

Komt er een pasjeswet voor sekswerkers?

Toen in 2000 het bordeelverbod werd opgeheven organiseerde de Rode Draad een feest. De verwachtingen waren hoog. Door de afschaffing van het bordeelverbod kregen prostituees arbeidsrechten. Het maakte het mogelijk om vrouwenhandel, uitbuiting en andere misstanden niet alleen met de strafwet te bestrijden maar ook door de inzet van het arbeidsrecht, bij uitstek het instrument om mensen te beschermen tegen machtsmisbruik en willekeur. Daarnaast kregen gemeenten meer mogelijkheden om prostitutie te reguleren, op dezelfde manier als de horeca en andere bedrijfstakken. Die hoge verwachtingen zijn niet uitgekomen. Sterker nog, er ligt op dit moment een wetsvoorstel voor gedwongen registratie van prostituees bij de Tweede Kamer. Prostituees die zich niet kunnen of willen registreren worden strafbaar en hun klanten ook. Volgens het wetsvoorstel is dat nodig om vrouwenhandel beter te kunnen bestrijden. Volgens prostituees, hulpverleners, onderzoekers en vele anderen, waaronder de Raad van State (het adviesorgaan van de regering) en het Toezichthoudend Comité van het Vrouwenverdrag, is de kans groot dat het juist een averechts effect heeft, verslechtert het de positie van prostituees en bedreigt het hun privacy. Wat is er na de opheffing van het bordeelverbod misgegaan, wat zijn precies de bezwaren tegen het wetsvoorstel en wat is de stand van zaken?

Wat is er misgegaan?

De opheffing van het bordeelverbod had drie doelen: regulering, bestrijding van vrouwenhandel en andere criminaliteit, en positieverbetering van prostituees. De eerste twee werden met voortvarendheid ter hand genomen. Dat kan niet gezegd worden van het derde doel. Als beleid zich ergens op concentreerde was het niet op "hoe verbeteren we de positie van prostituees" en zelfs niet "wat is nodig om de arbeidsverhoudingen in deze branche zo snel mogelijk te normaliseren", maar vooral op "hoe houden we de boel onder controle". Op geen enkele manier is geïnvesteerd in een actief beleid om de arbeidsemancipatie van prostituees te ondersteunen en discriminatie en sociale uitsluiting tegen te gaan. Zo werden de gemeentelijke vergunningstelsels ingevoerd zonder rekening te houden met de belangen van prostituees, bijvoorbeeld bij privacybescherming. Vergunningen werden gegeven aan de exploitanten die er al zaten en de mogelijkheden voor sekswerkers om zelfstandig te werken of hun eigen bedrijf te starten werden minder in plaats van meer. Jaren na de opheffing van het bordeelverbod was het nog steeds onduidelijk hoe het met de arbeidsverhoudingen en de belasting zat en toen er eindelijk een regeling kwam (de zgn. *opting-in* regeling) bleek die vooral de belangen van de belastingdienst en de exploitanten veilig te stellen. En prostituees van buiten de EU kunnen nog steeds niet legaal in Nederland werken waardoor juist de groep die het meest kwetsbaar is voor uitbuiting van elke bescherming is uitgesloten.

Het is dan ook geen wonder dat niet alleen illegale vreemdelingen maar ook een behoorlijk deel van de Nederlandse prostituees er de voorkeur aan geeft anoniem te werken buiten het gereguleerde en gecontroleerde circuit - buiten zicht en bemoeienis van de overheid. Het wetsvoorstel zal dat niet veranderen. Integendeel, de meeste sekswerkers zullen er niet op zitten te wachten om zich verplicht te registreren, al is het maar uit angst dat hun gegevens openbaar raken of misbruikt worden door personen die toegang tot het registratiesysteem hebben.

Wat zijn de bezwaren tegen het wetsvoorstel?

Door sekswerkers, hulpverleners, onderzoekers en anderen zijn verschillende bezwaren aangevoerd tegen het wetsvoorstel. De belangrijkste hiervan staan hieronder.

Registratie biedt geen enkele garantie dat de betrokken prostituee geen slachtoffer is of wordt van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting of dwang.

Het is zo goed als onmogelijk voor een gemeenteambtenaar om op het moment van registratie te bepalen of de betrokken sekswerker mogelijk slachtoffer van mensenhandel is. Daarvoor is, naast veel deskundigheid, meer nodig dan een eenmalig gesprekje. Bovendien kan de dwangsituatie heel goed pas na de registratie ontstaan. Maar ondertussen wekt het hebben van een pasje wel de schijn dat het allemaal 'wel in orde zal zijn'. Dat is immers de redenering achter de strafbaarstelling van klanten van ongeregistreerde prostituees: door naar een ongeregistreerde prostituee te gaan zouden zij bewust het risico nemen om van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel gebruik te maken. Zo loopt de overheid het risico om ongewenst en ongewild als het ware een goedkeuringsstempel te zetten op uitbuitingssituaties. Bovendien worden klanten afgeschrikt van het melden van misstanden. Zij kunnen immers zelf strafbaar zijn. Bijvoorbeeld als zij verzuimd hebben de betrokken prostitué(e) naar haar of zijn pasje te vragen of een vervalst pasje niet als zodanig herkend hebben. Daarmee wordt een belangrijke vluchtweg voor slachtoffers van mensenhandel afgesloten.

Probleem nr. 1 bij de bestrijding van mensenhandel is niet dat er geen signalen zijn, maar dat deze - om verschillende redenen - niet worden opgevolgd. Het wetsvoorstel pakt dit probleem niet aan. Een mogelijke negatief neveneffect is dat de uitvoering en handhaving van de registratieplicht - en het dure bureaucratische systeem dat hiervoor moet worden opgetuigd - ten koste gaat van de controle op het illegale circuit (dat is nu al een probleem) en de aanpak van daadwerkelijke mensenhandelzaken. Bovendien is de kans groot dat opsporing zich vooral zal gaan richten op (advertenties van) ongeregistreerde prostituees in plaats van op de aanpak van dwang en geweld. Het is een misverstand om te denken dat 'niet geregistreerd' hetzelfde is als 'gedwongen'. Integendeel, juist degenen die wel een keuze hebben zullen zich onttrekken aan de verplichte

registratie om hun privacy te beschermen. Diverse partijen, waaronder de Raad van State, wijzen er dan ook op dat het wetsvoorstel kan leiden tot een groei van het illegale circuit.

Probleem nr. 2 is de lage aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel. Het wetsvoorstel pakt dit probleem niet aan. Maar weinig slachtoffers van mensenhandel stappen uit zichzelf naar de politie. Uit angst voor represailles en omdat zij alleen maar recht op hulp en bescherming hebben als ze meewerken aan de vervolging van de handelaren. Bovendien dreigen ze na de eventuele strafzaak alsnog uitgezet te worden. Hier verandert het wetsvoorstel niets aan. Integendeel, strafbaarstelling van ongeregistreerde prostituees maakt de drempel voor slachtoffers van mensenhandel om hulp te zoeken nog hoger. Zij zijn immers zelf strafbaar wanneer ze niet geregistreerd staan. Zo geeft het wetsvoorstel handelaren een extra dwangmiddel in handen: “Als je naar de politie gaat ben je zelf strafbaar”. Bovendien geeft het klanten een ongewenste macht over ongeregistreerde prostituees: “Als je niet doet wat ik wil, geef ik je aan bij de politie”.

Het wetsvoorstel pakt de oorzaken van mensenhandel niet aan, waaronder discriminatie, stigmatisering en gebrek aan (arbeidsrechtelijke) bescherming van prostituees. Volgens verschillende partijen, waaronder de Raad van State, versterkt het wetsvoorstel de stigmatisering van prostituees. Stigmatisering en sociale uitsluiting maken kwetsbaar en verhogen het risico op geweld. Bovendien werpt het een extra drempel op voor prostituees die legaal en zelfstandig willen werken. Een deel van hen zal verdwijnen in het illegale, niet vergunde circuit, wat hun positie in ieder geval niet ten goede komt.

Voorlichting is een manier om mensen weerbaar te maken. De ‘voorlichtingswaarde’ van het wetsvoorstel is echter zeer beperkt. Tijdens de registratie moet de gemeenteambtenaar de prostituee voorlichten. Maar de waarde van eenmalige voorlichting, zeker wanneer die min of meer onder dwang plaatsvindt, is maar heel beperkt. Bovendien bereikt dit niet de groep die zich niet kan registreren, bijvoorbeeld omdat ze van buiten de EU komen. Om de voorlichting te verbeteren en de groepen te bereiken die daar baat bij hebben zijn heel veel 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.

Het wetsvoorstel tast de privacy en het recht op bescherming van familieleden van prostituees aan. Een belangrijk mensenrecht is het recht op bescherming van het privé- en familieleden. Voor prostituees telt dit extra zwaar. Volgens de Raad van State is het heel goed mogelijk dat verplichte registratie in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens. Die verbiedt de verwerking van gegevens over iemands seksuele leven. De minister stelt hierop dat prostitutie werk is en dat het verbod daarom niet zou gelden. Maar het feit dat prostitutie formeel (wettelijk) als arbeid wordt beschouwd doet niet af aan het sociale stigma en aan het feit dat arbeid in de prostitutie door de samenleving wel degelijk wordt beschouwd als betrekking hebbend op het seksuele leven van de betrokken persoon. Bovendien maken de privacy risico's prostituees meer kwetsbaar voor chantage. Daarbij gaat het om heel praktische zaken als het verlies van een pasje (met foto!) of het ontvreemden van het pasje door een klant, exploitant, handelaar of uitbouter. Weinig prostituees zullen, gezien de mogelijke consequenties hiervan voor hen zelf en hun familie en kinderen, dit risico uit vrije wil willen lopen.

