

Prostituanten registratie Groningen

Registreren van kentekens

Registratiekamer, oktober 1993, 92008F

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
- 2 Feiten
- 3 Wettelijk Kader
 - Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)
 - Politiewet
 - Reglement kentekenregistratie
 - Wet Politiregisters
- 4 Overwegingen
 - Artikel 8 EVRM
 - Wet Politiregisters
- 5 Conclusie

1 Inleiding

In een aantal dagbladen werd in november 1992 melding gemaakt van het voornemen van de gemeente Groningen om kentekens te registreren van automobilisten die contact zoeken met straat-prostituées in de binnenstad van Groningen. Uit deze publikaties was op te maken dat met de aldus verkregen gegevens de betrokken automobilisten zouden worden aangeschreven om hen te wijzen op de overlast die door straatprostitutie wordt veroorzaakt. Deze berichten zijn voor de Registratiekamer aanleiding geweest tot het instellen van een ambtshalve onderzoek op grond van artikel 26 en 27 Wet politieregisters jo. artikel 46 Wet persoonsregistraties. Krachtens deze bepalingen kan de Registratiekamer onderzoek doen naar de werking van politieregisters overeenkomstig het bij en krachtens de Wet politieregisters bepaalde en in het belang van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen.

In het kader van dit onderzoek is de burgemeester van de gemeente Groningen verzocht om te berichten op welke gronden het genoemde voornemen was gebaseerd. Tevens zijn hem enkele vragen voorgelegd betreffende de wijze van registratie en het gebruik van de betrokken gegevens. In antwoord daarop heeft de burgemeester de nota "Onveiligheid en Overlast in de Binnenstad" van november 1992 en een nadere notitie "Het noteren van kentekennummers" van december 1992 aan de Registratiekamer gezonden. Deze informatie is in het onderzoek gezien mede in het licht van hetgeen de Registratiekamer omtrent de onderhavige problematiek uit anderen hoofde bekend is geworden. In dit rapport zullen de bevindingen van de Kamer worden weergegeven.

2 Feiten

In de nota "Onveiligheid en Overlast in de Binnenstad" is het voorgestane beleid van het College van Burgemeester en Wethouders met betrekking tot de straatprostitutie, waaronder het plan tot het registreren van kentekens van prostituanten, neergelegd.

In het plan is weergegeven dat de overlast als gevolg van straatprostitutie is toegenomen en dat het aanwijzen van een tippelzone in Groningen niet haalbaar is. Voorts blijft straatprostitutie zich afspelen in buurten waar bewoning, bedrijven en instellingen aanwezig zijn. De hierdoor ontstane overlast en onveiligheid is vervolgens onderwerp van een in de nota aangekondigd pakket van maatregelen. Deze maatregelen richten zich enerzijds op de feitelijke veroorzakers van de overlast, in de nota nader aangeduid als de prostituanten, de "kijkers" en de "omhangers", en anderzijds op de straatprostituées. Ten aanzien van deze laatste groep wordt een ontmoedigingsbeleid voorgestaan. In het kader van dit rapport is met name het pakket van maatregelen ter bestrijding van de overlast veroorzaakt door de eerste groep van belang. Doelstelling van het voorgestane beleid is het doen afnemen van de vraag naar straatprostitutie in Groningen via het opwerpen van drempels voor de prostituanten. Deze drempels worden gevormd door het afsluiten van straten, het veranderen van de rijrichting in de concentratiegebieden, het houden van frequente alcohol- en verkeerscontroles, alsmede het noteren van kentekennummers van automobilisten die een straatprostituée benaderen. Daarnaast worden flankerende maatregelen getroffen, zoals het veelvuldig toezichthouden met name in de vorm van voetsurveillance in en rond de concentratiegebieden. Naast deze vorm van toezichthouden worden andere, meer gevarieerde vormen van politie inzet nader uitgewerkt. De flankerende maatregelen zijn blijkens de nota meer gericht op de "omhangers" dan op de prostituanten.

In de nota wordt omtrent het noteren van de kentekennummers het volgende opgemerkt:

Het noteren van kentekennummers van automobilisten die een straatprostituée benaderen. Bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer in Veendam kunnen vervolgens de persoonsgegevens van deze automobilisten worden opgevraagd. Van het feit dat deze gegevens in het kader van de straatprostitutieproblematiek zijn opgevraagd, zal schriftelijk melding worden gemaakt aan de betrokken automobilist. Met deze maatregel beogen wij de prostituant uit de anonimiteit te halen. De prostituanten zullen door middel van goed zichtbare borden op deze maatregel worden gewezen. De ervaring leert dat de preventieve werking hiervan zeer groot is. Deze maatregel kan worden uitgevoerd door mede hiertoe aangewezen politie-surveillanten of worden uitbesteed.

De notitie "Het noteren van kentekennummers" geeft een nadere uitwerking en een juridisch kader voor deze maatregel.

Met de maatregel wordt de handhaving beoogd van artikel 61, eerste lid, sub b van de Algemene Plaatselijke Politieverordening, volgens welke het verboden is:

- zich op of aan de weg zodanig op te houden dat aan weggebruikers of aan bewoners van nabij gelegen woningen onnodig overlast of hinder veroorzaakt wordt.

Blijkens de notitie zal de overlast veroorzaakt door prostituanten en kijkers onder deze bepaling moeten worden begrepen. Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het benaderen van een straatprostitutie, alsmede het gedurende een kort tijdbestek meerdere keren rondrijden zal worden aangemerkt als "onnodig overlast veroorzaken" in de zin van artikel 61, eerste lid, sub b van de APV. De notitie stelt hierbij wel als voorwaarde dat de handeling wordt gepleegd in het gebied waar het eveneens verboden is te tippelen en in een bepaalde tijdsperiode.

Blijkens de notitie is het de bedoeling kentekennummers te noteren van auto's waarvan de bestuurder:

- een straatprostitutie benadert en/of
- gedurende een kort tijdbestek meerdere keren rondrijdt in de gebieden waar straatprostitutie plaatsvindt en redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit rondrijden geschiedt om een straatprostitutie te benaderen,
- terwijl de handeling wordt gepleegd in een gebied waar een tippelverbod geldt en op een tijdstip gelegen tussen 18.00 uur en 06.00 uur.

De aldus genoteerde kentekennummers en de overige op de overtreding betrekking hebbende gegevens zullen in het door de gemeentepolitie Groningen gevoerde Bedrijfsprocessen Systeem (BPS) worden geregistreerd. Aan de hand van het kentekennummer worden vervolgens bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer te Veendam de naam en het adres van de kentekenhouder opgevraagd. Aan de hand van deze gegevens zal aan de kentekenhouder een brief worden verzonden waarin, na een toelichting op de maatregel, melding wordt gemaakt van het geconstateerde feit. Voorts zal worden verzocht in de toekomst af te zien van het veroorzaken van onnodige overlast. In de brief is voorts aangegeven dat deze als niet geschreven moet worden beschouwd voor het geval de kentekenhouder de overtreding niet heeft begaan.

3 Wettelijk kader

3.1 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Artikel 8.

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

3.2 Politiewet

Artikel 28.

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen te zorgen voor de daad-werkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen, die deze behoeven.

3.3 Reglement kentekenregistratie

Artikel 19.

1. De Directeur verschafft aan de betrokken autoriteiten de door hen verlangde inlichtingen uit het register.
(...)

3.4 Wet politieregisters

Artikel 1.

c. politieregisters of register: een persoonsregistratie als bedoeld in de Wet persoonsregistraties (Stb. 1988,665), aangelegd ten dienste van de uitvoering van de politietaak.
(...)

Artikel 4.

1. Het aanleggen van een politieregister vindt slechts plaats voor een bepaald doel en voor zover dit noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak.
2. Het bevat slechts persoonsgegevens die rechtmatig zijn verkregen en die noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor het is aangelegd.
(...)

Artikel 9.

1. De beheerder van een politieregister stelt voor het register een reglement vast.
2. De vaststelling geschiedt na overleg met het gezag dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de politietaak ten dienste waarvan het register wordt aangelegd.
3. Het reglement wordt bekendgemaakt en voor een ieder ter inzage gelegd overeenkomstig regels bij algemene maatregel van bestuur te stellen.
4. De beheerder zendt een exemplaar van het reglement aan de Registratiekamer.
5. Het register wordt niet in werking gesteld dan nadat aan het eerste tot en met vierde lid is voldaan.

6. Het tweede tot en met vijfde lid is van overeenkomstige toepassing bij wijziging of intrekking van het reglement.

4 Overwegingen

4.1 Artikel 8 EVRM

Ingevolge artikel 8, eerste lid, EVRM heeft een ieder recht op "respect for his private life". De maatregel van de gemeente Groningen is gericht op een gedraging die plaatsvindt op de openbare weg. Dit laatste aspect staat in het algemeen aan de toepassing van artikel 8, eerste lid, EVRM in de weg, tenzij bijkomende omstandigheden anders indiceren. In het onderhavige geval zijn deze omstandigheden te vinden in het op zich gerechtvaardigde belang van prostituanten bij anonimiteit. Ofschoon de contacten op de openbare weg worden gelegd, zal de prostituant in de regel anoniem willen blijven mede gezien mogelijke reacties in zijn privé-sfeer dan wel uit vrees voor maatschappelijke repercussies. Zoals uit de feiten blijkt, is de maatregel er op gericht deze anonimiteit te doorbreken en de betrokken automobilisten in hun privé-sfeer of in de sfeer van hun werk met hun gedrag te confronteren. Daarom maakt de maatregel in zoverre onmiskenbaar inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de prostituanten. Artikel 8, eerste lid, EVRM is dan ook van toepassing.

De toepasselijkheid van artikel 8, eerste lid, EVRM brengt met zich mee, dat de maatregel dient te voldoen aan de voorwaarden van het tweede lid van dat artikel. Dat betekent in de eerste plaats dat er sprake dient te zijn van een wettelijke grondslag, die de positie van betrokkenen voldoende nauwkeurig bepaalt en de nodige waarborgen bevat tegen misbruik. Daarnaast zal de maatregel in een democratische samenleving noodzakelijk moeten zijn met het oog op een van de in het tweede lid bedoelde belangen. Volgens de vaste jurisprudentie van het Europese Hof betekent het bedoelde noodzakelijkheidsvereiste, dat de maatregel moet worden gerechtvaardigd door een "pressing social need", en in overeenstemming moet zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit laatste betekent, dat de beperking in een juiste verhouding staat tot het nagestreefde doel en dat dit doel niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.

Het in de nota "Onveiligheid en Overlast in de Binnenstad" en in de notitie "Het noteren van kentekennummers" aangekondigde plan om kentekens van prostituanten te registreren heeft de bestrijding van overlast en onveiligheid tot doel. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de uitvoering van de politietaak zoals gedefinieerd in artikel 28 van de Politiewet, in het bijzonder de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Dit belang valt als zodanig binnen het bereik van artikel 8, tweede lid, EVRM. Daarnaast is er voldoende aanleiding om aan te nemen, dat de problematiek van de straatprostitutie in de Groningse binnenstad een zo dringend karakter heeft gekregen dat maatregelen daartegen geboden zijn.

Zoals artikel 28 van de Politiewet stelt, dient de politie zijn taak te verrichten "in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen". Voor zover de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde, staat zij ingevolge artikel 35 van de Politiewet onder het gezag van de burgemeester. Indien het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, staat zij ingevolge artikel 36 van die wet onder het gezag van de officier van justitie. In veel gevallen, vooral in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, is de taakuitoefening van de politie verder gebonden aan specifieke regels bij of krachtens een wet in formele zin. Voor zover daarin echter niet is voorzien, kan artikel 28 van de Politiewet naar huidige opvatting als een toereikende grondslag dienen voor alle maatregelen die naar redelijk inzicht geboden zijn om de rechtsorde

daadwerkelijk te handhaven. Hierbij dient steeds rekening te worden gehouden met de eisen van zorgvuldigheid en proportionaliteit. Een en ander betekent dat de politie en het over haar gestelde gezag bij de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, en bij de keuze van de middelen daartoe, gebonden zijn aan beperkingen die ook zijn neergelegd in artikel 8 EVRM. In geval van twijfel dient artikel 28 van de Politiewet in het licht daarvan te worden uitgelegd.

In het onderhavige geval is kennelijk bewust aansluiting gezocht bij artikel 61, eerste lid, sub b, APV Groningen. Volgens deze bepaling is het "onnodig overlast of hinder veroorzaken" in situaties als de onderhavige strafbaar. Voor een redelijk vermoeden van schuld aan dit strafbare feit zal wel aantoonbaar moeten zijn dat door de verdachte in concreto overlast of hinder veroorzaakt is, en dat deze een onnodig karakter had. Aangezien de aan de straatprostitutie verbonden overlast en hinder primair worden veroorzaakt door de schaal waarop dit verschijnsel zich voordoet en de uitwassen die daarmee gepaard gaan, staat niet vast dat de overlast of hinder in concreto steeds aantoonbaar zal zijn. Zo lijkt het enkele feit dat een automobilist een straatprostituée benadert, onvoldoende om van overlast of hinder in concreto te kunnen spreken. Op dit punt lijken de overgelegde stukken van een te ruime opvatting blijk te geven. Voor het vervolg van dit rapport zal er daarom van worden uitgegaan, dat de beoogde maatregel beperkt blijft tot die automobilisten die zich inderdaad aan een overtreding van de APV schuldig maken.

Blijkens de overgelegde stukken is het voorts de bedoeling dat aan een geconstateerde overtreding van artikel 61, eerste lid, sub b, van de APV als hiervoor bedoeld in beginsel geen strafrechtelijk vervolg wordt gegeven, maar dat wordt volstaan met het registreren van het kenteken en het op basis daarvan toezenden van een brief aan de kentekenhouders. Op zichzelf staat het de officier van justitie en de burgemeester vrij als bevoegd gezag over de politie af te spreken, dat aan een strafbaar feit in deze sfeer stelselmatig een niet-strafrechtelijk vervolg zal worden gegeven. Daarbij dient echter wel het geldende recht en de daarin verankerde beginselen van zorgvuldigheid, proportionaliteit en subsidiariteit in acht te worden genomen.

De eerder bedoelde beleidsstukken hebben de Registratiekamer er niet van kunnen overtuigen, dat in het onderhavige geval aan die elementaire vereisten is voldaan. Alles wijst er in tegendeel op, dat er bij de maatregel die is uitgewerkt in de notitie "Het noteren van kentekennummers", naar is gestreefd de betrokken automobilisten - met voorbijgaan van minder ingrijpende middelen - op een zodanige wijze te bejegenen dat daarvan een maximaal preventief effect verwacht mag worden.

Van iedere automobilist die aan de gestelde criteria voldoet, zal het kenteken worden geregistreerd. Vervolgens worden de daarbij behorende gegevens uit het kentekenregister opgevraagd. Voor zover de automobilist tevens kentekenhouders is, zal hij op zijn huisadres een brief ontvangen waarin wordt ingegaan op het geconstateerde feit en de overlast die daarmee gepaard gaat. Voor zover de automobilist niet zelf kentekenhouders is, zal een dergelijke brief terecht komen bij zijn werkgever of bij andere derden. In alle gevallen is de kans echter groot dat anderen dan de automobilist zelf kunnen kennis nemen van de inhoud van de brief. Mede daaraan ontleent de maatregel ook zijn effect. Daarin onderscheidt zij zich van andere onderdelen van het beoogde beleid, zoals het houden van alcohol- en verkeerscontroles, die in preventief opzicht eveneens effect kunnen sorteren maar tevens op objectieve gronden kunnen worden gerechtvaardigd. Een en ander betekent voorts, dat geen beroep kan worden gedaan op een analogie met verkeersovertredingen die in de praktijk doorgaans op kenteken worden geconstateerd, zoals rijden door rood licht en over-schrijding van de maximumsnelheid, waarbij het kenteken vaak het enige aanknopingspunt vormt om tot een doelmatige handhaving te komen.

Op grond van het voorgaande kan moeilijk anders worden geconcludeerd dan dat met betrekking tot de beoogde maatregel niet is voldaan aan de voorwaarden die artikel 8 EVRM stelt aan een rechtmatige beperking van het recht op "private life". Dat de betrokken automobilisten ter plaatse en in de media tevoren op de maatregel gewezen worden, leidt niet tot een andere conclusie.

4.2 Wet politieregisters

Bij de uitvoering van de Groningse maatregel vindt in eerste instantie registratie plaats van kentekens en gegevens omtrent het geconstateerde feit in het BPS politieregister. Het gaat hier om een register in de zin van de Wet politieregisters (WPoR), zodat die wet daarop van toepassing is. Artikel 4, tweede lid, van de WPoR bepaalt dat in een politieregister slechts persoonsgegevens mogen worden opgenomen die rechtmatig zijn verkregen en die noodzakelijk zijn voor het doel van het register.

Voor de betekenis van het begrip "persoonsgegeven" wordt in de WPoR verwezen naar de Wet persoonsregistraties (WPR). Uit de wetsgeschiedenis van deze laatste wet blijkt:

... dat alle gegevens die omtrent een bepaalde persoon informatie kunnen verschaffen, voor de toepassing van de voorgestelde regels als persoons-gegevens dienen te worden aangemerkt. In veel gevallen, zoals bij gegevens over eigenschappen, opvattingen of gedragingen van een bepaalde persoon, zal dit uit de aard van het gegeven voortvloeien. In andere gevallen zal mede aandacht moeten worden besteed aan de context waarin het gegeven wordt vastgelegd en gebruikt. Hierbij is dan van belang of het gegeven bepalend kan zijn voor de wijze waarop de betrokken persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld. (Eerste Kamer, 1988-1989, 19 095, nr. 36a, blz. 2).

Dit laatste kan zich blijken de wetsgeschiedenis ook voordoen bij een gegeven dat op zichzelf beschouwd niet betrekking heeft op een persoon maar op een zaak. In dat verband is onder meer als voorbeeld genoemd de op naam van de kentekenhouders geregistreerde gegevens omtrent voertuigen in het kentekenregister (Eerste Kamer, 1987-1988, 19 095, nr. 2b, blz. 2).

Tegen de achtergrond hiervan moet worden aangenomen, dat gegevens met betrekking tot een kenteken van een voertuig persoonsgegevens kunnen zijn. Dit is afhankelijk van het antwoord op de vraag of die gegevens -mede gelet op de context waarin zij worden vastgelegd en gebruikt- bepalend kunnen zijn voor de wijze waarop de betrokken personen in het maatschappelijk verkeer worden beoordeeld of behandeld. Gelet op het beoogde gebruik van de geregistreerde kentekens, zoals in paragraaf 4.1 weergegeven, is de Registratiekamer van mening dat er in dit geval sprake is van het registreren van persoonsgegevens.

Aan de hand van het kenteken worden vervolgens door de politie gegevens opgevraagd uit het kentekenregister. Artikel 19, eerste lid, van het Reglement kentekenregistratie bepaalt, dat aan de betrokken autoriteiten de door hen verlangde inlichtingen uit het register worden verstrekt. Op grond van deze bepaling worden in de praktijk stelselmatig inlichtingen verstrekt aan de politie. Van die mogelijkheid zou ook in casu gebruik kunnen worden gemaakt. Nu op grond van artikel 54, vierde lid, van de WPR en het daarop berustende Besluit van 16 juni 1989, Stb. 238, deze wet vooralsnog niet van toepassing is op het kentekenregister en de Kamer derhalve in zoverre niet bevoegd is, wil zij wat dit onderdeel betreft met deze korte constatering volstaan.

Bij de uitvoering van de beoogde maatregel zullen ook de uit het kentekenregister verkregen gegevens in het BPS worden opgenomen. Het lijkt geen twijfel dat deze gegevens in alle gevallen

waarin de kentekenhouders een natuurlijk persoon is, als persoonsgegevens moeten worden aangemerkt.

Blijkens artikel 2 van het modelreglement BPS (Stcrt 1991, 148) heeft het register tot doel de informatievoorziening in het kader van de uitvoering van artikel 28 van de Politiewet binnen het korps mogelijk te maken, onder meer voor zover het betreft het opsporen van strafbare feiten en de handhaving van de openbare orde.

Naar het oordeel van de Registratiekamer kan niet worden gezegd, dat het registreren van kentekens en andere persoonsgegevens als beoogd in het geval van de Groningse maatregel, noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak in de zin van de hiervoor weergegeven doelstelling. Een dergelijke uitvoering kan immers niet meebrengen, dat de daaraan gestelde grenzen worden overschreden en dat wordt gehandeld in strijd met artikel 8 EVRM. Op soortgelijke gronden zou kunnen worden betoogd, dat de betrokken persoonsgegevens niet rechtmatig verkregen zijn en ook uit dien hoofde niet in het BPS mogen worden opgenomen. Een en ander leidt er toe, dat bij de uitvoering van de beoogde maatregel in strijd wordt gehandeld met artikel 4 WPolr.

Op grond van het bepaalde in artikel 9, eerste lid, WPolr dient voor een politieregister een privacyreglement te worden vast-gesteld. Op grond van artikel 9, vierde lid, WPolr dient een exemplaar daarvan aan de Registratiekamer te worden toegezonden. Op grond van het bepaalde in artikel 9, vijfde lid, van de wet mag een politieregister niet in werking worden gesteld dan nadat aan deze eisen is voldaan. De Kamer wil in dit verband opmerken, dat een reglement voor het BPS-register van de gemeentepolitie Groningen nog niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, vierde lid, van de wet bij haar is aangemeld.

5 Conclusie

De Registratiekamer is van mening dat de voorgestelde maatregel om de kentekens van automobilisten, die een straatprostituée benaderen of willen benaderen, te registreren teneinde de betrokkenen via een brief te confronteren met de overlast van straatprostitutie, niet in overeenstemming is met artikel 8 EVRM. In verband daarmee moet de opneming van deze gegevens in het BPS-register van de gemeentepolitie Groningen in strijd worden geacht met artikel 4 van de Wet politieregisters. Dit klemmt te meer, nu met betrekking tot dit register nog niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 9, vierde lid, van die wet.