

Postbus 9520
2300 RA Leiden
info@vrouwenrecht.nl
www.vrouwenrecht.nl

Aan de leden van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
p/a dhr. G.F.C. van Leiden, griffier
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Aan de leden van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
p/a dhr. D. Nava, griffier
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Leiden, 25 januari 2011

Betr: Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32 211)

Geachte dames en heren,

In de week van 25 januari 2011 vindt de plenaire behandeling plaats van het Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstuknr. 32 211).

De Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR)¹ maakt zich grote zorgen over de (niet bedoelde) effecten van de in dit wetsvoorstel opgenomen registratieplicht voor prostituees en de strijdigheid hiervan met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Deze zorg is niet verminderd na de beantwoording van de vragen door het Kabinet in de Nota naar aanleiding van het Verslag. Om die reden heeft de VVR het advocatenkantoor Van der Feltz gevraagd een juridische analyse/onderzoek uit te voeren naar de mogelijke strijdigheid van de algehele registratieplicht met de Wbp.

¹ De VVR is de opvolger van het Clara Wichmann Instituut dat zich bezig hield met verbetering van de rechtspositie van vrouwen.

Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de resultaten van deze juridische analyse. Bijgevoegd is een uitgebreide beschrijving hiervan (Bijlage 1). Alvorens hierop in te gaan besteedt de VVR aandacht aan de (onbedoelde) effecten in de praktijk van de registratieplicht.

De VVR doet een dringend beroep op u om de invoering van een registratieplicht voor prostituees te heroverwegen en te kiezen voor alternatieven. In ieder geval dringt de VVR er bij u op aan op z'n minst deze registratieplicht pas in werking te laten treden na een advies van het College Bescherming Persoonsgegevens en nader onderzoek en een zogenoemde voorhangprocedure op te nemen in artikel 8 van het wetsvoorstel (ter uitwerking van de AMvB mbt veiligheidsmaatregelen)

Deze heroverwegingsoproep wordt ondersteund door de kritische reactie van het CEDAW-Comité op de recente Nederlandse rapportage en haar verzoek om nader onderzoek alvorens de wet te laten ingaan (zie bijlage 2). Opvallend is dat het kabinet in alle stukken betreffende het voorliggende wetsvoorstel op geen enkele wijze aandacht heeft besteed aan de zorgen en aanbevelingen van het CEDAW Comité. Zelfs in NnavV wordt hierover met geen woord gerept.

Effecten van een algehele registratieplicht

Uw Kamer heeft terecht in meerderheid twijfels geuit over de effectiviteit van de registratieplicht voor de bestrijding van vrouwenhandel en misstanden in de seksbranche. De VVR sluit zich hierbij aan. Zij onderschrijft ten volle de noodzaak van bestrijding van vrouwenhandel en andere vormen van dwang en geweld. Het middel van registratie leidt echter niet tot dat doel en lost de bestaande problemen in de bestrijding van vrouwenhandel niet op. Uit onderzoek² blijkt bijvoorbeeld dat, naast het gebrek aan lange termijn bescherming en perspectief voor slachtoffers, een van de grootste obstakels om mensenhandel te bestrijden niet het gebrek aan signalen is, maar de adequate opvolging hiervan. Ook gemeenten en de KLPD hebben uw Kamer hierop gewezen. Bovendien zijn mensenhandelonderzoeken complex en tijdrovend, waardoor de politie tegen capaciteitsproblemen aanloopt en mensenhandelzaken 'op de plank' blijven liggen. Beide problemen worden niet opgelost door het wetsvoorstel. Kennelijk is de (vorige) minister van Justitie zich hiervan bewust toen hij schreef dat bestrijding van misstanden in de seksbranche weliswaar de achtergrond vormt voor het wetsvoorstel, maar dat "de bestrijding ervan (...) niet het primaire doel van het wetsvoorstel is" (NnavV, p. 3).

² *Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, KLPD - Dienst Nationale Recherche, 2008.

Schijn van legaliteit

Een ongewenst effect van de registratieplicht is dat het hebben van een 'pasje' de schijn wekt van legaliteit. Signalen van gedwongen prostitutie bij het registratiegesprek leiden niet tot weigering van registratie en het afgeven van een nummer en pasje, zoals in de Nota nav het Verslag is opgemerkt. Het pasje wordt gewoon afgegeven, waarmee (onbedoeld) de schijn wordt gewekt dat alles in orde is. Dat is onvermijdelijk, aangezien deze vooronderstelling juist de basis vormt voor de strafbaarstelling van klanten van ongeregistreerde prostituees.

Drempel en drukmiddel

Registratie werpt een hoge drempel op voor vrouwen die legaal in de prostitutie willen werken. Een pasje met foto zal het (in de branche zeer gebruikelijke) werken met werknaam, pruik, make-up etc. onmogelijk maken. Dat de angst dat gegevens openbaar worden niet ongegrond is toont de recente zaak van Roos Bachelier. Zij werd na publicatie (onder pseudoniem) van haar boek "Beminnen als beroep" ontslagen bij het bedrijf waar zij werkte toen bekend werd dat zij bijverdiende in de prostitutie. Het pasje (met pasfoto) biedt bovendien kwaadwillende klanten en andere derden de gelegenheid tot chantage. Bot gezegd: "Doe je niet wat ik wil, dan licht ik toch de school van je kinderen in? Of je familie of je werkgever?" Ook de beantwoording in de NnavV stelt ons niet gerust over de waarborging van anonimiteit. Daarnaast moet serieus overwogen worden of het wenselijk is dat prostituees – om het simpele feit dat zij zich niet als zodanig willen laten opnemen in een landelijk register – het risico lopen een strafblad op te bouwen. Dit werpt ook een extra drempel op om, indien gewenst, uit de prostitutie te stappen en een andere loopbaan op te bouwen.

Uit angst voor verlies van anonimiteit en stigmatisering zullen prostituees die een keuze hebben registratie vermijden, zelfs als dat het risico van het opbouwen van een strafblad met zich meebrengt. Daarentegen is de kans groot dat juist degenen die geen keuze hebben, de slachtoffers van mensenhandel, door hun handelaren gedwongen zullen worden zich te laten registreren. De meeste slachtoffers zullen er bovendien alles aan doen om hun situatie te verbergen. De bedreiging is veelal zo groot dat het zelfs voor politie en hulpverleners vaak buitengewoon moeilijk (en tijdrovend) is om het echte verhaal boven tafel te krijgen, dus zeker voor een gemeenteambtenaar in een eenmalig kort gesprek. Tegelijkertijd verhoogt het voor niet-geregistreerde slachtoffers de drempel om hulp te zoeken of naar de politie te gaan. Zij zijn immers zelf strafbaar. Handelaren zullen hiervan ongetwijfeld gebruik maken. Om dezelfde reden zullen klanten worden afgeschrikt misstanden te melden.

Kosten

Invoering en handhaving van een registratieplicht voor ca. 35.000 prostituees brengt hoge kosten met zich mee. Daarbij kan o.a. gedacht worden aan een grootschalige voorlichtingscampagne voor prostituees en (potentiële) klanten (het betreft immers de invoering van een nieuwe strafbaarstelling); het inrichten, onderhouden en actualiseren van

een op verschillende niveaus beveiligd landelijk registratiesysteem inclusief toegangsbeheer (de discussie rondom het elektronisch patiëntendossier laat zien hoe moeilijk dit is, zeker wanneer een groot aantal partijen toegang tot het register heeft); ontwerp en productie van een fraudebestendig pasje; de training van voldoende ambtenaren; het om de drie jaar voeren van gesprekken met circa 35.000 prostituees en de verwerking van hun gegevens; en een arbeidsintensief toezicht. Zonder toezicht en handhaving is een registratieplicht immers een dode mus.

Nu de effectiviteit - zelfs in het gunstigste geval - gering zal zijn, is het de vraag of dit systeem deze kosten waard is. Zeker in deze tijd van noodzakelijke bezuinigingen zijn nadere overweging en nader onderzoek naar de opbrengsten en kosten op zijn plaats. Ook dient te worden voorkomen dat het registratiesysteem ten koste gaat van de capaciteit van de politie voor het onderzoeken van daadwerkelijke gevallen van mensenhandel. Dan zou het paard achter de wagen worden gespannen.

