk dat het ook nodig was om de blik meer te richten op de harmonisatie van het beschermingsniveau dat aan slachtoffers geboden zou moeten worden. In de Europese documenten is dat goed terug te zien. Zo stelt het Mensenhanderverdrag in de preambule heel duidelijk dat '[...] respect for victims' rights, protection of victims and action to combat trafficking in human beings must be the paramount objectives'. In de EU-richtlijn, de opvolger van het in 2002 al tot stand gekomen Kaderbesluit over mensenhandel, is een uitgebreide set van rechten voor slachtoffers van mensenhandel opgenomen, die bijvoorbeeld ziet op het recht op juridische bijstand of het recht om schadevergoeding te kunnen vorderen. Ook voorziet de richtlijn in een bepaling die staten verplicht

353 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99 (hierna: het Mensenhanderverdrag) en de Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (5 april 2011), *PbEU* L 101/1 (hierna: EU-richtlijn mensenhandel).

354 Vgl. de preambules bij beide documenten.

om mechanismen in werking te stellen die zorgdragen voor een individuele risicoanalyse voor slachtoffers van mensenhandel. In beide documenten is bovendien een *non-punishment* beginsel opgenomen; staten dienen te beschikken over maatregelen die moeten kunnen voorkomen dat slachtoffers van mensenhandel die zich ook schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit, vervolgd en bestraft worden.³⁵⁵

De definitie van mensenhandel is in beide documenten haast letterlijk overgenomen. Wel is in de EU-richtlijn de lijst met uitbuitingsvormen uit artikel 3, onder a, van het Protocol uitgebreid. Daaronder vallen nu ook de gedwongen bedelarij (als vorm van arbeid- of dienstverlening en de uitbuiting van strafbare activiteiten).³⁵⁶ Ook wordt in de richtlijn een specifieke definitie opgenomen van een kwetsbare positie als bedoeld in het bestanddeel 'misbruik van een kwetsbare positie'. Daaronder moet ingevolge artikel 2, tweede lid, van de richtlijn de situatie worden verstaan waarin de betrokkene geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.³⁵⁷ Daarmee wordt de definitie gevolgd die eerder in het kader van de VN tot stand was gekomen en waarnaar hiervoor al kort aandacht uitging.

Op materieelstrafrechtelijk niveau valt op dat zowel het Mensenhandelsverdrag als de richtlijn de aansprakelijkheid verder uitbreiden. Zo verplicht de richtlijn tot strafbaarstelling van de uitlokking, de hulp bij en de aanzetting tot of de poging tot mensenhandel.³⁵⁸ Ook bevatten zowel verdrag als richtlijn een bepaling die staten in overweging geeft om strafbaar te stellen het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn geweest van uitbuiting³⁵⁹ en zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de strafbaarstelling van rechtspersonen.³⁶⁰

Tot slot mag de ontwikkeling van rechtspraak op het terrein van mensenhandel op het niveau van het EHRM niet onbenoemd blijven. Het hof heeft in 2010 expliciet erkend dat 'mensenhandel' onder artikel 4 van het EVRM valt, waarin het verbod op slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid en verplichte arbeid is opgenomen.³⁶¹ Het heeft in zijn rechtspraak mettertijd een toenemend aantal positieve verplichtingen voor staten opgenomen. Het *Rantsev*-arrest, uit 2010, is in dit verband nog steeds maatgevend. Daarin zet het hof systematisch uiteen welke, qua aard uiteenlopende verplichtingen op staten rusten als het gaat om de bestrijding van mensenhandel. Naar het oordeel van het hof is '[...] the duty to penalise and prosecute trafficking [...] only

355 Zie over het *non-punishment* beginsel uitgebreid Esser & Dettmeijer-Vermeulen, *DD* 2017/40.

356 Artikel 2, derde lid, EU-richtlijn mensenhandel.

357 Overgenomen in artikel 273f, zesde lid, Sr, dat op 15 november 2013 in werking trad.

358 Artikel 3 EU-richtlijn mensenhandel.

359 Artikel 18, vierde lid, EU-richtlijn en artikel 19 Mensenhandelsverdrag.

360 Artikel 5 en 6 EU-richtlijn en artikel 22 Mensenhandelsverdrag.

361 EHRM 7 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*), r.o. 282. Zie ook EHRM 30 maart 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0330JUD002188415, r.o. 67 (*Chowdury e.a./Griekenland*).

