

## Inbreng Bureau Clara Wichmann Internetconsultatie Wet regulering sekswerk (Wrs) maart 2023

Bureau Clara Wichmann zet zich in voor de versterking van de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Sekswerk legt Bureau Clara Wichmann uit als de uitwisseling van seksuele diensten tegen betaling tussen instemmende volwassenen, onder de afgesproken voorwaarden.

Onderstaand geven wij onze inbreng ten behoeve van de internetconsultatie op de Wet regulering seksbedrijven (Wrs).

De voorliggende Wrs stelt verplichte registratie voor, en negeert daarbij het recht op privacy en vrije beroepskeuze van sekswerkers, draagt bij aan criminalisering van (het afnemen van) sekswerk, brengt de veiligheid van sekswerkers in gevaar en vergroot het taboe op sekswerkers en hun beroep. Daarmee schiet de wet zijn doel ver voorbij, want de bestrijding van mensenhandel en andere misstanden raakt door invoering van deze wet verder uit het zicht terwijl anderzijds het wetsvoorstel sekswerkers meer kwetsbaar zal maken voor dwang, discriminatie en stigma.

### Uitgangspunten

1. Sekswerk is een legaal beroep, het wordt als zodanig belast, en dient als volwaardig beroep behandeld en beschermd te worden in Nederlandse wetgeving en beleid. Sekswerkers hebben net als iedere andere beroepsbeoefenaar het recht hun werk in vrijheid en onder veilige en gezonde omstandigheden uit te voeren, met dezelfde keuzemogelijkheden en rechten als andere (werkende) burgers. Op grond van de mensen- en grondrechten hebben sekswerkers het *recht* daarin door de overheid beschermd te worden; en heeft de overheid de *plicht* sekswerkers daartoe te beschermen. Dit moet het uitgangspunt zijn bij elk beleid over sekswerk. Meer precies vormt de (juridische) grondslag hiervoor het recht op zelfbeschikking,<sup>1</sup> het recht op vrije arbeidskeuze<sup>2</sup>, en vrij verkeer van diensten<sup>3</sup> en het recht op bescherming van privacy en de persoonlijke levenssfeer, inclusief de bescherming van gevoelige persoonsgegevens.<sup>4</sup>
2. Op basis van de internationale mensenrechten hebben Staten, en dus ook Nederland, de verplichting om discriminatie op grond van gender en andere vormen van directe of indirecte discriminatie tegen te gaan, en om de mensenrechten van individuen – waaronder die van vrouwen en meisjes, en zij die het risico lopen om gediscrimineerd te worden vanwege seksuele oriëntatie, genderidentiteit, of op welke grond dan ook – te waarborgen, te respecteren, te beschermen en te bevorderen. Nederland is daarmee wat betreft de rechten van sekswerkers gebonden aan de Grondwet en aan Europese en internationale verdragen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Het EHRM legt het zelfbeschikkingsrecht onder meer uit als dat een ieder zijn eigen keuzes mag maken: "for this freedom to be meaningful, (...) to make choices that accord with one's own views and values, regardless of how irrational, unwise or imprudent such choices may appear to others." EHRM 10 juni 2010, (Jehova's Witnesses of Moscow/Rusland), par. 136.

<sup>2</sup> Het recht op vrije arbeidskeuze: artikel 19 lid 3 Grondwet en artikel 6 van het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).

<sup>3</sup> Het Europese fundamentele recht op het vrije verkeer van diensten: artikelen 56-62 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de Europese Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG).

<sup>4</sup> Het recht op privacy en respect voor privéleven: artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. In de zaak *Khelili tegen Zwitserland* uit 2011 oordeelde het EHRM al dat registratie als sekswerker inbreuk maakt op artikel 8 EVRM. Het recht op bescherming van bijzondere persoonsgegevens is vastgelegd in artikel 9 lid 1 AVG.

<sup>5</sup> Dit betreft in aanvulling op bovenstaande verder onder andere de volgende (grond)rechten:

- het recht op vrije ontplooiing en integriteit: artikel 8 EVRM; artikel 3 van het VN-Vrouwenverdrag bepaalt dat vrouwen in staat worden gesteld zich (sociaal- en economisch) volledig te kunnen ontplooiën en ontwikkelen. Hiernaast moeten overheden op grond van artikel 6 alle passende maatregelen nemen om vormen van handel in- en de uitbuiting van vrouwen tegen te gaan.

