

Registratie van prostituees

Onderzoek naar het registreren van prostituees door de politie

Registratiekamer, juni 1997, nr. 92.O.005

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
- 2 Maatschappelijke ontwikkelingen
- 3 Omvang en verloop van het onderzoek
- 4 Bevindingen
 - Vormen van prostitutie en toezicht
 - Registraties van prostituees
 - Inhoud van prostitutieregisters
 - Wijze van verkrijging van gegevens
 - Verwijdering en vernietiging van gegevens
 - Verstrekking uit prostitutieregisters
- 5 Toetsingskader
 - EVRM
 - Grondwet
 - Politiewet 1993
 - Wet politieregisters
 - Besluit politieregisters
- 6 Overwegingen
 - Noodzaak van prostitutieregisters
 - Rechtmatigheid van verkrijging
 - Wettelijke bevoegdheid
 - Vrijwillige verkrijging
 - Verstrekking van gegevens
 - Gesloten verstrekkingenregime
 - Ontvangers van gegevens en hun taak
 - Plicht of bevoegdheid tot verstrekking
 - Initiatief tot verstrekken van gegevens
 - Waarborgen voor vertrouwelijk gebruik
- 7 Conclusie

1. Inleiding

De Registratiekamer heeft zich de afgelopen jaren door middel van praktijk- en literatuuronderzoek uitgebreid georiënteerd op de wijze waarop de politie in de praktijk met betrekking tot prostitutie invulling geeft aan haar taak.

De directe aanleiding voor dit onderzoek was het verzoek van een aantal politiekorpsen om advies over conceptreglementen voor politieregisters waarin onder meer het registreren van prostituees plaats vond. Het ging hierbij om de hoorprocedure ingevolge de artikelen 5, derde lid, en 21, derde lid, van de Wet politieregisters.

Bij deze procedure wordt door de Registratiekamer onder meer bekeken of het doel waarvoor het register is aangelegd in redelijkheid noodzakelijk kan worden geacht voor een goede uitvoering van de politietaak en of de opname van bepaalde categorieën van personen of soorten van gegevens in redelijkheid noodzakelijk kan zijn voor het doel van het register. Voorts wordt bekeken of het opnemen van bepaalde gevoelige gegevens, zoals die over iemands ras of intiem levensgedrag, onvermijdelijk is voor het doel van het register en in aanvulling op andere gegevens plaats vindt.

Daarnaast werden door prostituees, belangenorganisaties van prostituees en wetenschappelijke instellingen aan de Registratiekamer vragen voorgelegd over de rechtmatigheid van het registreren van prostituees door de politie.

2. Maatschappelijke ontwikkelingen

Complicerende factor bij het onderzoek was de diversiteit in opvattingen in de samenleving over het fenomeen prostitutie, hieraan gerelateerde begrippen en de mate en wijze van overheidsbemoediging. Dit blijkt onder meer uit de ontwikkelingen met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 250 bis (afschaffing bordeelverbod) en artikel 250 ter (bestrijding vrouwenhandel) van het Wetboek van Strafrecht (WvS). Artikel 250 ter WvS werd per 1 februari 1994 van kracht. Het voorstel tot wijziging van artikel 250 bis WvS werd vanwege het ontbreken van een parlementair draagvlak door de toenmalige Minister van Justitie ingetrokken. Thans is dit onderwerp weer op de politieke agenda geplaatst.

Het laatstbedoelde voorstel creëerde destijds naar de mening van het Coördinerend Politie Beraad (thans de Raad van Hoofddistricten) een perspectief om gemeenten in staat te stellen prostitutie bij gemeentelijke verordening te reguleren. Het Beraad was van mening dat het voorstel mogelijkheden bevatte voor een betere beheersing van de diverse vormen van prostitutie, de omvang, het aantal gelegenheden en het aantal personen dat zich prostitueert. Een en ander zou aansluiten bij de door het bestuur en de politie gewenste ontwikkeling met betrekking tot wijkveiligheidsplannen. Daarnaast zou het voorstel de overheid mogelijkheden bieden om de werkomstandigheden van zich prostituerende personen te beïnvloeden en in gunstige zin om te buigen. De voorgestelde wijziging betekende volgens de Raad een duidelijke verbetering van de controle op en de beheersbaarheid van de consequenties van prostitutie. Niettemin benadrukken de regiokorpsen dat de toezichthoudende taak ook na invoering van een vergunningstelsel een belangrijk preventiemiddel blijft voor de bestrijding van mensenhandel.

Het fenomeen vrouwenhandel wordt landelijk binnen de politie zeer uiteenlopend ervaren. Dit is merkbaar in de verschillende vormen van aanpak en de verschillende gehanteerde criteria. Onder die noemer wordt vaak het prostitutiebeleid in de ruimste zin van het woord gebracht. Het fenomeen vrouwenhandel staat dan ook niet op zichzelf. Ook andere beleidsterreinen hebben direct invloed op de discussie omtrent vrouwenhandel. De relatie met het vreemdelingenbeleid is hierbij het sterkst aanwezig.

Complicerende factor vormde tenslotte de reorganisatie van de politie. Het centrale toezicht op de diverse vormen van prostitutie door specifieke afdelingen van de Jeugd- en Zedenpolitie verschoof naar decentraal toezicht vanuit de basispolitiezorg.

Hoewel hiervoor vanuit belangenorganisaties van prostituees steeds meer aandacht wordt gevraagd, is er nog geen maatschappelijke erkenning van het beroep van prostituee. Enerzijds kunnen prostituees daardoor geen aanspraak maken op rechten en voorschriften die wel voor andere beroepsgroepen gelden. Anderzijds kan overheidsregulering niet plaatsvinden op een wijze die op andere arbeidsterreinen wel mogelijk is. Prostituees zijn zich zeer bewust van de over hen heersende opvattingen in de maatschappij. Dit is één van de redenen waarom zij niet willen dat anderen weten dat zij als prostituees werken of hebben gewerkt.

Politiebemoediging ingevolge artikel 2 van de Politiewet 1993 vormt in de regel het laatste alternatief voor het overheidsoptreden. Met prostitutie gepaard gaande ontwikkelingen die naar tijd, plaats, aard en omvang variëren, vragen om politiebemoediging van uiteenlopende aard. De juridische kaders waarbinnen de politie ten behoeve van een goede uitoefening van haar taak over informatie moet beschikken dwingen tot zorgvuldige, evenwichtige en situatieafhankelijke inwinning en verwerking van gegevens. Binnen die context zal een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden tussen het belang van een goede uitoefening van de politietaak en het recht op bescherming van de privacy van de geregistreerde.

De zorgvuldigheid in afweging klemt des te meer vanwege de impact die de informatie kan hebben op de beoordeling en behandeling van de geregistreerde prostituee in het maatschappelijk verkeer.

3. Omvang en verloop van het onderzoek

Het feitelijk onderzoek naar de aanwezigheid en het doel van prostitutieregisters vond plaats in de periode tussen eind 1992 en eind 1994 bij de korpsen Rotterdam, Utrecht, Arnhem en Amsterdam. De Registratiekamer nam kennis van de inhoud van prostitutieregisters en sprak met politiefunctarissen die met de controle van prostituees waren belast.

Bij de politie Amsterdam heeft de Registratiekamer ook kennisgenomen van de werkzaamheden van de Jeugd- en Zedenpolitie en het prostitutieteam van het bureau Warmoesstraat in de dagelijkse politiepraktijk.

Tenslotte is medio 1996 naar aanleiding van klachten over het registreren van prostituees en het verstrekken van hun gegevens aan diverse overheidsinstellingen onderzoek verricht bij de regiopolitie Groningen.

Zoals reeds is aangegeven hebben zich door de reorganisatie van de politie in de loop van het onderzoek bij de korpsen organisatorische en feitelijke veranderingen in het prostitutietoezicht voorgedaan. Ook blijkt, dat er per politieregio grote verschillen zijn in de wijze waarop de politie omgaat met het fenomeen mensenhandel. In dat verband volstaat de Registratiekamer met een algemene weergave van haar bevindingen. Waar relevant worden voorbeelden gegeven die op een bepaald korps betrekking hebben.

4. Bevindingen

4.1. Vormen van prostitutie en toezicht

Door de politie worden in de regel vier vormen van prostitutie onderscheiden: raamprostitutie, heroine/tippelprostitutie, sexclubs en "privépanden". Een vorm van prostitutie in combinatie met hiermee gepaard gaande problemen bepaalt vaak de aard en de intensiteit van de politiebemoeienis. Zo kan de tippelprostitutie in een woonwijk tot overlast voor de bewoners en problemen met de openbare orde leiden. Het aantreffen van minderjarige (verslaafde) prostituees op tippelzones of in clubs dwingt de politie tot maatregelen in het kader van de hulpverlening. Signalen over mensenhandel brengen combinaties van strafvorderlijk optreden en hulpverlening met zich mee.

Als grondslag voor het toezicht op prostituees wordt overwegend de goede uitoefening van de politietaak als bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993 aangevoerd.

Meer concreet betreft het dan met name:

- a. het voorkomen en bestrijden van aan prostitutie gerelateerde strafbare feiten;
- b. het voorkomen en bestrijden van door prostitutie veroorzaakte overlast en verstoringen van de openbare orde;
- c. het verlenen van hulp aan prostituees die dit daadwerkelijk behoeven.

Als sluitstuk op de juridische basis voor het toezicht wordt ook wel de Algemene Politie Verordening (APV) van een gemeente aangevoerd. Het gaat in die gevallen voornamelijk om uitvoeringsbesluiten van een APV zoals voorschriften in het belang van de openbare zedelijkheid in verband met raamprostitutie en de aanwijzing van tippelzones.

Met het toezicht op prostituees belaste politiefunctionarissen zijn in de regel bij een specifieke afdeling of team werkzaam. Door het leggen van contacten met exploitanten en het opbouwen van een vertrouwensrelatie met prostituees probeert men zicht te krijgen op hetgeen in het prostitutiecircuit gaande is. Er zijn korpsen waar het prostitutietoezicht gelijktijdig met controle van de Vreemdelingenwetgeving plaatsvindt. Dit gebeurt dan vaak tegen de achtergrond van het voorkomen en bestrijden van vrouwenhandel. Langs die weg probeert men inzicht te krijgen in het verplaatsingspatroon van buitenlandse vrouwen. In andere korpsen wordt daarentegen aan dit vreemdelingentoezicht weer nauwelijks of geen aandacht besteed.

4.2. Registraties van prostituees

Bij alle onderzochte korpsen vond registratie van prostituees in politieregisters plaats. De doelstellingen van de betreffende registers waren in de regel afhankelijk van de aard van de politiebemoeyenis met een bepaalde vorm van prostitutie of de hiermee gepaard gaande problematiek. Doelstellingen van onderzochte registers liggen in de regel in het verlengde van de politiebemoeyenis op het terrein van de opsporing van strafbare feiten, de handhaving van de openbare orde c.q. het bestrijden van overlast, en de hulpverlening.

Er is bij de onderzochte registers zowel sprake van op één als op meerdere van de genoemde terreinen betrekking hebbende (sub)doelstellingen.

Geclusterd op het terrein van de opsporing van strafbare feiten zijn voorbeelden van onderzochte doelstellingen van registers:

- het bestrijden van vrouwenhandel en de hiermee gepaard gaande georganiseerde criminaliteit;
- de opsporing van aan prostitutie gerelateerde strafbare feiten;
- de controle van minderjarigen;
- gegevensverschaffing omtrent personen en inrichtingen die ter kennis zijn gekomen van de politie in verband met de zedenwetgeving, ten behoeve van een goede taakuitoefening van de Jeugd- en Zedenpolitie met betrekking tot de controle op de prostitutie;
- de opsporing van strafbare feiten;
- de opsporing en vervolging van personen die zich schuldig maken aan het bevorderen van ontucht tussen personen en mensenhandel t.b.v. de seksindustrie.

Geclusterd op het terrein van het bestrijden van overlast en de handhaving van de openbare orde zijn voorbeelden van onderzochte doelstellingen van registers:

- het verkrijgen van inzicht in binnen de gemeente X aanwezige clubs;
- het sluiten van overlastgevendende clubs;
- het beheersen van op tippelzones en daarbuiten overlast gevende situaties;
- beleidsadvisering;
- de handhaving van de openbare orde;
- specifiek toezicht op door het bestuur aangegeven aandachtsgebieden;
- bestrijden van verstoringen van de openbare orde;
- de handhaving van de openbare orde met betrekking tot het bedrijven van straatprostitutie.

Geclusterd op het terrein van de hulpverlening zijn voorbeelden van onderzochte doelstellingen van registers:

- de hulpverlening aan prostituees;
- de hulpverlening aan prostituees die hun werkzaamheden willen beëindigen;
- identificatie van vermiste slachtoffers;
- de hulpverlening aan prostituees, in het bijzonder prostituees die tot de risicogroep behoren;
- het verlenen van hulp en het creëren van een veilige werksituatie voor raamprostituees in besloten huizen in de gemeente Y;

Voorbeelden van overige doelstellingen van onderzochte registers zijn:

- het vreemdelingentoezicht;
- het registreren van prostituees;
- het verkrijgen van overzicht van personen en instellingen die bedrijfsmatig gelegenheid geven dan wel bieden tot prostitutie;
- het verkrijgen van een overzicht van instellingen of personen die pornolectuur of -films verhuren of verkopen dan wel 06 sekslijnen exploiteren.

Uit het onderzoek van de Registratiekamer bleek, dat de doelstelling van een register niet in alle gevallen met de inhoud en het dagelijks gebruik van het register overeenkwam. Zo kwam het voor dat een register voor de hulpverlening aan prostituees en/of voor de bestrijding van overlast door prostituees werd gebruikt, terwijl dit niet in het doel tot uiting kwam.

4.3. Inhoud van prostitutieregisters

De inhoud van de prostitutieregisters in de onderzochte korpsen varieerde voor wat betreft de categorieën van personen. Ongeacht het voorkomen van diverse vormen van prostitutie werden in het ene korps geen en in een ander korps weer wel gegevens van in clubs of privé-huizen werkzame prostituees vastgelegd. Hetzelfde geldt voor het vastleggen van gegevens over door sommige korpsen als zodanig aangeduide "randfiguren". Hieronder worden door de korpsen personen begrepen die een zekere "relatie" met een prostituee hebben, zoals souteneurs, dealers van verdovende middelen of verdachten van strafbare feiten. Uit het onderzoek werd niet duidelijk wat in die gevallen de onderscheidende criteria waren voor het al dan niet registreren van in een bepaalde sector werkzame prostituees of hiermee in verbinding staande randfiguren. De doelstelling van het register was in die gevallen ook nauwelijks of niet van invloed op het registreren.

Van geregistreerde prostituees werden in het algemeen genomen de volgende gegevens vastgelegd: personalia, geboorte- en adresgegevens, werkadres, werknaam, uiterlijke kenmerken, controledata, gespreksgegevens en bevindingen, mutaties uit politiedagrapporten, relaties met bepaalde personen, de verhuurder van het pand of de exploitant. In een enkel geval kwamen in een register slechts personalia, geboorte- en adresgegevens voor.

Opmerkelijk was het verschil bij de onderzochte korpsen in de aanwezigheid en aard van foto's van prostituees. Er waren korpsen die niet over foto's beschikten. Deze korpsen vonden het gebruik van foto's niet noodzakelijk of juist weinig zinvol vanwege het verplaatsingspatroon van prostituees. Ook werd bij een korps het verzamelen van foto's niet nagestreefd omdat dit door prostituees als te bedreigend voor de privacy werd ervaren en mede hierdoor de vertrouwensrelatie te nadelig werd beïnvloed. Incidenteel werd volstaan met foto's van ramen of bordelen. Achter een geregistreerde

prostitutie werd dan het nummer van het raam of bordeel vermeld. Bij andere korpsen ging het om verzamelingen met pasfoto's en/of in de directe werkomgeving genomen foto's. Soms bevond zich in een bureaulade of een dossier een fotosessie waarop de situatie op de werkplek was afgebeeld of waarbij bijzondere aandacht was besteed aan uiterlijke kenmerken zoals littekens en tatoeages.

Volgens geïnterviewde politiefunctionarissen heeft het houden van toezicht op prostitutie vaak alleen maar zin als de identiteit van de prostituees bij hen bekend wordt. Dit is dan bijvoorbeeld nodig om de minderjarigheid of de legale status van een prostituees vast te stellen. Indien het toezicht plaatsvindt ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel moet onder meer de herkomst en het verplaatsingspatroon van prostituees inzichtelijk worden. In dat verband wordt onderzocht of een prostituee zelf in het bezit is van identiteitspapieren of dat die aanwezig zijn bij degene voor wie zij werkt. In niet alle gevallen wordt overigens door slachtoffers van vrouwenhandel of seksueel misbruik aangifte gedaan. Wel wordt in die gevallen door de politie hulp verleend door een slachtoffer elders onder te brengen.

In geval van overlast veroorzakende situaties moet vastgesteld kunnen worden wie de veroorzakers ervan zijn, en of er wellicht sprake is van recidive. Niet altijd is er daarbij direct sprake van strafvorderlijk optreden. Meestal wordt in overlast gevende situaties eerst door de politie bemiddeld of gewaarschuwd.

Indien er in de betreffende gemeente sprake is van een gedoogbeleid met betrekking tot bepaalde vormen van prostitutie, acht men identificerende gegevens van prostituees noodzakelijk ten behoeve van het toezicht op het gedoogbeleid.

Ook stelt men dat signalen afkomstig vanuit andere politiekorpsen of het prostitutiecircuit zelf tot op personen herleid moeten kunnen worden. Veelal gaat het dan om voornamen, werknamen of persoons- of locatiebeschrijvingen. Gelet op de beperkingen van het menselijk geheugen en gezien de omvang van de prostitutie in bepaalde sectoren of gebieden is het voor de politie anders niet mogelijk om adequaat en zinvol op dergelijke signalen om hulp en overlast of vrouwenhandel te reageren.

Als reden voor registratie is ook wel aangevoerd, dat de prostitutieteams binnen de politie van tijd tot tijd van samenstelling veranderen. Indien nieuwkomers niet op een gegevensbestand kunnen terugvallen, is zinvol functioneren op redelijke termijn niet of nauwelijks mogelijk. Ook is het volgens de politiefunctionarissen niet werkbaar om in voorkomende gevallen iedere keer weer opnieuw de identiteitsgegevens van prostituees te vragen. In dat verband worden tevens de namen van de functionarissen, de controledata, de gespreksgegevens en bevindingen vastgelegd. Hiermee wil men onder meer ook voorkomen, dat prostituees te frequent worden gecontroleerd.

In geval van klachten van prostituees over politieoptreden willen leidinggevenden de mogelijkheid hebben om gebeurtenissen te reconstrueren. In dat verband is er bij een onderzocht korps sprake van een gedragscode. Zo moet de controle altijd door twee personen plaatsvinden. Van iedere controle wordt journaal bijgehouden van wie, wanneer, wat, met welke prostituee heeft besproken en wat de eventuele bevindingen waren. Het zich niet houden aan die gedragscode betekent voor de betreffende politiefunctionaris een onmiddellijke overplaatsing naar een ander district.

4.4. Wijze van verkrijging van gegevens

Als grondslag voor de verkrijging van gegevens werden door de onderzochte korpsen "vrijwilligheid" en "wettelijke verplichtingen" aangevoerd. Opvallend was daarbij de onzekerheid over de wettelijke mogelijkheden voor de verkrijging bij diverse politiefunctionarissen in de korpsen. Soms meende men uitsluitend op vrijwillige basis over gegevens te kunnen beschikken.

De vrijwillige verkrijging vond in de regel plaats na een (herhaald) kennismakingsgesprek met de prostituees. Afhankelijk van korps en register deden zich onder meer de volgende varianten voor:

- a. na het leggen van een vertrouwensrelatie er naar toe werken dat gegevens worden verstrekt;
- b. verkrijging eerst nadat vertrouwelijke behandeling van de gegevens is toegezegd;
- c. verkrijging onder het motto "vertrouwelijk aanspreekpunt voor illegale prostituees".
Aanvankelijk nam het betreffende team alle aangiften van strafbare feiten van prostituees op. Later werden na het winnen van het nodige vertrouwen de aangiftes van mensenhandel door de Jeugd- en Zedenpolitie opgenomen.
- d. "vrijwillig" met als "spelregel" dat het niet vrijwillig verstrekken van gegevens vertrek naar elders betekende.

Tijdens het onderzoek van de Registratiekamer kwam een korps tot de conclusie dat er in specifieke gevallen van een vrijwillige verkrijging geen sprake kan zijn gelet op de wijze waarmee naar de verkrijging werd toegewerkt.

Andere korpsen waren van mening dat op beide grondslagen informatie werd verkregen. Als wettelijke basis voor het verplicht verstrekken van gegevens door prostituees werden door die korpsen de volgende wetten aangemerkt:

- a. de Vreemdelingenwet ter vaststelling van de identiteit;
- b. de Wet op de Identificatieplicht voor controles van seksclubs;
- c. het Wetboek van Strafvordering in geval van gepleegde overtredingen of misdrijven;
- d. de Algemene Politie Verordening van een gemeente (APV);
- e. artikel 2 van de Politiewet 1993.

Uit het onderzoek is niet gebleken van een directe relatie tussen een wijze van verkrijging en een doel van een register.

De wijze van verkrijging varieerde eveneens per korps. Na kennismakingsgesprekken werden foto's "vrijwillig" door prostituees verstrekt met het oog op hun identificatie ingeval van vermissing of acute hulpverlening. Ook werd het afgeven van foto's in een aantal korpsen verplicht gesteld bij de inschrijving van prostituees in het prostitutieregister.

In een enkel korps was er sprake van het nemen van polaroid foto's op de werkplek al dan niet "met toestemming" van de prostituee. Tenslotte waren foto's afkomstig uit het Herkenningsdienstregister (verdachtenfoto's) en uit (strafrechtelijke) onderzoeken.

4.5. Verwijdering en vernietiging van gegevens

De grondslag om gegevens uit de betreffende politieregisters te verwijderen varieerde bij de korpsen.

Zo werden bij een aantal korpsen persoonsgegevens van prostituees die hun werkzaamheden hadden beëindigd, eerst na een bepaalde periode, "de afkoelingsperiode", uit het register verwijderd. Ook werden uitgeschreven prostituees voor onbepaalde tijd in een bestand "afwezige prostituees" opgenomen. De afkoelingsperiode of het afwezigensbestand werd aangehouden, omdat de ervaring had geleerd dat prostituees na verloop van tijd weer op een tippelzone of in een club werden aangetroffen.

In weer andere korpsen werden gegevens over afmeldingen van prostituees in overleg met hen bewaard of vernietigd.

Door een prostitutieteam werden gegevens van prostituees na verloop van een jaar na de laatste controledatum in een secundair bestand opgenomen. Indien nadien weer een jaar zonder aantreffen was verlopen, werden de gegevens uit dit secundaire bestand verwijderd en vernietigd. Gegevens werden in dat geval ook op verzoek van de geregistreerde verwijderd en vernietigd.

4.6. Verstrekking uit prostitutieregisters

Het gebruik en de verstrekking van gegevens in de onderzochte prostitutieregisters varieerde van korps tot korps.

Zo vond destijds verstrekking van gegevens door een politiekorps niet aan de Fiod of de sociale dienst plaats. Hierover waren afspraken gemaakt met de Hoofdofficier van Justitie en de Belastingdienst.

Een prostitutieteam van een korps gaf aan geen gegevens over prostituees aan andere afdelingen binnen het korps, andere korpsen of overheidsinstellingen te verstrekken. Dit gebeurde bijvoorbeeld ook niet als het team zelf een prostituee van bijstandsfraude of illegaal verblijf verdacht.

In andere korpsen vond weer wel gegevensverstrekking aan korpsen en andere daarvoor in aanmerking komende overheidsinstellingen plaats.

5. Toetsingskader

Het algemene toetsingskader voor het registreren van prostituees wordt gevonden in de navolgende bepalingen.

5.1. 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 wellbeing 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.

5.2. Grondwet

Artikel 10.

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

5.3. Politiewet 1993

Artikel 2.

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

Artikel 12.

1. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.
2. De burgemeester kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Artikel 13.

1. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de officier van justitie.
2. De officier van justitie kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Artikel 14.

De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.

5.4. Wet politieregisters (Wpolr)

Artikel 1.

(...)

b. politietaak: de taak van de politie, omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993;

c. politieregister 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 5.

1. Registratie van personen wegens hun godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, seksualiteit, intiem levensgedrag, of op grond van medische of psychologische kenmerken, vindt niet plaats.

2. Opneming in een register van persoonsgegevens die betrekking hebben op de in het eerste lid genoemde kenmerken, vindt slechts plaats in aanvulling op andere persoonsgegevens en voor zover dit voor het doel van het register onvermijdelijk is. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen daaromtrent nadere regels worden gesteld.

3. Over bepalingen in een reglement omtrent de opneming van persoonsgegevens bedoeld in het tweede lid, wordt de Registratiekamer vooraf gehoord.

Artikel 8.

De artikelen 9 en 10 van de Wet persoonsregistraties zijn van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat de beheerder voor de toepassing van deze artikelen wordt aangemerkt als de houder.

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.

Artikel 13.

1. Op registers van tijdelijke aard die zijn aangelegd met het oog op de uitvoering van de politietaak in een bepaald geval, zijn de artikelen 6, tweede lid, en 9, eerste lid, niet van toepassing gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn.
2. Na afloop van deze termijn is artikel 9, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing.
3. De beheerder stelt binnen een week nadat is begonnen met het aanleggen van een register als bedoeld in het eerste lid, de Registratiekamer daarvan in kennis, tenzij dit inmiddels is vernietigd.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot registers als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 14.

Uit een politieregister worden gegevens verstrekt aan:

- a. ambtenaren van politie, voor zover zij deze behoeven voor de vervulling van de politietaak en zij niet zijn aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie;
- b. krachtens artikel 141, onder c, van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren van de Koninklijke marechaussee, voor zover zij deze behoeven voor de vervulling van de hun opgedragen politietaak;
- c. andere opsporingsambtenaren in dienst van een publiekrechtelijk lichaam, voor zover zij deze behoeven ter opsporing van strafbare feiten bij het onderzoek waarvan zij zijn betrokken;
- d. andere opsporingsambtenaren dan begrepen onder a, b en c, voor zover zij deze behoeven ter opsporing van strafbare feiten bij het onderzoek waarvan zij zijn betrokken, en mits daartoe in afzonderlijke gevallen door de officier van justitie of in het algemeen door Onze Minister van Justitie voorafgaand toestemming is verleend;
- e. bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen andere ambtenaren dan die begrepen onder a en b, voor zover zij deze behoeven ter uitvoering van opdrachten voortvloeiende uit de signalering van personen.

Artikel 30

1. Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt.
2. Artikel 272, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is niet van toepassing.

5.5. Besluit politieregisters (Bpolr)

Artikel 8

1. Indien wordt besloten tot het aanleggen van een register als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de wet, wordt daarbij vooraf schriftelijk vastgelegd:
 - a. het doel van het register met inbegrip van een nauwkeurige omschrijving van het bepaalde geval, zo mogelijk aangeduid naar tijd en plaats;
 - b. de datum waarop met het aanleggen van het register wordt begonnen.
2. De beheerder stelt binnen een week nadat is begonnen met het aanleggen van dit register, het gezag dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de politietaak ten dienste waarvan het is aangelegd, daarvan in kennis, tenzij het inmiddels is vernietigd.
3. De artikelen 6, tweede lid, en 9, eerste lid, van de wet, alsmede artikel 3, eerste lid, van dit besluit zijn op dit register niet van toepassing gedurende zes maanden na de datum, bedoeld in het eerste lid, onder b. Het bevoegd gezag kan deze termijn één of meer malen verlengen voor de duur van ten hoogste zes maanden, indien het doel waarvoor het register is aangelegd door de bekendmaking en

de ter inzage legging van een reglement ernstig in gevaar zou worden gebracht en de beheerder een regeling heeft getroffen met betrekking tot de onderwerpen, bedoeld in artikel 10 van de wet. Van elke beslissing tot verlenging wordt melding gemaakt aan de Registratiekamer.

4. Indien dit uit het doel waarvoor het register is aangelegd, voortvloeit, kan het register worden overgedragen aan een andere beheerder of worden samengevoegd met een ander register als bedoeld in het eerste lid. Het tweede lid is alsdan van overeenkomstige toepassing met betrekking tot het nieuwe gezag.

5. Indien het register wordt overgedragen of samengevoegd, wordt de termijn, bedoeld in het derde lid, niet geschorst. Bestaat er voor het register een reglement, dan wordt dit dienovereenkomstig aangepast. Indien het register wordt overgedragen kan het doel niet worden gewijzigd. Indien het register wordt samengevoegd met een ander register kan het doel slechts worden verruimd met toestemming van

a. de officier van justitie, indien het betreft een register dat is aangelegd met het oog op de uitvoering van een taak onder diens gezag of

b. de burgemeester, indien het betreft een register dat is aangelegd met het oog op de uitvoering van een taak onder diens gezag.

6. Bij dringende noodzakelijkheid kan in plaats van de officier van justitie de hulpofficier van justitie en in plaats van de burgemeester een door hem schriftelijk aangewezen politieambtenaar de toestemming als bedoeld in het vijfde lid, geven, onder de verplichting om van de ondernomen handeling onverwijld schriftelijk kennis te geven aan de officier van justitie onderscheidenlijk de burgemeester.

7. De Registratiekamer wordt van een samenvoeging of een overdracht zo spoedig mogelijk in kennis gesteld, onder vermelding van de datum daarvan.

8. Indien het doel met het oog waarop het register is aangelegd, is bereikt, worden de daarin opgenomen persoonsgegevens zo spoedig mogelijk vernietigd voor zover deze geen betekenis hebben voor een eventueel verder strafrechtelijk onderzoek in het bepaalde geval als omschreven krachtens het eerste lid, onder a, dan wel het vijfde of zesde lid.

9. Van de vernietiging als bedoeld in het achtste lid, wordt een proces-verbaal opgemaakt, dat gedurende twee jaren wordt bewaard op zodanige wijze dat dit desgevraagd onmiddellijk aan de daartoe bevoegde organen ter inzage kan worden gegeven.

Artikel 11

(...)

2. Verstrekking van gegevens uit een politieregister ingevolge de artikelen 14 en 15, eerste lid, van de wet kan achterwege worden gelaten indien de desbetreffende gegevens slechts konden worden verkregen onder de voorwaarde dat deze alleen voor een bepaald doel zouden worden gebruikt en de verstrekking een ander doel zou betreffen. Het bestaan van een dergelijke voorwaarde kan slechts worden aangenomen indien van de voorwaarde blijkt uit een proces-verbaal en van het bestaan van een dergelijke voorwaarde aantekening is gehouden in datzelfde register.

3. Het eerste en tweede lid vinden slechts toepassing indien dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak. Bij de verstrekking van de daar bedoelde gegevens kunnen beperkingen aan het gebruik van de gegevens worden opgelegd.

Artikel 12

1. Er worden geen gegevens uit een politieregister verstrekt ingevolge de artikelen 14 en 15, eerste lid, van de wet, indien de verstrekking een ander doel zou betreffen dan waarvoor het register is aangelegd:

a. wanneer het een register betreft als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de wet, tenzij

1°. de verstrekking plaatsvindt ten behoeve van de opsporing van een misdrijf dat een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert,

2°. de verstrekking plaatsvindt ten behoeve van de opneming in een CID-register of in een «grijze veld»-register of

3°. uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan;

(...)

c. wanneer het register uitsluitend is aangelegd met het oog op de uitvoering van de hulpverleningstaak van de politie, tenzij met uitdrukkelijke instemming van de geregistreerde.

6. Overwegingen

6.1. Noodzaak van prostitutieregisters

Een politieregister mag ingevolge artikel 4, eerste lid, Wpolr slechts worden aangelegd voor een bepaald doel en voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak. Deze bepaling brengt tot uitdrukking dat niet onbepaald registers kunnen worden aangelegd.

Politieregisters moeten hun grond vinden in de in artikel 2 van de Politiewet 1993 bedoelde politietaak en voor de goede uitvoering van die taak noodzakelijk zijn.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, EVRM heeft een ieder recht op "respect for his private life". In de onderhavige registers worden gegevens over prostituees geregistreerd. Gezien de aard van de werkzaamheden van deze personen en hun in verband daarmee afhankelijke en kwetsbare positie, zal een dergelijke registratie in de regel een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de prostituees. 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 moet staan tot het nagestreefde doel en dat dit doel niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet is een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer alleen mogelijk bij of krachtens een wet in formele zin.

Zoals artikel 2 van de Politiewet 1993 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 of ter uitvoering van de

hulpverleningstaak, staat zij ingevolge artikel 12 van de Politiewet 1993 onder het gezag van de burgemeester. Indien het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, staat zij ingevolge artikel 13 van die wet onder het gezag van de officier van justitie. De beleidsafstemming tussen beiden over de taakuitvoering van de politie vindt zo nodig plaats in het in artikel 14 van de wet bedoelde driehoeksoverleg.

Van belang voor het registreren van gegevens is de wettelijke basis op grond waarvan de politie optreedt. Afhankelijk daarvan kunnen geregistreerde gegevens onder de reikwijdte van de Wet politieregisters of de Wet persoonregistraties vallen.

Gegevens vallen onder de reikwijdte van de Wet politieregisters indien de politie optreedt met het oog op:

- a. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- b. het voorkomen en bestrijden van overlast of verstoring van de openbare orde;
- c. het verlenen van hulp aan hen die dit behoeven.

Als het optreden van de politie plaatsvindt op grond van de Vreemdelingenwetgeving, is op het registreren van gegevens ten behoeve van het vreemdelingtoezicht de Wet persoonsregistraties van toepassing.

Bij de beoordeling van de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de aanleg van een politieregister spelen de beweegredenen voor de aanleg, de verkrijging van de gegevens en het gebruik ervan een belangrijke rol. Het betreft hier met name de concrete invulling van de politietaak en het hieraan ten grondslag liggende, bijvoorbeeld in het driehoeksoverleg geformuleerde beleid en de sturing die daarbij aan het betreffende politieoptreden is gegeven door het bevoegd gezag.

Zo kan concreet geformuleerd beleid ten aanzien van de opsporing van mensenhandel worden gevonden in de Handleiding "Aanpak van mensenhandel" van het College van Procureurs-Generaal, die op 29 mei 1995 aan de korpschefs van de regionale politiekorpsen is gezonden. De Handleiding bevat de voor het opsporings- en vervolgensbeleid relevante wettelijke bepalingen, de wijze waarop mensenhandel gesignaleerd kan worden, en aanwijzingen voor de reactie op signalen van mensenhandel.

Controle in het prostitutiecircuit wordt in de Handleiding gezien als een belangrijk middel om mensenhandel te signaleren, omdat zich daar de slachtoffers bevinden. Ook dient de controle in het prostitutiecircuit in het driehoeksoverleg met het bestuur te worden afgestemd. Prostitutiebeleid en het daarbij behorende inzicht in het prostitutiecircuit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het bestuur. In het driehoeksoverleg kunnen afspraken worden gemaakt over de controle in het prostitutiecircuit en kan aansluiting van de bestuurlijksrechtelijke aanpak op de strafrechtelijke worden bewerkstelligd.

Verder kan er op gemeentelijk niveau beleid zijn vastgesteld tot beheersing van overlast gevende vormen van prostitutie, zoals gedoog- en tippelzones. In de regel bevat ook de Algemene Politieverordening (APV) van een gemeente regels voor het voorkomen en bestrijden van overlast gevende prostitutie.

De genoemde Handleiding bevat geen aanwijzingen ten aanzien het registreren van prostituees. Hetzelfde geldt voor de door de Registratiekamer onderzochte APV's.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, Wpolr is het aanleggen van een politieregister met een aan prostitutie gerelateerd doel slechts mogelijk indien dit noodzakelijk is voor de goede uitoefening van de politietaak. Er zal in dat verband sprake moeten zijn van aanwijzingen of een redelijk vermoeden van met een bepaalde vorm van prostitutie verband houdende strafbare feiten, overlast of noodzaak tot hulpverlening.

De Registratiekamer is van oordeel dat de door de politie omschreven invulling van de politietaak, mede neergelegd in de doelstellingen van de onderzochte registers bij de korpsen en de tot op heden bij de Registratiekamer aangemelde registers, geen grondslag vormen voor het registreren van alle bij de politie bekende prostituees. Niet valt in te zien waarom voor het bestrijden of voorkomen van mensenhandel het op voorhand registreren van alle prostituees zonder enige indicatie van betrokkenheid bij dit misdrijf noodzakelijk is. Dit geldt ook voor het voorkomen en bestrijden van overlast gevende vormen van prostitutie, indien er geen enkele indicatie is dat de betreffende persoon hierbij betrokken is. Het gaat hier toch om personen ten aanzien van wie op voorhand geen enkel aanknopingspunt voor politieke bemoeienis kan worden gevonden. Het door de politie gemaakte onderscheid in vormen van prostitutie is hierbij niet van belang. Mensenhandel, overlast, en de noodzaak tot hulpverlening kunnen zich immers bij iedere vorm van prostitutie voordoen. In het begrip "noodzakelijk voor de goede uitoefening van de politietaak" ligt ook besloten, dat de inbreuk op de privacy van de prostituee in een juiste verhouding moet staan tot het doel en dat dit niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Dit vereiste weegt zwaarder naarmate de informatie de privacy diepgaander raakt.

6.2. Rechtmatigheid van verkrijging

Indien in overeenstemming met artikel 4, eerste lid, Wpolr een register is aangelegd kan het volgens artikel 4, tweede lid, Wpolr slechts gegevens bevatten die noodzakelijk zijn voor het doel van het register. Voor de opname van gegevens en de bewaring daarvan geldt in principe dus dezelfde maatstaf als hiervoor besproken.

De opgenomen gegevens moeten bovendien rechtmatig zijn verkregen. Het gaat hier om een algemeen beginsel dat ruimte laat voor toetsing aan het geschreven en ongeschreven recht (zie Memorie van toelichting, Tweede Kamer, 19 589, nr. 3, blz. 8). Waar nodig zal het bepaalde in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM hierbij in aanmerking dienen te worden genomen.

Van een rechtmatige verkrijging is in principe sprake indien de politie op grond van een haar bij wet toegekende bevoegdheid optreedt. Te denken valt aan optreden op grond van het Wetboek van Strafvordering of de Vreemdelingenwet. Gegevens kunnen tenslotte ook vrijwillig worden verkregen.

6.2.1. Wettelijke bevoegdheid

Een voorbeeld van een verkrijging op grond van het Wetboek van Strafvordering is het verkrijgen van persoonsgegevens bij gelegenheid van het staande houden of aanhouden van een verdachte van een strafbaar feit. Hetzelfde geldt bij gelegenheid van het doen van aangifte van een strafbaar feit of het horen van een getuige van een strafbaar feit.

De Wet op de identificatieplicht geeft aan in welke gevallen de identiteit van een persoon kan worden vastgesteld. Tevens worden de documenten aangewezen aan de hand waarvan die vaststelling kan plaatsvinden. Van belang voor de prostitutiecontrole is met name artikel 19 van de Vreemdelingenwet.

Op grond van artikel 19 van de Vreemdelingenwet is de politie bevoegd personen staande te houden en hun identiteit vast te stellen. Voorwaarde hierbij is dat de betreffende ambtenaren met grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen zijn belast. Ook moet het gaan om concrete aanwijzingen over illegaal verblijf van een prostituee of bestrijding van illegaal verblijf onder prostituees. Indien de identiteit van de betreffende prostituee niet kan worden vastgesteld, kan gebruik worden gemaakt van in de wet bepaalde dwangmiddelen. Dit geldt ook voor degene die stelt Nederlander te zijn, maar dit niet kan aantonen.

De verkrijging van gegevens door de politie met een beroep op de Vreemdelingenwet is onrechtmatig indien niet aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Zo is er van een onrechtmatige verkrijging sprake indien:

- een prostitutieteam niet met vreemdelingentoezicht is belast doch de gegevens met het oog op het prostitutietoezicht heeft gevraagd;
- met het vreemdelingentoezicht belaste ambtenaren ten behoeve van de prostitutiecontrole worden ingezet, omdat er vanuit wordt gegaan dat langs die weg wel informatie kan worden verkregen.

Incidenteel is voor de rechtmatige verkrijging een beroep gedaan op de APV. In de regel bevatten de onderzochte APV's wel bepalingen aangaande het toezicht op bepaalde vormen van prostitutie ter voorkoming en bestrijding van overlast en verstoringen van de openbare orde. Met uitzondering van de gemeente Utrecht was er bij de onderzochte korpsen geen sprake van een bij APV geregelde registratieplicht voor prostituees. Het is overigens de vraag of een dergelijke regeling - bij gebreke van een uitdrukkelijke basis in de wet - niet in strijd is met artikel 10, eerste lid, van de Grondwet.

6.2.2. Vrijwillige verkrijging

Door een aantal korpsen is aangegeven dat gegevens (tevens) op vrijwillige basis door prostituees worden verstrekt. Dit gebeurt dan nadat eerst een vertrouwensrelatie is gelegd en vervolgens naar de verstrekking is toegewerkt. Verrijging vindt ook plaats nadat een vertrouwelijke behandeling van gegevens is toegezegd. Ook worden gegevens vrijwillig door illegale prostituees verstrekt onder het motto van "vertrouwelijk aanspreekpunt voor illegale prostituees". Tenslotte deed zich een variant voor met als spelregel dat het niet vrijwillig verstrekken het vertrek van de prostituee betekende. Het doel waarvoor de gegevens worden gevraagd betreft in de regel de hulpverlening aan en de opsporing van jegens prostituees gepleegde strafbare feiten. Ook wordt hen wel medegedeeld dat registratie gewenst is ter waarschuwing van het 'thuisfront' bij hun overkomen geweldsdelicten.

Bij de rechtmatige verkrijging van gegevens gaat het niet alleen om hetgeen rechtens uitdrukkelijk is verboden doch tevens naar wat in de Nederlandse rechtssfeer wordt aangeduid als "in strijd met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt". Door de jurisprudentie van de Hoge Raad is immers strijd met de zorgvuldigheid als onrechtmatig geoordeeld. Verder verwijst het begrip "rechtmatige verkrijging" naar de afbakening die in de verschillende verdragen en in de Grondwet is getrokken tussen de sfeer van de overheid en het individu. Daar waar de politie de aangegeven grenzen zou overschrijden is sprake van een onrechtmatige verkrijging (Memorie van Antwoord, Tweede Kamer, 19 598, nr. 6., blz. 9).