Strijdigheid van registratieplicht met de Wbp

Opvallend is dat in de MvT en in de Nota nav Verslag nagenoeg geen aandacht is besteed aan de (mogelijke) strijdigheid van registratie met de Wet Bescherming Persoonsregistratie. Destijds heeft het College Bescherming Persoonsgegevens gereageerd op het **ontwerp** wetsvoorstel. In die brief is gewezen op het doelmatigheids- en proportionaliteitsvereiste dat ten aanzien van het invoeren van een register is gesteld in de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Op de vraag of de registratie in het voorliggende wetsvoorstel hieraan voldoet is echter nooit een helder antwoord gekomen. De Vereniging Vrouw en recht heeft hiernaar onderzoek laten doen. Een samenvatting van de conclusies volgt hieronder. De uitgebreide beschrijving treft u in Bijlage 1.

Verbod?

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) verbiedt de verwerking van zogenaamde bijzondere persoonsgegevens. Dat zijn gegevens waarvan de verwerking, gelet op de aard van de gegevens, een groter risico voor de persoonlijke levenssfeer oplevert. Hieronder vallen ook gegevens over het seksuele leven. Volgens de minister is dit verbod niet van toepassing omdat prostitutie werk is en er geen gegevens over het seksuele privéleven van prostituees worden geregistreerd. Het onderscheid dat de minister maakt tussen het persoonlijke seksuele leven en het beroepsmatige seksuele leven wordt niet gesteund door Europeesrechtelijke jurisprudentie over de uitleg van de Europese Privacyrichtlijn, die de basis vormt voor de Wbp. Zo heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat het voor de vraag of er sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer in beginsel niet relevant is dat het gaat om gegevens met betrekking tot iemands beroepsleven. Volgens het Europese Mensenrechtenhof moet de term 'persoonlijke' levenssfeer ruim worden uitgelegd en kunnen "om geen enkele principiële reden de beroepsactiviteiten [...] van het begrip

‘persoonlijke levenssfeer’ worden uitgesloten.” (o.a. arrest Niemietz t. Duitsland). Het is dus zeer de vraag of het onderscheid dat de minister maakt een rechterlijke toetsing zal doorstaan. Opmerkelijk is overigens dat, volgens de minister van Justitie bij de behandeling van de Wbp, onder het seksuele leven in ieder geval het gegeven valt of iemand regelmatig naar de Wallen gaat (TK 1998-1999, 14 781, nr. 8 p. 23).

Uitzondering?

Op dit verbod kan evenwel een uitzondering gemaakt worden wanneer dit ‘noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang’. Daarvoor moet het doel zwaarwegend zijn en het middel (de registratie) niet alleen een legitiem doel dienen, maar ook in redelijke verhouding met het doel staan en geschikt zijn om het doel te bereiken. Bovendien moeten er geen andere, minder ingrijpende middelen zijn om het doel te bereiken. Juist hierbij stellen de Raad van State, het Vrouwenverdrag Comité, NGO’s, hulpverleners, experts en prostituees grote vraagtekens: zij verwachten dat een registratieplicht een tegenovergesteld effect zal hebben en zal leiden tot een vlucht in de illegaliteit. Dat impliceert dus minder zicht op de sector in plaats van meer en een toename van de kwetsbaarheid van prostituees voor dwang en uitbuiting. Volgens de VVR is het dan ook zeer de vraag of een algehele registratieplicht de verplichte noodzakelijkheidstoets zal doorstaan. Registratie vormt immers een ernstige inbreuk op het privéleven van prostituees en er zijn andere, zelfs effectievere middelen mogelijk die een minder ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken, zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van prostitutieveldwerk (zie verder hieronder onder de kop “Wat zou er wel moeten gebeuren”).

Passende waarborgen?

