

OPENBAAR MINISTERIE

College van 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
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum	21 maart 2023	Bij beantwoording de datum en
Onderdeel	Afdeling Kwaliteitontwikkeling, -advisering en -toetsing	ons kenmerk vermelden.
Ons kenmerk	PaG/KOAT/19302	
Uw kenmerk	4424305	
Onderwerp	Advies nota van wijziging Wet regulering sekswerk	

Geachte (...),

Op 23 januari 2023 heeft u namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna: het College) verzocht te adviseren over een nota van wijziging waarmee het wetsvoorstel Regels betreffende de regulering van sekswerk (Wet regulering sekswerk) wordt aangepast. Het betreft daarmee een verzoek tot advisering in aanvulling op het advies dat het College over de Wet regulering sekswerk heeft uitgebracht op 2 december 2019. Het advies uit 2019 bevat adviezen over de wijze waarop de vergunningsplicht vorm heeft gekregen, over het toezicht op en de handhaving van de vergunningsplicht, over de strafbaarstelling van de klant van een prostituee of prostitutiebedrijf zonder vergunning, over de bestuurlijke boete voor de prostituee en over de strafbaarstelling van de faciliteerder die uit winstbejag behulpzaam is bij illegale prostitutie (het 'pooierverbod'). De nota van wijziging raakt enkele onderwerpen waarover al is geadviseerd: de strafbaarstelling van de klant en de bestuurlijke boete voor de prostituee. In dit advies staan deze wijzigingen centraal.

Het College wil voorop stellen dat het de registratieplicht voor prostituees nog steeds ziet als een belangrijke bijdrage aan de versterking van de aanpak van mensenhandel en het voorkomen van misstanden bij met name minder zichtbare vormen van prostitutie. Het College staat in principe ook positief tegenover de strafbaarstelling van de klant en faciliteerder. In de eerdere adviezen uit 2009¹ en

¹ Advies inzake Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche: 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.

2019 werd echter ook benoemd dat aan twee voorwaarden moet zijn voldaan om een strafrechtelijk verwijt te kunnen maken. Ten eerste moet toezicht en handhaving op het vergunde en geregistreerde aanbod van prostitutie sluitend zijn. Ten tweede moet voor klant en faciliteerder vooraf voldoende duidelijk zijn dat het seksbedrijf of de zelfstandig werkende prostituee legaal de diensten aanbiedt. Aan deze voorwaarden wordt in het wetsvoorstel naar oordeel van het College, ook na bestudering van de nota van wijziging, nog onvoldoende tegemoet gekomen, hetgeen consequenties heeft voor de mate waarin de vergunningsplicht bijdraagt aan adequaat toezicht op de prostitutiesector en voor de handhaafbaarheid van de voorgestelde strafbaarstellingen

Voor wat betreft de onderwerpen waarop de nota van wijziging geen betrekking heeft, verwijst het College nog eens naar het advies uit 2019. Het College merkt op dat de meeste aandachtspunten die in dat advies naar voren zijn gebracht nog onverminderd relevant zijn. Dit geldt onder meer voor de vragen over de uitvoering van het gemeentelijke toezicht op de vergunningsplicht (in het bijzonder in relatie tot thuiswerkende prostituees), over de registratie van signalen van dwang en misbruik, de termijn van de registratie en de toegang van opsporingsinstanties tot deze signalen en over de vormgeving, reikwijdte en handhaafbaarheid van het pooierverbod (art. 206a Sr). In het advies werd geconcludeerd 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. Daarom werd opgeroepen om het wetsvoorstel nog eens grondig tegen het licht te houden waar het gaat om toezicht en handhaving. Het College is positief over het voorstel om een herhaalgesprek te houden met de prostituee die een vergunning aanvraagt. Geconstateerd wordt echter dat voor het overige aan deze oproep tot nu toe weinig gehoor is gegeven.

Bedenktijd klant

In de nota van wijziging wordt voorgesteld dat de klant van een prostituee of seksbedrijf zonder vergunning niet strafbaar is als hij uit eigen beweging binnen 24 uur aan toezichthoudende ambtenaren of opsporingsambtenaren kennis geeft van een misstand. Het College begrijpt dit voorstel zo dat het een vervolgingsvoorwaarde is dat de klant niet tijdig melding heeft gedaan van een misstand. Het College neemt aan dat uit de voorwaarde dat de klant 'uit eigen beweging' kennis moet geven van een misstand volgt dat de klant die op heterdaad wordt betrappt wel kan worden vervolgd voor het bezoeken van een onvergunde prostituee of seksbedrijf. Op het moment dat de klant wordt betrappt, heeft hij immers niet uit eigen beweging melding gemaakt van de misstand. Deze interpretatie van de bepaling past ook bij het doel van de vervolgingsvoorwaarde, te weten dat klanten hun verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het tegengaan van misstanden in de prostitutie zonder angst voor vervolging. Is dit inderdaad de correcte interpretatie van deze zinsnede? Het College wijst erop dat indien de

bepaling zou inhouden dat elke klant een bedenktijd van 24 uur heeft – ongeacht of hij binnen die termijn al in contact is gekomen met opsporingsambtenaren – dit de opsporing ernstig zou belemmeren. Betrapping op heterdaad is dan immers niet meer mogelijk, terwijl dat gezien het karakter en belang van het delict (een overtreding) redelijkerwijs de enige wijze is waarop deze strafbaarstelling zou kunnen worden gehandhaafd. Door de interpretatie die het College voorstaat vervalt de reden die in de toelichting van de nota van wijziging wordt gegeven voor de korte bedenktijd. Het is dan immers niet mogelijk dat de klant nog vrijuit gaat als hij pas melding maakt van de misstand nadat hij als verdachte is aangemerkt. Te overwegen valt om daarom te kiezen voor een langere bedenktijd – bijvoorbeeld van een week – zodat de kans dat een misstand wordt gemeld groter wordt.

In het advies uit 2019 heeft het College gewezen op andere problemen met de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van de klant van een onvergunde prostituee of seksbedrijf. De gemaakte vragen en opmerkingen zijn nog steeds van toepassing. Kortgezegd komen die vragen erop neer dat onduidelijk is welk gedrag van de klant mag worden verwacht op het moment dat hij een prostituee of seksbedrijf bezoekt om te controleren of de prostituee of het seksbedrijf daadwerkelijk de benodigde vergunningen hebben. Zonder nadere verduidelijking van dit gedrag is het voorzienbaar dat er bij de vervolging van klanten bewijsproblemen ontstaan. In 2019 is er al op gewezen dat, gezien de huidige uitwerking van de strafbaarstelling, het verweer van de verdachte die een beroep doet op afwezigheid van alle schuld in veel gevallen kans van slagen heeft, omdat hij alles heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem mag worden verwacht. Graag ontvangt het College alsnog een reactie op dit aandachtspunt.

Tot slot nog een tekstuele opmerking. In de nota van wijziging wordt voorgesteld de woorden 'van een prostituee' te schrappen uit het voorgestelde eerste lid van artikel 40. Het schrappen van deze woorden heeft echter als consequentie dat strafbaar wordt gesteld "de klant die zelfstandig werkt zonder prostitutievergunning" en "de klant die werkt voor of bij een exploitant etc.". Het is evident dat hiermee iets anders strafbaar wordt gesteld dan is bedoeld. Het College adviseert het schrappen van de woorden 'van een prostituee' nader te overdenken.

Afschaffen bestuurlijke boete prostituee

Met de nota van wijziging vervalt de mogelijkheid die de burgemeester had om een bestuurlijke boete op te leggen aan de prostituee die zonder vergunning werkzaam is of in een advertentie geen melding maakt van het verplichte telefoonnummer of registratienummer. Het College betreurt dat als gevolg van deze wijziging er voor de prostituee geen 'stok achter de deur' meer is die het aanvragen van een vergunning bevordert. Gevreesd wordt dat zowel de

vergunningsplicht als de vermeldingsverplichting massaal zullen worden ontdoken. Er is dan vrijwel geen barrière om in Nederland als prostituee te werken, wat een aanzuigende werking kan hebben. Wat in de toelichting bij de nota van wijziging bovendien onvoldoende wordt onderkend, is dat het ontbreken van een vermelding van registratienummers de handhaving van het strafbare bezoek aan een onvergunde prostituee en van het faciliteren van onvergunde prostitutie belemmert. Het ontbreken van een registratienummer is dan immers voor een klant geen evidente indicatie dat de prostituee geen prostitutievergunning heeft. Het verweer van zowel klant als faciliteerder dat de prostituee bij navraag heeft gezegd dat zij een vergunning had, zal nagenoeg niet te ontcrachten zijn. Daarmee vervallen veel van de redenen waarom de vergunningsplicht volgens de toelichting van de memorie van wijziging een meerwaarde houdt.

Het openbaar ministerie is er voorstander van dat er consequenties worden verbonden aan het handelen in strijd met verplichtingen uit Wet regulering sekswerk. Het College begrijpt dat het opleggen van een bestuurlijke boete negatieve gevolgen kan hebben voor de prostituee en een drempel kan opwerpen voor het melden van misstanden. Het College staat daarom open voor alternatieven voor de bestuurlijke boete, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of – indien mogelijk – het intrekken van een vergunning. Het simpelweg afschaffen van de mogelijkheid om consequenties te verbinden aan het niet-naleven van de wettelijke verplichtingen versterkt echter de knelpunten in het toezicht en de handhaving die het College al in zijn advies van 2019 naar voren heeft gebracht.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal