

T000 21 11 000 000 000 000

OPENBAAR MINISTERIE

Procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
www.om.nl

Datum 2 december 2019
Onderdeel
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp Advies conceptwetsvoorstel Wet regulering sekswerk.

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte mevrouw Kiersch,

Bij brief van 14 oktober 2019 heeft u namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over de concepten van het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk en de bijbehorende memorie van toelichting. Dit wetsvoorstel kent al een lange geschiedenis. In november 2009 is het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche bij de Tweede Kamer ingediend.¹ Dat wetsvoorstel ontmoette op onderdelen veel kritiek in de Eerste Kamer. In de motie-Strik c.s.² werd gesteld dat de uniforme vergunningplicht voor seksbedrijven breed wordt gedragen, maar dat de noodzaak en de juridische houdbaarheid van de voorgestelde registratieplicht voor prostituees³ wordt betwijfeld. De regering werd verzocht te voorzien in een splitsing van het wetsvoorstel door middel van een novelle, waardoor de registratieplicht voor prostituees uit het wetsvoorstel werd geschrapt. Die novelle⁴ is in maart 2014 ingediend en in juni 2016 aanvaard door de Tweede Kamer.

Gedurende de behandeling van de novelle hebben verschillende partijen, zoals gemeenten, openbaar ministerie, politie en de Nationaal Rapporteur

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32211.

² Kamerstukken I 2012/2013, 32211, nr. L.

³ Net zoals in het wetsvoorstel wordt in dit advies telkens de vrouwelijke variant van het zelfstandig naamwoord gehanteerd.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33885.

Mensenhandel grote zorgen geuit over de effecten van de novelle voor het toezicht in het niet-vergunde deel van de branche, te weten de zelfstandig werkende prostituee in onder meer de thuisprostitutie. De vrees bestond dat als gevolg van de wijziging in het wetsvoorstel de mogelijkheden voor toezicht en handhaving sterk zouden afnemen en gedwongen prostitutie daardoor zou toenemen. Dit vormde mede de aanleiding voor de regering om een nieuw wetsvoorstel op te stellen.

Het op dit moment nog bij het parlement aanhangige wetsvoorstel en de novelle worden niet opnieuw aangepast. Er is voor gekozen een nieuw wetsvoorstel in te dienen, waarin de laatste inzichten zijn verwerkt. Het wetsvoorstel bestaat uit:

1. Een vergunningplicht voor prostituees, gekoppeld aan een landelijk register;
2. Een vergunningplicht voor seksbedrijven, de vergunningsvoorwaarden voor seksbedrijven en een landelijk register van vergunningen voor seksbedrijven;
3. Een minimumleeftijd van 21 jaar voor prostituees;
4. Straf- en sanctiebepalingen:
 - a. Artikel 40 bevat een strafbepaling waardoor de klant strafrechtelijk kan worden vervolgd indien hij diensten betreft van een prostituee die niet in het bezit is van een vergunning of werkt voor een seksbedrijf dat niet beschikt over een vergunning;
 - b. Artikel 41 bevat een bestuurlijke sanctie, waardoor de prostituee die zonder vergunning werkt een bestuurlijke boete opgelegd kan krijgen door de burgemeester;
 - c. Artikel 44 bevat een wijziging van de Wet op de economische delicten, waardoor bepaalde gedragingen van seksbedrijven strafbaar worden gesteld;
 - d. Artikel 45 bevat een wijziging van het Wetboek van Strafrecht, bestaande uit een nieuw artikel 206a, waardoor strafbaar wordt gesteld degene die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij prostitutie terwijl hij reden heeft om te vermoeden dat deze prostitutie wederrechtelijk is. Deze bepaling wordt ook wel het pooierverbod genoemd.

Alvorens op de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel in te gaan merkt het College op dat de memorie van toelichting wel verwijst naar de geschiedenis van het wetsvoorstel, maar niet inhoudelijk ingaat op de verschillen die in de loop van de tijd tussen de verschillende versies zijn ontstaan. Welke elementen zijn ongewijzigd in het nu voorliggende wetsvoorstel overgenomen? Welke elementen zijn gewijzigd en waaruit bestaat deze wijziging? Wat maakt dat deze wijziging als

een verbetering ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel moet worden gezien? Voor een beter begrip van het huidige voorstel is het aan te bevelen dat wordt geschetst, wellicht met behulp van een transponeringstabel, in welk opzicht het huidige wetsvoorstel is verbeterd ten opzichte van het nu bij het parlement aanhangige oorspronkelijke wetsvoorstel.

De vergunningplicht voor prostituees

In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt de registratieplicht opnieuw voorgesteld, zij het in de vorm van een vergunningplicht. Bij gelegenheid van de advisering over de novelle heeft het College zich op het standpunt gesteld dat een registratieplicht voor prostituees moet worden gezien als een belangrijke bijdrage aan de versterking van de aanpak van mensenhandel. Een goede registratie kan een beter inzicht verschaffen in aard en omvang van de prostitutiesector. Het College vreesde dat het schrappen van de registratieplicht tot gevolg zou hebben dat met name de thuiswerkende prostituee aan iedere vorm van contact, controle en toezicht wordt onttrokken.⁵ Het College is het derhalve eens met het voorstel om ook de individueel werkende prostituee te verplichten een vergunning aan te vragen en om voor deze vergunningen een landelijke registratie te introduceren.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft gesignaleerd dat steeds meer slachtoffers van seksuele uitbuiting worden aangetroffen in de minder zichtbare prostitutiesectoren, zoals de thuisprostitutie.⁶ Het is dus belangrijk dat het wetsvoorstel een voldoende basis biedt om zicht te krijgen op de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel binnen deze sector. Het College is van oordeel dat deze basis ontbreekt in het wetsvoorstel, met name waar het de minder zichtbare prostitutie betreft. Het gaat dan om de grote groep van zelfstandige thuis werkende prostituees, de straatprostitutie en de meer diffuse vormen van bedrijfsprostitutie zoals escortservices en massage- en beautysalons. Alvorens een vergunning wordt verleend wordt de prostituee verplicht één gesprek te hebben met een ambtenaar van de gemeente waar de prostitutievergunning wordt aangevraagd. In dat gesprek worden de verschillende aspecten van het beroep prostituee besproken. De prostitutievergunning is voorts niet gebonden aan een locatie, de prostituee hoeft dus niet te wonen en te werken in dezelfde gemeente waar de vergunning is verleend. In het geval de prostituee zelfstandig thuis werkt zijn de toezichthouders, vooropgesteld dat de

⁵ Brief van het College van procureurs-generaal aan de minister van Veiligheid en Justitie, kenmerk PaG/W&R/16827, d.d. 24 juli 2013.

⁶ S.R. van Bommel et al., *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*, Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen 2019.

Datum 2 december 2019

Ons kenmerk

[REDACTED]

Pagina 4/11

prostitutue werkt in een gemeente waar toezichthouders zijn aangesteld, niet bevoegd in het kader van hun toezichtstaak zonder toestemming binnen te treden in de woning van de prostitutue. De vergunning wordt verleend voor vijf jaar. Het voorgestelde stelsel biedt voor politie en justitie weinig mogelijkheden om in een vroegtijdig stadium tekenen van misbruik en mensenhandel in de prostitutie te onderkennen. Na de verlening van de vergunning kan de prostitutue zich voor een periode van vijf jaar aan het zicht onttrekken.

Het College stelt vast dat, nu er zo weinig mogelijkheden worden gecreëerd om meer contact te hebben met de minder zichtbare sectoren van de prostitutie, de voorgestelde vergunningplicht onvoldoende bijdraagt aan de versterking van de bestrijding van mensenhandel. Met name de thuiswerkende prostitutue kan zich, na het initiële gesprek bij de vergunningaanvraag, aan iedere vorm van contact, controle en toezicht onttrekken. Op deze wijze is het voor de praktijk onmogelijk goed te kunnen reageren op eventuele misstanden die zich in de thuisprostitutie voordoen. Het College adviseert om te bezien of regelmatige tussentijdse contactmomenten, zoals die in verschillende andere Europese landen ook bestaan, ook in het Nederlandse stelsel zouden kunnen worden geïntroduceerd.

