

Afdeling Nederland

Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36
E info@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

Datum
17 maart 2023

Onderwerp
Consultatie Wet regulering sekswerk (Wrs)

Middels deze inbreng bij de internetconsultatie wil Amnesty haar zorgen uiten over het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk (hierna: Wrs) inclusief de nota van wijziging. De wet stelt een vergunningsplicht in voor elke sekswerker, waarna vergunde sekswerkers worden opgenomen in een landelijk register en stelt klanten van sekswerkers zonder vergunning strafbaar, eveneens derden die onvergunde sekswerkers faciliteren.

Amnesty merkt als eerste op dat in het wetsvoorstel gekozen is voor de woorden prostitutie en prostituee. Amnesty benadrukt dat de term sekswerk een term is die bijdraagt aan destigmatisering van sekswerkers en benadrukt dat sekswerk immers werk is. Amnesty verzoekt de Nederlandse overheid deze terminologie aan te houden.

Amnesty benadrukt, zoals ook in de brief over de Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven (hierna: Wgts)¹, dat de bestrijding van gendergerelateerd geweld, arbeidsuitbuiting en mensenhandel prioriteit moet zijn voor de Nederlandse regering. Amnesty constateert echter dat de invoering van de Wrs, net zoals de Wgts, hier niet aan gaat bijdragen. De kans is zelfs zeer groot dat de Wrs de positie van sekswerkers zal verslechteren. Middels deze inbreng op de consultatie zullen we toelichten op welke manier.

Onderzoek van Amnesty over mensenrechten van sekswerkers

Amnesty International heeft in 2016 beleid ontwikkeld waarin de verplichtingen van staten uiteen worden gezet om mensenrechten van sekswerkers te eerbiedigen, te beschermen en na te leven.² Op basis van uitgebreid onderzoek zijn er rapporten geschreven over onder andere de Dominicaanse Republiek³, Buenos Aires⁴ en Ierland.⁵

¹ Consultatie wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven, inbreng Amnesty International Nederland, te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/seksbedrijventoezicht/reactie/8ff1237d-0749-43b6-86f4-04154d6c06ca (27 februari 2023)

² Amnesty International, *Policy on state obligations to respect, protect and fulfil the human rights of sex workers* (Index: POL 30/4062/2016), 26 mei 2016, te raadplegen via amnesty.org/en/documents/pol30/4062/2016/en/; *Explanatory note on Amnesty International's policy on state obligations to respect, protect and fulfil the human rights of sex workers* (Index: POL 30/4063/2016), 26 mei 2016, te raadplegen via www.amnesty.org/en/documents/pol30/4063/2016/en/

³ Amnesty International, "If They Can Have Her, Why Can't We?": Gender-Based Torture and Other Ill-Treatment of Women Engaged in Sex Work in the Dominican Republic (Index: AMR 27/0030/2019), 28 maart 2019, te raadplegen via <https://www.amnesty.org/en/documents/amr27/0030/2019/en/>

⁴ Amnesty International, "What I'm Doing Is Not a Crime." The Human Cost of Criminalizing Sex Work in the City of Buenos Aires, Argentina (Index: AMR 13/4042/2016), 26 mei 2016, te raadplegen via www.amnesty.org/en/documents/amr13/4136/2016/en/

⁵ Amnesty International "We live within a violent system." Structural violence against sex workers in Ireland, 25 januari 2022, te raadplegen via www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/ireland-laws-criminalizing-sex-work-are-facilitating-the-targeting-and-abuse-of-sex-workers/

Uit de onderzoeken van Amnesty International blijkt dat het verder stigmatiseren en criminaliseren van sekswerkers, evenals het criminaliseren van klanten van sekswerkers en derden, niet bijdraagt aan de bestrijding van mensenhandel en juist leidt tot schendingen van de mensenrechten van sekswerkers. Het criminaliseren van klanten van onvergunde sekswerkers, zoals voorgesteld in de Wrs⁶, zal een negatieve impact hebben op de veiligheid en welzijn van sekswerkers. Sekswerkers nemen dan meer risico om hun klanten te beschermen tegen de politie. Hierdoor moeten ze bijvoorbeeld op plekken werken waar nauwelijks tot geen toezicht mogelijk is, waardoor ze zelf een groter risico lopen om slachtoffer te worden van geweld.⁷ De Raad van State (hierna: de Afdeling) adviseert dan ook de strafbaarstelling van klanten, zoals voorgesteld in de Wrs, te schrappen. De Afdeling geeft aan ernstige twijfels te hebben over de effectiviteit van de strafbaarstelling.⁸

Amnesty waarschuwt voor de effecten van deze wetgeving die ertoe kunnen leiden dat sekswerkers in een onveilige situatie komen. De Wrs zal zo het tegenovergestelde bereiken van het beoogde doel en de positie van veel sekswerkers waarschijnlijk verslechteren.

Verwerking van gegevens geeft risico schending van recht op privéleven

De vergunningsplicht in de Wrs zorgt ervoor dat bijzondere persoonsgegevens van sekswerkers verwerkt kunnen worden.⁹ Dit is verboden volgens de EU privacywetgeving in artikel 9, eerste lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG).¹⁰ Verwerking van deze gegevens is enkel toegestaan indien het noodzakelijk is voor een reden van zwaarwegend algemeen belang.¹¹ Het vereiste van evenredigheid tussen de inbreuk van het recht op bescherming van persoonsgegevens en het nagestreefde doel uit artikel 9 AVG

⁶ Artikel 40 Straf Klant WRS:

'1. Met hechtenis van ten hoogste twaalf maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft de klant van een prostituee die:

a. zelfstandig werkt zonder prostitutievergunning;

b. werkt voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.

2. De in het eerste lid strafbaar gestelde feiten zijn een overtreding.'

⁷ Amnesty International "We live within a violent system." Structural violence against sex workers in Ireland, 25 januari 2022, p. 28.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35715 nr. 4 Raad van State (4 december 2020), Kenmerk No.W16.20.0238/II, te raadplegen via www.raadvanstate.nl/@121782/w16-20-0238-ii/

⁹ Artikel 16 Wrs:

'Gegevensverwerking

Onze Minister van Justitie en Veiligheid, de burgemeesters, bedoeld in artikel 3, eerste lid, en de ambtenaren, bedoeld in artikel 4, eerste lid, kunnen in afwijking van het in artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming persoonsgegevens opgenomen verbod op verwerking van gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag, de ter uitvoering van hun in deze wet genoemde taken inzake de prostitutievergunning noodzakelijk verkregen gegevens verwerken.'

¹⁰ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad, 27 april 2016, betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene Verordening Gegevensbescherming/AVG).

Artikel 9 lid 1 AVG: *'Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden.'*

¹¹ Artikel 9 tweede lid aanhef en onder g van de AVG:

'Lid 1 is niet van toepassing wanneer aan een van de onderstaande voorwaarden is voldaan:

g) de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.'

is niet aangetoond. Zowel de Afdeling¹² als de Autoriteit Persoonsgegevens¹³ (hierna AP) concluderen dat niet is aangetoond dat de registratie van deze gegevens noodzakelijk en effectief is voor het bestrijden van misstanden, waardoor er geen blijk is van de noodzakelijke evenredigheid. Het kabinet heeft aangegeven de twijfels over de effectiviteit van de vergunningsplicht en het register niet te delen¹⁴. Dit doen ze zonder duidelijke argumentatie waarom ze deze belangrijke zorgen, geuit door de Afdeling en AP, niet delen. Naast het feit dat Amnesty de zorgen van de Afdeling en AP evident wel deelt, achten we het ook hoogst onwenselijk dat het kabinet deze twijfels ongefundeerd terzijde schuift.

Het vastleggen van deze gegevens is bovendien mogelijk in strijd met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarin het recht op iemands privéleven, waar de persoonlijke levenssfeer onder valt, is vastgelegd.¹⁵

Artikel 8 lid 2 EVRM bepaalt dat beperkingen van dit recht alleen gerechtvaardigd zijn indien dit bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en er voldaan is aan het noodzakelijkheidsvereiste.¹⁶ Nederland heeft dit verdrag geratificeerd in 1954 en is daarmee gebonden aan de bepalingen. Amnesty International stelt dat niet is aangetoond dat er aan de vereisten van artikel 8 lid 2 EVRM is voldaan, nu niet is gebleken dat de vergunningsplicht ook daadwerkelijk misstanden zal bestrijden.