3. Bureau Clara Wichmann streeft ernaar dat sekswerkers als gelijkwaardige partners betrokken worden bij de ontwikkeling, uitvoering, monitoring en evaluatie van (overheids)beleid dat hen aangaat, volgens het adagium *'nothing about us, without us'*. Dat is niet alleen in overeenstemming met het (mensenrechtelijke) principe van participatie, maar verbetert ook de kwaliteit en effectiviteit van beleid. Bovendien voorkomt het ongewenste neveneffecten van maatregelen die (onbedoeld) ten koste gaan van de veiligheid, gezondheid en autonomie van sekswerkers. Bureau Clara Wichmann constateert dat bij de totstandkoming van het voorstel van Wet regulering sekswerk (Wrs)<sup>6</sup>, aan deze voorwaarde van participatie bij het beleidsvormingsproces maar zeer beperkt is voldaan.

### Het voorstel Wet regulering sekswerk (Wrs)

4. De Wrs beoogt een vergunningplicht, een landelijke database van sekswerkers en criminalisering van de klanten en werkomgeving van sekswerkers die zich niet willen of kunnen registreren. Onderzoek van Amnesty International, Human Rights Watch, Medecins du Monde, de WHO en UNAIDS, en de meta-studie van Platt e.a., die de resultaten van 86 onderzoeken verspreid over 33 landen bevat<sup>7</sup>, toont aan dat elke vorm van criminalisering van sekswerk, inclusief van de klanten, sterke negatieve effecten heeft op de veiligheid, gezondheid en rechten van sekswerkers en hun kwetsbaarheid voor uitbuiting, dwang en geweld vergroot. Bureau Clara Wichmann stelt vast dat noch in de Memorie van Toelichting, noch in de Nota van Wijziging, noch in de wet zelf deze 'evidence based' negatieve effecten op een gezonde seksbranche betrokken worden.
5. Wij wijzen ook op de recent gepubliceerde *'8 March Principles for a Human Rights-Based Approach to Criminal Law Proscribing Conduct Associated with Sex, Reproduction, Drug Use, HIV, Homelessness and Poverty'*<sup>8</sup> van de International Commission Jurists (ICJ). Deze beginselen zijn ontwikkeld in een consultatieproces met inbreng van onder andere het Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR), en kunnen als leidraad dienen voor advocaten, rechters, wetgevers en anderen om de mensenrechten te bevorderen. In het kader van het voorliggende wetsvoorstel is met name Principle 17 relevant:

'The exchange of sexual services between consenting adults for money, goods or services and communication with another about, advertising an offer for, or sharing premises with another for the purpose of exchanging sexual services between consenting adults for money, goods or services, whether in a public or private place, may not be criminalized, absent coercion, force, abuse of authority or fraud. Criminal law may not proscribe the conduct of third parties who, directly or indirectly, for receipt of a financial or material benefit, under fair conditions – without coercion, force, abuse of authority or fraud – facilitate, manage, organize, communicate with another, advertise, provide information

---

CEDAW, het orgaan dat de uitvoering van het VN-Vrouwenverdrag handhaaft, uitte al in 2010 haar zorgen over de voorgestelde registratieplicht van sekswerkers. De zorgen waren toen al dat dit kan leiden tot onveiligheid en het risico dat sekswerkers in de onzichtbare, en oncontroleerbare illegaliteit belanden;

- het recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden: dit volgt uit de verdragen van de International Labour Organisation (ILO), die Nederland heeft geratificeerd of binnenkort zal ratificeren, waaronder ILO Conventie nr. 115, 187 en 190. Zie ook de Verklaring van de ILO inzake de Fundamentele Principes en Rechten op het Werk.

<sup>6</sup> [Overheid.nl | Consultatie Nota van wijziging Wet regulering sekswerk \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie-nota-van-wijziging-wet-regulering-sekswerk-internetconsultatie.nl)

<sup>7</sup> Platt, L., Grenfell, P., Meiksin, R., Elmes, J., Sherman, S. G., Sanders, T., Mwangi, P., & 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>Zie ook <https://www.lshtm.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](https://www.theguardian.com/society/2018/dec/11/criminalisation-of-sex-work-normalises-violence-review-finds?CMP=share_btn_link).

<sup>8</sup> Te vinden op: <https://lnkd.in/e5MJRPnc>. Fact sheet: <https://lnkd.in/exEbz5z4>.

about, provide or rent premises for the purpose of the exchange of sexual services between consenting adults for money, goods or services.'

Het voorliggende voorstel is in strijd met de letter en de geest van deze door experts geformuleerde richtlijnen.

6. Het wetsvoorstel en de Nota van Wijziging beoogt de invoering van een vergunningenstelsel en van een landelijke database van sekswerkers, met de verplichting voor sekswerkers om zich te registreren in deze landelijke database. Registratie van sekswerkers valt onder het verbod op de verwerking van gevoelige persoonsgegevens.<sup>9</sup> Dit verbod kan slechts onder strikte voorwaarden en op grond van een (formeel)wettelijke basis doorbroken worden.
7. Bureau Clara Wichmann maakt bezwaar tegen verplichte registratie van sekswerkers. Uit artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM volgt dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer alleen in bepaalde gevallen en onder bepaalde omstandigheden mag worden beperkt. Artikel 8 lid 2 EVRM biedt hiervoor een specifiek kader: inmenging mag alleen voor zover dit in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM moet een inbreuk een legitiem doel dienen zoals hiervoor genoemd. Daarna wordt beoordeeld of deze inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Wil een inbreuk noodzakelijk zijn, dan moet deze voorzien in een '*pressing social need*' en proportioneel zijn. Er moet een redelijke verhouding bestaan tussen de inbreuk enerzijds en het legitieme doel dat wordt nagestreefd anderzijds. Bureau Clara Wichmann constateert dat het wetsvoorstel aan al het bovengenoemde niet voldoet. Garanties voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van sekswerkers ontbreken en maatregelen die genomen gaan worden om het oneigenlijk gebruik en hacken en lekken van de gevoelige persoonsgegevens van sekswerkers te voorkomen, worden niet geconcretiseerd. Bureau Clara Wichmann is van oordeel dat het registreren van sekswerkers, zoals dat mogelijk wordt gemaakt in de Wrs, in strijd is met de Nederlandse en Europese privacy wetgeving.
8. Een registratiesysteem is ook in strijd met het VN-Vrouwenverdrag, gelet op de inbreuk van de privacyrechten van sekswerkers en de averechtse werking die een registratiesysteem heeft op de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting bij prostitutie.<sup>10</sup> Het nut van registratie is onbewezen en het helpt niet om mensenhandel te bestrijden. Verplichte registratie grijpt diep in op het recht op privacy van sekswerkers. Sekswerkers verzetten zich daarom met reden tegen verplichte registratie, het feit dat iemand als sekswerker werkt is namelijk een gevoelig gegeven. Gevoelig omdat bekendwording ingrijpende gevolgen kan hebben voor de betrokken personen, zoals sociale uitsluiting, verlies van contact met de familie, huisuitzetting, bedreiging en chantage. Onderzoek in Duitsland naar ervaringen terzake toont aan dat (verplichte) registratie van sekswerkers

---

<sup>9</sup> Gevoelige gegevens zijn gegevens waarvan de verwerking, gelet op de aard van deze gegevens, een groter risico voor de persoonlijke levenssfeer oplevert dan bij 'gewone' persoonsgegevens. Zie verder Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 4, p.9. Het recht op bescherming van bijzondere persoonsgegevens is vastgelegd in artikel 9 lid 1 AVG. Eerder is in de rechtspraak al bepaald dat art. 149 en 151a Gw geen toereikende basis vormen voor doorbreking van het in de AVG vastgelegde verbod op verwerking van gevoelige persoonsgegevens (ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3087 en ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856).

<sup>10</sup> Het Koninkrijk der Nederlanden heeft dit verdrag in 1991 zonder enig voorbehoud geratificeerd. Rijkswet van 3 juli 1991, goedkeuring van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (New York, 18 december 1979).

stigmatiserend werkt, sekswerkers in de illegaliteit drukt en juist tot onveilige situaties voor sekswerkers kan leiden.<sup>11</sup>

9. Bureau Clara Wichmann is van oordeel dat er in geval van het voorliggende wetsvoorstel geen sprake is van een redelijke verhouding tussen de inbreuk enerzijds, en het doel dat wordt nagestreefd anderzijds. Voor het creëren van een gezonde en veilige seksbranche zijn voldoende alternatieve maatregelen denkbaar die geen averechts effect hebben en geen inbreuk op het recht op privéleven van sekswerkers maken.
10. Bureau Clara Wichmann stelt voorts vast dat in het onderhavige wetsvoorstel Wrs gekozen is voor maatregelen die niet 'evidence based' zijn, en ernstige gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van sekswerkers. Verplichte registratie heeft als mogelijk gevolg, zie de eerder aangehaalde ervaringen in Duitsland, dat sekswerkers juist uit het zicht van politie en hulpverlening verdwijnen — met alle veiligheidsrisico's van dien. Sekswerkers, hulpverleners, gezondheidsorganisaties, onderzoekers, juristen en andere experts op het gebied van sekswerk en het tegengaan van misstanden spraken naar aanleiding van eerdere versies van de Wrs al hun grote zorgen uit over de gevolgen van verplichte registratie in brieven naar de Tweede en Eerste Kamer.<sup>12</sup> Verplichte registratie zal volgens hen een tegenovergesteld effect hebben. Het betekent minder zicht op de sector in plaats van meer en een toename van kwetsbaarheid van sekswerkers voor dwang en uitbuiting. De nu voorliggende Wrs vergroot het risico op verwezenlijking van deze bezwaren. Dit betekent dat de Staat een loopje neemt met het recht op privacy en daarmee ook met de veiligheid van sekswerkers. Daarmee voldoet de overheid niet aan de plicht die zij heeft om sekswerkers te beschermen.
11. Bureau Clara Wichmann wijst er in dit verband ook op dat de Autoriteit Persoonsgegevens in verschillende zaken bepaald heeft dat registratie van sekswerkers verboden is, hierin gevolgd door de Nederlandse rechter. Daarbij overwoog de rechtbank onder meer dat bij de verwerking van persoonsgegevens prostituees een verhoogde kans lopen op misbruik en discriminatie.<sup>13</sup> Tevens zijn zowel de Afdeling advisering van de Raad van State (de Raad van State) als de Autoriteit Persoonsgegevens helder in hun wetgevingsadvies over een eerdere versie van de Wrs aan de regering over de invoering van een wettelijke vergunning- en registratieplicht, onder meer onder verwijzing naar het recht op bescherming van persoonsgegevens.<sup>14</sup> Registratie heeft een stigmatiserende werking met de daaraan verbonden nadelige gevolgen. Daarmee vormt het een inbreuk op het recht voor respect voor het privéleven. Ook in de Nota van Wijziging op de Wrs blijft de verplichte registratie van sekswerkers gehandhaafd. Dientengevolge gelden de bezwaren van de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens tegen registratie in de Wrs onverkort. Hoewel het ten tijde van het formuleren van de Nota van Wijziging bij dit wetsvoorstel bekend geacht moet

---

<sup>11</sup> Degenhardt, T., & Lintzen, L.M. (2019). *Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW*, Dortmund; BesD, Report to CEDAW. Written submission on the general discussion on trafficking in women and girls in the context of global migration, February 18<sup>th</sup> 2019; Henning J., Hunecke I., Walentowitz G. (2021). The Prostitution Protection Act in the light of crime statistics, *MschKrim* 2021; 104(4): 359-374.

<sup>12</sup> Zie o.a. brieven d.d. januari 2009 (Rode Draad); 22 januari 2009 (Soa Aids Nederland); 30 november 2009 (Soa Aids Nederland); 1 december 2009 (VVR; Netwerk VN Vrouwenverdrag); 20 april 2010 (div. organisaties en deskundigen), 20 juni 2010 (div. organisaties en deskundigen), 21 april 2011 (Soa Aids Nederland); 9 mei 2011 (VVR), 12 juni 2012 (Rode Draad; VVR); 14 maart 2013 (RutgersWPF/Soa Aids Nederland); 24 mei 2013 (VVR); 12 december 2019 (SekswerkExpertise).

<sup>13</sup> Rechtbank Den Haag, 8 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2682: "Sekswerkers lopen bij de verwerking van dit persoonsgegeven een verhoogde kans op misbruik en discriminatie. Alleen al het kenbaar worden van het gegeven dat iemand sekswerker is, kan leiden tot onomkeerbare en langdurige schade voor zowel de betrokkene als zijn directe sociale omgeving, hetgeen wordt verstrekt door het maatschappelijk stigma dat rust op het beroep van sekswerker. De maatschappelijke risico's bij de verwerking van hun persoonsgegevens in een register of administratie van de overheid zijn onverminderd groot." (r.o. 3, achtste alinea).

<sup>14</sup> [Wet regulering sekswerk. - Raad van State](#)

# BUREAU CLARA WICHMANN

---

worden bij de Regering dat de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens zich als boven hebben uitgelaten, blijkt uit het voorliggende voorstel niet dat de Regering zich van deze uitspraken rekenschap heeft gegeven. Bovendien past het terzijde schuiven van adviezen en uitspraken van de Raad van State en van de Autoriteit Persoonsgegevens niet in de eerder aangekondigde 'nieuwe bestuurscultuur.

12. Bureau Clara Wichmann concludeert op basis van bovenstaande dan ook dat de voorgestelde Wrs in strijd is met fundamentele mensenrechten, sekswerkers criminaliseert, sekswerkers onevenredig verhindert om hun beroep uit te oefenen, bijdraagt aan de stigmatisering van sekswerkers en hen in gevaar brengt. Mede in het licht van de door de Regering beoogde bestrijding van mensenhandel, betere bescherming van slachtoffers en verbetering van de positie van sekswerkers. is het des teurstellender dat de voorgestelde aanpak sekswerkers kwetsbaarder maakt voor dwang en geweld, hun toegang tot hulpverlening en gezondheidszorg ondermijnt en hen de gang naar de politie afsnijdt. Bureau Clara Wichmann vraagt daarom om dit wetsvoorstel en deze nota van wijziging niet in te dienen, en roept, mocht de Regering toch overgaan tot indiening, de Staten Generaal op om het voorstel te verwerpen.

---

BUREAU CLARA WICHMANN