In de memorie van toelichting staat op pagina 10 dat de bij de vergunningplicht geldende voorschriften van toepassing zijn op alle in Nederland werkende prostitutues, ongeacht of zij in Nederland of in het buitenland wonen. Daarbij dient de buitenlandse prostitutue te beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Het College vraagt zich af op welke wijze de buitenlandse prostitutue, die bijvoorbeeld net over de grens woont, in het landelijk register wordt opgenomen. De buitenlandse prostitutue zal immers niet beschikken over het op grond van artikel 7 lid 2 vereiste burgerservicenummer. Hoe wordt bij deze prostitutues aan toezicht en handhaving vorm gegeven?

Toezicht en handhaving

De vergunningplicht van de prostitutue hangt nauw samen met het toezicht en handhaving. Al in 2009 heeft het College gewezen op het belang van een sluitend systeem van toezicht en handhaving.⁷ In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat toezicht en handhaving cruciaal zijn om ervoor te zorgen dat de vergunningplicht voor de gehele prostitutiebranche en de voorwaarden die aan een vergunning verbonden zijn worden nageleefd. Tevens wordt gesteld dat toezicht en handhaving zich richten op het controleren van prostitutues enerzijds en seksbedrijven en seksinrichtingen anderzijds.

⁷ Brief van het College van procureurs-generaal aan de minister van BZK, cc de minister van Justitie, kenmerk PaG/HB/13460, d.d. 29 januari 2009.

Datum 2 december 2019

Ons kenmerk

Pagina 5/11

In de memorie van toelichting staat op pagina 29 dat aan de burgemeester de verplichting is opgelegd de ambtenaren aan te wijzen die in zijn gemeente met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet worden belast. Daarmee wordt de indruk gewekt dat in iedere gemeente toezichthouders worden aangewezen, maar dat is echter niet wat er staat in artikel 38. In artikel 38 staat slechts dat met het toezicht in een gemeente zijn belast de ambtenaren die daartoe door de burgemeester zijn aangewezen. Maar daaruit volgt niet dat iedere gemeente verplicht is om toezichthouders aan te stellen.

Het College heeft er begrip voor dat het uitgangspunt moet zijn dat het prostitutiebeleid voornamelijk lokaal wordt vastgesteld. Maar daarnaast is het College van oordeel dat dit onverlet laat dat van gemeenten een bepaald minimum aan toezicht en handhaving kan worden gevraagd. Het College adviseert om gemeenten wettelijk te verplichten toezichthouders aan te stellen, dan wel te verplichten samenwerkingsverbanden met andere gemeenten aan te gaan teneinde toezichthouders aan te stellen.

Volgens de memorie van toelichting richt het toezicht zich op de volgende elementen. Is een prostituee in het bezit van een vergunning? Adverteert een zelfstandig werkende prostituee met het nummer van haar vergunning en het bij de vergunningaanvraag opgegeven telefoonnummer? En daarnaast moet de toezichthouder nagaan of er signalen zijn van dwang of niet voldoende zelfredzaamheid.

Het College meent dat dit toezicht bij vergunde seksbedrijven alleszins werkbaar kan zijn. Het is duidelijk waar de prostitutie plaatsvindt, er kan door de toezichthouder naar binnen worden gegaan en de gang van zaken kan worden gecontroleerd.

Maar ook in dit geval is het twijfelachtig of er adequaat toezicht kan worden uitgeoefend op de sector van de thuiswerkende prostituees. Hoe komt de toezichthouder in contact met de prostituee? Hoe kan de toezichthouder weten of het in de advertentie opgegeven registratienummer en telefoonnummer hoort bij de prostituee die daadwerkelijk de diensten aanbiedt?

Bij het vergunningsgesprek moet de aanvrager ex artikel 4 lid 2 onder c opgeven welke telefoon wordt gebruikt ten behoeve van de werkzaamheden als prostituee. Vermoedelijk is het de bedoeling dat dit een unieke telefoon is, maar dat volgt niet uit de bewoordingen het wetsvoorstel. Het is zeer wel mogelijk dat een groep van tien prostituees allen gebruik maken van één telefoonnummer. Op welke wijze kan het telefoonnummer dan bijdragen aan het toezicht op de individuele prostituees? Maar ook als het gaat om een uniek telefoonnummer, hoe kan het opgegeven telefoonnummer bijdragen aan het toezicht en de handhaving? Is het de bedoeling dat de toezichthouders de prostituees gaan bellen?

