

Vergaderjaar 1999–2000

**27 174**

## **Wijziging van de Gemeentewet (identificatieplicht voor prostituees)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om aan ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, de bevoegdheid te geven om van een prostituee of prostitué (hierna zal de persoon – man of vrouw – die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling gemakshalve worden aangeduid met één woord: prostituee) de inzage te vorderen van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. De bevoegdheid tot het vaststellen van een verordening met betrekking tot bedrijfsmatige prostitutie is neergelegd in artikel 151a van de Gemeentewet. Deze bepaling is opgenomen in de wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod) (Stb. 464) – na te noemen de wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod –, die op 1 oktober 2000 in werking zal treden. Het verdient aanbeveling om deze identificatieplicht neer te leggen in artikel 151a van de Gemeentewet.

Het huidige en toekomstige prostitutiebeleid is onder meer gericht op voorkoming en bestrijding van prostitutie door illegalen en minderjarigen. Met strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten worden deze vormen van prostitutie aangepakt. Het Wetboek van Strafrecht, specifieke bestuurlijke wetgeving zoals de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen en de algemene plaatselijke verordening (APV) bieden de grondslag voor de aanpak hiervan. Ingevolge de APV zal de vergunning tot de exploitatie van een seksinrichting worden gebonden aan het voorschrift dat geen illegale en geen minderjarige prostituees daarin mogen werken. Het gemeentelijke beleid met betrekking tot prostitutie op dit punt ondersteunt het strafrechtelijk beleid en het vreemdelingenbeleid.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 18 januari 2000 geoordeeld dat een voorschrift in een gedoogbeschikking van de

gemeente Amsterdam waarin de exploitant werd verplicht ervoor zorg te dragen dat de prostituee desgevorderd aan de ambtenaar die is aangewezen om toezicht uit te oefenen op de naleving van gemeentelijke prostitutievoorschriften, een identificatiedocument toont, in strijd is met de Wet op de identificatieplicht. Voor de vestiging van een identificatieplicht is een wettelijke grondslag vereist.

Onder de huidige en toekomstige regelgeving bestaan reeds enige mogelijkheden om het gemeentelijke beleid met betrekking tot prostitutie te handhaven. Gecoördineerde en geïntegreerde controles door de verschillende handhavende instanties binnen hun eigen bevoegdheden en in multidisciplinair verband kunnen gegevens opleveren over eventuele overtreding van gemeentelijke exploitatievoorschriften. Deze controles zijn in het bijzonder gericht op degene aan wie de exploitatievergunning is verstrekt, en niet op de prostituee zelf. Op basis van de uit de controles verkregen gegevens kan de burgemeester een besluit nemen over het treffen van bestuurlijke maatregelen. Dat is de kern van de brief van de Minister van Justitie van 26 januari 2000 die daags vóór het algemeen overleg over de opheffing van het algemeen bordeelverbod is gezonden aan de Tweede Kamer.

In het algemeen overleg is de vraag opgeworpen of het nodig is om een bijzondere identificatieplicht in het leven te roepen voor de handhaving van gemeentelijke voorschriften inzake de exploitatie van een seksinrichting, waardoor ook rechtstreeks van de prostituee de inzage van een identificatie-document kan worden gevorderd door de ambtenaar, belast met controle op de naleving van de APV (kamerstukken II 1999/2000, 25 437, nr. 24).

De Minister van Justitie heeft in dit algemeen overleg toegezegd dat op korte termijn antwoord zal worden gegeven op de vraag of, en zo ja, welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

Hij heeft in zijn brief van 19 april 2000 aan de voorzitter van de Tweede Kamer het voornemen aangekondigd dat wetgeving in gang zal worden gezet, strekkende tot vestiging van een identificatieplicht voor prostituees (kamerstukken II 1999/2000, 25 437, nr 25).

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van dit voornemen.

## **2. Identificatieplicht**

In onze wetgeving ontbreekt een algemene identificatieplicht. De artikelen 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) roepen geen eigen identificatieplicht in het leven. De Awb geeft aan toezichthouders de bevoegdheid van een burger de inzage van een identificatie-document te vorderen, voor zover die bevoegdheid in specifieke wetgeving is neergelegd en zulks voor zijn taakuitoefening noodzakelijk is.

Er is gekozen voor invoering van partiële identificatieplichten (bijvoorbeeld in de Vreemdelingenwet, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997). Uitgangspunt is steeds dat niet lichtvaardig moet worden overgegaan tot uitbreiding van identificatieplichten. Ten behoeve van de handhaving van de desbetreffende materiewet moet worden nagegaan of het belang van invoering van een identificatieplicht voor het uitoefenen van effectief toezicht op de naleving van die wet zwaarder moet wegen dan het belang van de burger bij de bescherming van zijn of haar persoonlijke levenssfeer. Invoering van een identificatieplicht ter fine van toezicht op de naleving van gemeentelijke prostitutievoorschriften is pas verantwoord als vaststaat dat zulks noodzakelijk is om de effectiviteit van de handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid te vergroten en andere wegen niet of onvoldoende kunnen worden benut.

Degenen die zijn belast met de uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid ter verwezenlijking van de zes aan de wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod ten grondslag liggende doelstellingen, moeten toegerust zijn om dat beleid effectief uit te voeren en te handhaven. Nu de centrale overheid aan de lokale autoriteiten een grote rol en verantwoordelijkheid in dezen toekent, ook om aan rijksbeleid mede uitvoering te geven, dient de centrale overheid deze autoriteiten de nodige medewerking te geven om hun beleid uit te voeren. Het op de nieuwe wetgeving gebaseerde beleid moet alle kansen kunnen krijgen. De centrale overheid heeft aangedrongen op een gemeentelijk verbod om gebruik te maken van illegale en minderjarige prostituees. Dit verbod geschiedt ter fine van ten minste drie van de hiervoor bedoelde doelstellingen: verbetering van de bestrijding van onvrijwillige prostitutie, waaronder mensenhandel; bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik; terugdringing van prostitutie door illegalen.

Naar ons oordeel is invoering van een identificatieplicht voor prostituees wenselijk om een effectieve handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid te verzekeren.

Gebleken is dat bij gemeenten en politie grote behoefte bestaat aan een bevoegdheid om de prostituee rechtstreeks te vragen naar zijn of haar identiteit. Het is in het belang van een goede, doelmatige en effectieve handhavingspraktijk dat de ambtenaren die zijn belast met de handhaving van het op de APV gebaseerde gemeentelijke prostitutiebeleid, in die hoedanigheid zelf en onafhankelijk van andere handhavende instanties (zoals vreemdelingendienst, arbeidsinspectie, belastingdienst), regelmatig en stelselmatig, zeker in de eerste fase na inwerkingtreding van de wet, kunnen controleren of de vergunningplichtige de voorschriften naleeft. Bij het toezicht op de naleving van het voorschrift dat geen gebruik mag worden gemaakt van illegale en minderjarige prostituees, dienen deze ambtenaren over de bevoegdheid te beschikken, de prostituee rechtstreeks te vragen naar haar of zijn identiteit met het oog op de vaststelling van leeftijd en nationaliteit.

Het vestigen van zo'n identificatieplicht is nodig om een aantal redenen:

- (1) De vergunninghouder beschikt niet altijd over betrouwbare en actuele gegevens over de prostituees die bij hem werken. Hij kan ook niet over die gegevens beschikken wanneer, zoals bij raamprostitutie, de zich prostituerende populatie zeer vlottend is. Er zijn vaak valse documenten in omloop, die de ambtenaar moet kunnen inzien.
- (2) Controles op basis van de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen leggen beperkingen op. Beide wetten betreffen vreemdelingen. Controles op identiteit op grond van de Vreemdelingenwet zijn gebonden aan een criterium (op grond van concrete aanwijzingen over illegaal verblijf of ter bestrijding van illegaal verblijf; in de nieuwe Vreemdelingenwet: op grond van een redelijk vermoeden of ter bestrijding van illegaal verblijf). Controles op basis van de Wet arbeid vreemdelingen zijn beperkt tot het toepassingsgebied van die wet: de aanwezigheid van een relatie tussen werkgever en werknemer (in ruime zin). Van zo'n relatie is bij raamprostitutie geen sprake.
- (3) Het is niet wenselijk dat gemeenten voor het toezicht op dit punt afhankelijk zijn van de handhavingcapaciteit en de prioriteiten van andere diensten.
- (4) Het gebruik maken van gegevens die op basis van controles door andere diensten op de naleving van deze specifieke wetgeving zijn verkregen, kunnen slechts onder bepaalde voorwaarden worden aangewend voor de handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid. Voordeel van het vestigen van zo'n plicht is dus dat de ambtenaar, belast met het toezicht op de naleving van de APV, rechtstreeks bij de prostituee zijn of haar identiteit kan vaststellen en dat informatie over bedrijfsmatige prostitutie door illegalen of minderjarigen recht-

streeks naar de burgemeester kan worden doorgeleid ten behoeve van zijn besluitvorming over het nemen van bestuurlijke maatregelen tegen de exploitant van de seksinrichting.

Er behoeft derhalve geen twijfel over te bestaan dat invoering van een identificatieplicht in het kader van het toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften de handhavingspraktijk faciliteert en de effectiviteit van de handhaving kan vergroten.

De voorgestelde identificatieplicht raakt aan het grondrecht van een ieder op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 17 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Wij zijn van oordeel dat de beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, die het gevolg is van de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheid, verenigbaar is met de voormelde bepalingen. De voorgestelde bepaling wordt in de formele wet neergelegd en de gevolgen van de wettelijke beperking zijn in hun omvang en reikwijdte voldoende te voorzien.

De onderhavige beperking is voorts naar ons oordeel in onze democratische samenleving noodzakelijk in het belang van de voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten<sup>1</sup>. Deze belangen worden in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemd als belangen die een beperking als bedoeld in het eerste lid kunnen rechtvaardigen. Zoals hierboven reeds is beargumenteerd is de voorgestelde identificatieplicht van wezenlijk belang voor een daadwerkelijk effectieve handhaving van het gemeentelijke beleid met betrekking tot prostitutie ter fine van de verbetering van de bestrijding van onvrijwillige prostitutie, de bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik en de terugdringing van prostitutie door illegalen. Er is derhalve sprake van een dringende maatschappelijke behoefte zoals nader uitgewerkt in de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens («pressing social need»)<sup>2</sup>.

Tenslotte zijn wij van mening dat de beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, die het gevolg is van de uitoefening van de voorgestelde identificatieplicht jegens de individuele leden van de desbetreffende beroepsgroep zonder meer proportioneel is in relatie tot het met de identificatieplicht beoogde zwaarwegende algemene belang, te weten een effectieve handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid.

Voor een goede en verantwoorde afweging van het voorstel hebben wij onder ogen gezien of er – niettegenstaande de hiervoor genoemde voordelen – bezwaren tegen het voorstel kunnen worden ingebracht die van zodanige aard zijn dat introductie van deze identificatieplicht niet aanvaardbaar zou zijn. Wij denken daarbij aan de volgende bezwaren:

- Met het vestigen van (partiële) identificatieplichten moet zuinig worden omgegaan.
- Het is niet gebruikelijk om een dergelijke plicht in het leven te roepen voor een bepaalde categorie van personen en zeker niet per beroepsgroep (uitzondering: voetbalsupporters). Invoering van een identificatieplicht kan stigmatiserend werken en zal zeker als zodanig worden ervaren.
- Van invoering van zo'n plicht gaat een precedentwerking uit.
- Introductie van een identificatieplicht riekt naar gelegenheids-wetgeving.
- De betrokken identificatieplicht zal algemeen geclausuleerd zijn (voor zover redelijkerwijs nodig voor de vervulling van de taak) en gaat dus

<sup>1</sup> Bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, geniet de nationale wetgever een zekere beoordelingsvrijheid («margin of appreciation»). Zie o.a. EHRM 26 april 1979, Sunday Times Case, A.30, par.49.

<sup>2</sup> Zie o.a. EHRM 7 december 1976, Handyside Case, A.24, par.48.

verder dan de identificatieplicht die geldt voor het vreemdelingen-  
toezicht.

Tegen deze bezwaren kan het volgende worden aangevoerd:

- Prostitutie is een bijzonder en kwetsbaar beroep en bedrijf. Juist in de beginfase van overgang van een gedoogsituatie naar een legale situatie is effectieve handhaving van groot belang. Dat kan de (tijdelijke) vestiging van een specifieke identificatieplicht rechtvaardigen. Daarmee wordt tevens een eventuele precedentwerking gereduceerd.
- De bescherming van slachtoffers van mensenhandel en van minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik rechtvaardigt een inbreuk op de privacy van prostituees.
- De wetgeving c.a. wordt op effectiviteit geëvalueerd. Als blijkt dat deze identificatieplicht niet (meer) nodig is, kan zij worden geschrapt.

Aan invoering van een specifieke identificatieplicht voor prostituees zijn voor- en nadelen verbonden. Wij zijn van oordeel dat de voordelen in dezen groter zijn dan de nadelen.

De centrale overheid legt de uitvoering van het prostitutiebeleid gedeels in handen van gemeenten. Het is op verzoek van de centrale overheid dat gemeenten hun vergunning voor de uitbating van prostitutie binden aan het voorschrift dat daarbij geen gebruik mag worden gemaakt van illegale en minderjarige prostituees.

Gemeenten en politie werken hard om tijdig een goed prostitutiebeleid van de grond te krijgen en dit uit te voeren. Het behoort tot de plicht van de centrale overheid onnodige formele belemmeringen op centraal niveau weg te nemen.

Het is mogelijk om de precedentwerking van het voorstel te reduceren. De nieuwe identificatieplicht zal op zijn effecten worden beoordeeld.

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel 1*

Gekozen is voor een regeling in artikel 151a van de Gemeentewet. Het gaat om handhaving van gemeentelijke voorschriften en artikel 151a Gemeentewet is een tijdelijke voorziening. Indertijd is afgesproken dat artikel 151a in ieder geval in zijn huidige vorm zal verdwijnen. Op de grondslag van de uitkomsten van de evaluatie van het op de wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod gebaseerde prostitutiebeleid zal worden bezien of nadere bestuurlijke wetgeving op het terrein van de prostitutie tot stand moet worden gebracht. In dat kader kan tevens worden bezien of een identificatieplicht voor prostituees moet worden gehandhaafd.

De bijzondere identificatieplicht wordt neergelegd in een tweede lid. Verwezen wordt naar een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Het gaat om een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste of tweede lid, van de Paspoortwet – zoals het paspoort en de Europese identiteitskaart – en de documenten waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

Naar aanleiding van het advies van de Registratiekamer<sup>1</sup> van 11 mei 2000 over het wetsvoorstel wijzen wij er nog op dat gegevens die worden ontleend aan het ID-document, slechts kunnen worden vastgelegd voor zover dat noodzakelijk is voor de goede vervulling van de taak van de toezichthouder bij de handhaving van het gemeentelijke beleid inzake prostitutie. De noodzaak om zodanige gegevens vast te leggen moet in het licht van artikel 18 van de Wet persoonsregistraties, artikel 4 van de Wet politieregisters en artikel 8, onderdeel e, van het wetsvoorstel Bescherming persoonsgegevens van geval tot geval worden bepaald.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*Artikel II*

De wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod zal op 1 oktober 2000 in werking treden. Het is van groot belang dat de thans voorgestelde bevoegdheid om van de prostituee inzage te vorderen van haar of zijn identificatiedocument op die datum beschikbaar is.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries