

Betreft: bijdrage aan internetconsultatie 'wet regulering sekswerk'

Leiden, 13 december 2019

I. Vooraf: waar draait het in de kern om

Al ruim 10 jaar houdt de Vereniging voor Vrouw en recht 'Clara Wichmann' (VVR) zich intensief bezig met de (concept) wet- en regelgeving omtrent regulering van prostitutie. Na de aanhouding van het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstukken 32 211) in 2012 door de Eerste Kamer, zijn enkele wetsvoorstellen ingediend, waaronder de Novelle (Kamerstukken 33 885), maar deze zijn ingetrokken of nog in behandeling. Nu is er weer een concept wetsvoorstel, waarover de internetconsultatie handelt. Of dit wel de eindstreep zal halen is maar de vraag.

Dat er geen wezenlijke vooruitgang is geboekt komt volgens de VVR in wezen door verschil in visie over hoe men aankijkt tegen en denkt over prostitutie. De visies lopen uiteen van het verbod op prostitutie - prostitutie 'de wereld uit' - tot het beschouwen van sekswerk als normaal werk met regels en rechten die ook voor andere branches gelden. Het versterken van de (rechts)positie van sekswerkers vormt van de laatste visie een essentieel onderdeel. De visies botsen, zo ook in het voorliggende voorstel en daardoor zal een juridische aanpak altijd 'schuren'. De VVR vreest dat dit uiteindelijk zal leiden tot een situatie waarbij altijd de zwakste partij het onderspit delft: de sekswerkers.

Als het u werkelijk te doen is om een betere en veiligere werkomgeving van sekswerkers te realiseren, gezien uw streven naar een 'acceptabele seksbranche', dan zou u samen met de sekswerkers (als dé ervaringsdeskundigen) moeten inventariseren welke maatregelen nodig zijn om deze arbeidssector te versterken. Hoe vanuit hun invalshoek de misstanden en uitbuiting te voorkomen zijn. In plaats van te kiezen voor beheersing door meer regels, registratie en straffen zoals in het ter consultatie gepresenteerde wetsvoorstel.

Hierbij wil de VVR benadrukken dat staan voor en versterken van de rechten van sekswerkers niet tegenstrijdig is met bestrijding van misstanden en van mensenhandel. Deze ambities zijn uitstekend te combineren. De uitwerking van onderdelen van het flankerend beleid waartoe het gestelde in hoofdstuk 8.2 een aanzet geeft, zal veel verder en concreter uitgewerkt moeten worden. Alleen het volgen van deze (positieve) weg geeft "vertrouwen in de toekomst" – het motto van dit kabinet.

II. Onderling tegenstrijdige en niet gekwantificeerde doelstellingen vormen geen basis voor een wetsevaluatie

Ook in de voorgestelde *Wet Regulering Sekswerk* tracht het kabinet de twee hiervoor beschreven visies te combineren. Het hinkt dus op twee gedachten die elkaar in de praktijk tegenwerken.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het wetsvoorstel een viervoudige doelstelling zegt te hebben.

1. Het voorkomen of verminderen van misstanden in de seksbranche, zoals dwang en uitbuiting.
2. Het wegnemen van de verschillen in vergunningenregimes tussen gemeenten.
3. Het creëren van een veilige en gezonde werkomgeving voor prostituees.
4. Het aanbrengen van een scherper onderscheid tussen legale prostitutie (prostitutie met vergunning) enerzijds en illegale prostitutie (prostitutie zonder vergunning) anderzijds.

De verschillende doelen werken elkaar tegen. Zo zal de vierde doelstelling het tegenovergestelde van de eerste en derde doelstelling bereiken aangezien de onvergunde sekswereld per definitie onzichtbaar is en daarmee een bron is voor misstanden zoals dwang, uitbuiting en mensenhandel. Ook de derde doelstelling – een gezonde en veilige werkomgeving voor sekswerkers – zal niet worden bereikt voor sekswerkers die geen vergunning kunnen of willen krijgen.

De vraag is dan ook hoe de evaluatie (binnen 5 jaar) een goed beeld kan geven van de effecten van deze wet en de doeltreffendheid ervan, bij tegengestelde doelstellingen/strevingen. Kwantificering van deze doelstellingen - met name doelstelling 1, 3 en 4 - wordt dan ook node gemist.

III. Middelen: vergunningenstelsel, registratie en strafbaarstellingen leiden tot een zichtbare schone (schijn)bovenwereld en onzichtbare (vuile) onderwereld.

De rode draad in het wetsvoorstel is dat het alleen onder bepaalde voorwaarden is toegestaan om als sekswerker werkzaam te zijn. Alleen zij krijgen een vergunning die aan alle vereisten voldoet. De gedachte hierachter is dat degenen die niet aan deze voorwaarden (kunnen) voldoen, zich uit deze branche terugtrekken. De VVR vreest dat dit ijdele hoop is. Hieronder zetten we uiteen waarom.

III. 1. Vergunningsstelsel werkt contraproductief en is strijdig met de doelstellingen

Allereerst betwijfelt de VVR zeer of een vergunningsstelsel een juist middel is om de beschreven doelen te bereiken. Het 'kaf van het koren' scheiden klinkt logisch, maar de gedachte dat het kaf daarmee zomaar verdwijnt, wordt door de praktijk gelogenstraft. Ook in landen waar prostitutie is verboden, bestaat immers prostitutie. Zelfs in Zweden waar klanten strafbaar zijn, is prostitutie niet verdwenen. Recent bleek dat weer in het [evaluatieonderzoek van wetgeving in Noord Ierland](#) naar Zweeds model. Nergens in het Wetsvoorstel wordt het (gewenste) effect onderbouwd.

De VVR vreest dan ook dat het gevolg hiervan zal zijn dat afgewezen sekswerkers terecht komen in het illegale circuit: in de niet-vergunde sector. Juist daar zijn sekswerkers overgeleverd aan de risico's van geweld, dwang, chantage, uitbuiting, mensenhandel etc. Dit betekent dat jongeren en zeker ook afgewezen 'niet-zelfredzamen', terecht komen in een vuile (onder)wereld waar het recht van de sterkste geldt - en dat zullen niet de sekswerkers zijn. Een onderwereld die het kabinet met dit wetsvoorstel juist zegt tegen te willen gaan.

III. 2. Nut en noodzaak van het vereiste van zelfredzaamheid niet duidelijk

De criteria om zelfredzaamheid van een sekswerker te bepalen, worden nog uitgewerkt in een AMvB. Welke criteria dit ook zijn, de beoordeling zal altijd grotendeels subjectief blijven, met grote gevolgen voor de betreffende sekswerker in geval van afwijzing. Het kan immers leiden tot een individueel beroepsverbod, dat bovendien in het landelijk register wordt opgenomen, met als risico dat gevoelige gegevens worden doorgegeven aan de politie. Dit is niet evenredig aan het doel en is bovendien niet noodzakelijk. De andere vereisten zijn voldoende. Daarbovenop is het stigmatiserend. Alsof er een reële kans is dat een belangrijke groep sekswerkers niet zelfredzaam is. Dit nog los van de vraag of deze kwalificatie binnen een halfuur is vast te stellen. Het feit dat hiertegen beroep kan worden aangetekend op grond van de Awb is juridisch op zich juist, maar in de praktijk zal dit rechtsmiddel gelet op kosten en tijd weinig worden toegepast. Te meer omdat de sekswerker haar of zijn identiteit dan bekend zal moeten stellen.

III. 3. Registratie strijdig met privacywetgeving/AVG

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) verbiedt verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zoals in de MvT is onderkend, valt het gegeven dat iemand als sekswerker werkt hieronder. Op deze regel kan een uitzondering gemaakt worden als 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 staan met het doel én geschikt zijn om het doel te bereiken. Bovendien moet het noodzakelijk zijn, dat wil zeggen dat er geen ander, minder ingrijpend middel is om het doel te bereiken.

De VVR zette hier destijds - vóór de AVG - al grote vraagtekens bij en wees daarbij op strijdigheid met de Wpr - zie [het advies van Van der Feltz, advocaten](#). De Raad van State, het CEDAW dat toezicht houdt op naleving van het VN-Vrouwenverdrag, hulpverleners, experts en prostituees waren deze mening eveneens toegedaan. Ook zij verwachtten dat een registratieplicht een tegenovergesteld effect zou hebben en zou 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 prostituees voor dwang, geweld en uitbuiting.

Deze argumenten zijn nog steeds valide, zeker nu de (strengere) AVG van kracht is. Hierboven hebben wij reeds beargumenteerd dat de vergunningplicht geen geschikt middel is om het doel van het bestrijden van misstanden te realiseren. Nu het middel niet geschikt is en diep ingrijpt in de privacy en veiligheid van sekswerkers, kunnen tevens vraagtekens gezet worden bij de proportionaliteit. 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 de sekswerkers organisatie. Dit zijn maar een paar voorbeelden van huidige problemen die dit wetsvoorstel niet aanpakt.

Bovendien is voorsnog onduidelijk hoe het landelijk register beschermd gaat worden tegen risico's zoals bijvoorbeeld bij Digitar en het EPD aan het licht kwamen. Er is daarnaast geen enkele garantie dat er geen afgeleide of lokale registers worden gebouwd op basis van het centrale register. Ook 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 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 het landelijk register opmerkingen/aantekeningen bevatten van ambtenaren waar de betreffende sekswerker geen weet van heeft. Daarnaast heeft de sekswerker niet de bevoegdheid om gegevens in te zien en te verwijderen. Ook dat is strijdig met de proportionaliteit.

