



Reactie van de Nationaal rapporteur op het gewijzigde voorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Voer Prostitutiewet snel in, maar stel prostituee niet strafbaar

Het gewijzigde voorstel van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (novelle Wrp) biedt een landelijk kader voor prostitutiebeleid. Een uniform kader is hard nodig om te zorgen dat voor alle prostitutiebedrijven in Nederland, dus ook escortbedrijven, overal dezelfde regels gelden. Dat is nu nog niet zo. Zowel klanten, prostituees als exploitanten van prostitutiebedrijven¹ kunnen op grond van de novelle strafbaar zijn. Deze strafbaarheid is met name gekoppeld aan de voorgestelde minimumleeftijd van 21 jaar voor prostitutiewerk. In de novelle en in het bijzonder in de strafbaarstellingen ontbreekt om een aantal redenen echter de balans. De wetgever zou volgens de rapporteur moeten voorzien in een aparte strafbaarstelling van klanten van *slachtoffers van mensenhandel* in plaats van een strafbaarstelling van prostituees jonger dan 21 jaar.

Op 1 maart 2014 stuurde de minister van Veiligheid en Justitie een gewijzigd voorstel van wet naar de Tweede Kamer. Deze novelle voorziet, anders dan in het eerdere wetsvoorstel, niet meer in een registratieplicht voor prostituees en ook niet meer in de zogenoemde 'vergewisplicht': de plicht voor klanten om vooraf vast te stellen dat zij diensten afnemen van een prostituee die zich geregistreerd heeft. De minister had toegezegd deze bepalingen te schrappen tijdens de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de Eerste Kamer in 2013.

Versterking positie prostituees nodig

De Nationaal rapporteur vindt het belangrijk om de positie van prostituees te versterken om de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen, en om de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken. Die positie kan allereerst worden versterkt door te zorgen dat prostituees op de hoogte zijn van hun rechten. Nu de bepalingen over registratie van prostituees zijn geschrapt, ontbreekt een moment van contact tussen overheid en

¹ Omwille van de leesbaarheid wordt hier de term 'prostituee' gebruikt, waarmee zowel mannen, vrouwen als transgenders worden bedoeld. Er zijn daarnaast zowel vrouwelijke als mannelijke exploitanten en klanten.

degene die in de prostitutie gaat werken, en daarmee ook een mogelijkheid van bescherming. Ook de bepaling dat een prostituee bij inschrijving informatie ontvangt (over arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden, de voorgenomen werkzaamheden en mogelijkheden tot hulp bij het desgewenst beëindigen daarvan), staat niet meer in de novelle. Volgens het ontwerpbesluit waarin voorstellen voor nadere regelgeving staan, moet de exploitant maatregelen treffen om prostituees te informeren. Die zouden dan in het bedrijfsplan van een prostitutiebedrijf worden opgenomen. Het ontwerpbesluit voorziet echter nog niet in betrokkenheid van de GGD of een andere daartoe deskundige instantie bij de samenstelling van deze informatie. In haar reactie op deze en andere bepalingen in het ontwerpbesluit (32 211, N) heeft de Nationaal rapporteur op het belang hiervan gewezen. De Nationaal rapporteur adviseert de minister om met gemeenten te bespreken hoe de informatiepositie van prostituees ten aanzien van hun rechten kan worden verbeterd.

De positie van prostituees wordt niet versterkt door hen strafbaar te stellen. Prostituees kunnen volgens de novelle strafbaar zijn als zij werken voor een exploitant zonder vergunning² en als ze jonger zijn dan 21 jaar. Het is in ieder geval twijfelachtig of strafbaarstelling van prostituees bijdraagt aan het voorkomen dat de prostituee die te jong is, toch gaat werken of aan het werk blijft. Daarnaast is het de vraag hoe een slachtoffer van mensenhandel als zodanig herkend kan worden wanneer ze primair wordt benaderd als een mogelijke wetsovertreder.

Uniforme regels nodig

De Wrp blijft ook met de novelle een belangrijke stap in de verdere uniformering van regelgeving nu de vergunningplicht zal gelden voor *alle* prostitutiebedrijven en dus ook voor escortbedrijven. Het landelijk vergunningenregister zal alle beschikkingen bevatten, dus ook geweigerde, ingetrokken en geschorste vergunningen. Een landelijk uniform kader is een belangrijke voorwaarde om de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken. Heldere regelgeving is daarbij essentieel.

Die helderheid is ook nodig ten aanzien van zelfstandig werkende prostituees die bijvoorbeeld vanuit huis werken. Op dit moment is nog niet duidelijk op grond van welke criteria een prostituee dan 'bedrijfsmatig' werkt, dus een seksbedrijf is en daarom een vergunning moet aanvragen. Maakt alleen adverteren, al dan niet met een bepaalde frequentie, en werken met twee of meer personen op één locatie dat iemand bedrijfsmatig werkt of zijn hiervoor nog andere elementen nodig? De minister heeft deze voorbeelden eerder wel genoemd maar het is nog niet duidelijk of deze criteria in alle gemeenten op dezelfde manier zullen gelden. Een antwoord van de minister op deze vraag is van belang om te kunnen voorzien of werkzaamheden onder een vergunningplicht vallen of niet. De minister zou daarbij heldere uitgangspunten moeten formuleren die bij het invullen van het begrip 'bedrijfsmatig' een rol spelen, en daarbij aangeven welke indicatoren per definitie leiden tot de conclusie dat sprake is van bedrijfsmatigheid. Ook omdat vraag en aanbod van prostitutie veelal via internet plaatsvindt, zouden hierin geen verschillen moeten zijn tussen gemeenten. Het concept van de model-APV dat de minister tegelijkertijd met de novelle naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, bevat hier in ieder geval geen nadere bepalingen over. Bovendien zal de model-APV straks voor gemeenten weliswaar richtinggevend, maar niet bindend zijn.

² Deze strafbaarstelling is niet passend gezien de vaak ongelijke (machts)verhouding tussen sekswerker en exploitant. Daarnaast is deze strafbaarstelling onnodig: als het doel daarvan is de illegale situatie te beëindigen, is het sluiten van dat bedrijf immers voldoende. De Nationaal rapporteur heeft deze kanttekeningen al eerder geplaatst.

De Nationaal rapporteur acht het noodzakelijk dat de minister dit punt verduidelijkt zodat prostituees niet in het ongewisse blijven over hun rechten en plichten. Het is niet wenselijk dat gemeenten de term 'bedrijfsmatig' elk op een geheel andere wijze gaan uitleggen, en er daardoor een grijs, onvergund gebied blijft bestaan.³ Daarnaast impliceren verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving waarvan mensenhandelaren kunnen profiteren. De Wrp zou dan ook moeten leiden tot een helder onderscheid tussen het legale en illegale deel van de sector.

Minimumleeftijd voor prostitutiewerk 21 jaar

De leeftijd van 21 jaar als minimumleeftijd voor prostitutiewerk stond al eerder in het wetsvoorstel. Een belangrijke aanpassing in het voorstel is nu dat de verhoging van de leeftijdsgrens voor werken in de prostitutie – van 18 naar 21 jaar – op zichzelf staat: prostitutie vindt uitsluitend plaats door een prostituee die de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt. Exploitanten die prostituees jonger dan 21 jaar laten werken, hun klanten en die prostituees zelf worden daarmee strafbaar. In het oorspronkelijke voorstel was de leeftijdsgrens gekoppeld aan de registratie: inschrijven als prostituee was niet mogelijk voor mensen jonger dan 21 jaar.

De achtergrond van de leeftijdsverhoging is de kwetsbaarheid van jonge mensen binnen een sector die gevoelig is voor misstanden. Daarom zou de prostitutiebranche niet toegankelijk moeten zijn voor prostituees jonger dan 21 jaar. Vanuit deze optiek ligt het voor de hand dat de leeftijdsgrens van 21 niet alleen in de vergunde sector geldt (zoals de raamprostitutie, clubs, bordelen), maar ook daarbuiten. Het is immers denkbaar dat verschuiving naar het illegale circuit plaats zal vinden wanneer in deze sectoren verschillende leeftijdsgrenzen worden gesteld. Het is goed dat de novelle voorziet in een overgangstermijn om de groep van 18 tot 21-jarige prostituees enige tijd te geven om op een andere manier te kunnen voorzien in hun levensonderhoud. Hier zouden uitstapprogramma's dan bij aan moeten sluiten.

Balans in strafbaarstellingen nodig

Zowel prostituees, klanten, als exploitanten kunnen op grond van de novelle strafbaar zijn wanneer de prostituee jonger is dan 21 jaar. Op het punt van deze strafbaarstellingen ontbreekt in het voorstel echter om een aantal redenen de balans.

De minister stelt voor prostituees strafbaar te stellen die nog geen 21 jaar oud zijn, om zo 'ook de eigen verantwoordelijkheid van de prostituee tot uiting te laten komen'. Op deze overtreding staat een geldboete van maximaal 405 EUR. Vanuit de gedachte van bescherming van deze leeftijdsgroep ligt strafbaarstelling van de groep prostituees jonger dan 21 jaar echter niet voor de hand. Zoals de strafbaarstelling is geformuleerd heeft de bepaling overigens ook betrekking op prostituees jonger dan 18 jaar. De vraag is echter of het de bedoeling is dat minderjarige prostituees strafbaar worden gesteld. Dit zou voor deze groep immers een verschuiving van verantwoordelijkheid zijn die zich slecht verhoudt met de strafbaarstelling van klanten van minderjarige prostituees als zedendelict in artikel 248b Sr.

³ (Legale) prostitutie die op grond van lokale regelgeving niet vergunningplichtig is. Thuiswerk valt in veel gemeenten in beginsel niet onder een vergunningplicht. Ook escort is niet overal vergund en dan ook niet vergunningplichtig. Bestuurlijke controle is dan niet mogelijk.

Klanten die seksuele handelingen verrichten met een prostituee jonger dan 21 jaar maken zich ingevolge de novelle schuldig aan een overtreding. In de **vergunde prostitutiesector** ligt echter een grote verantwoordelijkheid bij exploitanten. Zij zijn degenen die op grond van de Wrp moeten zorgen dat in hun sector straks geen prostituees werkzaam zijn die jonger zijn dan 21 jaar, niet de klant. Exploitanten moeten de leeftijd controleren, en zij behoren dit te doen net zoals dat nu al gebeurt om minderjarigen buiten de legale, vergunde prostitutie te houden. Uiteindelijk moeten klanten in de legale, vergunde prostitutiesector er van uit kunnen gaan dat zij daar geen prostituees jonger dan 21 jaar zullen aantreffen. Daar past het strafbaar stellen van een klant van prostituees tussen 18 en 21 jaar niet bij. Die balans zou in de vergunde sector dan ook anders moeten uitvallen, waarbij het zwaartepunt van verantwoordelijkheid bij de exploitant zou moeten liggen. Wel blijven klanten strafrechtelijk verantwoordelijk wanneer de prostituee minderjarig is, dus jonger dan 18 jaar.

Overigens ligt het, gezien de weerstand die registratie van prostituees eerder heeft opgeroepen, niet voor de hand dat prostituees op verzoek aan een klant hun identiteitsbewijs tonen om te laten zien dat zij 21 jaar zijn. Het tonen van een identiteitsbewijs maakt hen mogelijk immers ook kwetsbaar als zij daarbij hun anonimiteit jegens klanten moeten opgeven. Dat kan niet het beoogde resultaat van dit wetsvoorstel zijn. Bij de registratie die de Nationaal rapporteur voorstond, zouden prostituees in ieder geval niet de eigen identiteit aan een klant kenbaar hoeven maken.

In de **illegale sector** ligt strafbaarstelling van de klant wel voor de hand. De prostituee moet voor het feit dat zij niet mag werken omdat ze te jong is, in ieder geval niet verantwoordelijk worden gehouden. Dan blijft de klant, en mogelijk een strafbare exploitant, over. Een klant die weet dat hij in de legale, vergunde sector niet het risico loopt om strafbaar te zijn maar wel in het illegale circuit, zal wellicht eerder voor de vergunde sector kiezen.