De registratieplicht werpt een drempel op voor vrouwen die legaal in de prostitutie willen werken uit angst voor verlies van anonimiteit en stigmatisering. 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.

Het wetsvoorstel lijkt zelfstandig werkende prostituees te dwingen voor een exploitant te gaan werken. Registratie betekent niet dat de betrokken sekswerker ook vergunning krijgt om zelfstandig of met een of twee collega's te werken, vanuit het eigen huis of vanuit een ander pand. De bestemmingsplannen van de meeste gemeenten verbieden prostitutie vanuit de eigen woning. En vergunningen aan door sekswerkers zelf gerunde kleine bedrijven worden in de praktijk niet of nauwelijks verleend. Het wetsvoorstel doet hier niets aan. Integendeel, de voorgestelde invoering van de nulloptie (waardoor gemeenten de mogelijkheid krijgen om helemaal geen vergunningen aan seksbedrijven te verlenen) zal dit effect nog versterken. Dit plaatst zelfstandig thuiswerkende prostituees in een onmogelijke positie. Of zij besluiten zich te laten registreren en zijn dan weliswaar ‘legaal’ maar kunnen in de praktijk niet meer werken. Of ze besluiten zich *niet* te laten registreren en kunnen dan wel blijven werken maar zijn strafbaar, net als hun klanten. De enige weg hieruit lijkt om voor een exploitant te gaan werken, maar dat wilden ze nu juist niet. Bovendien was het de bedoeling van de opheffing van het bordeelverbod om zelfstandigheid van prostituees te bevorderen, niet om hen verplicht in de armen van een exploitant te drijven.

Het wetsvoorstel besteedt op geen enkele wijze aandacht aan de zorgen en aanbevelingen van het Toezichthoudend Comité van het Vrouwenverdrag. In zijn aanbevelingen naar aanleiding van de laatste rapportage van Nederland over de uitvoering van het Vrouwenverdrag is het Comité uiterst kritisch over het wetsvoorstel. Het heeft grote zorgen dat gedwongen registratie van prostituees ertoe zal leiden dat een meerderheid illegaal zal gaan werken, waaronder migrantenprostituees die niet de mogelijkheid hebben zich te registreren. Het Comité is bang dat de nieuwe wet, in plaats van de positie van prostituees te verbeteren, de bestrijding van seksuele uitbuiting van vrouwen juist zal ondermijnen en prostituees die zich niet kunnen of

willen registreren, meer kwetsbaar zal maken door een verslechtering van hun werkomstandigheden en versterking van hun sociale uitsluiting. Het Comité is ook van mening dat de nieuwe wet ernstige risico's met zich meeneemt voor de privacy en veiligheid van prostituees. Het dringt er daarom bij Nederland op aan om, voordat de wet wordt aangenomen, eerst een zorgvuldige risico analyse uit te voeren, onder andere vanuit het oogpunt van privacybescherming, in consultatie met de betrokken groepen en relevante organisaties. Bovendien vraagt het Nederland om in de volgende rapportage het Comité uitgebreide en concrete informatie te verschaffen over de genomen maatregelen om de werkomstandigheden van prostituees te verbeteren en hun autonomie, privacy en zelfstandigheid te bevorderen. Tenslotte "moedigt het de Nederlandse staat aan" om adequate financiering beschikbaar te stellen voor de empowerment van prostituees, zonder dat dit ten koste gaat van de financiering van exit programma's.

Wat is de stand van zaken?

Voorlopig ligt het wetsvoorstel even in de ijskast totdat we een nieuwe regering hebben. Wat er dan gaat gebeuren is moeilijk te zeggen. Op het voorstel zoals het er nu ligt is uitgebreid en zeer kritisch gereageerd door een brede coalitie van sekswerkers, de Rode Draad, het International Committee Rights of Sexworkers in Europe (ICRSE), hulpverleners, gezondheidswerkers, maatschappelijk werkers, academici, onderzoekers, BLinN, SOA Aids Nederland, het Aidsfonds, de Vereniging Vrouw en Recht en het Netwerk VN-Vrouwenverdrag. Ook de Vereniging van Exploitanten (VER) heeft van zich laten horen. Er is een politiek ontbijt georganiseerd, er zijn brieven naar de Tweede Kamer gestuurd, er is gepraat met individuele kamerleden en er is ingesproken op een hoorzitting. Nu is het afwachten wat een volgend kabinet gaat doen. We zijn er echter zeker nog niet van af en houden de boel scherp in de gaten. Wil je meepraten over het wetsvoorstel of meedoen met de lobby? Neem dan contact op met De Rode Draad of met SOA Aids Nederland. Hoe meer sekswerkers hun stem laten horen, hoe meer kans dat we invloed kunnen uitoefenen!

Marjan Wijers