Datum 2 december 2019

Ons kenmerk

Pagina 6/11

Het door toezichthouders aan de politie kunnen doorgeven van signalen van dwang en misbruik is essentieel voor de bestrijding van misbruik en mensenhandel in de prostitutie. De memorie van toelichting is op dit punt niet geheel duidelijk. Op pagina 25 staat dat de toezichthouders signalen van gedwongen prostitutie kunnen doorgeven aan de politie. Op pagina 49 staat dat het gewenst is dat dergelijke signalen bij de politie bekend worden.⁸ Het College adviseert om dwingend voor te schrijven dat als een toezichthouder bekend raakt met signalen van gedwongen prostitutie en mensenhandel, hij verplicht is om deze signalen aan de politie door te geven.

Daarnaast is het noodzakelijk dat de politie, als er een vermoeden van gedwongen prostitutie of mensenhandel is ontstaan, het register kan raadplegen zodat er eventueel snel kan worden opgetreden. Ook op dit punt is de memorie van toelichting niet geheel duidelijk. Op pagina 14 staat dat politieambtenaren in beginsel geen toegang hebben tot het register, maar dat zij, in geval van een opsporingsonderzoek gerelateerd aan mensenhandel, relevante gegevens uit het register kunnen opvragen. Waar het register door toezichthouders uitsluitend voor het toezicht op de naleving van artikel 2 kan worden geraadpleegd, zou het College graag zien dat in het wetsvoorstel wordt opgenomen dat politieambtenaren, uitsluitend in het geval er sprake is van een vermoeden van gedwongen prostitutie, het register kunnen raadplegen.

In artikel 12 lid 4 wordt voorgeschreven dat in het register een aantekening met betrekking tot gedwongen prostitutie kan worden opgenomen. Ingevolge artikel 13 lid 3 is de bewaartermijn van deze aantekening twee jaar. Het College merkt op dat deze termijn vanuit het belang van de opsporing als kort moet worden aangemerkt. In veel gevallen doen slachtoffers van mensenhandel pas jaren later aangifte. De eerdere aantekeningen, die mogelijk kunnen bijdragen aan de strafzaak en eventueel schadevergoeding voor het slachtoffer, zijn dan niet meer vindbaar en bijgevolg niet meer bruikbaar. Het College adviseert om de bewaartermijn vanuit dit oogpunt opnieuw te bezien.

Strafbaarstelling van de klant

Voorgesteld wordt om de klant strafbaar te stellen als hij seksuele handelingen verricht met een prostituee die:

- a. zelfstandig werkt zonder prostitutievergunning;

⁸ Het College wijst er overigens op dat ingevolge het voorgestelde artikel 38 lid 1 van de wet ook politiefunctionarissen kunnen worden aangewezen als toezichthouders.

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

Het in artikel 40 strafbaar gestelde feit is een overtreding. Het College merkt op dat deze strafbepaling uiterst summier wordt toegelicht. Op pagina 29 wordt uitsluitend vermeld dat klanten en faciliteerders aan de hand van het vergunningnummer van een prostituee in een hit/no-hitsysteem kunnen controleren of bij dat nummer een geldige vergunning hoort. In de memorie van toelichting staat op pagina 51 dat prostituees die adverteren daarbij ook het registratienummer moeten vermelden. En dat de klant dus kan nagaan of het nummer is opgenomen in het register.

Maar niet wordt uitgelegd hoe een en ander in zijn werk gaat. Hoe zit het met de prostituees die niet adverteren maar hun diensten achter het raam aanbieden? Wat te doen als de klant online een prostituee boekt bij een bedrijf waarvan de website op een buitenlandse server draait? Hoe zit het met zelfstandig werkende escorts die op websites zijn te vinden? Dient de prostituee die niet adverteert alvorens de diensten te verlenen het registratienummer aan de klant te verstrekken? En dient de klant dan vervolgens, om een eventuele strafrechtelijke vervolging te vermijden, bijvoorbeeld met zijn smartphone op dat moment het nummer te verifiëren in het landelijk register prostitutie?

