

Vergaderjaar 2011–2012

32 211

Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche)

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 mei 2012

De leden van de commissies voor Veiligheid en Justitie¹ en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin² hebben kennis genomen van de nadere memorie van antwoord inzake het wetsvoorstel voor de regels betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, 32 211).

Naar aanleiding daarvan hebben zij de minister van Veiligheid en Justitie op 23 maart 2012 een brief gestuurd.

De minister heeft op 26 april 2012 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling Veiligheid en Justitie: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), (*voorzitter*), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

² Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin: Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA), (*vice-voorzitter*), Engels (D66), (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Klever (PVV), Sörensen (PVV) en Schouwenaar (VVD).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 23 maart 2012

De leden van de commissies voor Veiligheid en Justitie (V&J) en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin (BZK/AZ) hebben met belangstelling kennis genomen van de nadere memorie van antwoord inzake het wetsvoorstel voor de regels betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, 32 211).

De leden van de commissies hebben besloten de nadere procedure voor deze wet aan te houden. De reden daarvoor is dat zij alvorens verder te gaan met de behandeling van het wetsvoorstel, graag op twee punten additionele informatie van de regering wensen te ontvangen. Allereerst gaat het om de invulling van de algemene maatregel van bestuur (AMvB) zoals aangekondigd in artikel 20, lid 6 en artikel 8, lid 3 van het wetsvoorstel, die nadere regels zal stellen over hetgeen wordt opgeslagen in het register. Gezien de leden dit als een belangrijk element van het wetsvoorstel beschouwen, vragen zij u inzicht te geven in het ontwerp voor deze AMvB.

Vervolgens wijzen de leden van de commissies u op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Khelili t. Zwitserland* (EHRM 18 oktober 2011, appl. nr. 16188/07) en vragen zij u, met het oog op het voorliggende wetsvoorstel, een reactie te geven op deze uitspraak. In deze zaak werd de klaagster bij de politie als prostituee geregistreerd, waarop zij bij het Hof klaagde dat dit een inbreuk op haar privéleven betekende. Het Hof heeft haar in het gelijk gesteld, overwegende dat de term «prostituee» de reputatie van de klaagster kan schaden en problemen kan opleveren in haar dagelijkse leven, gelet op het feit dat de geregistreerde gegevens door andere autoriteiten dan de politie gebruikt kunnen worden (rechtsoverweging 63 en 64).

De leden van bovengenoemde commissies zien uw reactie op deze twee punten met belangstelling, bij voorkeur binnen vier weken, tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A. Broekers-Knol

De voorzitter van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,
J. W. M. Engels

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2012

Bij brief van 23 maart 2012 hebben de voorzitters van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin aangegeven dat de leden van hun commissies additionele informatie wensen alvorens verder te gaan met de behandeling van het wetsvoorstel *Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche* (32 211).

Allereerst wensen de leden inzicht in het ontwerp voor de algemene maatregel van bestuur die is aangekondigd in de artikelen 20, zesde lid, en artikel 8, derde lid, van het wetsvoorstel.

Er is op dit moment nog geen ontwerp-amvb beschikbaar die overgelegd kan worden om concreet inzicht te bieden in de nadere uitwerking van de genoemde wettelijke bepalingen. Zoals al is aangegeven in de memorie van antwoord en in de nadere memorie van antwoord: er dienen in dit kader nog diverse werkzaamheden verricht te worden, gedeeltelijk in samenspraak met de branche en met gemeenten. Het is dus bijzonder gewenst dat er «groen licht» komt om het opstellen van de nadere regelgeving daadwerkelijk ter hand te kunnen nemen en diverse uitvoeringsmaatregelen te kunnen treffen. De opdracht tot het bouwen van het registratiesysteem is één van deze maatregelen. In dit verband herhaal ik ook graag mijn toezegging om de inwerkingtreding van (onderdelen van) de wet aan te houden totdat de amvb ter kennis is gebracht van het parlement en er voldoende duidelijkheid is over de praktische uitwerking van de delegatie, en er overeenstemming is dat het systeem, inclusief de veiligheid ervan, deugt. Uiteraard is het wel mogelijk in dit stadium een beschrijving te geven van de te ontwerpen regelgeving.

Op grond van **artikel 8, derde lid**, zal de amvb in ieder geval nadere regels bevatten betreffende het prostitutieregister en de wijze waarop de registratie/inschrijving door gemeenten zal plaatsvinden. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan:

- Aanwijzen van de instantie die namens de Minister van Veiligheid en Justitie het registratiesysteem zal gaan beheren. Op dit moment hebben er reeds enkele verkennende gesprekken met verschillende instanties plaatsgevonden. Als er «groen licht» is, kunnen hierover meer definitieve afspraken worden gemaakt;
- Regels ten aanzien van de beveiliging van het prostitutieregister. Aangezien het de verwerking van gevoelige gegevens betreft, moet de bescherming van de gegevens optimaal zijn geregeld. Wettelijk uitgangspunt is dat alleen het BSN van de betreffende prostituee, haar unieke registratienummer en haar telefoonnummer wordt opgenomen. Er wordt dus geen naam, adres, woonplaats of pasfoto opgeslagen. Voor deze beperking is gekozen om tegemoet te komen aan de bezwaren tegen het opslaan van persoonsgegevens. Daarnaast zal het volgende worden geregeld:
- De opslag van gegevens in het prostitutieregister dient door middel van encryptie plaats te vinden. Versleuteling van deze gegevens reduceert de bruikbaarheid van deze cijferreeksen voor derden tot nihil. Zouden onbevoegden onverhoopt toegang krijgen tot de inhoud van het register, dan worden daarmee dus geen tot een prostituee te herleiden gegevens openbaar. Voorts zal technische bescherming van de informatie in het register plaatsvinden door bijvoorbeeld het

- optrekken van extra zogeheten firewalls. Dit kan wellicht het beste in een lagere regeling of in een protocol worden vastgelegd, om snel te kunnen reageren op technische ontwikkelingen.
- Bepaald zal worden dat alleen door middel van autorisatie toegang wordt verleend aan degenen die daartoe gerechtigd zijn. Ook zullen er niveaus in (beperkte) gebruikersrechten gaan gelden. Behandelend gemeenteambtenaren die intermediair zijn tussen prostituee en register, krijgen geen toegang tot het register. In het wetsvoorstel is reeds uitdrukkelijk opgenomen dat gegevens alleen zullen worden verstrekt aan ambtenaren die bij of krachtens de wet belast zijn met het toezicht op de naleving van deze wet alsmede aan ambtenaren van de politie (artikel 8, eerste lid). Om te kunnen nagaan of een prostituee geregistreerd is, krijgen klanten geen toegang tot het register. Hem zullen geen gegevens uit het register worden verstrekt: hij kan slechts nagaan of de nummercombinatie van een prostituee in het register voorkomt («hit-no hit»).
 - Geregeld zal worden dat na verloop van de geldigheidsduur van de registratie de opgeslagen gegevens automatisch worden vernietigd.
 - Nadrukkelijk zal worden bepaald dat er geen koppeling mag plaatsvinden met andere bestanden, en dat er geen internationale uitwisseling mag plaatsvinden.
 - De wijze waarop de inschrijving van de prostituee door de gemeente zal plaatsvinden. Hierbij gaat het om de wijze waarop:
 - de ambtenaar zich moet vergewissen van de identiteit van de prostituee;
 - het format van de inschrijfformulieren wordt vastgesteld;
 - de gemeente de inschrijving moet doorgeleiden/verzenden aan de instantie die het registratiesysteem beheert;
 - de feitelijke verstrekking van het nummer, waaronder de prostituee is ingeschreven in het register, plaatsvindt;
 - na een registratie de registratie voor een volgende periode kan plaatsvinden en
 - de registratie door de prostituee ongedaan kan worden gemaakt.
 - Voorts worden er nadere regels gesteld over de kosten die met de registratie gepaard gaan. Hierbij zal ondermeer worden bepaald dat de door een gemeente te heffen rechten niet een door de minister van Veiligheid en Justitie te bepalen bedrag te boven mag gaan.

Op grond van **artikel 20, zesde lid**, zal de amvb regels bevatten over het landelijke register van vergunningen voor prostitutiebedrijven. In het landelijk register worden beschikkingen opgenomen tot weigering, schorsing of intrekkingen van gemeentelijke vergunningen van prostitutiebedrijven, voor zover daartoe is besloten op gronden die in artikel 14, eerste lid, onder a tot en met g. Dergelijke besluiten moeten onverwijld bij het register gemeld worden. Andere gemeenten die een aanvraag van een prostitutiebedrijf moeten beoordelen, kunnen dus in de toekomst zien of de vergunningaanvrager eerder een vergunning is geweigerd of dat een aan hem verleende vergunning is geschorst of ingetrokken. Daarmee kan het shoppen van exploitanten worden tegengegaan. Indien blijkt dat een bedrijf niet vergund is, kunnen bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen worden genomen.

Ter versterking van de informatiepositie van de toezichthouder zullen in dat register ook de escortvergunningen worden opgenomen. De toezichthouder kan hiermee, onafhankelijk van waar de vergunning is afgegeven, op elk moment inzicht krijgen in de vergunning en de daaraan verbonden voorwaarden.

In de amvb zullen verder ondermeer nadere regels worden gesteld over de wijze waarop gemeenten in dit kader informatie dienen aan te leveren aan het register en de termijn waarbinnen deze gegevens in het register worden bewaard. Ook hier zal voorts de instantie worden aangewezen die

namens de Minister van Veiligheid en Justitie het vergunningensysteem zal gaan beheren.

Uit de beschrijving blijkt dat bij het ontwerpen van de amvb de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een leidend beginsel is. En, zoals bekend, moet advies van het College bescherming persoonlijke levenssfeer worden gevraagd over ontwerp-amvb's die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens, wat een extra waarborg is dat de regeling, samen met de restricties die zijn opgenomen in het wetsvoorstel, het recht op de persoonlijke levenssfeer zo min mogelijk beperkt.

Vervolgens vragen de leden van de commissies een reactie op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Khelili t. Zwitserland* (EHRM 18 oktober 2011, nr. 16188/07).

Kort samengevat betreft de uitspraak een klacht van een Franse vrouw over wie de politie te Genève in 1993 in een politieregister heeft aange tekend dat zij prostituee is. Klaagster ontkent dit te zijn. In 2006 ontdekte klaagster nog altijd in de politieregisters te boek te staan als prostituee. Zij eiste verwijdering. De politie liet weten dat het beroep was gewijzigd in «couturière», dat verwijzingen naar tippelen en escortservice waren geschrapt, maar dat oudere vermeldingen (die nog een rol speelden in andere rechtszaken met betrekking tot klaagster) vooralsnog in stand bleven. Die beslissing is door klaagster aangevochten, maar zij vond noch bij een kantonale noch bij de federale rechter gehoor.

Klaagster deed vervolgens een beroep op artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), dat luidt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het Hof stelt dat het opslaan van gegevens over het privéleven, waarvan het beroep onderdeel uitmaakt, een inmenging is als bedoeld in artikel 8 EVRM (rechtsoverweging 57). Het Hof is van oordeel dat voor die inmenging een wettelijke basis aanwezig was (rechtsoverweging 58), alsmede een legitiem doel (rechtsoverweging 59). De vraag die vervolgens beantwoording behoefde, was of de inmenging noodzakelijk was. Citerend uit een ander zaak, stelt het Hof dat er sprake is van een noodzaak om een legitiem doel te bereiken indien er een dwingende sociale behoefte is, de inmenging bovendien proportioneel is in relatie tot het doel, en indien de aangevoerde motieven relevant en voldoende zijn. Het is volgens het Hof in eerste instantie een nationale aangelegenheid of aan deze voorwaarden is voldaan. In laatste instantie is het oordeel aan het Hof.

Wat betreft de vraag of de inmenging in casu proportioneel was en de afweging tussen publieke en private belangen in balans, overweegt het Hof dat de vermelding «prostituee» voor klaagster een serieus probleem vormt, vanwege het feit dat dit gegeven een erg lange tijd bewaard is gebleven. Juist vanwege die lengte kan worden gesteld dat er geen bijzondere omstandigheden of overtuigend onderbouwde motieven zijn die de inmenging rechtvaardigen (rechtsoverweging 63). Voorts overweegt het Hof dat de vermelding de reputatie van klaagster kan

schaden en haar kan hinderen in haar dagelijkse leven, gezien het feit dat informatie uit politiebesteden overgedragen kan worden aan autoriteiten.

Daarbij weegt mee dat de gegevens in een geautomatiseerd systeem zijn opgenomen, wat de toegankelijkheid tot en de verspreiding van dat gegeven vergemakkelijkt. Klaagster had dus een aanmerkelijk belang bij verwijdering van deze vermelding (rechtsoverweging 64).

Vervolgens wijdt het Hof aandacht aan de vraag of klaagster terecht als prostituee kon worden aangeduid, waarna in rechtsoverweging 70 wordt geconcludeerd dat de jarenlange vermelding niet noodzakelijk was, gelet op de onduidelijkheden rond de vermelding, op het tegenstrijdige gedrag van de autoriteiten, die een bewijsplicht hebben, op de beperkte speelruimte van de autoriteiten, en op de ernst van de inmenging. Dus is artikel 8 van het Verdrag geschonden, en heeft klaagster recht op schadevergoeding van de Zwitserse staat.

De uitspraak van Hof sterkt me in de opvatting dat de registratie zoals die is opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel, de toets der kritiek kan doorstaan. Ik constateer dat het Hof tegen registratie van prostituees als zodanig geen principiële bezwaren heeft. Dat er in casu (desondanks) sprake is van schending van artikel 8 van het EVRM, komt door de omstandigheden van het geval.

Een van de elementen was onduidelijkheid over de vraag of klaagster al dan niet prostituee was. De politie heeft die vermelding opgenomen in de eigen administratie, terwijl klaagster ontkent dit te zijn. In het wetsvoorstel dat nu voorligt, vindt registratie als prostituee alleen plaatsvindt op initiatief van de betrokkene, met het oog op het verrichten van werkzaamheden in de prostitutie. Over dat feit kan hier te lande dus geen misverstand bestaan.

Een ander element was de lange duur van de registratie. In het wetsvoorstel staat dat de registratie geldt voor een periode van drie jaar en drie maanden. Uiterlijk op dat moment zal de registratie ongedaan worden gemaakt. Desgewenst kan aansluitend een nieuwe periode starten.

Ook het feit dat het bij de politie geregistreerde gegevens uitgewisseld kan worden met autoriteiten, en dat de toegankelijkheid en verspreiding eenvoudig is omdat het om een geautomatiseerd bestand gaat, acht het Hof bezwaarlijk. In het wetsvoorstel gaat het weliswaar ook om elektronische verwerking van gegevens, maar het landelijk register van prostituees is een gegevensbestand dat uitsluitend fungeert in het kader van deze wet, dat niet vrij toegankelijk is, waaruit slechts in een gereguleerd kader informatie wordt verstrekt, en dat niet wordt gekoppeld aan enig ander systeem.

De overweging dat de vermelding als prostituee de reputatie van klaagster kan schaden en haar kan hinderen in haar dagelijkse leven, plaatst het Hof in de context van de discussie of klaagster al dan niet prostituee was, en op de (mogelijkheid van) verspreiding van dat gegeven. Deze context is – zie hiervoor – in het wetsvoorstel anders. Dat neemt niet weg dat de uitspraak bevestigt dat het om een bijzonder persoonsgegeven gaat. Daarbij blijkt duidelijk dat het Hof geen onderscheid maakt tussen werk en privé: in rechtsoverweging 56 staat in een bijzin dat het beroep onderdeel uitmaakt van het privéleven. Ik stel(de) me op het standpunt dat registratie als prostituee een registratie is van een professionele bezigheid, en daarmee niet zonder meer een registratie van een bijzonder persoonsgegeven. Overigens heeft het door mij gehanteerde (theoretische) onderscheid geen (praktische) gevolgen voor het voorliggende wetsvoorstel. Zoals blijkt uit de parlementaire stukken tot nu toe, is onderkend dat prostitutie niet een beroep is als elk ander, en dat het bekend worden van die bezigheid negatieve effecten zou kunnen hebben op betrokkenen. Dit persoonsgegeven is dus behandeld als

bijzonder persoonsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Indien wordt voldaan aan de vereisten die zijn opgenomen in artikel 23, eerste lid, onder e, van die wet, is verwerking van een dergelijk gegeven toegestaan, ook al betekent dat een beperking van een grondrecht. De waarborgen in de wet, in combinatie met de hierboven geschetste maatregelen die bij of krachtens amvb worden getroffen, betekenen naar mijn overtuiging dat de systematiek van de registratie als proportieel voldoet aan de eisen die gelden voor de automatische verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Derhalve verwacht ik dat een eventuele rechterlijke toetsing van de voorgestelde registratie aan artikel 8 EVRM tot een ander oordeel zal leiden dan in de hiervoor besproken zaak.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten