

Den Haag, 12 december 2019

Internet consultatie Wetsvoorstel regulering sekswerk

Bij deze treft u de reactie van SekswerkExpertise op de consultatieversie van het wetsvoorstel regulering sekswerk. SekswerkExpertise is een platform dat zich inzet voor de verbetering van de positie van sekswerkers. Het is ontstaan in 2009 in reactie op het toenmalige wetsontwerp Wet regulering prostitutie en is sindsdien uitgegroeid tot een netwerk van ruim 40 (ex)sekswerkers, dienstverleners, belangenbehartigers, gezondheidswerkers, academici, onderzoekers, juristen en experts op het gebied van sekswerk en mensenhandel.

Doel wetsvoorstel

Het is niet duidelijk wat het doel van het wetsvoorstel is. Gesteld wordt dat het van belang is om misstanden te voorkomen of te verminderen (MvT, p. 1). Vermeld wordt ook dat het wetsvoorstel beoogt de positie van sekswerkers te verbeteren (MvT, p. 3). Dat zijn doelen waar wij ons uiteraard volledig achter scharen. De inhoud van het wetsvoorstel lijkt er echter eerder op gericht om prostitutie te bestrijden, althans deze zo moeilijk mogelijk te maken.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is de strafbaarstelling van sekswerkers, hun klanten en werkrelaties tenzij de sekswerker over een vergunning beschikt. Die vergunning wordt echter slechts onder beperkte en beperkende omstandigheden verleend. Onvergunde sekswerkers worden strafbaar (boete van max € 20.750), evenals hun klanten (max 1 jaar gevangenisstraf en/of een boete van max € 8.300) en hun werkrelaties (max 2 jaar gevangenisstraf en/of een boete van max € 20.750).

Het is niet begrijpelijk hoe criminalisering van sekswerkers en hun omgeving een verbetering van de positie van sekswerkers betekent. Indien serieus beoogd wordt om misstanden aan te pakken en de positie van sekswerkers te verbeteren, dan raden wij u aan om wetgeving in samenwerking met sekswerkers te ontwikkelen. Zij zijn de eersten die belang hebben bij een schone sector en zijn de deskundigen waar het om kennis van de sector gaat en gewenste en ongewenste effecten van wetgeving en beleid.

Helpt het wetsvoorstel mensenhandel en andere misstanden te bestrijden en slachtoffers beter te beschermen?

Kernvraag is of het wetsvoorstel helpt mensenhandel en andere misstanden te bestrijden en slachtoffers beter te beschermen. Het antwoord daarop kan niet anders zijn dan een kort en krachtig nee. Integendeel, het wetsvoorstel maakt sekswerkers meer kwetsbaar voor dwang, geweld en discriminatie, ondermijnt de toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening, snijdt de weg naar de politie af voor de meest kwetsbare groepen, maakt slachtoffers zelf strafbaar, vermindert het zicht op de sector, vergroot het stigma op sekswerk en verzwakt de maatschappelijke positie van sekswerkers. Bovendien bestaan er m.b.t. verschillende onderdelen grote vraagtekens over de juridische houdbaarheid en handhaafbaarheid.

Er is geen enkel bewijs dat meer regels en verplichte registratie voor sekswerkers zou leiden tot meer veiligheid of een positieverbetering van sekswerkers. Ook de MvT geeft hier geen enkele argumentatie voor. Wel is een nog steeds groeiende hoeveelheid onderzoek, dat aantoonde dat elke vorm van criminalisering van sekswerk een negatieve impact heeft op de veiligheid, gezondheid en toegang tot voorzieningen van sekswerkers. Relevant is bijv. de meta-studie van Platt e.a., die de resultaten van 86 onderzoeken verspreid over 33 landen omvat (Platt et al., 2018).¹

Daar komt bij dat het Wetsvoorstel niet voldoet aan de eisen van de AVG inzake het verbod op de verwerking van gevoelige gegevens, de ratio voor de strafbaarstelling van klanten en werkrelaties van onvergunde sekswerkers ontbreekt en dat handhaving ervan moeilijk zo niet onmogelijk is. De kosten laten we dan nog buiten beschouwing.

Vergunningplicht sekswerkers en nationaal register van sekswerkers

Het wetsvoorstel voert een vergunningplicht in voor sekswerkers, een variant op de eerder voorgestelde registratieplicht die in 2013 in de Eerste Kamer sneuvelde omdat *“het nut van deze registratieplicht onbewezen blijft en naar het oordeel van deskundigen geen wezenlijke bijdrage levert aan de bestrijding van mensenhandel”* (motie Strik).

Terwijl in het vorige wetsvoorstel registratie niet kon worden geweigerd, geeft dit wetsvoorstel daartoe aangestelde ambtenaren de bevoegdheid een vergunning te weigeren indien zij van mening zijn dat betrokkene niet ‘zelfredzaam’ genoeg is of mogelijk onder dwang staat. De sekswerker moet bovendien boven de 21 zijn en in Nederland mogen werken.

Tegen een vergunningplicht, het daaraan verbonden landelijke register van sekswerkers en de strafbaarstelling van onvergunde sekswerkers gelden dezelfde bezwaren als indertijd tegen de registratieplicht en de strafbaarstelling van ongeregistreerde sekswerkers.

Tweedeling vergunde en onvergunde sekswerkers: minder zicht, meer kwetsbaarheid voor misbruik, minder aangiften

- Een aanzienlijk deel van de sekswerkers zal geen vergunning willen of kunnen krijgen. Een deel zal zich niet willen laten registreren omdat zij vanwege het stigma hun privacy willen beschermen met het oog op hun veiligheid, evt. ander werk, familie, kinderen en de mogelijkheid in de toekomst nog van werk te kunnen veranderen. De angst dat gegevens openbaar worden is groot en het vertrouwen in databescherming en de overheid is klein.
- Een deel zal geen vergunning kunnen krijgen omdat zij onder de 21 zijn, niet de vereiste papieren hebben, of naar het oordeel van de betrokken ambtenaren niet voldoende ‘zelfredzaam’ zijn of mogelijk onder dwang werken. Hieronder bevinden zich de twee meest kwetsbare groepen, die je juist zou willen beschermen – jonge prostituees van onder de 21 en ongedocumenteerde sekswerkers. Het wetsvoorstel sluit hen per definitie uit van een vergunning en maakt hen illegaal en strafbaar. Het is een fictie dat zij die geen vergunning kunnen krijgen of die een vergunning wordt geweigerd niet als sekswerker actief zullen zijn.
- Bovendien zal het risico van weigering (of intrekking) van een vergunning indien naar het oordeel van de ambtenaar de sekswerker niet (meer) ‘zelfredzaam’ of vrijwillig genoeg is, ertoe leiden dat sekswerkers nog minder bereid zullen zijn zich te registreren. Weigering

¹ Zie ook <https://www.lshrm.ac.uk/newsevents/news/2018/criminalisation-and-repressive-policing-sex-work-linked-increased-risk> en https://www.theguardian.com/society/2018/dec/11/criminalisation-of-sex-work-normalises-violence-review-finds?CMP=share_btn_link.

impliceert immers niet alleen dat zij ‘illegaal’ en strafbaar worden, maar ook dat zij door hun aanvraag bekend zijn bij de autoriteiten waar dat voorheen niet zo was. Bovendien wordt hiervan een aantekening gemaakt in het landelijke register, wat de kans dat de betrokken sekswerker ooit nog een vergunning kan krijgen minimaal maakt.

- Zowel de sekswerkers die zich niet willen als zij die zich niet kunnen registreren worden het illegale circuit ingestuurd, ten koste van hun bereikbaarheid voor voorlichting, hulpverlening en gezondheidszorg. Zij zullen vooral proberen uit zicht te blijven en worden kwetsbaarder voor dwang en chantage door klanten en andere derden, die hen bijv. via een telefoontje naar Meld Misdaad Anoniem eenvoudig kunnen “verraden” onder dreiging van een boete van meer dan 20.000 euro, terwijl zij zelf buiten schot blijven. Illegaliteit is onverbreeklijk verbonden met willekeur van ambtenaren, politie corruptie en een leven in constante angst om ontdekt te worden.
- Bij misbruik of geweld kunnen zij zich niet meer tot de politie wenden zonder het risico zelf gestraft te worden. Criminelen en andere kwaadwillenden krijgen zo een extra middel in handen, terwijl hulpverleners een middel uit handen wordt geslagen. Tot nu toe konden hulpverleners slachtoffers die bang waren om naar de politie te gaan, verzekeren dat zij zelf niet strafbaar waren, ongeacht wat hen verteld was. Dat kan in de toekomst met dit wetsvoorstel niet meer.
- Een vergunning biedt geen waarborg dat betrokkene geen slachtoffer van mensenhandel of andere vormen van dwang of geweld is of wordt. Het is zo goed als onmogelijk om in een eenmalig gesprek vast te stellen of iemand al dan niet onder dwang staat. Zelfs ervaren hulpverleners en politiemensen lukt dit veelal niet. Dit vereist over het algemeen een over een langere periode opgebouwde vertrouwensrelatie. Het is al helemaal onmogelijk om te voorspellen of iemand in de toekomst mogelijk slachtoffer van dwang of geweld wordt. Het risico op vals positieven of negatieven is derhalve groot. Een vals positief berooft de sekswerker van legaal werk en inkomen, drijft hem of haar het illegale circuit in en leidt tot verspilling van schaarse politiecapaciteit. Een vals negatief, i.e. de verlening van een vergunning, creëert een schijn van legaliteit.
- Vergunde slachtoffers krijgen een stempel van goedkeuring van de overheid, terwijl onvergunde slachtoffers illegaal en strafbaar worden. Handelaren en uitbuiters krijgen een extra dwangmiddel en in beide gevallen wordt de drempel voor aangifte voor slachtoffers verhoogd: vergunde slachtoffers zijn immers goedgekeurd door de overheid (wat de bewering van handelaren dat ze samenwerken met de politie aannemelijk maakt voor slachtoffers) en onvergunde slachtoffers zijn zelf strafbaar.
- Het wetsontwerp lijkt ervan uit te gaan dat sekswerkers die geen vergunning willen of kunnen krijgen zullen stoppen met sekswerk. Dat is hogelijk naïef en wordt niet door onderzoek onderbouwd. Zou dat zo zijn, dan zou in landen waar sekswerk verboden is geen prostitutie bestaan – hetgeen evident niet zo is. In de meeste gevallen zijn de betrokken sekswerkers immers voor hun inkomen afhankelijk van hun werk als sekswerker. Dat verandert niet door het weigeren van een vergunning.
- Onderzoek laat zien dat verboden weinig invloed hebben op de omvang van sekswerk, maar wel een sterke (negatieve) invloed op de veiligheid, gezondheid en werkomstandigheden van sekswerkers (Jahnsen & Wagenaar, 2018; Platt et al., 2018).