Wet regulering sekswerk zorgt voor slechtere toegang tot zorg en hulpverlening

De vergunningsplicht zal ervoor zorgen dat veel sekswerkers hun beroep niet legaal zullen uitoefenen. Dit blijkt bijvoorbeeld het geval te zijn geweest in Duitsland, waar een soortgelijke vergunningsplicht is ingevoerd in 2017. Uit onderzoek blijkt dat bijna 83% van de sekswerkers, die voorheen legaal werkten, zich na de vergunningplicht niet hebben geregistreerd.¹⁷

Bij invoering van de Wrs zal dit hoogstwaarschijnlijk ook werkelijkheid worden in Nederland en zullen veel sekswerkers, uit angst voor openbaarmaking van hun gegevens, zich niet registreren. Sekswerkers zullen zo meer uit het zicht van zorg en hulpverlening komen, wat hen kwetsbaarder maakt voor geweld, uitbuiting en andere mensenrechtenschendingen.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35715 nr. 4 Raad van State (4 december 2020), Kenmerk No.W16.20.0238/II, te raadplegen via www.raadvanstate.nl/@121782/w16-20-0238-ii/

¹³ Autoriteit Persoonsgegevens, 'Advies over het concept voor de Wet regulering sekswerk', 3 maart 2020, te raadplegen via autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_wet_regulering_sekswerk.pdf

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35715, nr. 4, Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport, 26 januari 2021, te raadplegen

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D03521&did=2021D03521>

¹⁵ Artikel 8 lid 1 EVRM: 'Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.'

¹⁶ Artikel 8 lid 2 EVRM: 'Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en 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.'

¹⁷ T. Degenhardt en L.M. Lintzen, 'Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW' (Zweite korrigierte Fassung vom 14.05.2019), Dortmund, 2019.

Wet regulering sekswerk zorgt voor lagere aangiftebereidheid

De memorie van toelichting van de Wrs erkent dat de aangiftebereidheid van sekswerkers die geweld hebben meegemaakt zeer laag is.¹⁸ Het onderzoek van Amnesty International in Ierland laat zien dat sekswerkers zorgen hebben over het sociale stigma en het wantrouwen tegenover de politie, wat wordt versterkt door het criminaliseren van sekswerk.¹⁹ Door het invoeren van de Wrs zullen onvergunde sekswerkers, uit angst voor de consequenties, minder beroep op de politie durven doen.

De Nederlandse overheid moet ervoor zorgen dat de bescherming van de mensenrechten van sekswerkers het centrale doel van elke wet en elk beleid inzake sekswerk is. Veilig aangifte kunnen doen is hier een essentieel onderdeel van.

Neem het advies van mensen die sekswerk doen serieus

Bij het creëren van nieuwe wetgeving over sekswerk, moet de Nederlandse overheid ervoor zorgen dat de mensenrechten van sekswerkers worden geëerbiedigd, beschermd en nageleefd. Daarvoor is het noodzakelijk om sekswerkers zelf te betrekken bij de ontwikkeling van regelgeving. Mensen die sekswerk doen, weten zelf welke maatregelen genomen moeten worden om de positie van sekswerkers daadwerkelijk te verbeteren. Daarbij dient er specifiek aandacht te zijn voor degenen die tot gemarginaliseerde groepen behoren en geconfronteerd worden met discriminatie op grond van bijvoorbeeld seksuele oriëntatie, geslacht, genderidentiteit, handicap, ras, etniciteit, dakloosheid, drugsgebruik en migrantenstatus.

Conclusie

Amnesty roept op om de waarschuwingen, ingebracht in de verschillende consultaties, van verschillende organisaties van sekswerkers, van de Afdeling en AP, serieus te nemen. Amnesty benadrukt dat de bestrijding van mensenhandel, gendergerelateerd geweld en arbeidsuitbuiting prioriteit moet zijn voor de Nederlandse overheid. De Wrs zal hier niet aan bijdragen, de wet zal de positie van sekswerkers niet verbeteren en hoogstwaarschijnlijk het tegenovergestelde van het beoogde doel bereiken.

¹⁸ Memorie van toelichting Wet Regulering Sekswerk, paragraaf 2.3.1.

¹⁹ Amnesty International "We live within a violent system." Structural violence against sex workers in Ireland, 25 januari 2022, p. 32.