Het wetsvoorstel voorziet op dit moment niet in de eisen die het College Bescherming Persoonsgegevens en het Mensenrechtenhof op grond van het EVRM stelt aan de in de wetgeving neer te leggen waarborgen. Daarbij is van belang dat de Wet Politiegegevens van toepassing is, omdat de politie toegang heeft tot het prostitutieregister. Daardoor kunnen gevoelige gegevens langer opgeslagen kunnen blijven en kan uitwisseling van gegevens aan derden, zoals buitenlandse opsporingsdiensten, plaatsvinden met alle gevolgen van dien. Zo zijn in sommige landen prostituees zelf strafbaar, bijvoorbeeld in de VS en veel Oost Europese landen. Gevolg kan zijn dat prostituees de toegang tot het land wordt geweigerd (VS) of dat zij bloot komen te staan aan vervolging (bijv. bij terugkeer naar het eigen land). Over welke voorwaarden/garanties worden gehanteerd is nagenoeg niets in het wetsvoorstel opgenomen. Een en ander zal worden geregeld in de AMvB. Deze onduidelijkheid klemmt temeer omdat naast het landelijk register er ook lokaal nog extra gegevens kunnen worden vastgelegd, bijvoorbeeld criteria t.a.v. de aan te stellen toezichthouders door de burgemeester etc.. Welke waarborgen zijn er bijvoorbeeld dat niet te veel ambtenaren toegang tot het register, resp. een toezichtfunctie krijgen? Welke garanties zijn er dat haar/zijn gegevens uit alle bestanden, inclusief politiedatabanken, worden verwijderd als een

prostitutiee zich laat uitschrijven? Hoe verhoudt zich dit tot de Wet politiegegevens? Wie bepaalt wat (proportioneel) mag worden vastgelegd?

Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, pleit de VVR pleit er daarom voor, gelet op de grote onduidelijkheid ten aanzien van de invulling van passende waarborgen, in ieder geval een zogenoemde “voorhangprocedure” op te nemen in de artikelen 8 van het wetsvoorstel.

Wat zou er wel moeten gebeuren?

De opheffing van het bordeelverbod rustte op drie pijlers: regulering van de branche, bestrijding van misstanden en verbetering van de (sociale en arbeidsrechtelijke) positie van prostitutiees. Op alle drie terreinen zijn nog grote verbeteringsslagen te maken:

1. Regulering werd aan de gemeenten overgelaten. Dat heeft geleid tot grote verschillen. Het wetsvoorstel beoogt hier een einde aan te maken door de invoering van een landelijk eenduidig en uniform vergunningenbeleid voor alle seksbedrijven. Dat is een goede zaak. Een punt van zorg is: het ‘doodreguleren’ van de vergunde sector ten koste van de aandacht voor de niet-vergunde sector. Een betere balans is hier gewenst.
2. Ondanks een grote inzet op de bestrijding van mensenhandel en andere misstanden doen zich nog steeds verschillende problemen voor. Aan de ene kant de gebrekkige opvolging van signalen³ en capaciteitsproblemen bij de politie. Aan de andere kant het gebrek aan lange termijn perspectief voor slachtoffers en het feit dat slachtoffers uitsluitend toegang hebben tot hulp en bescherming indien zij in staat en bereid zijn medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek. Voor veel slachtoffers is dit een te grote stap. Ook het toezichthoudend Comité van het VN Vrouwenverdrag drong al meermalen aan op het loskoppelen van beide zodat *alle* slachtoffers van mensenhandel toegang tot hulp en bescherming hebben.⁴ De ervaring in Italië leert dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers dan alsnog besluit aangifte te doen. Met betrekking tot (de verbetering van) signalering is uitbreiding van het prostitutieveldwerk een meer effectieve methode dan de invoering van een registratieplicht. Veldwerkers zijn bij uitstek in de positie om actief contacten te leggen met prostitutiees en over een langere periode een vertrouwensrelatie op te bouwen. Momenteel wordt echter sterk bezuinigd op veldwerk en lijken de veldwerksters steeds meer te verdwijnen. Een positieve ontwikkeling is de steeds beter van de grond komende ketensamenwerking.
Kortom: een betere opvolging van signalen, meer capaciteit voor de politie, verbetering van het langere termijn perspectief voor slachtoffers, loskoppelen van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek van de toegang tot hulp en

³ Zie: *Schone schijn*.

⁴ Zie voor eenzelfde pleidooi ook het advies van Adviescommissie Vreemdelingenzaken, *De mens beschermd en de handel bestreden*, ACVZ 2009.

bescherming, uitbreiding van het prostitutieveldwerk en doorgaan met investeren in ketensamenwerking.

3. Waar in de eerste twee pijlers behoorlijk is geïnvesteerd sinds de opheffing van het bordeelverbod is dit niet het geval met betrekking tot de derde pijler. Verschillende onderzoeken bevestigen dat sinds de opheffing van het bordeelverbod de sociale positie van de prostituee nog steeds is achter gebleven.⁵ Gevolg is dat juist de groep die erop vooruit had moeten gaan door de opheffing van het bordeelverbod – de prostituees – in toenemende mate hun toevlucht zoekt in het niet vergunde en niet gereguleerde circuit.

Zo heeft het maximumbeleid ervoor gezorgd dat vergunningen vrijwel uitsluitend zijn verstrekt aan de bestaande exploitanten en het voor prostituees vrijwel onmogelijk is hun eigen bedrijf te beginnen. Het toestaan van een nuloptie, zoals het Wetsvoorstel beoogt, zal dit effect nog versterken. De invoering van de zgn. opting-in regeling - iets tussen loondienst en zelfstandigheid in - heeft de inkomsten van prostituees doen dalen zonder dat daar rechten tegenover staan. Zij zijn niet verzekerd bij ziekte of arbeidsongeschiktheid en bouwen geen pensioen op (want het is geen loondienst), maar kunnen ook geen gebruik maken van de voordelen van zelfstandigen (want het is ook geen zelfstandig ondernemerschap). Ook kunnen zij bijvoorbeeld nog steeds geen bankrekening openen. De sluiting van ramen op de Wallen heeft geleid tot een stijging van de raamprijzen en een grotere kwetsbaarheid van prostituees.⁶ De recente eis van de gemeente Utrecht dat prostituees minimaal een maand een raam moeten huren (a 2400 - 3000 Euro) dwingt vrouwen meer uren te werken en minder selectief te zijn in het weigeren van klanten en/of seksuele handelingen.

Op dit front valt de grootste slag te maken. Een beleid dat het aantrekkelijk maakt om in de vergunde sector te werken is het beste middel tegen de groei van een illegaal circuit. Dat betekent dat elke maatregel systematisch getoetst wordt op de effecten op de positie van prostituees, dat prostituees intensief betrokken worden bij de ontwikkeling, implementatie en invoering van beleid, dat kleinschalige bedrijven van prostituees zelf gefaciliteerd worden, dat er een hotline komt voor prostituees waar zij terecht kunnen met klachten en vragen over arbeidsomstandigheden en -relaties of met vragen over het beginnen van een eigen bedrijf, maar ook met vermoedens dat een collega onder dwang werkt. Prostituees zijn immers de eersten die belang hebben bij een beleid dat hen tegen dwang en uitbuiting beschermt.

Conclusie

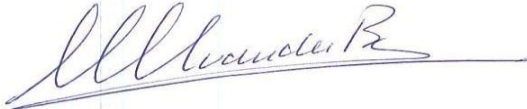
⁵ Zie o.a. Dekker, Tap en Homburg, *De sociale positie van prostituees 2006*, Regioplan, augustus 2006. Dit onderzoek vormde een van de drie deelonderzoeken in het kader van de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod.

⁶ Zie *Kwetsbaar Beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*, Bureau Beke, 2010.

De VVR doet op grond van het bovenstaande een dringend beroep op u niet in te stemmen met de invoering van registratieplicht en te kiezen voor de voorgestelde alternatieven. In ieder geval dringt de VVR er bij u op aan op z'n minst de registratieplicht pas in werking te laten treden na een advies van het College Bescherming Persoonsgegevens en nader onderzoek én een zogenoemde voorhangprocedure op te nemen in artikel 8 (uitwerking van veiligheidswaarborgen bij gegevensverwerking in AMvB's).

Graag ben ik bereid de genoemde aspecten nader toe te lichten.

Hoogachtend,



Mr. M.M. van der Burg
Voorzitter VVR

Tel : 06-22987711;
e-mail : mmvanderburg@hotmail.com