Landelijk register

- Nergens wordt in de MvT onderbouwd hoe een vergunningplicht en een landelijk register van sekswerkers bijdragen aan het bestrijden van misstanden en verbeteren van de positie van sekswerkers (p. 9 MvT). Dit wordt ook niet door onderzoek in bijv. Duitsland en Oostenrijk ondersteund (Degenhardt & Lintzen, 2019; Wagenaar, Altink, & Amesberger, 2013). Een vergunningplicht werpt geen barrieres op voor handelaren of misbruikers (hoe rechtelozer en gestigmatiseerder sekswerkers zijn hoe beter voor hen) maar wel voor sekswerkers om legaal te werken en naar de politie te gaan bij geweld of andere misstanden.
- De MvT gaat niet op de vraag wie als prostituee kwalificeert en dus vergunningplichtig is: wanneer iemand elke dag werkt, 1 keer per week, 1 keer per maand, een paar weken per jaar? Hoe zit het met de studente die af en toe een escort doet om haar studie te bekostigen, de vrouw die een paar weken per jaar werkt om de dure december maand te betalen, de jongen die een sugarmama heeft, en de domina in de bdsm-scene?
- In het register worden behalve persoonsgegevens ook gegevens opgenomen over de al-dan-niet terechte observaties van ambtenaren m.b.t. zelfredzaamheid en dwang en evt. onvergund werken. Daarmee wordt het een semi- politieregister met verregaande invloed op het leven en werk van de betrokken sekswerkers, zonder dat zij hier invloed op hebben en er mogelijk niet eens van op de hoogte zijn.
- Dit roept de vraag op of sekswerkers post krijgen van het register en zo ja, op welk adres, bijv. als ze verdacht worden van onvergund werken om te melden dat hun persoonsgegevens in het register opgenomen zullen worden, of om de boete te adresseren. Als dit het geval is schendt dit hun privacy en kan het leiden tot gedwongen outing naar hun omgeving, huisuitzetting, verlies van ander werk, enz. Als dit niet het geval is, wordt hen de kans ontnomen om in bezwaar en beroep te gaan.

Vrije beroepskeuze, zelfredzaamheid en willekeur

- Het uitsluiten of weigeren van een 'prostitutievergunning' is een ingrijpende beslissing over het werk en inkomen van een burger die een legaal beroep uitoefent. Het gaat hier feitelijk om het opleggen van een beroepsverbod. Op p. 22 MvT wordt gesteld dat een dergelijke aantasting van de vrijheid van beroepsuitoefening gerechtvaardigd is, want '*deze maatregelen beogen maatschappelijk verantwoorde beroepsuitoefening te waarborgen*'. Zij mogen dat wellicht beogen, naar dat ze dat ook doen wordt op geen enkele wijze onderbouwd. Het is tevens de vraag of een dergelijke inperking van de vrije beroepskeuze juridisch houdbaar is in het licht van art. 19 sub 3 Gw (vrije arbeidskeuze).
- Het is vooralsnog onduidelijk hoe ambtenaren de 'zelfredzaamheid' van een sekswerker gaan bepalen. Het wetsvoorstel verwijst naar een nog op te stellen ministeriele regeling voor het vaststellen van de criteria voor 'zelfredzaamheid' (MvT, p. 43). Wij zijn benieuwd hoe en door wie deze toetsingscriteria vast gesteld gaan worden. Hoe dan ook blijft dit een subjectief oordeel, hetgeen de deur open zet naar machtsmisbruik en willekeur. Gaan christelijke ambtenaren bijv. meer sekswerkers een vergunning weigeren op grond van hun levensovertuiging dan niet christelijke?
- Ook wanneer de ambtenaar onterecht denkt dat sprake is van dwang of de sekswerker in de ogen van de ambtenaar niet voldoende zelfredzaam is, wordt dit in het landelijk register opgenomen. Dit maakt de kans dat betrokkene ooit nog legaal haar of zijn beroep zal kunnen

uitoefenen vrijwel nihil. Daarbij moet worden bedacht dat, zoals gesteld, het risico op valse positieven en/of negatieven aanmerkelijk is.

- Het feit dat bezwaar en beroep tegen een weigering mogelijk is doet hier niet aan af. Juridische procedures kosten geld en tijd, weinig burgers weten precies hoe het werkt en bovendien dwingt dit de sekswerker haar of zijn identiteit bloot te geven. Procederen kan immers niet anoniem.
- Het is de vraag of een dergelijk beroepsverbod juridisch haalbaar is en het verbod op discriminatie doorstaat. Prostitutie is immers een legaal beroep.

Het wetsvoorstel leidt tot meer (echte) pooiers

- Onvergunde sekswerkers kunnen niet meer werken in vergunde bedrijven of adverteren op websites. Daardoor worden ze afhankelijk van derden om klanten te werven. Onderzoek in landen waar klanten strafbaar zijn laat zien dat dit leidt tot toename van het aantal pooiers (Fuckförbundet, 2019; Levy, 2018; Levy & Jakobsson, 2014).

Strafbaarstelling sekswerkers: proportionaliteit en de overheid als pooier of mensenhandelaar

- Zelfs als men onvergunde sekswerkers zou willen beboeten is het de vraag of een boete van (max) € 20.750 proportioneel is. Het betreft hier een zware boete, niet omdat iemand een misdrijf heeft begaan maar omdat iemand zonder overheidstoestemming vrijwillig seksueel contact heeft met een andere instemmende volwassene.
- Paradoxaal genoeg is bovendien de enige manier voor een 'betrapte' onvergunde sekswerker om een dergelijke boete te betalen haar of zijn sekswerk (al dan niet onvergund) voort te zetten. Zo functioneert de overheid zelf als pooier (of mensenhandelaar conform art. 273f: dwang en voordeel).

Strafbaarstelling klanten en werkrelaties van onvergunde sekswerkers: legaliteit, proportionaliteit en rechtsbelang

- Het criminaliseren van klanten vergroot het stigma op sekswerk in zijn geheel. Van elke burger mag verwacht worden dat deze alert is op uitbuiting en criminele betrokkenheid, maar alleen bij sekswerk wordt dit een met gevangenisstraf te sanctioneren taak van klanten. Zoals ook hierboven aangegeven, is niemand, ook professionals niet, in staat in één oogopslag een misstand te herkennen, laat staan de klant. Ook hier doet zich dus een hoge kans op valse positieven en negatieven voor.
- Wel zal strafbaarstelling er toe leiden dat klanten die met een misstand te maken krijgen minder bereid zullen zijn deze te melden, nu zij zelf met (zware) straffen worden bedreigd. Daarmee gaat niet alleen een belangrijke bron van informatie verloren, maar wordt ook een belangrijke vluchtweg voor slachtoffers van mensenhandel afgesloten.
- Het is niet duidelijk wie onder 'strafbare faciliteerders' valt. Valt hier ook de boekhouder onder, de verhuurder van woonruimte aan een onvergunde sekswerker, de partner van een sekswerker die haar naar haar werk brengt en/of met wie zij of hij een inkomen deelt?
- Hoewel het wetsontwerp zich richt op (zakelijke) dienstverleners die onvergunde sekswerkers ondersteunen, zal het effect zijn dat alle zakelijke dienstverleners, zoals banken, boekhouders, beveiligers, verhuurders, woningcoöperaties, etc., afgeschrikt zullen worden om zaken te doen met sekswerkers of überhaupt iets met hen te maken te hebben vanwege

het risico van strafbaarheid. Nu al vormt de toegang tot zakelijke dienstverlening en de woningmarkt een structureel probleem.

Legaliteitsbeginsel en handhaving

Er zijn verschillende strafrechtelijke en praktische problemen verbonden aan handhaving:

- Vanuit het legaliteitsbeginsel is het problematisch om gedrag strafbaar te stellen, terwijl het voor betrokkene feitelijk niet valt te controleren of hij/zij zich schuldig maakt aan een strafbaar feit. Het is voor de klant immers niet mogelijk na te gaan of een bepaalde combinatie van vergunning- en telefoonnummer daadwerkelijk bij de betrokken sekswerker hoort. Hetzelfde geldt voor de boekhouder of de chauffeur.
- Het is de vraag of van ‘verdachte’ klanten (d.w.z. klanten die ervan verdacht worden mogelijk seks te hebben gehad met een onvergunde sekswerker) inzage in hun telefoon- en internetverkeer gevraagd mag worden op grond van de regel dat niemand aan zijn eigen veroordeling hoeft mee te werken. Bovendien moet dan nog bewezen worden dat er daadwerkelijk seksueel contact tegen betaling heeft plaatsgevonden.
- Ook is het de vraag of de voorziene sancties de toetsing van proportionaliteit doorstaan. Het gaat hier immers niet om dwang, geweld of misleiding, maar om vrijwillige seksuele contacten tussen instemmende volwassenen en vrijwillige werkrelaties.
- Tenslotte ontbreekt een logisch verband tussen de strafbaarstelling en het te beschermen rechtsbelang van de persoonlijke vrijheid. Er kan ernstig aan getwijfeld worden of het criminaliseren van vrijwillige seksuele en zakelijke contacten tussen volwassenen redelijkerwijs bijdraagt aan het beschermen van de persoonlijke vrijheid. Daarmee ontbreekt een valide legitimatie voor strafbaarstelling.

Tekort aan vergunde werkplaatsen, de nul-optie en harmonisering gemeentebestuur

- Sinds 2000 is het aantal vergunde werkplaatsen met bijna de helft afgenomen. Zelfs al zouden alle sekswerkers in Nederland een vergunning aanvragen, dan nog zouden zij niet allemaal in een vergund bedrijf kunnen werken. Dit wetsvoorstel doet daar niets aan. Integendeel, het voert opnieuw de nul-optie in, hetgeen zal leiden tot een nog verdere afname van het aantal vergunde werkplekken.
- De nul-optie (art. 34) ondermijnt tevens het doel van harmonisering van gemeentebestuur, reden waarom dit eerder door de Kamer werd afgewezen. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid van gemeenten om straat prostitutie te verbieden en seksbioscopen vergunningplichtig te stellen dan wel te verbieden.
- Niet duidelijk is hoe de nul-optie bij draagt aan de *‘bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, of de veiligheid en gezondheid van prostituees en klanten.’* Het is onbegrijpelijk hoe de veiligheid en gezondheid van sekswerkers wordt bevorderd door het verbieden van legale werkplekken.

Strijdigheid met de AVG en EVRM

De AVG verbiedt de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zoals erkend in de MvT valt het gegeven dat iemand werkt als sekswerker hieronder. Op dit verbod kan een uitzondering worden gemaakt wanneer dit “noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang”. Daarvoor moet het doel zwaarwegend zijn en het middel (de vergunningplicht en bijbehorende opname in een

landelijk register) niet alleen een legitiem doel dienen, maar ook in redelijke verhouding met het doel staan en geschikt zijn om het doel te bereiken. Bovendien moeten er geen andere, minder ingrijpende middelen zijn om het doel te bereiken (subsidiariteit).

Juist hierbij stelden de Raad van State, het Vrouwenverdrag Comité, hulpverleners, gezondheidsorganisaties, juristen, experts en sekswerkers eerder grote vraagtekens. Zij verwachtten dat een registratieplicht een tegenovergesteld effect zal hebben en zal leiden tot een vlucht in de illegaliteit. Dat impliceert minder zicht op de sector in plaats van meer en een toename van de kwetsbaarheid van sekswerkers voor dwang, chantage, geweld en uitbuiting.

Deze bezwaren gelden nog steeds onverkort. Hierboven hebben wij reeds beargumenteerd dat de vergunningplicht geen geschikt middel is voor het doel van bestrijden van misstanden, noch voor positieverbetering van sekswerkers. Nu het middel niet geschikt is en diep ingrijpt in de privacy en veiligheid van sekswerkers, kunnen tevens vraagtekens gezet worden bij de proportionaliteit. Op p. 22 van de MvT wordt gesteld dat het vergunningenstelsel proportioneel is omdat de voorgestelde maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de bescherming van de menselijke waardigheid. Ter ondersteuning wordt gesteld dat “de opheffing van het bordeelverbod niet het gewenste effect heeft gehad”. Niet wordt onderkend dat de gewenste effecten met name niet zijn behaald omdat aan het derde doel van positieversterking noch aan destigmatisering iets is gedaan!

Verder blinkt de MvT vooral uit in cirkelredeneringen: het is proportioneel omdat het noodzakelijk is en noodzakelijk omdat het proportioneel is.

Bovendien zijn er minder ingrijpende middelen beschikbaar, zoals het uitbreiden van veldwerk in plaats van de huidige wegbezuiniging, verbetering van de opvolging van signalen door de politie, het aanpakken van weigeringen door politie om aangiften van sekswerkers van dwang en geweld op te nemen, verbetering van de toekomstperspectieven van slachtoffers van mensenhandel, versterking en adequate financiering van sekswerkersorganisaties. Dit zijn slechts een paar voorbeelden van huidige problemen die dit wetsvoorstel niet aanpakt.

Strijdigheid met de Europese Dienstenrichtlijn; discriminatie

Nu de invoering van een vergunning- resp. registratieplicht voor sekswerkers niet voldoet aan de voorwaarden die de AVG en het EVRM hieraan stellen, wordt ook niet voldaan aan de voorwaarden die art. 9 van Europese Dienstenrichtlijn stelt aan de invoering van een vergunningenstelsel, in casu: geen discriminerende werking; gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; en het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt.

Wij wijzen erop dat het vergunningenstelsel wel degelijk discriminerend is en sekswerkers in een uitzonderingspositie plaatst t.o.v. andere zzp'ers en dienstverleners, zoals het kabinet ook zelf in de MvT erkent (p. 1).

Hetzelfde geldt voor de onmogelijkheid om met meerdere sekswerkers vanuit een woning te werken (MvT, p. 28), want dat kunnen andere ZZP-ers gewoon doen. In de betreffende passage wordt zelfs gesteld dat als een sekswerker in de eigen woning samen zou werken met een collega de verhuurder van de woning als (illegale) exploitant wordt aangemerkt omdat deze ‘gelegenheid geeft’ (bedreigd met een gevangenisstraf van 2 jaar).

De redenering dat de regeling niet discriminerend zou zijn omdat ze van toepassing is op alle sekswerkers (MvT, p. 23) is wel een heel bijzondere. Een regeling die zwarte mensen/homo's/joden discrimineert is niet minder discriminerend omdat hij alle zwarte mensen/homo's/joden discrimineert. Zou dat zo zijn, dan kunnen we bij deze al onze anti-discriminatie wetgeving afschaffen.

Ook hier speelt de vraag naar de juridische houdbaarheid.

Even problematisch is de argumentatie inzake de noodzakelijkheid (MvT, p. 23). De opgevoerde “dwingende redenen van algemeen belang, namelijk de bescherming van de openbare orde (waaronder de menselijke waardigheid van de prostituee, de bescherming van personen jonger dan 21 jaar, en kwetsbare volwassenen)” worden tegengesproken op basis van evidentie over de schadelijkheid, *in casu* m.b.t. het voorkomen van mensenhandel, gedwongen prostitutie en prostitutie door minderjarigen, en ontbrekende evidentie voor effectieve bescherming. Over de definitie van het begrip ‘waardigheid’ bestaan zeer uiteenlopende opvattingen (Cunningham, 2018; Haveman, 2000; Siegel, 2012). Mogelijk is voor dit kabinet prostitutie in strijd met hun opvatting over ‘waardigheid’, maar dat geldt niet voor iedereen. Interessant in dit kader is bijv. de volgende quote van Betty Friedan (1969), sprekend op een conferentie in Chicago voor de afschaffing van het verbod op abortus:

[T]here is no freedom, no equality, no full human dignity and personhood possible for women until we assert and demand the control over our own bodies, over our own reproductive process...The real sexual revolution is the emergence of women from passivity, from ‘thing-ness’, to full self-determination, to full dignity.

Bescherming van de openbare orde is geen zwaarwegende reden van algemeen belang in het kader van de AVG (en voorheen de Wbp) die een uitzondering op het verbod op verwerking van gevoelige gegevens rechtvaardigt, net zo goed als het vergemakkelijken van toezicht dat niet was en is.

Wij vragen ons ook af sinds wanneer de “bescherming van de menselijke waardigheid, personen jonger dan 21 jaar en kwetsbare volwassenen” onder openbare orde valt?

Veiligheid register, verwerking persoonsgegevens door exploitanten, het gebruik van webcrawlers

Het is onduidelijk hoe het register beschermd gaat worden tegen risico’s als bij DigiNotar en het EPD aan het licht kwamen. Hiervoor wordt verwezen naar een nog op te stellen AMvB. Weliswaar wordt geen naam opgenomen, maar dit is gemakkelijk af te leiden uit het BSN nummer. Dit is de reden dat besloten is om per 2020 de KvK nummers voor zelfstandigen niet meer te baseren op het BSN-nummer. Een register van alle sekswerkers in Nederland is natuurlijk uitermate interessant voor hackers en een rijke bron voor potentiële afpersers.

Er is geen garantie dat er geen afgeleide of lokale registers worden gebouwd op basis van het centrale register. Ook kan de politie bij vermoedens van mensenhandel gebruik maken van het register en kunnen gegevens uit het register met buitenlandse politiediensten worden uitgewisseld. Dit kan sekswerkers uit landen waar prostitutie strafbaar is direct in gevaar brengen. In veel landen is de politie de grootste bron van geweld tegen sekswerkers, inclusief chantage, gratis seks, verkrachting, etc. (Amnesty International, 2016; Deering et al., 2014; SWAN, 2009, 2015). Het is niet duidelijk hoe wordt gewaarborgd dat bij beëindiging van het werk in de prostitutie alle gegevens worden doorgehaald, niet alleen in het centrale register, maar ook in mogelijke afgeleide en lokale registers.

Over de voorwaarden inzake verwerking van persoonlijke gegevens van sekswerkers door exploitanten is in het wetsvoorstel zelfs niets opgenomen (art. 33). Het wetsvoorstel beperkt zich hier tot verwijzing naar nog nader te stellen regels in een nog nader te ontwerpen regeling.

Bovendien kan ‘elke faciliteerder’ het register checken. De MvT gaat niet in op wat dit voor de privacy bescherming van sekswerkers betekent.

Datzelfde geldt voor het gebruik van webcrawlers. Ook hier gaat het om het verwerken van tot

individuele sekswerkers te herleiden persoonsgegevens.

Wij zijn uiterst benieuwd naar het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens.

Kosten, politiecapaciteit en handhaafbaarheid

De MvT schat o.i. de kosten voor invoering van dit wetsvoorstel veel te laag in. Zo is het aantal sekswerkers en dus de kosten van de registratiegesprekken extreem laag ingeschat, zijn de kosten van tolken niet mee berekend (noodzakelijk voor het geven van voorlichting en het bepalen van zelfredzaamheid en dwang), en ontbreken de kosten voor de ontwikkeling en beveiliging van het landelijk register, evenals de kosten voor de zgn. zorgposten.

Tevens ontbreekt een inschatting van de benodigde politiecapaciteit voor het vervolgen van onvergunde sekswerkers, klanten en 'faciliteerders'. Dit is relevant nu door het hele land politiebureaus sluiten, taken worden afgestoten en aangiftes niet worden opgevolgd vanwege gebrek aan menskracht. Het is de vraag of het onder die omstandigheden te rechtvaardigen valt om kostbare politiecapaciteit in te zetten voor het vervolgen van vrijwillige seksuele en zakelijke relaties tussen volwassen burgers. Dit betekent dat òf het wetsvoorstel niet wordt gehandhaafd maar dan moet je het ook niet willen aannemen, òf het wordt gehandhaafd en het gaat ten koste van de opsporing en vervolging van mensenhandel en andere geweldsdelicten tegen sekswerkers.

Signalering mensenhandel en uitbuiting

Hoewel de MvT op p. 35 stelt: *'In het geval van seksuele uitbuiting zijn collega-sekswerkers vaak goed gepositioneerd om signalen van uitbuiting te signaleren. Verbetering van de band en het contact tussen sekswerkers, die vrijwillig werken, en politie, kan er mogelijk ook tot leiden dat signalen van seksuele uitbuiting sneller opgevangen worden'*) zorgt deze wet ervoor dat een groot deel van de sekswerkers helemaal geen contact met de politie meer zal willen of durven hebben, nl. dat deel dat zich niet wil of kan registreren. Onder 'niet kan' bevinden zich juist de groepen die meer steun zouden kunnen gebruiken, de jonge sekswerkers en de ongedocumenteerde sekswerkers. Daarnaast zullen de echte geëmancipeerde sekswerkers zich natuurlijk ook niet laten registreren, maar dus ook niet meer naar de politie gaan als er iets aan de hand met een collega is, ze zijn immers zelf strafbaar. Een besef hoe deze wet zelf bijdraagt aan afstand en stigma lijkt te ontbreken.

Versterking stigma

De MvT stelt dat het kabinet in wil zetten op destigmatisering (p.16). Het wetsvoorstel doet het tegenovergestelde, zoals de MvT op verschillende momenten ook erkent. Het versterkt het stigma op sekswerk niet alleen door sekswerkers in een uitzonderingspositie te plaatsen en de invoering van verschillende discriminerende regelingen, maar ook door taal en toon. Zo spreekt de MvT bijv. over sekswerk als 'dat bestaan' en wordt gesteld dat sekswerk niet normaal is en dat de branche niet vergelijkbaar zou zijn met enig andere branche.

Bovendien wordt uitgegaan van een extreem normatieve definitie die sekswerkers neerzet als passieve objecten in plaats van als actieve dienstverleners. Het 'zich beschikbaar stellen voor wie betaalt', suggereert dat sekswerkers zonder enig onderscheid des persoons met iedereen seks zouden hebben. Het ontkent specialiteiten, grenzen, strategieën, maar vooral ontkent het dat juist het maken van onderscheid, d.w.z. het recht om klanten en handelingen te weigeren, een kernrecht van sekswerkers is. Niet de klant, maar de sekswerker beslist welke dienst zij of hij aan wie verleent. Elke maatregel die de keuzevrijheid van sekswerkers inperkt is een aantasting van dat recht en een bedreiging van hun veiligheid. Een betere definitie zou zijn: Sekswerk is de verlening van seksuele diensten in ruil voor geld of goederen' (Overs, 2002).

De normatieve invulling die aan begrippen als ‘seksuele integriteit’ en ‘waardigheid’ wordt gegeven is op zijn minst niet vanzelfsprekend. In onze opvatting betekent seksuele integriteit: beschikking over het eigen lichaam, eigen wensen en grenzen mogen en kunnen stellen, zelfbeschikking. Waar de MvT op grond van een zeer bepaalde opvatting over (vrouwelijke) seksualiteit (en de relatie tussen liefde en seks) suggereert dat ‘waardigheid’ op gespannen voet zou staan met prostitutie, staat waardigheid voor sekswerkers bijv. voor erkenning en respect als werkers.

Stigmatisering en de daaraan verbonden discriminatie en sociale uitsluiting maakt kwetsbaar en is een van de kernoorzaken van geweld. Dit is een van de pregnante conclusies van het ook in de MvT meermalen genoemde onderzoek naar geweld tegen sekswerkers van SoaAids Nederland en Proud (Aidsfonds, 2018).

Versterking van stigma en de dreiging van strafbaarheid zal de toegang tot financiële diensten, zoals een bankrekening en creditcards, huurwoningen en andere voorzieningen nog verder verslechteren, niet alleen voor onvergonde sekswerkers, maar voor de hele sector. Totdat alleen nog criminelen zaken willen doen met sekswerkers, exploitanten en anderen actoren in de branche. Zo wordt het wetsvoorstel zijn eigen self-fulfilling prophecy.

Versterken positie sekswerkers: subsidie sekswerkers organisaties

Op p. 33 MvT wordt gesteld dat “ook subsidie wordt gegeven aan organisaties die sekswerkers kunnen helpen bij een veilige en gezonde uitvoering van het beroep en die kunnen helpen bij het verbeteren van de maatschappelijke positie”.

Wij vragen ons welke organisaties dit zijn. Vooralsnog zit de landelijke sekswerkersorganisatie Proud zonder geld, juist in een periode dat het belangrijk is om sekswerkers te informeren over het wetsvoorstel. Dit verhoudt zich minimaal niet met het gestelde in de MvT noch met de opmerking van minister Grapperhaus in het TV programma Hofbar dat hij het belangrijk vindt om in gesprek met sekswerkers te zijn over het voorstel. Dan moeten daar ook de voorwaarden voor geschapen worden. Daar ontbreekt het aan.

Prevalentie mensenhandel in de prostitutiebranche

Ter onderbouwing van de noodzaak voor het huidige wetsvoorstel verwijst de MvT naar de rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen dat het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutiebranche hoger zou liggen dan in andere branches. Eerder werd door Vanwesenbeeck, Janssen en Wijers (2019) al beargumenteerd dat het hier gaat om een onvolkomen en methodologisch dubieuze schatting op basis van vermoedens, waarbij velerlei aannames, (voor)oordelen en dynamieken anderszins hun moeilijk vast te stellen effecten sorteren. Bovendien bestaat er een gerede kans dat criminalisering en repressie mensenhandel hebben bevorderd. Daarnaast is signalering van mensenhandel sterk afhankelijk van de aandacht die daaraan besteed wordt. Deze is beduidend minder bij mensenhandel in andere sectoren, dat overigens ook pas sinds 2005 strafbaar is.

Uit beleidsonderzoek komen systematisch lage prevalentie cijfers naar voren. In zelfrapportages door sekswerkers in enkele recente beleidsonderzoeken variëren meldingen van ‘dwang ooit’ van 4% (Bleeker, Heuts, Timmermans, & Homburg, 2015), via 8% (Dekker, Tap, & Homburg, 2006; Wijk & Leiden, 2010) tot 10% (Wagenaar et al., 2013).

Verder beslaat dwang tot prostitutie maar een (beperkt) deel van de mensenhandelzaken in Nederland. Uit analyses van de Nationale Rapporteur Mensenhandel (2012): 57) naar de toegepaste dwangmiddelen in 111 zaken van seksuele uitbuiting uit 2010 blijkt, bijvoorbeeld, dat slechts in 22%

van de tenlasteleggingen (en 16% van de bewezenverklaringen) sprake was van misleiding t.a.v. de aard van de werkzaamheden. De meeste gevallen van mensenhandel betreffen uitbuiting in het werk, geen dwang tot het werk.

Mensenhandel in thuiswerk/minder zichtbare sectoren

De MvT leunt zwaar op de aanname dat er een toename van mensenhandel zou zijn in minder zichtbare vormen (MvT, p. 8). Volgens rapportage van de NRM zou het in de periode 2013-2015 naar schatting gemiddeld om 66,4% van de seksuele uitbuitingslachtoffers gaan en in de periode 2016-2017 om 81,2%.

Bij nadere lezing van het rapport blijkt echter dat deze stijging alleen bestaat bij gratie van het lagere aantal meldingen uit de zichtbare sector. Uit het rapport blijkt dat de sector van uitbuiting slechts bekend is bij 35,5% van alle slachtoffers van seksuele uitbuiting in de periode 2013-2017 (2018: 65). Bovendien is alleen relatief sprake van een toename in het minder zichtbare deel. In absolute zin is het aantal slachtoffers waarbij bekend is dat ze worden uitgebuit in de minder zichtbare sectoren ongeveer gelijk gebleven (NRM 2018: 66). De verandering zit in het feit dat er nog maar nauwelijks slachtoffers worden gemeld die uitgebuit zijn in de meer zichtbare sectoren (2013:108 | 2017:25). Het gaat dus om gelijkblijvende aantallen bij een sterk groeiende thuiswerksector. Ook uit eerdere evaluatie onderzoeken blijkt dat controles van thuiswerkers nauwelijks mensenhandel of minderjarigen opleveren (Nijkamp et al., 2014).

Dit lijkt een zwakke basis om een dergelijk vergaand beleid op te bouwen, dat diep ingrijpt in de privacy van sekswerkers ten koste van hun veiligheid. Opnieuw werpt dit de vraag op of een registratieplicht de toets van noodzakelijkheid doorstaat.

Met vriendelijke groet,

Namens bestuur en leden van SekswerkExpertise, platform verbetering positie sekswerkers



Marjan Wijers en Irina Hornstra

Literatuur

Aidsfonds (2018). *Sekswerk en geweld in Nederland*.

Amnesty International (2016). *Sex Workers at Risk. A research summary on human rights abuses against sex workers*. Retrieved from www.amnesty.org

Bleeker, Y., Heuts, L., Timmermans, M., & Homburg, G. (2015). *Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*. Amsterdam.

Cunningham, S. (2018). *The concept of human dignity and its use in legal and political discourses on commercial sex*. Law School, Strathclyde.

Deering, K. N., Amin, A., Shoveller, J., Nesbitt, A., Garcia-Moreno, C., Duff, P., Shannon, K. (2014). A systematic review of the correlates of violence against sex workers. *American Journal of Public Health, 104*(5), 42–54. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2014.301909>

Degenhardt, T. & Lintzen, L.-M. (2019). *Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW*. Dortmund.

- Dekker, H., Tap, R., & Homburg, G. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod. De sociale positie van prostituees 2006*. Amsterdam.
- Fuckförbundet (2019). *Twenty years of failing sex workers. A community report on the impact of the 1999 Swedish Sex Purchase Act*.
- Haveman, R. H. (2000). De grenzen van de repressieve samenleving. In R. H. Haveman, F. P. Ölger, T. A. de Roos, & A. J. L. van Strien (Eds.), *Seks, zeden en strafrecht* (pp. 57–62). Deventer: Gouda Quint.
- Jahnsen, S. Ø. & Wagenaar, H. (2018). *Assessing prostitution policies in Europe* (London/New York; S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar, Eds.). Routledge.
- Levy, J. (2018). The Nordic Model of Criminalising the Purchase of Sex. In S. A. FitzGerald & K. McGarry (Eds.), *Realising justice for sex workers : an agenda for change* (p. 233). New York : Rowman & Littlefield International,.
- Levy, J., & Jakobsson, P. (2014). Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers. *Criminology and Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1177/1748895814528926>
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) (2018). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*. Retrieved from www.nationaalrapporteur.nl
- Nationale Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) (2012). *Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2010. Een analyse*. Den Haag.
- Nijkamp, R. (Rick), Sijtsma, M. (Maurits), Snippe, J. (Jacco), Bieleman, B. (Bert), Dijkstra, M. (Minke), INTRAVAl, bureau voor onderzoek & advies., & Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Den Haag). (2014). *Verboden rood in beeld : onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*. Groningen/Rotterdam.
- Overs, C. (2002). *Sex Workers: Part of the Solution. An analysis of HIV prevention programming to prevent HIV transmission during commercial sex in developing countries*. Retrieved from https://www.who.int/hiv/topics/vct/sw_toolkit/115solution.pdf
- Platt, L., Grenfell, P., Meiksin, R., Elmes, J., Sherman, S. G., Sanders, T., ... Crago, A.-L. (2018). Associations between sex work laws and sex workers' health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies. *PLOS Medicine*. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002680>
- Siegel, R. B. (2012). Dignity and sexuality: Claims on dignity in transnational debates over abortion and same-sex marriage. *International Journal of Constitutional Law*, 10(2), 355–379. <https://doi.org/10.1093/icon/mos013>
- SWAN (2009). *Arrest the Violence. Human Rights Abuses Against Sex Workers in Central and Eastern Europe and Central Asia*.
- SWAN (2015). *Failures of Justice. State and Non-State Violence Against Sex Workers and the Search for Safety and Redress. A Community-Based Research Project of the Sex Workers' Rights Advocacy Network in Central and Eastern Europe and Central Asia*.
- Vanwesenbeeck, I., Janssen, M. L., & Wijers, M. (2019). 'Duizenden slachtoffers van seksuele uitbuiting': feit of frame? *Tijdschrift Voor Seksuologie*.
- Wagenaar, H., Altink, S., & Amesberger, H. (2013). *Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*.
- Wijk, A. P. van (Anton P., & Leiden, I. van (Ilse). (2010). *Kwetsbaar beroep: een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*. Arnhem: Bureau Beke.