

Naar een ISO 69-norm?

GERT VERMEULEN

Zelfregulering op basis van kwaliteitsnormen in de seksuele dienstensector als element van een hedendaags strafrechtelijk beleid inzake mensenhandel?

INLEIDING

Ook al zijn er sterke aanwijzingen dat de mensenhandel met b.v. het oog op uitbuiting van arbeid of diensten of kinderhandel met het oog op illegale adoptie in omvang toenemen, een niet-onbelangrijk deel van de mensenhandel houdt nog steeds verband met uitbuiting voor seksuele doeleinden. De link met de raam- en bordeelprostitutie- of escortsector en die van de productie van pornografie is in dat verband onvermijdelijk. Anders dan voor de escortsector en de pornosector – die nooit als bijzonder met mensenhandel verweven werden geacht (wellicht omdat er, terecht overigens, werd van uit gegaan dat het primair consensuele of zelfstandige activiteiten betreft) – is voor wat de raam- en bordeelprostitutiesector aangaat lange tijd aangenomen dat in de meeste gevallen nietsvermoedende vrouwen in de prostitutie werden gelokt en gedwongen, waarbij ze werden opgesloten, vernederd en geslagen. Vandaag klopt ook dat stereotiep beeld niet meer. Dat bewijzen zelfs officiële studies naar bij slachtoffercentra geregistreerde slachtoffers van vrouwenhandel in ons land. Ook buitenlandse en illegale prostitue(e)s blijken in vele gevallen bewust en met voorkennis over de sector waarin ze zouden worden te werk gesteld naar hier te komen. Daarmee is evenwel niet gezegd dat het een gemakkelijke keuze betreft en dat er naderhand niet mogelijk problemen van uitbuiting, onderbetaling of slechte werkomstandigheden rijzen. Dat laatste geldt overigens ook minstens in zekere mate voor escortwerk of diensten als porno-actrice of –acteur. Zelfs al betreft het werk waarvoor in regel aanvankelijk volkomen vrijwillig wordt gekozen, het risico dat de initiële toestemming op onvoldoende precieze informatie beruiste i.v.m. de latere realiteit van het werk is immers ver van denkbeeldig. Zoals dat geldt voor werk in de porno-industrie, verloopt ook escortwerk immers vaak in opdracht en dus onder de voorwaarden van een agentschap of bedrijf. Indien de realiteit van die voorwaarden in hoofde van de – aanvankelijk weliswaar toestemmende – betrokkene uiteindelijk alsnog verrassingen oplevert m.b.t. b.v. de aard of frequentie van te leveren prestaties, de controle daarop, de verloning ervan, de uitstap- of weigeringsmogelijkheden en de fysieke en gezondheidsomstandigheden waarin prestaties dienen geleverd (niet in het minst m.b.t. onveilige seks), is dat uiteraard alsnog problematisch. Het risico op mensenhandel in die beide deelsectoren van de seksuele dienstensector blijft dus minstens tot op zekere hoogte bestaan, zeker nu bekend is dat legaliseringsoperaties m.b.t. de uitbating in bordeel- of raamverband van niet-gedwongen prostitutie, wanneer, zoals b.v. in Nederland (*infra*), niet afdoende is voldaan aan bepaalde premissen en randvoorwaarden, een verschuiving naar de – niet-gereguleerde en veel meer verdoken – escortbranche in de hand werken. Zodoende blijft uiteindelijk de gehele seksuele dienstensector – zelfs waar het, zoals in onze contreien, alvast initieel consensuele diensten betreft – nog steeds intrinsiek gekenmerkt door een potentieel verhoogde kwetsbaarheid voor uitbuiting en dus voor mensenhandel.

VERMENGING BELEIDSDEBATTEN SEKSUELE DIENSTENSECTOR EN MENSENHANDEL GEDATEERD

Vandaag dient echter vastgesteld dat de beleidsdebatten inzake de seksuele dienstensector en mensenhandel nog steeds te veel vermengd worden, in die zin dat de mensenhandelideologie het beleid inzake prostitutie en bij uitbreiding de gehele seksuele dienstensector domineert.

Iedere zin voor nuance ontbreekt, doordat het onrealistisch beeld in stand wordt gehouden dat zelfs het vervoeren, overbrengen of huisvesten van een persoon met het oog op de exploitatie van diens *geïnformeerd-consensuele* prostitutie of seksuele dienstverstrekking mensenhandel uitmaakt. Dit is manifest onjuist. De eigenlijke bestraffingsratio voor mensenhandel is namelijk gelegen in het dwang- of onvrijheidselement, ook al wordt dat door de nieuwe mensenhandelwet van augustus 2005 jammer genoeg miskend (zie ter zake het edito getiteld "Matroesjka's: tien jaar later. Repressie en controle als speerpunten van het vernieuwde mensenhandelbeleid?", *Panopticon*, 2005.2). Volgens het bij die wet ingevoegde artikel 433*quinqies* Sw. is er immers, in afwijking van de vigerende internationale definitieconsensus inzake mensenhandel (zoals die o.m. blijkt uit het VN-Mensenhandelprotocol van november 2000, het EU-Kaderbesluit van juli 2002 en het Raad van Europa-Mensenhandelverdrag van mei 2005), sprake van mensenhandel zonder dat er een element van dwang, geweld, bedreiging, misleiding, fraude, misbruik van machtspositie, van kwetsbaarheid, of zo voort moet voorhanden zijn. Toestemming is irrelevant, zo heet het. Daarmee is ervoor gekozen om van mensenhandel te gewagen bij ontbreken van hét wezenskenmerk ervan. Precies in de gedwongen of onvrije uitbuiting, tewerkstelling, dienstbaarheid enz. schuilt nochtans de verantwoording voor de bestrijding van mensenhandel.

Bovendien is het gevaar reëel dat door beide debatten dusdanig met elkaar te vereenzelvigen, onder de noemer van de bestrijding van mensenhandel in wezen slag wordt geleverd tegen niet-gedwongen prostitutie (vanuit het morele dogma dat een vrije keuze voor seksuele dienstverlening intrinsiek onmogelijk is), tegen overlast (die met sommige vormen van prostitutie kan gepaard gaan) of tegen immigratie (omdat de exploitatie van prostitutie van derdelanders per definitie illegaal blijft, zoals b.v. in Nederland, zelfs na de opheffing van het bordeelverbod). Een quasi-automatische kwalificatie van de seksuele dienstensector als een broeihaard van mensenhandel en een daarbij horend repressief optreden op het terrein treffen echter voornamelijk de illegale prostitue(e)s of diegenen die anderszins de ongetwijfeld moeilijke maar geïnformeerde vrije keuze hebben gemaakt tegen betaling seksuele diensten of prestaties te leveren. Zij missen de zin voor nuance en precisie die noodzakelijk zijn voor een gerichte aanpak van de echte uitbuiters en organisatoren van gedwongen, onvrije seksuele dienstverlening.

'SCHEIDING DER MARKTEN' IN DE SEKSUELE DIENSTENSECTOR?

Precies die nuance en precisie ligt besloten in het beleidsmatig en op handhavingsvlak scheiden van de seksuele dienstensector in een *malafide* (mensenhandel) en een *bonafide* (geen mensenhandel) marktgedeelte. Kernvraag daarbij is in hoeverre maatregelen gericht op het reguleren, controleren en onder die voorwaarden strafrechtelijk gedogen van de *bonafide* – t.t.z. minder problematische want op geïnformeerd consensualisme en rechtsbescherming van de seksuele dienstenverstrekker gesteunde – dienstenmarkt enerzijds een gunstig effect kunnen sorteren in termen van preventie van

mensenhandel en anderzijds een daadwerkelijke repressie kunnen bevorderen van het *malafide* marktsegment. Om te trachten een dergelijke 'scheiding der markten' tot stand te brengen, zijn er *grosso modo* twee theoretische opties: een heuse legalisering van de niet-uitbuitende en niet-dwingende vormen van exploitatie (zeg maar: uitbating) van ontucht en prostitutie, of een loutere regulering en dito gedogen ervan.

