Europees Parlement
2019-2024

Commissie vrouwenrechten en gendergelijkheid

2022/2139(INI)

10.1.2023

ONTWERPVERSLAG

over de regulering van prostitutie in de EU: grensoverschrijdende implicaties en de gevolgen voor gendergelijkheid en vrouwenrechten
(2022/2139(INI))

Commissie vrouwenrechten en gendergelijkheid

Rapporteur: Maria Noichl

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

TOELICHTING 8

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de regulering van prostitutie in de EU: grensoverschrijdende implicaties en de gevolgen voor gendergelijkheid en vrouwenrechten
(2022/2139(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien de artikelen 4 en 5 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948,

– gezien het Verdrag van de Verenigde Naties van 1949 inzake de afschaffing van mensenhandel en van de exploitatie van prostitutie van anderen,

– gezien artikel 6 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW) van 1979, met als doel de bestrijding van alle vormen van vrouwenhandel van de uitbuiting van vrouwen in de prostitutie,

– gezien het Protocol van Palermo van 2000 inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad,

– gezien het werk van de speciale rapporteur van de VN inzake mensenhandel, met name vrouwen en kinderen,

– gezien de mededeling van de Commissie van 14 april 2021 over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025 (COM(2021)0171) en Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad[1] (richtlijn bestrijding mensenhandel),

– gezien zijn resolutie van 26 februari 2014 over seksuele uitbuiting en prostitutie en de gevolgen daarvan voor de gendergelijkheid[2],

– gezien algemene aanbeveling nr. 38 (2020) van het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen (CEDAW) van 20 november 2020 over de handel in meisjes en vrouwen in de context van wereldwijde migratie,

– gezien het verslag van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) van 10 juni 2021 getiteld “Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation” (De vraag ontmoedigen die mensenhandel voor seksuele uitbuiting aanspoort),

– gezien zijn resolutie van 10 februari 2021 over de uitvoering van Richtlijn 2011/36/EU

[1] PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1.
[2] PB C 285 van 29.8.2017, blz. 78.

inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan[3],

– gezien de resolutie van de Raad van Europa van 8 april 2014 getiteld “Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe” (Prostitutie, mensenhandel en moderne slavernij in Europa),

– gezien artikel 54 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie vrouwenrechten en gendergelijkheid (A9-0000/2023),

A. overwegende dat de prostitutie, de exploitatie ervan en de mensenhandel voor seksuele uitbuiting toenemen; overwegende dat het genderspecifieke verschijnselen met een mondiale dimensie zijn die gevolgen hebben voor de meest gemarginaliseerde leden van onze samenlevingen, waarbij de overgrote meerderheid van de mensen in de prostitutie vrouwen en meisjes zijn en bijna alle sekskopers mannen zijn;

B. overwegende dat de internationaal aanvaarde formulering in de meeste juridisch bindende teksten prostitutie van vrouwen en prostitutie is;

C. overwegende dat verschillende regelgevingsmaatregelen met betrekking tot prostitutie verschillende gevolgen hebben voor de gendergelijkheid;

D. overwegende dat vrouwen in de prostitutie gemiddeld vaker slachtoffer zijn van geweld en uitbuiting;

E. overwegende dat het waarborgen van eenieders lichamelijke integriteit en het waarborgen van gelijkheid en eerbiediging van vrouwenrechten centraal moeten staan in het beleid van de lidstaten en de EU;

F. overwegende dat er sterke banden bestaan tussen prostitutie en georganiseerde misdaad zoals mensenhandel;

G. overwegende dat mensen door tal van factoren in de prostitutie belanden, waaronder armoede, sociale uitsluiting en een migratieachtergrond;

H. overwegende dat prostitutie grensoverschrijdende gevolgen heeft en gevolgen heeft voor de vrouwenrechten en de gendergelijkheid; overwegende dat de verschillen in de wetgeving inzake prostitutie in de EU ten goede komen aan mensenhandelaren en georganiseerde criminele netwerken; overwegende dat alle lidstaten juridisch verplicht zijn mensenhandel en georganiseerde misdaad te ontmoedigen en een halt toe te roepen;

Vergelijking tussen de lidstaten

1. merkt op dat de wijze waarop de lidstaten prostitutie reguleren onderling verschilt en gericht is op drie belangrijke onderdelen van het systeem: geprostitueerde personen, het kopen van seks (d.w.z. de vraag) en souteneurschap; benadrukt dat de verschillende wetten verschillende gevolgen hebben voor vrouwen in de prostitutie, hun rechten,

[3] PB C 465 van 17.11.2021, blz. 30.

vrouwenrechten in het algemeen, gendergelijkheid, de vraag, de samenleving en buurlanden;

2. betreurt het gebrek aan betrouwbare, nauwkeurige en vergelijkbare gegevens in alle landen;

Realiteit in de prostitutie

3. merkt op dat vrouwen in de prostitutie gemiddeld vaker slachtoffer zijn van geweld; verwijst naar een studie uit 2019 van het Duitse federale ministerie van Gezinszaken, Ouderen, Vrouwen en Jeugd, waaruit blijkt dat 41 % van de ondervraagde vrouwen in de prostitutie te maken had gehad met fysiek of seksueel geweld (of beide) in het kader van prostitutie;

4. onderstreept de bevindingen van deze studie met betrekking tot de ervaringen van vrouwen in de prostitutie die in hun jeugd zijn misbruikt;

5. onderstreept dat toestemming alleen vrijelijk kan worden gegeven indien er geen sprake is van machtsongelijkheid tussen de betrokken personen; merkt tegelijkertijd op dat het voor mensen uiterst moeilijk kan zijn om te beseffen dat zij slachtoffer zijn, met name wanneer zij hun rechten niet kennen, en herinnert aan de dynamiek van relaties waarbij sprake is van misbruik;

6. merkt op dat de verslechtering van de sociale en economische situatie als gevolg van de COVID-19-pandemie alle vormen van misbruik en geweld tegen vrouwen heeft doen toenemen, met inbegrip van prostitutie; waarschuwt voor een verdere verslechtering als gevolg van de huidige crisis in verband met energie en de kosten van levensonderhoud;

7. onderstreept dat het Europees Parlement, in zijn resolutie van 26 februari 2014 over seksuele uitbuiting en prostitutie en de gevolgen daarvan voor de gendergelijkheid, heeft onderkend dat prostitutie en seksuele uitbuiting schendingen van de menselijke waardigheid zijn, strijdig zijn met de mensenrechtenbeginselen, waaronder gendergelijkheid, en daarom indruisen tegen de beginselen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; herinnert eraan dat het, in zijn resolutie van 5 juli 2022 over armoede onder vrouwen in Europa, prostitutie heeft gedefinieerd als een ernstige vorm van geweld en uitbuiting[4];

Gevolgen voor vrouwen in de prostitutie

8. veroordeelt het feit dat vrouwen in de prostitutie geen rechtszekerheid hebben vanwege hun criminalisering, wat betekent dat zij te maken krijgen met de voortdurende dreiging van vervolging door politie en justitie, met extra kwetsbaarheid en stigmatisering die negatieve gevolgen hebben voor hun gezondheid en dat zij daardoor moeilijkheden ondervinden om contact op te nemen met ondersteunende diensten en dat hun grondrechten niet zijn gewaarborgd; betreurt het feit dat klanten, bordeeleigenaren en mensenhandelaren daarentegen vaak ongestraft blijven;

9. wijst op de negatieve gevolgen van de decriminalisering van souteneurschap en het

[4] Aangenomen teksten, P9_TA(2022)0274.

kopen van seks, die, door de schijnbare maatschappelijke normalisering van deze activiteiten, leidt tot een toename van de mensenhandel voor seksuele uitbuiting en verhult dat er sprake is van dwang, manipulatie, geweld en uitbuiting in de prostitutie, waarbij kwetsbaarheden, precaire omstandigheden en een gebrek aan taalvaardigheden worden uitgebuit om ervoor te zorgen dat vrouwen in de prostitutie terechtkomen en er blijven; betreurt dat zelfs de legalisering van prostitutie, souteneurschap en het kopen van seks niet betekent dat er een einde komt aan de stigmatisering van vrouwen in de prostitutie;

10. is ingenomen met het feit dat steeds meer landen het Scandinavische model/gelijkheidsmodel invoeren en toepassen; steunt de feministische achtergrond van dit model en de doelstelling ervan om gendergelijkheid te bereiken, en wijst op de positieve effecten ervan met betrekking tot de rechten van mensen in de prostitutie en de strijd tegen mensenhandel;

Vraag

11. merkt op dat prostitutie en mensenhandel voor seksuele uitbuiting alleen bestaan omdat er vraag naar is;

12. merkt op dat de decriminalisering van souteneurschap en het kopen van seks de vraag doet toenemen, de sekskopers sterkt en het kopen van seks normaliseert; onderstreept dat de stigmatisering van mensen, met name vrouwen, in de prostitutie niettemin voortduurt;

Gevolgen voor mensenhandel voor seksuele uitbuiting

13. is bezorgd over het feit dat de legalisering van prostitutie juridische structuren bevordert waar mensenhandelaren zich achter kunnen verbergen;

14. benadrukt dat de mensenhandel voor seksuele uitbuiting toeneemt als gevolg van de grote vraag; wijst erop dat dit met name zichtbaar is in landen met een liberaal regelgevingsmodel, terwijl landen die benaderingen volgen zoals het Scandinavische model/gelijkheidsmodel niet langer grote markten voor mensenhandel voor seksuele uitbuiting zijn;

Grensoverschrijdende gevolgen

15. merkt op dat de verschillende benaderingen van regelgeving in de EU verschillende effecten hebben en dat vrouwen in de prostitutie verschillende rechten en bescherming hebben in de verschillende EU-lidstaten; onderstreept dat gemiddeld 70 % van de personen in de prostitutie in de EU vrouwelijke migranten zijn en dat de mensenhandel voor seksuele uitbuiting vooral vrouwen en meisjes uit het oosten van de Europese Unie treft;

16. benadrukt dat de uiteenlopende regels ertoe leiden dat sommige EU-lidstaten meer slachtoffers van mensenhandel hebben dan andere en dat het vrije verkeer binnen de EU het verplaatsen van mensen van de ene markt naar de andere faciliteert;

Gevolgen voor de vrouwenrechten en de gendergelijkheid

17. benadrukt dat de genderspecifieke aard van prostitutie de heersende machtsverhoudingen weerspiegelt en in stand houdt; benadrukt dat prostitutie en seksuele uitbuiting zowel een oorzaak als een gevolg zijn van de ongelijke behandeling van vrouwen en mannen, en stereotypen over vrouwen en mannen in stand houden en bestendigen;

18. benadrukt de verschillende effecten van verschillende regelgevingsmaatregelen op mannen, jongeren en de samenleving als geheel;

Rol van de lidstaten en de EU

19. onderstreept dat de lidstaten verplicht zijn om de rechten en de lichamelijke integriteit van vrouwen te beschermen en de gendergelijkheid te bevorderen, en benadrukt de rol van de EU binnen de internationale gemeenschap daarbij en bij het zorgen voor gelijke bescherming en gelijke rechten in alle lidstaten;

20. roept de lidstaten op maatregelen te nemen om prostitutie te voorkomen, mensen in de prostitutie te decriminaliseren, programma's voor het verlaten van de prostitutie te ontwikkelen, de vraag terug te dringen, klanten te bestraffen, en stigma's en stereotypen uit te bannen; roept de lidstaten op de vraag terug te dringen en tegelijkertijd vrouwen en hun rechten te beschermen, een einde te maken aan de criminalisering en stigmatisering van mensen in de prostitutie, strategieën voor het verlaten van de prostitutie alsmede onvoorwaardelijke toegang tot socialezekerheidsstelsels en herintegratie te waarborgen;

21. roept de lidstaten op ervoor te zorgen dat het vragen om of aanvaarden of verkrijgen van een seksuele handeling door een persoon in ruil voor een beloning, de belofte van een beloning, een voordeel in natura of de belofte van een dergelijk voordeel strafbaar wordt gesteld;

22. roept de lidstaten op maatregelen te nemen om de economische, sociale en culturele oorzaken van prostitutie te bestrijden, zodat vrouwen die te maken hebben met armoede, sociale uitsluiting, discriminatie en migratie niet het slachtoffer worden van deze vorm van uitbuiting;

23. dringt aan op specifieke maatregelen om vrouwen in de prostitutie te helpen bij hun sociale en professionele herintegratie; dringt erop aan dat dergelijke programma's geleidelijk werken, dat vrouwen op hun persoonlijke weg worden ondersteund en dat het potentieel van mensen wordt erkend, waarbij beroepsopleidings- en andere scholingsprogramma's worden aangepast om hiermee rekening te houden;

24. dringt aan op alomvattende psychologische, medische en sociaaleconomische ondersteuning voor slachtoffers en overlevenden;

°

° °

25. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

Het debat over prostitutie en de regulering ervan wordt momenteel in veel lidstaten en wereldwijd gevoerd. De regelgeving, die van lidstaat tot lidstaat verschilt, leidt tot uiteenlopende en teleurstellende realiteiten en gevolgen voor mensen in de prostitutie en doet noch recht aan hen, noch aan hun individuele situaties.

Het onderwerp, dat in beginsel slechts enkele mensen in de samenleving rechtstreeks treft, wordt emotioneel, soms zelfs meedogenloos, besproken. Aangezien prostitutie, de exploitatie ervan en mensenhandel voor seksuele uitbuiting toenemende, genderspecifieke en mondiale verschijnselen zijn die gevolgen hebben voor de meest gediscrimineerde mensen in onze samenlevingen moeten we ervoor zorgen dat vrouwenrechten centraal staan in deze discussie. Tevens moeten we het volgende erkennen: het zijn de meest kwetsbare vrouwen en meisjes in onze samenlevingen die in de prostitutie belanden, en dit geldt wereldwijd. Bovendien weten we dat de meest gemarginaliseerde groepen zich daar niet bevinden op basis van een werkelijk vrije beslissing, maar vaak uit een bitter gebrek aan alternatieven in een kapitalistische en patriarchale samenleving. De schijnbare normalisering van prostitutie in veel lidstaten verhult de realiteit van dwang, manipulatie, geweld en uitbuiting. Ook het feit dat precaire situaties, armoede, sociale uitsluiting en een gebrek aan talenkennis worden gebruikt om vrouwen in de prostitutie te brengen om ervoor te zorgen dat mannen toegang hebben tot vrouwenlichamen wordt hierdoor verborgen. Uit een nieuwe studie waarin sekskopers in Duitsland werden ondervraagd, is gebleken dat de meesten van hen weten dat vrouwen in de prostitutie noch in vrijheid leven, noch vrijwillig zijn waar zij zich bevinden. Bovendien is aangetoond dat, hoewel de sekskopers dit weten, zij vaak een oogje dichtknijpen en de situatie aanvaarden of dat deze hun zelfs een extra gevoel van macht geeft.

Prostitutie is een vorm van geweld en zowel een oorzaak als een gevolg van genderongelijkheid. De genderspecifieke aard van prostitutie weerspiegelt de heersende machtsverhoudingen in onze samenleving. Prostitutie reproduceert en bestendigt stereotypen over vrouwen en mannen. Dit geldt duidelijk ook voor het idee dat de lichamen van vrouwen en meisjes te koop moeten zijn om de aan de vraag van mannen naar seks te voldoen, en voor het idee dat mannen het nodig hebben hun seksualiteit met een andere persoon uit te leven en dat zij hier recht op hebben. Dit heeft ook duidelijke gevolgen voor de gendergelijkheid en voor de verdere verwezenlijking van vrouwenrechten.

Prostitutie heeft ook grensoverschrijdende gevolgen voor vrouwen, hun rechten en de gendergelijkheid. Daarom moet prostitutie op Europees niveau gezamenlijk worden aangepakt om ervoor te zorgen dat vrouwen overal dezelfde rechten en bescherming genieten. Uit cijfers blijkt dat vrouwen in de prostitutie in toenemende mate worden blootgesteld aan geweld en uitbuiting. Hun gezondheidstoestand is bijzonder precair in vergelijking met de rest van de bevolking. Hun stigmatisering, die onafhankelijk is van of prostitutie al dan niet gelegaliseerd is, draagt daar ook aan bij. Daarentegen worden sekskopers wel gedestigmatiseerd, alsmede het profiteren van de prostitutie van een ander. Mensen in de prostitutie worden echter nog steeds gemarginaliseerd en gestigmatiseerd. Bovendien wordt de toegang tot hun grondrechten belemmerd.

Er zijn ook een aantal verbanden tussen prostitutie en georganiseerde misdaad zoals mensenhandel, drugshandel enz. We weten dat in landen waar souteneurschap en het kopen

van seks zijn gedecriminaliseerd en waar de bijbehorende juridische infrastructuur voorhanden is, de handel in kwetsbare vrouwen en minderjarigen voor seksuele uitbuiting wordt gefaciliteerd en aangemoedigd.

We hebben een Europese aanpak nodig om ervoor te zorgen dat de vraag naar en de markt voor prostitutie niet eenvoudigweg naar de volgende lidstaat verhuizen, dat de vrouwenrechten grensoverschrijdend kunnen worden gewaarborgd en dat alle vrouwen kunnen worden beschermd tegen uitbuiting.

Het criminaliseren van mensen in de prostitutie kan geen oplossing zijn. Dit leidt enkel tot een gebrek aan rechtszekerheid en de voortdurende dreiging van vervolging door politie en justitie, extra kwetsbaarheid en stigmatisering, negatieve gevolgen voor de gezondheid en veiligheid, alsmede de daaruit voortvloeiende moeilijkheden om contact op te nemen met ondersteunende diensten, en een gebrek aan toegang tot basisrechten voor mensen in de prostitutie. Het is dan ook hoog tijd dat de lidstaten maatregelen nemen op het gebied van preventie en decriminalisering van mensen in de prostitutie, dat zij destigmatisering, de bestrijding van stereotypen, en programma's voor herintreding en het verlaten van de prostitutie ondersteunen, en dat zij niet terugdeinzen voor het bestraffen van sekskopers. Uiteindelijk vormt namelijk de vraag van de sekskopers de basis voor de uitbuiting in de prostitutie. De vraag maakt de handel in vrouwen aantrekkelijk. De vraag profiteert van kwetsbaarheden en het gebrek aan alternatieven. En de vraag legitimeert een systeem van ongelijkheid en uitbuiting waarvan vrouwen en kinderen de voornaamste slachtoffers zijn.

Feminisme is de strijd tegen een systeem, tegen het patriarchaat. Deze strijd heeft altijd protest tot gevolg gehad. Het ontbreken van een dergelijk protest in het geval van de legalisering van souteneurschap en het kopen van seks geeft stof tot nadenken.