Verschuivingseffecten?

De effecten die de verhoging van de leeftijd voor prostituees van 18 naar 21 jaar op de omvang van mensenhandel zullen hebben, zijn op voorhand niet goed te voorzien. Dat geldt ook voor de effecten van de strafbaarstelling van klanten van prostituees jonger dan 21 jaar. De totale omvang van mensenhandel bestaat uit een deel dat zichtbaar is, en een deel dat buiten beeld is. De mensenhandel buiten beeld kan alleen geschat worden. Op dit moment zijn echter nog geen betrouwbare en accurate schattingen voorhanden.⁴ De totale omvang van mensenhandel is dus vooralsnog onbekend. Daarom kunnen effecten in verloop van tijd niet zichtbaar worden gemaakt, en is ook de omvang van mensenhandel binnen de groep 18 tot 21-jarigen onbekend. Om effecten van leeftijdsverhoging te kunnen monitoren, moet worden ingezet op het vergroten van zicht op de gehele prostitutiebranche en de misstanden daarin. De uitgebreide nulmeting Wrp die de minister in oktober 2013 heeft aangekondigd, zou meer zicht kunnen bieden op de aard en omvang van de prostitutiebranche, en op de niet-legale prostitutie.

⁴ Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 'Zorgt gelegaliseerde prostitutie voor meer mensenhandel?' (2013) <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/20130920-zorgt-gelegaliseerde-prostitutie-voor-meer-mensenhandel.aspx?cp=63&cs=59417>; Nationaal rapporteur mensenhandel, *Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2007-2011* (2012), hoofdstuk 2 ('De omvang van mensenhandel geschat'), <http://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/mensenhandel-in-en-uit-beeld/>.

De resolutie die het Europees Parlement in februari 2014 aannam, geeft aan dat meer betrouwbare gegevens over zichtbare en onzichtbare mensenhandel nodig is om te beoordelen op welke manier mensenhandel het meest effectief kan worden aangepakt.⁵ De resolutie roept lidstaten daarbij op om zowel de positieve als negatieve effecten van het strafbaar stellen van het kopen van seksuele diensten te evalueren.⁶ Hierin past ook het nader rechtsvergelijkend onderzoek naar de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant in andere landen, dat de minister in maart 2014 heeft aangekondigd.

Stel klanten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar

Gedwongen prostitutie komt niet alleen in het illegale circuit voor. Ook de legale, vergunde prostitutiesector is niet vrij van uitwassen. In haar Negende rapportage heeft de Nationaal rapporteur de wetgever aanbevolen om strafbaar te stellen degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitué(e) terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen, en dus een slachtoffer is van mensenhandel.⁷ Het gaat in deze aanbeveling om het strafbaar stellen van de klant wanneer sprake is van mensenhandel, niet van de klant van een prostituee als zodanig (zoals in het vaak genoemde 'Zweedse prostitutiemodel'). Prostitutie is geen synoniem voor mensenhandel.

Wanneer sprake is van uitbuiting binnen de prostitutie, moet niet alleen de mensenhandelaar worden aangepakt, en degenen die anderszins geld aan haar verdienen. Ook de klant die weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de prostituee die hij bezoekt, slachtoffer is, moet op zijn gedrag kunnen worden aangesproken. Deze aanbevolen strafbaarstelling betreft de gehele prostitutiesector, inclusief de legale vergunde sector. Een dergelijke strafbaarstelling hoort thuis in het Wetboek van Strafrecht, als apart misdrijf en los van het mensenhandelartikel. Al eerder gaf de Nationaal rapporteur aan dat de opvolging van deze aanbeveling niet afhangt van de voorgestelde Wrp.

In maart 2014 zijn resultaten van onderzoek verschenen naar de vraag onder welke omstandigheden de prostituant strafbaar is op grond van het huidige Nederlandse strafrecht. Deze juridische quickscan van de Universiteit Groningen laat zien dat het Nederlandse strafrecht op dit moment nog niet voorziet in een strafbaarstelling zoals aanbevolen door de Nationaal rapporteur, maar dat dat wel mogelijk is. De ChristenUnie heeft inmiddels een initiatiefwetsvoorstel aangekondigd om klanten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen. De minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven dit voorstel met belangstelling af te wachten.

⁵ *European Parliament resolution of 26 February 2014 on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality* (2013/2103(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0162+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

⁶ De (niet-bindende) resolutie leidt niet tot nieuwe regelgeving in Nederland of andere Europese landen. EU-lidstaten beslissen zelf over de inrichting van het prostitutiebeleid. Landen van de EU zijn wel gebonden aan de EU-richtlijn mensenhandel. Mensenhandel moet door alle landen worden aangepakt, welk prostitutiebeleid ook wordt gevoerd.

⁷ Een nadere toelichting op deze aanbeveling is te vinden in het nieuwsbericht 'Aanbeveling: Strafbbaar stellen van klanten van gedwongen prostituees', <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/strafbaar-stelling-klanten-gedwongen-prostituees.aspx?cp=63&cs=59417>.

Conclusie

De vertraging die de behandeling van het wetsvoorstel van de Wrp heeft opgelopen, heeft er onder meer toe geleid dat van een landelijk uniform kader nog steeds geen sprake is. Het herziene wetsvoorstel voor de Wrp bevat nog steeds belangrijke elementen voor een landelijk, uniform kader. Het is dan ook belangrijk dat deze novelle zo snel mogelijk in werking treedt. Daarbij is nog wel duidelijkheid nodig over de vraag op grond van welke criteria prostituees die zelfstandig en al dan niet vanuit huis werken, onder de vergunningplicht vallen. De Wrp zou in ieder geval moeten leiden tot een heldere scheiding tussen de legale prostitutiesector en illegale prostitutie, zonder grijs en onvergund gebied.

Voor een effectieve bestrijding van uitbuiting in de seksindustrie geldt niet één maatregel als panacee. Naast het opzetten van adequate wet- en regelgeving is het ook van groot belang dat de positie van prostituees wordt versterkt. De minister zou daarom met gemeenten moeten bespreken hoe kan worden voorzien in een verbeterde informatiepositie van prostituees ten aanzien van hun rechten en plichten.

De Nationaal rapporteur adviseert daarnaast de bepalingen uit de novelle die zien op de strafbaarheid van prostituees te laten vervallen. Ten aanzien van de vergunde sector zou de strafbaarstelling van klanten van prostituees tussen 18 en 21 jaar moeten worden geschrapt. In de vergunde sector zijn exploitanten immers degenen die moeten zorgen dat in hun bedrijf straks geen prostituees werkzaam zijn die jonger zijn dan 21 jaar. Uiteindelijk moeten klanten in de legale, vergunde prostitutiesector er van uit kunnen gaan dat zij daar geen prostituees jonger dan 21 jaar zullen aantreffen. Wel blijven klanten strafrechtelijk verantwoordelijk wanneer de prostituee minderjarig is, dus jonger dan 18 jaar. De resterende strafbaarstellingen in de novelle zouden dan zien op de exploitant en, buiten de vergunde sector, op de klant van 18 tot 21-jarige prostituees. Deze strafbaarstelling van de klant moet in ieder geval niet leiden tot een zwakkere positie van een prostituee doordat zij haar anonimiteit jegens klanten moet opgeven. Bij de leeftijdsverhoging en de strafbaarstelling van klanten van deze groep prostituees moet daarnaast worden aangetekend dat effecten hiervan op de omvang van mensenhandel op voorhand niet goed te voorzien zijn. Bij de eerste evaluatie van de wet zou dan ook de leeftijd van illegaal werkende en van gedwongen sekswerkers moeten worden betrokken.

Ten slotte zou, afgezien van de invoering van de Wrp, het Nederlandse strafrecht moeten voorzien in een aparte strafbaarstelling van klanten van slachtoffers van mensenhandel. Het advies van de rapporteur kan worden meegenomen in een daartoe strekkende wetswijziging dan wel wetsvoorstel van de minister, of in het reeds aangekondigde wetsvoorstel van de ChristenUnie.