

## Paper t.b.v. Ronde Tafel Gesprek d.d. 15 december 2009

Van: Marjan Wijers, zelfstandig onderzoeker o.g.v. mensenrechten en mensenhandel. Oud medewerker Stichting Tegen Vrouwenhandel en Clara Wichmann Instituut.

In deze bijdrage wil ik het Wetsvoorstel regulering prostitutie, in het bijzonder de verplichte registratie en de strafbaarstelling van ongeregistreerde prostituees en hun klanten, beoordelen vanuit mensenrechtelijk perspectief. Ik doe dat aan de hand van drie vragen:

1. Helpt het om mensenhandel te bestrijden en de slachtoffers beter te beschermen?
2. Is het in overeenstemming met mensenrechtelijke principes, *in casu* participatie, empowerment en non-discriminatie?
3. Ondernijmt het bestaande mensenrechten (“do no harm”). Zo ja, is het middel noodzakelijk en proportioneel tot het doel?

Uitgangspunten:

- Staten hebben de verplichting schendingen van mensenrechten te voorkomen, te onderzoeken en te bestraffen, en de slachtoffers hulp en bescherming te bieden. Mensenhandel wordt algemeen aanvaard als een schending van mensenrechten.
- Staten hebben de verplichting mensenrechten te respecteren, te beschermen, en te realiseren ('to fulfill'). Respecteren betekent dat zij geen maatregelen nemen die de mensenrechten van bepaalde groepen direct of indirect ondermijnen of negatief beïnvloeden.<sup>1</sup>

### Ad 1. Helpt het om mensenhandel te bestrijden?

Helpt het (mogelijke) slachtoffer te identificeren?

- D.m.v. het beoogde ‘contactmoment’ is het niet mogelijk vast te stellen of iemand wel of geen slachtoffer is van mensenhandel (zie hiervoor o.a. ook advies Raad van State).
- Registratie biedt op geen enkele wijze een waarborg dat de betrokken prostituee geen slachtoffer is of wordt van mensenhandel of andere vormen van dwang.
- Mogelijke negatieve neveneffecten:
  - Registratie creëert de schijn dat het in orde is: “betrokkene is geregistreerd, dus zal het wel in orde zijn”. Dit is immers de rationale achter de strafbaarstelling van klanten van ongeregistreerde prostituees. Daarmee wordt het risico genomen dat de overheid a.h.w. een goedkeuringsstempel zet op situaties van dwang en uitbuiting.
  - Klanten worden afgeschrikt van het melden van misstanden. Mogelijk zijn zij immers zelf strafbaar. Daarmee wordt een belangrijke vluchtweg voor slachtoffers afgesloten.

Verbeter het de opvolging van signalen?

- Probleem nr. 1 m.b.t. de bestrijding van mensenhandel is niet dat er geen signalen zijn, maar dat deze - om een veelheid van redenen - niet worden opgevolgd (zie “Schone Schijn”). Het wetsvoorstel pakt dit probleem niet aan.
- Mogelijke negatieve neveneffecten:
  - De uitvoering en handhaving van verplichte registratie - en het daarvoor vereiste bureaucratisch systeem - gaat ten koste van de capaciteit voor controle van het illegale circuit (nu al een probleem) en de aanpak van daadwerkelijke mensenhandelzaken.
  - De opsporing richt zich vooral op (advertenties van) ongeregistreerde prostituees in plaats van op de aanpak van dwang en geweld. ‘Niet geregistreerd’ is niet hetzelfde als ‘gedwongen’.

Verbeter het de hulp en bescherming van slachtoffers van mensenhandel?

- Probleem nr. 2 is de lage aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel, o.a. door de koppeling van medewerking aan de opsporing en vervolging (kort door de bocht: de ‘strafrechtelijke bruikbaarheid’ van het slachtoffer) aan de toegang tot hulp en bescherming en het gebrek aan (lange termijn) perspectief. Het wetsvoorstel pakt dit probleem niet aan.
- Mogelijke negatieve neveneffecten:
  - Verhoging van de drempel voor slachtoffers van mensenhandel om hulp te zoeken, omdat zij - indien niet geregistreerd - zelf strafbaar zijn. Bedreiging met strafbaarheid is een dwangmiddel in handen van handelaren.

---

<sup>1</sup> Zie ook: *Recommended Guidelines and Principles on Human Rights and Human Trafficking*, UN High Commissioner for Human Rights, 2002, p. 3: “Anti-trafficking measures shall not adversely affect the human rights and dignity of persons”.

Helpt het mensenhandel te voorkomen?

- Het wetsvoorstel pakt de oorzaken van mensenhandel niet aan, waaronder discriminatie en gebrek aan (arbeidsrechtelijke) bescherming van prostituees, hetzij vanwege hun (illegale) vreemdelingrechtelijke status, hetzij vanwege hun status als prostituee
- Papieren barrières zijn niet effectief in het voorkomen van mensenhandel (zie “Schone schijn”). Mensenhandelaren zullen zorgen dat “de papieren”, incl. registratie, in orde zijn.
- Mogelijk negatief neveneffect: diverse partijen, zowel vanuit het veld, als de Raad van State wijzen erop dat het wetsvoorstel kan leiden tot een groei van het illegale circuit. Juist degenen die wel een keuze hebben zullen zich onttrekken aan registratie om hun privacy te beschermen.

## Ad 2. Is het in overeenstemming met mensenrechtelijke principes?

Participatie: zijn degenen die m.n. getroffen worden door het voorgestelde beleid, *in casu* prostituees, betrokken bij de ontwikkeling, implementatie en evaluatie?

- Het wetsvoorstel is tot stand gekomen zonder consultatie van prostituees. Vanuit prostituees bestaan grote bezwaren tegen de verplichte registratie en de strafbaarstelling van ongeregistreerde prostituees (en hun klanten).

Empowerment: versterkt het de positie van prostituees, c.q. geeft het hen meer middelen in handen om op te komen tegen dwang en uitbuiting?

- Voorlichting is een manier om mensen weerbaar te maken. De ‘voorlichtingswaarde’ van het wetsvoorstel is echter zeer beperkt. Juist degenen in het illegale circuit worden niet bereikt. Voorlichting in een half uur ‘onder dwang’ heeft een zeer beperkte betekenis.
- Mogelijk negatieve neveneffecten:
  - Vanuit verschillende partijen, w.o. de Raad van State, wordt er op gewezen dat het wetsvoorstel de stigmatisering van prostituees versterkt. Stigmatisering en de daaraan verbonden sociale uitsluiting maakt kwetsbaar en is een van de oorzaken van geweld.
  - Het werpt een extra drempel op voor prostituees die legaal en zelfstandig willen werken. Een deel zal verdwijnen in het illegale, niet vergunde circuit, hetgeen hun positie niet ten goede komt (zie ook advies Raad van State).
  - Het wetsvoorstel geeft klanten een ongewenste macht over ongeregistreerde prostituees.

Non-discriminatie: is het in overeenstemming met het beginsel van non-discriminatie?

- Het Wetsvoorstel roept een regime in leven dat uitsluitend voor prostituees geldt. Geen enkele andere werkende burger, hetzij zelfstandig hetzij in loondienst, is verplicht zich bij de gemeente<sup>2</sup> te registreren, laat staan dat zij (of hun klanten) strafbaar zijn bij weigering hiervan. Ook niet in andere sectoren waarvan bekend is dat zij kwetsbaar zijn voor mensenhandel, zoals huishoudelijke arbeid of de land- en tuinbouw. Daarmee is het discriminerend.
- Mogelijk negatief neveneffect: elke vorm van discriminatie verzwakt de positie de positie van de betrokken groep en maakt hen daarmee meer kwetsbaar voor geweld en uitbuiting.

## Ad 3. Ondernijmt het bestaande mensenrechten c.q. is het middel noodzakelijk en proportioneel?

Ondernijmt het bestaande mensenrechten?

- Een belangrijk mensenrecht is het recht op privacy. In dit kader is m.n. het verbod in de Wbp op de verwerking van gegevens betreffende het seksuele leven van belang. Zie hiervoor het advies van de Raad van State. Het feit dat prostitutie formeel (wettelijk) als arbeid wordt beschouwd doet niet af aan het maatschappelijk taboe en aan het feit dat arbeid in de prostitutie door de samenleving wel wordt beschouwd als betrekking hebbend op het seksuele leven van de betrokken persoon. Ook de vragenlijst die exploitanten prostituees af zullen moeten nemen schendt de privacy van prostituees en versterkt de bestaande ongelijke machtsverhoudingen.
- Recht op gezondheid: een (groot) deel van de zelfstandig werkende prostituees zal kiezen voor het illegale, niet vergunde circuit. Dit gaat ten koste van hun toegang tot en bereikbaarheid voor gezondheidszorg en hulpverlening (zie brief Soa Aids Nederland).
- Het voorliggende wetsvoorstel besteedt op geen enkele wijze aandacht aan de zorgen en aanbevelingen van het CEDAW Comité (zie brief Vereniging Vrouw & Recht)

---

<sup>2</sup> hetgeen in de praktijk vermoedelijk de politie als handhavende instantie betekent: zie het voornemen van de politie in Groningen om op basis van de aan de gemeente aangeleverde gegevens hun eigen registratie van prostituees op te zetten.

Is het middel noodzakelijk en proportioneel?

- Het oorspronkelijk doel van het wetsvoorstel was het bestrijden van misstanden in de prostitutie. Vermoeden van slachtofferschap is echter geen weigeringsgrond voor registratie. Blijft over vergemakkelijking van toezicht en handhaving en het creëren van een contactmoment t.b.v. voorlichting. Ten aanzien van beide bestaan grote twijfels.
- De uitvoering en handhaving van een algehele registratieplicht vergt een grote financiële en personele inspanning, richt zich m.n. op het verkrijgen van meer zicht op de legale, reeds gecontroleerde sector en gaat ten koste van de capaciteit voor controle op het ongereguleerde circuit en de aanpak van daadwerkelijke gevallen van mensenhandel. Te weinig capaciteit en menskracht is nu al een probleem.
- Mogelijke ongewenste neveneffecten zijn een toename van illegale prostitutie, versterking van stigmatisering en discriminatie van prostituees, verslechtering van hun positie en versterking van hun afhankelijkheid van exploitanten en malafide derde partijen.
- Met betrekking tot voorlichting zijn andere manieren mogelijk die minder inbreuk maken op de privacy van prostituees, hun positie niet ondermijnen en die hen niet extra kwetsbaar maken voor dwang en chantage door derden.
- Daarmee doorstaat het wetsvoorstel noch de toets van noodzakelijkheid noch die van proportionaliteit (zie ook advies Raad van State).