one aspect of member States' general undertaking to combat trafficking'.³⁶² Daarnaast geldt volgens het hof een operationele, positieve verplichting,³⁶³ telkens wanneer

'[...] State authorities were aware, or ought to have been aware, of circumstances giving rise to a credible suspicion that an identified individual had been, or was at real and immediate risk of being, trafficked or exploited within the meaning of Article 3(a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-Trafficking Convention. In the case of an answer in the affirmative, there will be a violation of Article 4 of the Convention where the authorities fail to take appropriate measures within the scope of their powers to remove the individual from that situation or risk'.³⁶⁴

Naast deze operationele verplichting om in te grijpen in acute situaties, geldt ook een procedurele positieve verplichting om (mogelijke) mensenhandelzaken aan onderzoek te onderwerpen:

'For an investigation to be effective, it must be independent from those implicated in the events. It must also be capable of leading to the identification and punishment of individuals responsible, an obligation not of result but of means'.³⁶⁵

De vergaande verplichtingen die het EHRM op het terrein van mensenhandel heeft geformuleerd laten doorschemeren dat met de bestrijding van mensenhandel essentiële waarden gepaard gaan. Het EHRM beschouwt artikel 4 EVRM dan ook als 'one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe'.³⁶⁶ Een gevolg daarvan is onder meer dat in zijn rechtspraak de afgelopen jaren een omslag zichtbaar is die ook is terug te zien in de Europese mensenhandeldocumenten: steeds meer zijn de positieve verplicht-

362 EHRM 7 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*), r.o. 285.

363 Het EHRM refereert hier aan zijn *Osman*-arrest, waarin de operationele verplichtingen zijn opgenomen die gelden bij een mogelijke schending van artikel 2 EVRM: EHRM 28 oktober 1998, NJ 2000/34, m.nt. E.A. Alkema (*Osman/Verenigd Koninkrijk*).

364 EHRM 7 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*), r.o. 286. Deze verplichting wordt overigens wel gemitigeerd door de in het *Osman*-arrest ontwikkelde doctrine dat de verplichting geen 'impossible or disproportionate burden on the authorities' mag leggen. Van een schending van de operationele positieve verplichting die hier is genoemd was sprake in EHRM 30 maart 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0330JUD002188415 (*Chowdury e.a./Griekenland*).

365 EHRM 7 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*), r.o. 287.

366 Naast de artikelen 2 en 3. EHRM 19 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0719JUD006056114 (*S.M./Kroatië*), r.o. 55; EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601 (*Siliadin/Frankrijk*), r.o. 82.

tingen niet alleen op de repressie, maar ook op de preventie van mensenhandel gericht.³⁶⁷

Dat mensenhandel raakt aan de meest elementaire waarden binnen de Raad van Europa laat ook zien dat belangrijke rechtsbelangen op het spel staan. Naast de formulering van artikel 4 als basiswaarde van een democratische samenleving worden zowel in het Mensenhandelveerdrag als in de rechtspraak van het EHRM ook meer op het individu toegespitste belangen genoemd. Zo overweegt het hof dat mensenhandel een bedreiging is voor de menselijke waardigheid en de fundamentele vrijheden van zijn slachtoffers.³⁶⁸ In de preambule van het Mensenhandelveerdrag staat dat mensenhandel '[...] constitutes a violation of human rights' en inbreuk maakt op de 'dignity and the integrity of the human being'. In de preambule van de EU-richtlijn mensenhandel wordt gesproken in termen van een '[...] gross violation of fundamental rights [...]'. Naast de op het individu gerichte rechtsbelangen staat de bestrijding van mensenhandel telkens ook in de sleutel van de verbetering van de samenwerking die op het niveau van de bovennationale organisatie moet worden bereikt. Onmiskenbaar is de aanpak van mensenhandel daarmee steeds ook terug te voeren op de wens om de meer op de organisatie betrokken belangen te beschermen. Het meest zichtbaar is dat nog in de EU-richtlijn, waarin vooral ook de verbetering van de samenwerking tussen de lidstaten voorop staat. Daarnaast kan meer in het algemeen worden opgemerkt dat de instrumenten die op de mensenhandelaanpak betrekking hebben telkens ook, parallel aan de te beschermen individuele rechtsbelangen, de rechtsbelangen van de betrokken organisaties hebben te dienen.³⁶⁹ Betrokken op de EU geldt bijvoorbeeld dat de grondslag om richtlijnen op te stellen op het terrein van ernstige criminaliteit duidelijk in de sleutel staat van het verwezenlijken van de Europese, interne markt.³⁷⁰ Met het bestrijden van mensenhandel worden zo gezien steeds ook meer algemene, publieke rechtsbelangen beschermd.

3.5 RESUMÉ: SCHUIVENDE RECHTSBELANGEN

Met de bespreking van de laatste internationale ontwikkelingen komt de behandeling van de historie van de strafbaarstelling van mensenhandel in dit

367 Zo ook Boot-Matthijssen in haar annotatie bij het *Rantsev*-arrest: annotatie M. Boot-Matthijssen, bij EHRM 7 januari 2010, *NJCM-Bulletin* 2010, p. 510 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*).

368 EHRM 7 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*), r.o. 282.

369 Cleiren en Ten Voorde merken op dat bij het achterhalen van de rechtsbelangen die bovennationale instrumenten beogen te beschermen niet kan worden volstaan met een blik op de preambules, maar ook acht moet worden geslagen op '[...] the more general ideas of the European Commission and the Court of Justice of the European Union'. Cleiren & Ten Voorde 2019, p. 128.

370 Zie ook paragraaf 7.4.

hoofdstuk tot een einde. In dit hoofdstuk is te zien geweest dat het thema van de mensenhandel door de strafwetgever mettertijd op uiteenlopende wijzen is benaderd. Aan het begin van de twintigste eeuw vertrekt de wetgever in Nederland nog duidelijk vanuit een liberaal startpunt, wat een zuinige omgang met het strafrecht indiceerde. Hoewel in Nederland de mensenhandel tot 1912 niet strafbaar was, sloot dit goed aan bij de internationale consensus over de definitie van mensenhandel. Op bovennationaal niveau was men het er in het algemeen over eens dat alleen de overlevering aan de prostitutie *onder dwang* als mensenhandel strafbaar zou moeten zijn.

Naarmate de eeuw vordert, neemt de ontvankelijkheid voor een rol van het strafrecht bij het sturen en beïnvloeden van de zedelijke orde allengs toe, culminerend in een strenge zedenwetgeving en een navenant strikte strafbaarstelling van mensenhandel, waarbij de vraag naar de wilsvrijheid van de betrokken personen – alleen vrouwen en meisjes dan nog – geen rol speelt: elke handeling om iemand aan de prostitutie over te leveren, is vanaf 1912 – als de befaamde zedelijkheidswetten van justitieminister Regout in werking treden – als vrouwenhandel strafbaar.

De maatschappelijke ontwikkelingen die wel als de ‘seksuele revolutie’ zijn aangeduid, vanaf de jaren zestig, zorgen ook voor een kentering in het strafrecht. De invloed van deze culturele en politieke omslag doet zich eerst vooral op het strafvorderlijk niveau gevoelen, maar bereikt in de jaren tachtig ook het materieel strafrecht. De heroriëntatie die op de strikte zedelijkheidswetten plaatsheeft, leidt tot belangrijke aanpassingen in het Wetboek van Strafrecht. Vrouwenhandel wordt mensenhandel. De mensenhandel is, ten aanzien van volwassenen, alleen nog strafbaar indien de gedraging gepaard is gegaan met het aanwenden van een of meer dwangmiddelen. In 2000 wordt bovendien het bordeelverbod opgeheven en wordt de strafbaarstelling van de soutenance zo aangepast dat ook deze gedraging alleen strafbaar is wanneer een dwangmiddel is gebruikt. De aanpassingen sluiten goed aan bij de consensus die in 2000 op het niveau van de VN wordt bereikt over een nieuwe definitie van mensenhandel. Ook daarin speelt het dwangconcept (weer) een belangrijke rol.

De ontwikkelingen overziend, is het niet moeilijk om te concluderen dat de inrichting van de strafbaarstelling van mensenhandel in grote mate afhankelijk is geweest van de bredere maatschappelijke context waarbinnen die had te functioneren. Ook volgt die inrichting duidelijk de perioden die in de strafrechtswetenschappelijke literatuur wel zijn onderscheiden en de typerende kenmerken daarvan. In de klassiek-liberale tijd aan het begin van de twintigste eeuw is er nog geen sprake van de strafbaarstelling van mensenhandel en stelt de wetgever zich terughoudend op.³⁷¹ In de ‘christelijk-ethiserende periode’ van Kuypers anthithesepolitiek,³⁷² slaat de slinger juist naar de andere kant

371 Strijards 1986, p. 33-37.

372 De term is ontleend aan Strijards 1986, p. 37-43.

door en kent de wetgeving in Nederland qua strengheid haast zijn gelijke niet in Europa. Veel later, in de periode van het 'maatschappelijk herstel',³⁷³ na de Tweede Wereldoorlog, opent het strafrecht zijn deuren voor de snel veranderende opvattingen over de verhoudingen tussen staat en individu. Er is weer meer plaats voor liberale tendensen, al vormt de ontwikkeling van de individuele (mensen)rechten sinds de jaren zeventig niet alleen een waarborg tegen staatsoptreden, maar schiet ook steeds meer de idee wortel dat de staat het individu, soms ook tegen zichzelf, dient te beschermen.³⁷⁴ In de strafbaarstelling van mensenhandel, en daaraan gerelateerde wetgeving, zijn deze onderscheiden aanspraken goed terug te zien. Weliswaar neemt het concept van dwang in de jaren tachtig weer een centrale plaats in – en daarmee de vraag naar de wilsonvrijheid van de betrokken personen – ditmaal is er meer aandacht voor kwetsbare personen en minderjarigen: bij mensenhandel gepleegd tegen minderjarigen behoeft het dwangbestanddeel niet te worden bewezen en bovendien wordt de invulling van 'dwang' zo breed ingevuld, dat het beschermingsbereik van dit bestanddeel zich ver uitstrekt.

Ook in het denken over de rechtsbelangen die met de strafbaarstelling van mensenhandel moesten worden beschermd, is vanwege de genoemde bewegingen natuurlijk een ontwikkeling zichtbaar geweest.³⁷⁵ Zo is in dit hoofdstuk beschreven dat de vraag kan worden gesteld of de breed geformuleerde mensenhandelgedraging die in 1911 tot stand kwam, daadwerkelijk de bescherming van de betrokken vrouwen en meisjes op het oog had. Veeleer is toch de indruk dat de wetgeving ter zake vooral een rol had om de strenge opvattingen omtrent de goede zeden kracht bij te zetten. De pejoratieve termen die in deze tijd werden gebruikt om de 'gevalen vrouwen' te beschrijven, spreken wat dit betreft boekdelen. Doezeema heeft terecht de vraag gesteld wie nu eigenlijk de slachtoffers waren van de mensenhandel. Waren dat 'loose women' of 'lost women'?³⁷⁶ In het discours vechten beide perspectieven om voorrang.

Vanaf de seksuele revolutie komt de wilsonvrijheid in de debatten over mensenhandel, en de criminalisering daarvan, centraal te staan. In 1994 slaat dit neer in de strafbaarstelling van mensenhandel. Het is opmerkelijk dat het nog tot 2005 duurt vooraleer de strafbaarstelling van mensenhandel, in plaats van in de titel met zedenmisdrijven, in de titel met misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid wordt ondergebracht. Overigens is te zien geweest dat het zedelijke karakter van een behoorlijk aantal van de in de strafwetgeving over mensenhandel opgenomen gedragingen met de overplaatsing naar de vrijheidstitel niet is verdwenen.

373 Buruma 1999, p. 17-19.

374 Buruma 1999, p. 19-22.

375 Zie ook Cleiren & Ten Voorde 2016.

376 Doezeema, *Gender Issues* 2000, afl. 1.