LEGALISERING

De piste van legalisering van de niet-uitbuitende en niet-dwingende vormen van uitbating van seksuele dienstenverstrekking door meerderjarigen vertrekt vanuit de premisse dat minstens volwassenen de vrijheid hebben en moeten krijgen om voor zichzelf uit te maken of ze al dan niet tegen betaling seksuele diensten of prestaties willen leveren. Bijgevolg zou het runnen van een prostitutieonderneming, een escortbedrijf of een pornoproductiehuis zonder dat er sprake is van enige vorm van dwang, niet strafbaar mogen zijn en zou elk verbod ter zake moeten opgeheven worden. Een beleid dat de niet-uitbuitende (enkel op winst gerichte) exploitatie van geïnformeerd-consensuele seksuele diensten of prestaties *niet* strafbaar stelt en de meerderjarige seksuele diensten- of prestatieverstrekker dezelfde rechten verleent als andere werkende burgers, dient conceptueel een dubbel doel. Zulk beleid erkent niet alleen het fundamentele recht op zelfbeschikking van het individu, maar laat ook een effectievere aanpak van de echte uitbuiters en mensenhandelaars binnen het prostitutiemilieu toe, doordat een duidelijker onderscheid gemaakt wordt met en een helderder beeld verkregen wordt van de *malafide* kant van de sector. Hierin is meteen ook het wezenlijke theoretische voordeel gelegen van een legalisering in de strijd tegen mensenhandel met het oog op uitbuiting in de seksuele sfeer. Door werken in het *bonafide* marktsegment enerzijds te normaliseren (o.a. in de vorm van een statuut als werknemer of zelfstandige en de toekenning van sociale zekerheidsrechten vanuit een zgn. 'labourist'-visie) en meteen ook *bonafide* uitbaters de rechtszekerheid te bieden die met legale bedrijfsvoering gepaard gaat, vergroot tegelijk de kans dat het *malafide* marktsegment én afslankt én zich makkelijker tegen de strafrechtelijke lamp laat houden. Op het jongste Wereldcongres van de *Association Internationale de Droit Pénal* (Peking, september 2004) werd overigens duidelijk dat een meerderheid van de congresgangers (die ook deelnamen aan het voorbereidend wereldcongres ter zake in Rio de Janeiro, april 2002) de mening was toegedaan dat er geen sprake kan zijn van mensenhandel wanneer volwassenen er vrij in toestemmen te worden aangeworven, vervoerd, overgebracht, gehuisvest, opgenomen of onder iemand anders' controle te worden gebracht met het oog op niet-uitbuitende prostitutie of pornografie. In een eerdere fase van de congresvoorbereiding (Noto, juni 2001) was in dat verband bovendien gepreciseerd dat, teneinde wetshandhavingdiensten toe te laten hun aandacht te focussen op mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie, landen ervoor kunnen kiezen om vormen van niet-gedwongen en niet-uitbuitende tewerkstelling in of organisatie van de prostitutie van volwassenen uit de strafwet te halen.

Het beleidsdebat over regulering of zelfs legalisering van de exploitatie van prostitutie is in vele landen gaande, buiten en binnen de EU. In oktober 2000 werd een legalisering doorgevoerd in Nederland. Nu de opheffing van het bordeelverbod er sinds enkele jaren in voege is, wijzen tegenstanders van legalisering evenwel op de relatief magere resultaten van de operatie. Het Nederlandse model levert inderdaad niet de verhoopte resultaten. Zonder een pleidooi in deze of gene richting te willen houden, is het echter nut-

tig erop te wijzen dat het beperkte succes van de Nederlandse legaliseringsoefening (die zoals eerder aangehaald zelfs gepaard is gegaan met zekere verschuivingseffecten van de voorheen illegale maar zichtbare bordeelprostitutie naar meer verdoken vormen van prostitutie, zoals escortwerk en appartementprostitutie) niet eigen lijkt te zijn aan legalisering *an sich*. Veeleer valt de minstens gedeeltelijke mislukking terug te voeren tot het niet vervuld zijn van bepaalde premissen en randvoorwaarden voor een succesvolle legalisering. Manifeste minpunten van de doorgevoerde opheffing van het bordeelverbod zijn dat enkel een legaal kader werd gecreëerd voor het werken met prostitue(e)s uit EU-lidstaten, dat een effectieve strafrechtelijke aanpak van het blijvend-illegale marktsegment ruimschoots achterwege is gebleven en dat gemeenten – door de decentralisering van het vergunningenbeleid – ter zake al te gemakkelijk een nulbeleid (hebben) kunnen voeren. Het Nederlandse voorbeeld toont daarmee vooral aan dat voornamelijk de wijze waarop een legalisering wordt geconcipieerd en ingebed, cruciaal is voor het succes ervan. Even stap voor stap.

Ten eerste geldt de legalisering enkel voor EU-onderdanen, helemaal in de filosofie van het vrij vestigingsrecht voor deze laatsten wat betreft zelfstandige activiteiten binnen de EU (zie ter zake het arrest van het Europees Hof van Justitie van 20 november 2001, zaak C-268/99, *Jany* tegen Nederland). Voor ‘werkzaamheden geheel of ten dele bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden’ kan in Nederland geen tewerkstellingsvergunning verleend worden, zodat derdelanders werkzaam in de seksuele dienstensector per definitie in de illegaliteit verzeild blijven of raken. Conceptueel miskent de Nederlandse legaliseringsoefening daarmee niet alleen de realiteit (een groot deel van de prostituees in West-Europese landen zijn uit derde landen afkomstig) maar heeft zij natuurlijk in grote mate bij voorbaat haar eigen potentieel succes ondergraven. Kwatongen in de marge hebben beweerd dat het Nederlandse kabinet zich zeer goed van dit gebrek bewust was en dat de genomen beleidsoptie bewust zocht illegale derdelanders te viseren.

Ten tweede is een effectieve aanpak van de blijvend-illegale kant van de prostitutiesector ondermaats gebleven. Voorlopige evaluaties van de Nederlandse regeling leerden dat de politie zich vooral bezig houdt met controles (in het kader van het bestuurlijk toezicht) in de *gereguleerde* sector, waardoor de capaciteit ontbreekt om een controlerende en opsporende rol van belang te spelen inzake strafbare vormen van exploitatie van prostitutie *buiten* de gereguleerde sector. Nochtans is dat laatste essentieel om een systeem van regularisatie voor degenen die zich wel aan de vergunningsregels houden voldoende aantrekkelijk en dus globaal werkbaar te houden.

Tenslotte is er een probleem met de decentralisering van het beleid. Die decentralisering geeft op lokaal niveau aanleiding tot een totaal gebrek aan uniformiteit in het prostitutie- en dito vergunningenbeleid. Hoewel elke gemeente bij wet verplicht is een prostitutiebeleid te formuleren en minstens één bordeel op zijn grondgebied toe te laten, hebben vele gemeenten hun beleid zodanig geformuleerd dat nieuwe ondernemingen niet in aanmerking komen voor een vergunning. Onder het motto van overlastbestrijding of ‘geholpen’ door prostitutie-onvriendelijke gemeentelijke bestemmingsplannen verbannen gemeenten bordelen ook niet zelden naar totaal onaantrekkelijke locaties. In een groot deel van Nederland komt men daarmee uit op een verkapte *nul-optie* ten aanzien van legale bordelen. In een aantal gevallen neigt dit zelfs naar een oneigenlijk gebruik van bestuursbevoegdheden. In België zou een dergelijk handelen van gemeentelijke overheden via politieverordeningen die gebaseerd zijn op motieven van ‘morele’ openbare orde, zonder dat het aangetoond is dat er sprake is van een schending van de ‘materiële’ openbare orde (door een verstoring van de openbare orde,

veiligheid of rust) wellicht met succes aangevochten kunnen worden bij de Raad van State. De recente intrekking van de vergunning van een derde van de seksuitbatingen op de Amsterdamse wallen ('Amsterdams stadsbestuur sluit 155 bordelen. Vrolijk voortwippen op de walletjes, *De Morgen*, 4 december 2006) na doorlichting van de uitbaters op basis van de wet Bibob (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) laat overigens zien dat zelfs in steden als Amsterdam (die allermint een nulbeleid voerden) het prostitutievergunningenbeleid wordt geïnstrumentaliseerd. Panden werden kennelijk vanuit een gewapend-bestuursaanpak gesloten (om zo gemakkelijk af te rekenen met uitbaters die verdacht worden van drugshandel en witwaspraktijken en waartegen het reguliere strafdossier te licht woog), zonder dat dit iets van doen had met een schending van de vergunningsvoorwaarden ten nadele van de prostitue(e)s die er waren te werk gesteld.

In het huidige Belgische politieke klimaat is de piste van legalisering van niet-uitbuitende vormen van exploitatie van geïnformeerd-consensuele seksuele dienstverlening wellicht te ver gegrepen. Hoewel in het federale regeerakkoord van juli 2003 een verbetering van de positie van de prostitue(e) was aangekondigd ('een einde zal worden gemaakt aan de sociale en juridische onzekerheid van de prostituees'), lijkt er vandaag geen politiek draagvlak voor legalisering van de uitbating van niet-problematische volwassenenprostitutie. De nieuwe mensenhandelwet van augustus 2005, die zoals eerder aangehaald de exploitatie van prostitutie meer dan ooit in het mensenhandelbad heeft getrokken, bevestigt die teneur. Een tweede – juridisch – obstakel voor een betere bescherming van prostitue(e)s is het VN-Mensenhandelverdrag van 1950 dat door België, in tegenstelling tot Nederland, wel werd geratificeerd. Het verdrag weerspiegelt een zuiver abolitionistische visie m.b.t. prostitutie en vereist dat elke vorm van exploitatie van prostitutie strafbaar wordt gesteld, ongeacht de vorm waarin deze plaats vindt en zelfs in geval van vrije (geïnformeerde) wilskeuze in hoofde van de prostitue(e). In ratificerende landen heeft dit tot de paradoxale situatie geleid dat het feit op zich van als prostitue(e) werkzaam te zijn niet strafbaar is, in tegenstelling tot alle aspecten die verband houden met het werken als prostitue(e), hetzij als zelfstandige (reclame maken, verhuur van kamers om seksuele diensten te leveren), hetzij onder gezag en leiding van een exploitant (exploitatie van prostitutie). Vandaar dat al jaren – ook in ons land – vanuit diverse hoeken gepleit wordt voor een aanpassing of eventuele opzegging van het VN-verdrag. Dit zou de weg vrijmaken voor een (inter)nationale decriminalisering van niet-uitbuitende en niet-dwingende tewerkstelling in en organisatie van prostitutie van volwassenen.

REGULERING

Op korte termijn kan wellicht meer verwacht worden van loutere regulering van de sector, zonder de stap naar formele legalisering te zetten. Daarbij blijft het minder problematische want op geïnformeerd consensualisme en rechtsbescherming van de seksuele dienstenverstrekker gesteunde – lees: *bonafide* – marktsegment dus in de strafwet, maar wordt deze laatste niet gehandhaafd.

Marktscheiding in illegale sectoren is op zich allesbehalve nieuw – eerder gebruikelijk zelfs. Men denke b.v. aan de drugsmarkt of aan die van de kinderarbeid. Zo wordt sinds jaren nu ook in België het loutere bezit voor eigen gebruik van cannabis, hoewel strafbaar, niet vervolgd voor zover het tenminste niet overigens problematisch is (doordat er

minderjarigen geïmpliceerd zijn, er sprake is van overlast of dergelijke). Daarmee wordt op geïnstitutionaliseerde wijze een onderscheid gemaakt t.o.v. andere drugsdelicten, die wel (een hogere) vervolgingsprioriteit krijgen. I.v.m. kinderarbeid, dat principieel verboden is, bewerkte de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in 1999 via haar belangrijke Verdrag nr. 182 tot uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (o.m. in prostitutie, kinderpornografie enz.) zélf een onderscheid met andere, weliswaar ook strafbare, maar toch minder problematische en daarom minder urgent of absoluut uit te bannen vormen van kinderarbeid. In de zelfde zin maakt de zelfde IAO vandaag een bijzonder nuttig onderscheid tussen 'gedwongen arbeid' (*forced labour*), dat zij als kern-element ziet van mensenhandel, en andere schendingen van arbeids- of sociaalrechtelijke normen – van een lagere orde. In die zin is het – in de strijd tegen mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting – perfect legitiem bij voorrang in te zetten op het komaf maken met gedwongen ontucht of prostitutie, en in het belang daarvan de handhaving op andere, secundaire punten (goede zeden, illegale tewerkstelling e.d.) terug te schroeven. Een loutere kwestie van heldere prioriteitenstelling in het opsporings- en vervolgingsbeleid en degelijke afstelling met het gemeentelijk (administratief) sanctiebeleid.

OVERHEIDSREGULERING

Tot op zekere hoogte hebben we op vandaag ook al reguleringstendensen in België op het stuk van de exploitatie van ontucht en prostitutie. Dit is inzonderheid het geval op het niveau van de gemeentelijke overheden, via allerhande (al dan niet via het administratief sanctiesysteem van artikel 119bis Nieuwe Gemeentewet gehandhaafde) gemeentelijke reglementen en politieverordeningen waarbij in functie van de openbare orde, rust en veiligheid 'bijkomende' strafrechtelijke normen aan de exploitatie van ontucht of prostitutie worden gesteld. Daarbij worden vooral normen opgelegd vanuit het oogpunt van overlastpreventie en goede zeden, die toelaten 'het prostitutieprobleem' te kanaliseren en voor de goegemeente verteerbaar te maken en te houden. Dergelijke reglementen voegen daarbij in theorie weliswaar strafbaarstellingen toe aan diegene die al vervat zijn in het Strafwetboek en die de exploitatie van ontucht en prostitutie überhaupt verbieden, maar doen dat vanuit een andere ratio. Daarom worden ze niet incompatibel geacht met het nationaal geldende strafrechtelijk verbod op exploitatie van ontucht en prostitutie. Een en ander werkt kennelijk omdat voor wat de in het Strafwetboek vervatte strafbepalingen aangaat *de facto* reeds in belangrijke mate een niet-vervolgingsbeleid geldt. Toch blijft dergelijke regulering erg diffuus, want zeer afhankelijk van de variaties en fluctuaties in gemeentelijk beleid en lokaal vervolgingsbeleid. Bovendien is ze ambigu, omdat ze aan de sectoractoren (seksuele dienstenverstrekkers, bordeel- en vitrine-uitbaters, porno-producenten en -distributeurs) onvoldoende rechtszekerheid biedt. De eventuele gemeentelijke ontucht- en prostitutiespecifieke normen schuiven immers geen criteria naar voren i.v.m. aspecten die in wezen zien op bescherming van seksuele dienstenverstrekkers tegen uitbuiting of gedwongen arbeid (daarmee zouden gemeenten immers ingaan tegen normstellingen in het Strafwetboek zelf, zoals b.v. artikel 433septies Sw. m.b.t. verzwaarde mensenhandel) en die als zodanig door de sector vrij gemakkelijk en betrouwbaar kunnen worden nageleefd om zo vervolgingsvrij te blijven. Integendeel betreft het normen in de ruimere sfeer van de gemeentelijke bevoegdheden inzake openbare orde, rust en veiligheid, die op gemeentelijk vlak bovendien nogal discretionair en vrij willekeurig kunnen worden gehanteerd, gewijzigd en al dan niet (plots) gehandhaafd om – per defini-

tie – allerhande andere redenen dan dat exploitanten zich aan uitbuiting of gedwongen arbeid in de seksuele dienstensector zouden bezondigen (daar ziet de gemeente niet op toe) of de ontucht- en prostitutiespecifieke gemeentelijke reglementaire of verordeningbepalingen niet zouden naleven door b.v. reële overlast te veroorzaken. Het bewust en gewild naleven van normen die o.m. inhouden dat enkel wordt gewerkt met geïnformeerd-toestemmende meerderjarigen, dat overlast wordt vermeden en dat de goede zeden niet worden verstoord, biedt exploitanten m.a.w. geen betrouwbare garantie dat ze niet het voorwerp zullen uitmaken van b.v. een gewapend-bestuursaanpak (omwille van andere gemeentelijke agenda's), een raid inzake tewerkstelling van illegalen of zwartwerk, of zelfs heuse strafvervolgning wegens exploitatie van (weliswaar consensuele) ontucht of prostitutie. Er blijft m.a.w. altijd wel een stok om mee te slaan, als men dat wil. Het organiseren van en werken in het *bonafide* segment van de seksuele dienstenmarkt wordt op zich dus niet consequent beloond, zelfs niet als men de ontucht- en prostitutiespecifieke bijkomende gemeentelijke normen naleeft – en daar wringt het schoentje.

ZELFREGULERING

De betere optie lijkt daarom dat het *bonafide* deel van de seksuele dienstensector zichzelf ontucht- en prostitutiespecifieke kwaliteitsnormen zou opleggen en zich tot controle en handhaving daarvan zou engageren, zonder daarin de speelbal te worden van wisselende gemeentelijke agenda's. Dit zou alvast helderheid en stabiliteit brengen van de normen die er in wezen écht toe doen om uitbuiting en gedwongen seksuele dienstenverstrekking – zeg maar: mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie in de echte zin van het woord – te vermijden of tegen te gaan.

In een door de Europese Commissie gefinancierde studie (JLS/2005/AGIS/o63) onder leiding van het *Institute for International Research on Criminal Policy* (IRCP) van de UGent, waarvan de resultaten begin 2007 worden gepubliceerd, zijn voor een breed scala aan private sectoren/organismen in uiteenlopende activiteitsvelden gedetailleerde sector- of activiteitspecifieke kwaliteitsnormen uitgewerkt ter preventie van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Het betrof o.m. normen voor de prostitutie-, escort- en pornosector. Bovendien werd daarvan nagegaan welk draagvlak er voor zou (kunnen) bestaan in hoofde van diverse betrokken partijen (uitbaters of producenten, prostitue(e)s, escorts of pornoacteurs/-trices, klanten, politie/justitie, NGO's, ...). De onderzoekshypothese was namelijk precies dat een systeem van zelfregulering binnen deze sectoren a.d.h.v. kwaliteitsnormen die alle betrokken partijen als waardevol, geschikt en voldoende bevinden om situaties van mensenhandel of seksuele uitbuiting van kinderen maximaal te voorkomen en uit te sluiten, nuttig zou kunnen zijn als alternatief voor een beroep op het traditionele (straf)rechtssysteem of op overheidsactoren en -controle in de ruimere zin. Het is immers – minstens theoretisch – plausibel dat zo de klassieke ambiguïteit die, zoals eerder beschreven, gepaard gaat met overheidsregulering en -controle van illegale of informele (economische) activiteiten, in grote mate kan worden vermeden. Bovendien heeft de – zelfs nabije – praktijk ook aangetoond dat zelfregulering in de seksuele dienstensector effectief veel potentieel heeft.

Als voorbeeld kan het voor enkele jaren in Antwerpen afgesloten 'Protocol betreffende de huurprijzen bij raamprostitutie' worden aangehaald. Het protocol was het resultaat

van informeel overleg op sectorniveau: tussen prostitue(e)s, eigenaars van panden en uitbaters. Het doel ervan was tweevoudig: enerzijds het hanteren van een voor alle betrokken partijen aanvaardbare plafondprijs (en de daarbij horende criteria voor het vaststellen van de huurprijzen voor een werkruimte of vitrine en voor het gebruik van gemeenschappelijke ruimtes behorend tot een raamprostitutiepand), en anderzijds het bepalen van een maatstaf voor abnormaal profijt bij de verhuur, verkoop en ter beschikkingstelling van kamers of andere ruimtes met het oog op prostitutie. Dergelijke verkoop, verhuur of ter beschikkingstelling met de bedoeling een abnormaal profijt te realiseren is immers strafbaar overeenkomstig artikel 38o, §1, 3° Sw., dat destijds met de Mensenhandelwet van 1995 in het Strafwetboek werd ingevoegd. Met het protocol toonde de sector aan zelf in staat te zijn – met akkoord dus van de prostitue(e)s als belangrijkste ervaringsdeskundigen – tot aanvaardbare huurprijzafspraken te komen. Wat zouden politie en vervolgingsautoriteiten dan nog kunnen argumenteren dat huurprijzen die de protocolafspraken respecteren op abnormaal profijt zouden zijn gericht? Het voorbeeld illustreert dat afspraken op het niveau van de seksuele dienstensector, gecontroleerd door die sector, het potentieel hebben dat er zich een gedoogbeleid op ent, waarbij strafvervolgung *de facto* voorbehouden wordt voor situaties waarin de protocolafspraken niet zijn nageleefd. De sector levert hier a.h.w. zelf de interpretatie van strafrechtelijke concepten aan, toont aan tot *bonafide* gedrag bereid en in staat te zijn en wordt daarin verder gestimuleerd door het token van de niet-vervolgung.

Het is m.a.w. plausibel dat zelfregulering en –controle en een daarop geënt strafrechtelijk gedogen van de *bonafide* – t.t.z. niet-problematische want op geïnformeerd consensualisme en rechtsbescherming van de seksuele dienstenverstrekker gesteunde – dienstenmarkt enerzijds een gunstig effect sorteren in termen van preventie van mensenhandel en anderzijds daadwerkelijke repressie bevorderen van het *malafide* marktsegment.

Concreet zouden kwaliteitsstandaarden voor de seksuele dienstenmarkt o.m. kunnen inhouden: dat wanneer seksuele diensten of prestaties worden verleend of geleverd, dit geïnformeerd-consensueel gebeurt en enkel door volwassenen; dat voor diensten/lokalen waarvan de seksuele dienstenverstrekker gebruik maakt in voorkomend geval enkel *all-in*-huurprijzen worden gehanteerd zonder abnormale profijtmarge; dat aan seksuele dienstenverstrekkers een nette en veilige werkomgeving wordt geboden; dat de nodige verzekeringen zijn afgesloten; dat seksuele dienstenverstrekkers steeds recht hebben op adequaat beschermde seks, alsook op terugbetaalde regelmatige medische controle door een arts naar keuze (inclusief op HIV of andere SOA's); dat er geen sprake is van excessieve werkdagen of -uren, noch van onder- of wanbetaling; dat seksuele dienstenverstrekkers recht hebben op verlof, alsook het recht om zelf te beslissen of ze al dan niet diensten of prestaties leveren tijdens de menstruatie of de zwangerschap of wanneer ze een SOA hebben; dat zij tevens het recht hebben om bepaalde klanten/partners of bepaalde seksuele handelingen te weigeren (al kan dit natuurlijk tot verbreking van de samenwerkingsrelatie leiden); dat de uitbater, manager of eigenaar van een seksinrichting, vitrine of escortbureau of de pornoproducent minstens een functioneel-blanco strafregister heeft (te weten: minstens geen eerdere veroordeling heeft opgelopen voor seksuele delicten, seksuele uitbuiting, mensenhandel of andere misdrijven gepleegd in die context), en dat eventuele controles door bevoegde autoriteiten (politie, inspectiediensten, enz) steeds actief zullen worden toegestaan.

Met het laatste wordt het belang beklemtoond dat kwaliteitsstandaarden zoals onderschreven en geafficheerd door *bonafide* exploitanten of producenten in eerste instantie zouden worden gecontroleerd via een controlemechanisme op het niveau van de seksuele dienstensector zelf. Daarbij dient deze evenwel absolute transparantie te bieden en zich open te stellen voor eventuele bijkomende controle *ad hoc* van overheidswege. Primaire overheidscontrole is in een systeem van zelfregulering en -controle, waarvan de adequatie *prima facie* niet in vraag dient gesteld omdat de sector er zelf economisch baat bij heeft, niet aan de orde. Meer zelfs: het is een *contradictio in terminis*. Bovendien dient in voorkomend geval te allen prijze vermeden dat, zoals hoger bleek uit voorlopige evaluaties van de Nederlandse regeling, de politie zich vooral zou bezig houden met controles in de gereguleerde sector, zodat het haar aan de capaciteit ontbreekt voor de noodzakelijke controle en opsporing t.a.v. dat deel van de seksuele dienstensector dat zich (nog) niet als *bonafide* heeft gemanifesteerd door de kwaliteitsstandaarden nog niet te onderschrijven. De handhavingfocus moet m.a.w. worden gericht op het *mala-fide* of nog-niet-*bonafide* marktsegment.

Wil (zelf)regulering werkzaam zijn, dan moeten opsporings- en vervolgingsautoriteiten m.a.w. bereid zijn niet op te treden tegen de exploitatie van volwassenenprostitutie of de productie en verspreiding van volwassenenpornografie, zelfs niet wanneer degenen die in genoemde context seksuele diensten verstrekken illegale verblijfsstatus hebben. Anders dan een legaliseringsscenario heeft een reguleringsscenario dat drijft op een geïnstitutionaliseerd conditioneel gedoogbeleid immers niet het nadeel dat de tewerkstelling van illegalen in een legaal kader een contradictie oplevert. In een blijvend illegaal maar gedoogd *bonafide* segment van de seksuele dienstenmarkt kunnen immers hoe dan ook geen juridisch geldige contracten tot stand komen, omdat die tegen de goede zeden ingaan.

Wel moet het natuurlijk van overheids- of vervolgingswege mogelijk blijven op te treden tegen manifeste overlast en tegen infiltratie van de *bonafide* seksuele dienstenmarkt door personen die deze als een vehikel (willen) gebruiken voor b.v. het witwassen van opbrengsten van illegale activiteiten die, zoals dat ook het geval is voor de uitbuiting in mensenhandel, als problematisch gelden (georganiseerde misdaad, drugs-handel, etc.).

Het is uiteindelijk natuurlijk vooral de sector zelf die het belang moet zien om bepaalde – geafficheerde – normen strikt na te leven. Daarmee kan deze een ethisch engagement nemen dat de sector alvast van het taboe verlost dat hij intrinsiek mensenhandel-gelinkt is. Bovendien moet een daadwerkelijke afwijzing van gedwongen seksuele diensten aan *bonafide* ondernemers toelaten om – op rechtszekere wijze – buiten het strafrechtelijk vervolgingstracé te blijven. Tenslotte biedt kwaliteitscertificatie bijkomend economisch voordeel en potentieel.

Gegeven de criminaliseringstendens t.o.v. personen die bewust gebruik maken van (o.m. seksuele) diensten geleverd door een slachtoffer van mensenhandel (zoals o.m. gepromoot in het nieuwe Raad van Europa-Mensenhanderverdrag van mei 2005), is het immers van toenemend belang dat consumenten van seksuele diensten (direct of via beeld), willen ze vervolgingsvrij blijven, vanwege de sector de garantie kunnen krijgen dat ze dat op ethisch verantwoorde wijze doen. Dat impliceert dat ze bewust moeten kunnen kiezen voor diensten die strafrechtelijk gezien voor henzelf risicoolos zijn. Dat geldt voor diensten die op geïnformeerd-consensuele en in behoorlijke rechts- en

arbeidspositionele omstandigheden worden of werden geleverd – door manifeste niet-slachtoffers van mensenhandel dus. Consumenten doen dan best een beroep op diensten die gecertificeerd zijn als zijnde in overeenstemming met kwaliteitsstandaarden als hoger bedoeld. Vergelijkbaar met wanneer ze kiezen voor gecertificeerde ‘eerlijke handel’, voor een keurslager-label of een bedrijf met ISO-norm.