Het voorgestelde artikel 40 vestigt een vorm van een strafrechtelijke risicoaansprakelijkheid. Indien de prostituee werkt zonder vergunning is de klant strafbaar. De klant kan uitsluitend controleren of het hem opgegeven nummer voorkomt in het landelijk register prostitutievergunningen. Hij kan niet controleren of het hem opgegeven nummer daadwerkelijk hoort bij de prostituee die hij op dat moment bezoekt. En gesteld dat de klant wordt betrappt op het verrichten van seksuele verrichtingen met een prostituee zonder vergunning, hoe is dan te bewijzen dat de klant wist dat de prostituee geen vergunning had? Weliswaar hoeft bij deze overtreding geen opzet of schuld aan het delict te worden bewezen. Maar als de klant zich verweert door te stellen dat hij alles heeft gedaan wat in zijn vermogen lag om te controleren of de prostituee werkte met een vergunning en zelfs heeft gecheckt of het opgegeven nummer in het register was opgenomen, dan zal zo'n verweer vrijwel nooit feitelijk weerlegd kunnen worden en zal bijgevolg een beroep op afwezigheid van alle schuld (AVAS) zeer waarschijnlijk worden gehonoreerd. De klant heeft in dit geval alles gedaan wat in zijn vermogen lag om te voorkomen dat hij zich schuldig zou maken aan een strafbaar feit. Wat had de klant anders kunnen doen, behalve zich te onthouden van een bezoek aan een prostituee?

Het College voorziet dat de voorgestelde strafbepaling om deze reden niet of nauwelijks is te handhaven.

Bestuurlijke boete voor de prostituee

In artikel 41 wordt bepaald dat elke burgemeester bevoegd is een bestuurlijke boete op te leggen ter handhaving van artikel 2, de vergunningplicht voor prostituees, artikel 10 tweede lid, de verplichting een gewijzigd telefoonnummer door te geven en artikel 17, de verplichting voor prostituees om in advertenties het registreerde telefoonnummer en het nummer van de registratie van de vergunning te vermelden.

Nu wordt voorgesteld dat prostituees zich in een beperkt aantal gemeenten kunnen registreren als prostituee en dat zij vervolgens, na het verkrijgen van deze vergunning, overal in het land kunnen werken, vraagt het College zich af hoe deze sanctiebepaling moet worden gehandhaafd. Hoe weet de burgemeester, zeker in het geval van zelfstandig werkende prostituees, dat er sprake is van prostitutie door prostituees die niet in het bezit zijn van een vergunning? Als de gemeente geen prostitutiebeleid heeft geformuleerd en geen toezichthouders heeft aangewezen, hoe kan dan worden vastgesteld dat er sprake is van prostitutie? Er is dan geen sprake van toezichthouders als bedoeld in artikel 38 die ingevolge artikel 15 lid 2 het register kunnen raadplegen.

Het pooierverbod

Over dit onderdeel van het wetsvoorstel, het strafbaar stellen van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie, heeft het College in juni 2018 bij gelegenheid van de consultatie over het conceptwetsvoorstel Actuele delictsvormen al eerder geadviseerd.⁹ Het College heeft bij die gelegenheid geadviseerd om het pooierverbod uit dit wetsvoorstel te halen en op te nemen in het toen al aangekondigde nieuwe wetsvoorstel Wet regulering sekswerk. Het College meende dat een dergelijke wet, met een uniform landelijk vergunningstelsel, een eerste voorwaarde zou zijn om een strafbepaling zoals nu voorgesteld strafrechtelijk te kunnen handhaven. Nu dit wetsvoorstel voorligt kan het voorgestelde pooierverbod op zijn merites worden beoordeeld.

Het College stelt vast dat de nu voorgestelde tekst van artikel 206a gelijk is aan het voorstel dat in 2018 ter consultatie is aangeboden. In een nieuw artikel 206a wordt bepaald:

⁹ Brief van het College van procureurs-generaal aan de minister van Justitie en Veiligheid, kenmerk PaG/WBOM/17836, d.d. 12 juni 2018.

Datum 2 december 2019

Ons kenmerk

Pagina 9/11

Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die beschikbaarstelling wederrechtelijk is wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Toegelicht wordt dat faciliteerders van illegale prostitutie bijdragen aan de instandhouding van misstanden binnen de prostitutiebranche. Op dit moment worden faciliteerders al strafrechtelijk aangepakt op grond van artikel 273f Sr, waarin de mensenhandel strafbaar is gesteld. Indien het opsporingsonderzoek daartoe voldoende basis biedt, vindt vervolging plaats van zowel de uitbuiters als degenen die voordeel trekken uit de uitbuiting. De nieuwe strafbaarstelling in artikel 206a wordt daarnaast gepositioneerd, en is bedoeld voor die gevallen waarin geen sprake is van een uitbuitingssituatie als bedoeld in artikel 273f Sr, maar wel van instandhouding van illegale prostitutie.

Het College vraagt zich af waarom de strafbepaling zich beperkt tot de faciliteerders van illegale prostitutie. Door voor te stellen dat alleen het behulpzaam zijn bij illegale prostitutie strafbaar is, wordt de indruk gewekt dat het onevenredig profijt trekken van het werk van een prostituee in de vergunde sector geen probleem is. Dat is echter niet de realiteit. Misstanden als gevolg van de 'hulp' door faciliteerders komen net zo vaak voor in de vergunde sector als in de illegale prostitutie. Het College zou menen dat toch ook de pooiers in de vergunde sector moeten kunnen worden aangepakt en met name de onevenredige geldstroom zonder behoorlijke wederdienst moet kunnen worden bestreden. Door het artikel uitsluitend te richten op de faciliteerders van illegale prostitutie kan er bovendien mogelijk een ongewenst effect optreden: de faciliteerder wordt de weg gewezen, als hij ervoor zorgt dat de prostituee in de vergunde sector werkt dan blijft hij strafrechtelijk buiten schot en kan hij doorgaan met onevenredig profijt trekken van de prostituee.

Dat het artikel zich richt op de faciliteerders van illegale prostitutie blijkt uit de zinsnede "terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die beschikbaarstelling wederrechtelijk is". Het 'wederrechtelijke karakter' van de prostitutie heeft of hoeft echter niets te maken te hebben met de vraag of de prostituee al of niet vrijwillig werkt, maar betreft uitsluitend de vraag of de prostituee het beroep wel met een vergunning uitoefent.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat voor bewezenverklaring van illegale prostitutie de afwezigheid van de benodigde vergunning voldoende is. Daardoor zouden de zaken naar verwachting snel en effectief kunnen worden opgepakt door politie en openbaar ministerie.

Het College weet niet waar deze verwachting op is gebaseerd. Het is de vraag hoe de faciliteerder kan weten of de prostituee daadwerkelijk in het bezit is van een

Datum 2 december 2019

Ons kenmerk

Pagina 10/11

prostitutievergunning. Hij verkeert in dit opzicht in dezelfde positie als de klant van de prostituee: hij kan uitsluitend controleren of het hem opgegeven nummer voorkomt in het landelijk register prostitutievergunningen. Maar, anders dan bij de klant, voor wie een risicoaansprakelijkheid geldt, moet bij de faciliteerder worden bewezen dat hij uit winstbejag de prostituee behulpzaam is geweest, terwijl hij wist of het ernstige vermoeden had moeten hebben dat de prostituee zonder vergunning werkte.

In dit geval zijn dan twee scenario's denkbaar, namelijk de faciliteerder verweert zich door te stellen dat het hem opgegeven nummer in het register voorkomt en hij daardoor heeft aangenomen dat de prostituee niet illegaal aan het werk was. Of de faciliteerder gebruikt, in het geval dat hij weliswaar weet dat de prostituee illegaal werkt en dat niet wil toegeven, een bestaand vergunningsnummer waarvan hij zegt dat hij dat van de prostituee heeft gekregen.

Te voorzien is dat in beide gevallen het openbaar ministerie in de bewijsproblemen komt in geval het een faciliteerder van wederrechtelijk verrichte prostitutie wil vervolgen. De vervolging van de faciliteerder zal in de meeste gevallen afstuiten op het verweer dat hij heeft gecontroleerd of de prostituee legaal werkte, dat hij het opgegeven nummer heeft gecontroleerd bij het landelijk register en dat hij dus absoluut niet kon weten dat de betreffende prostituee illegaal aan het werk was. Dat de zaken feitelijk anders zijn gelopen dan is beweerd, is namelijk vrijwel niet te bewijzen.