III. 4. Strafbaarstelling is te zwaar, niet proportioneel

Het is een algemeen rechtsbeginsel dat boetes in verhouding moeten staan met de overtreding of het misdrijf die/dat is begaan. De voorgestelde maximale boetes zijn onevenredig hoog, zowel voor sekswerkers als voor hun klanten. Zij zijn, wat betreft de klanten, mede gebaseerd op de aanname van dwang en geweld in het illegale/niet-vergunde circuit, terwijl dat zeker niet voor elke volwassen sekswerker zonder vergunning zal gelden. Het neveneffect van deze hoge boetes is dat zij het stigma op sekswerk als geheel negatief beïnvloeden. Immers, van elke burger mag verwacht worden dat hij/zij alert is op uitbuiting en criminele betrokkenheid, maar alleen bij sekswerk wordt dit een met gevangenisstraf te sanctioneren taak van klanten. Niemand – ook professionals niet – is in staat in één oogopslag in staat een misstand te herkennen, laat staan een klant. De bereidheid bij klanten om misstanden te melden, echter, zal afnemen, nu zij zelf met (zware) straffen worden bedreigd. Hierdoor gaat niet alleen een belangrijke bron van informatie verloren, maar ook een vluchtweg voor slachtoffers van mensenhandel.

Bovendien zijn er nog andere strafrechtelijke en praktische problemen verbonden aan de handhaving:

- Vanuit het legaliteitsbeginsel is het problematisch om gedrag strafbaar te stellen, waarbij het voor betrokkene feitelijk niet valt te controleren of hij/zij al dan niet strafbaar is. Het is voor de klant immers onmogelijk na te gaan of een bepaalde combinatie van vergunning- en telefoonnummer daadwerkelijk bij de betrokken sekswerkers behoort.
- Het is de vraag of van verdachte klanten 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 doorstaat. Het gaat hier immers niet om dwang, geweld of misleiding, maar om vrijwillige werkrelaties en vrijwillige seksuele contacten tussen instemmende volwassenen.
- Ten slotte 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 persoonlijke vrijheid. En daarmee ontbreekt een valide legitimatie voor strafbaarstelling.

De VVR wijst erop dat klanten die seks (willen) hebben met te jonge sekswerkers of die overgaan tot bedreiging en geweld van sekswerkers, met de bestaande wetgeving reeds aangepakt zouden kunnen worden. De nieuwe voorstellen maken niet dat in deze situaties eerder met succes kan worden opgetreden en hebben wel allerlei andere nadelen.

IV. Nuloptie: kan leiden tot vergroting van de illegale sector en is strijdig met harmonisering van gemeentebeleid

Gemeenten kunnen kiezen voor een nuloptie, mits onderbouwd met een expliciete belangenafweging. De VVR mist aandacht voor de gevolgen van een dergelijk beleid. Al sinds 2000 is het aantal vergunde werkplaatsen bijna met de helft afgenomen.

Het gevolg kan zijn dat het aantal werkplekken nog meer zal afnemen, dat er onvoldoende vergunningen verleend worden om een volwaardige vergunde sector te creëren en er voor

sekswerkers met een vergunning geen werkplekken zijn, waardoor zij 'gedwongen' worden tot illegaliteit.

Daarnaast ondermijnt de nul-optie de nagestreefde harmonisering van gemeentebestuur, hetgeen eerder reden was voor de Tweede Kamer om dergelijk beleid af te wijzen.

V. Pooierverbod: te breed en onduidelijk

In 2018 is al getracht het pooierverbod te introduceren. Terecht is dit wetsvoorstel ingetrokken. Opnieuw wordt het nu weer opgenomen. Betrokkenheid bij niet-vergund werkende sekswerkers wordt strafbaar gesteld, enkele uitzonderingen daargelaten. De grens is enerzijds onduidelijk en moeilijk exact te bepalen met alle onzekerheden voor betrokkenen van dien. Anderzijds zal de onvergunde sector om die reden gedwongen worden te opereren met criminele partijen en dat levert ook weer ongewenste situaties op.

VI. Ten slotte

Samenvattend vindt de VVR dat

a. de doelstellingen van dit wetsvoorstel onderling tegenstrijdig zijn;

b. goede en objectieve wetsevaluatie daardoor onmogelijk is;

c. het te introduceren vergunningstelsel, (landelijke) registratie en strafbaarstellingen leiden tot een zichtbare schone (schijn)bovenwereld en onzichtbare (vuile) onderwereld;

d. het vereiste van zelfredzaamheid (ter verkrijging van een vergunning) niet in een redelijke verhouding staat tot het doel en dat dit vereiste evenmin noodzakelijk is;

e. landelijke registratie strijdig is met Privacywetgeving /AVG;

f. de nuloptie kan leiden tot vergroting van de illegale sector en is strijdig met harmonisering van gemeentebestuur;

g. het pooierverbod te breed geformuleerd is en kan leiden tot het gedwongen zijn te opereren met de criminele partijen;

h. er vele juridische en praktische haken en ogen aan dit wetsvoorstel kleven.

De VVR kan dan ook niet anders concluderen dat dit wetsvoorstel niet voldoet aan de eisen die aan wetgeving moeten worden gesteld.

De VVR raadt u aan in samenspraak met sekswerkers en hun organisaties wetgeving te ontwerpen waarmee een werkelijke verbetering van de sociale en rechtspositie van prostituees samen gaat met gerichte aanpak van mensenhandel en misstanden.

Vanzelfsprekend zijn we bereid - indien gewenst - nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

Leontine Bijleveld
Voorzitter VVR
voorzitter@vrouwenrecht.nl