Het College adviseert om een artikel te formuleren dat eenvoudiger te handhaven is. Inhoudelijk zou deze strafbepaling dan in grote lijnen moeten neerkomen op het strafbaar stellen van het zich uit winstbejag en zonder redelijk doel bemoeien met het werk van een prostituee. Op deze wijze richt de strafbepaling zich tot alle faciliteerders die zich onevenredig verrijken met het werk van zowel legaal als illegaal werkende prostituees en is het onbewijsbare 'wederrechtelijk' geschrapt.

Overigens merkt het College op dat op pagina 31 van de memorie van toelichting ten onrechte wordt gesteld dat strafrechtelijk wordt opgetreden tegen de prostituee die in strijd met de vergunningplicht handelt. Deze overtreding wordt bestuursrechtelijk afgedaan.

Conclusie

In zijn advisering over het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 2009 heeft het College zich op het standpunt gesteld dat er aan twee vereisten moet worden voldaan wil het openbaar ministerie de klant van een prostituee die zonder vergunning werkt een strafrechtelijk verwijt kunnen maken. In de eerste plaats zal het toezicht en handhaving op het vergunde en geregistreerde aanbod van prostitutie sluitend moeten zijn. En in de tweede plaats dient het voor de klant vooraf voldoende

Datum 2 december 2019

Ons kenmerk

[REDACTED]

Pagina 11/11

duidelijk te zijn dat het seksbedrijf dan wel de zelfstandig werkende prostituee waarvan hij de diensten wil betrekken legaal de diensten aanbiedt. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door het hanteren van een keurmerk voor vergunde seksbedrijven en het verstrekken van relatief fraudebestendige pasjes aan zelfstandig werkende prostituees.

Het College constateert dat ook het nu voorliggende wetsvoorstel onvoldoende voorziet in een sluitend stelsel van toezicht en handhaving, met name waar het gaat om de sectoren waar zelfstandig werkende prostituees actief zijn, zoals de thuisprostitutie, de straatprostitutie en de meer diffuse vormen van seksbedrijven zoals de escortservices en de internetgerelateerde prostitutie. Het College adviseert, teneinde lacunes in het toezicht te voorkomen, om in ieder geval gemeenten wettelijk te verplichten toezichthouders aan te stellen, dan wel te verplichten samenwerkingsverbanden met andere gemeenten aan te gaan teneinde toezichthouders aan te stellen.

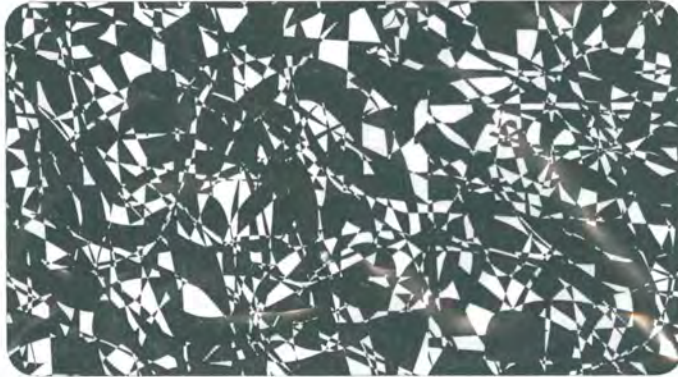
Ten slotte merkt het College op dat in het wetsvoorstel strafbepalingen worden voorgesteld met betrekking tot de klant en de faciliteerder, waarvan is te voorzien dat deze in de praktijk niet handhaafbaar zijn.

Het College adviseert derhalve om het wetsvoorstel nog eens grondig tegen het licht te houden waar het gaat om het toezicht en de handhaving.

Hoogachtend,

[REDACTED]

procureur-generaal



Gezien scankamer
JenV

04 DEC. 2019

FMHaaglanden
04 DEC. 2019
Ontvangen

20191204, 033 11:37 0014