Vanuit belangenorganisaties van prostituees wordt steeds meer aandacht gevraagd voor een maatschappelijke erkenning van het beroep van prostituee. Prostituees zijn zich in het algemeen zeer bewust van de over hen heersende opvattingen in de maatschappij. Dit is in de regel een van de redenen waarom zij niet willen dat anderen weten dat zij als prostituee werken of hebben gewerkt. Veel prostituees ervaren het registreren door de politie als stigmatiserend.

De stigmatisering die registratie van prostituees met zich mee brengt, wordt door hen gezien als een groot struikelblok in het emancipatieproces van de prostitutie als beroep. Registratie wordt door veel prostituees dan ook ervaren als het voeren van een ontmoedigingsbeleid door de overheid.

Bedacht moet dan ook worden dat (ook mondige) prostituees hierdoor in een afhankelijke of kwetsbare positie kunnen verkeren. Van een vrijwillige verkrijging van gegevens, zal in deze situatie dan ook eerst sprake kunnen zijn indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- het doel waarvoor de gegevens worden gevraagd is duidelijk aan de verstrekker kenbaar gemaakt;
- het doel van het register waarin de gegevens worden opgenomen is overeenkomstig het aan de verstrekker kenbaar gemaakte doel;
- aan de verstrekker is van te voren kenbaar gemaakt, wat het hierna te behandelen gesloten verstrekkingenregime van de Wpolr inhoudt en met welke eveneens hierna te behandelen waarborgen de vertrouwelijkheid van de gegevens worden omgeven;
- er is op geen enkele wijze door de politie of door derden dwang op de verstrekker uitgeoefend.

Van een vrijwillige verkrijging van gegevens kan dan ook niet worden gesproken indien:

- a. aan de verstrekker niet te voren uitdrukkelijk is kenbaar gemaakt wat het concrete doel is van het register waarin de gegevens worden geregistreerd;
- b. de verkregen gegevens (mede) voor een ander doel worden gebruikt dan voorafgaand aan de verkrijging door de vrager is kenbaar gemaakt;
- c. de vrager bij de verstrekker de indruk wekt, dat het verstrekken van de gevraagde gegevens in die omstandigheden gebruikelijk is;
- d. de verkrijging plaatsvindt na herhaaldelijk aandringen van politie of derden;
- e. niet bij de politie bekende prostituees zonder enige aanleiding frequenter controlebezoek van de politie ontvangen dan wel bekende prostituees;
- f. zonder wettelijke grondslag of zonder uitdrukkelijke toestemming prostituees door de politie op de werkplek of het politiebureau worden gefotografeerd.

6.3. Verstrekking van gegevens

6.3.1. Gesloten verstrekkingenregime

Van groot belang voor zowel de politie als de geregistreerde prostituees is de betekenis van het zogenaamde gesloten verstrekkingenregime van de Wet politieregisters. Dit regime beïnvloedt in belangrijke mate het gebruik van de van prostituees verkregen gegevens. Het houdt in dat bij of krachtens de Wet politieregisters aangegeven wordt aan wie in welke gevallen bepaalde gegevens uit prostitutieregisters verstrekt moeten of mogen worden. Op een enkele uitzondering na, zijn de uitvoeringsbepalingen opgenomen in het Besluit politieregisters. De bepalingen van de Wet en het Besluit politieregisters zijn dwingend recht. In een lagere regeling kan dan ook niet van de bepalingen en waarborgen van de wet of het besluit worden afgeweken.

Als sluitstuk van het gesloten verstrekkingenregime is in artikel 30, eerste lid, WPoLr een bijzondere geheimhoudingsbepaling opgenomen. De geheimhoudingsbepaling betekent dat wanneer aan een persoon of instantie gegevens uit een politieregister zijn verstrekt, deze die ontvangen gegevens in beginsel geheim moet houden. Verstrekking is alleen dan mogelijk indien een op de Wet politieregisters gebaseerd voorschrift mededeling toelaat, dan wel de uitvoering van de betrokken taak tot bekendmaking noodzaakt.

Verstrekkingen binnen het gesloten verstrekkingenregime kunnen weer onderscheiden worden naar ontvangers en naar de taak of werkzaamheden waarvoor gegevens worden verstrekt. Daarnaast maakt de wet onderscheid naar de voorwaarden van verstrekking. Hierbij gaat het om de plicht versus de bevoegdheid tot verstrekken. Tevens gaat het om verstrekkingen "op initiatief" en "op verzoek".

6.3.2. Ontvangers van gegevens en hun taak

Een viertal groepen van ontvangers is hier van belang.

De eerste groep bestaat uit de reguliere opsporingsambtenaren van politie en marechaussee. Het kan hier gaan om verstrekkingen nodig voor de politietaak. Het betreft niet alleen de verstrekkingen omdat zij die gegevens zelf voor hun taak nodig hebben. Het kan ook gaan om verstrekkingen ten behoeve van het doorverstrekken aan geregistreerden of derden indien de goede uitoefening van de politietaak hiertoe noodzaakt.

De tweede groep zijn de overige opsporingsambtenaren, zoals de buitengewone opsporingsambtenaren van de FIOD, het GAK en de Sociale Dienst. Het gaat hier om verstrekkingen ter opsporing van strafbare feiten waarvoor die ambtenaren zijn aangesteld.

De derde groep bestaat uit verstrekkingen aan diverse andere personen en instanties. Deze verstrekkingen hebben in bepaalde gevallen een relatie met strafbaar gestelde gedragingen, de handhaving van de openbare orde of de hulpverleningstaak van de politie. In andere gevallen vindt verstrekking vooral plaats ten behoeve van de taak van de ontvangende persoon of instantie.

De vierde groep omvat de personen en instanties met een publieke taak aan wie ter uitvoering van die taak gegevens verstrekt mogen of moeten worden. Het betreft hier onder meer de personen belast met de uitvoering van de Vreemdelingenwet.

6.3.3. Plicht of bevoegdheid tot verstrekking

Het gesloten verstrekkingenregime kent in een groot aantal bepalingen een plicht tot verstrekken. Dit betekent dat aangewezen personen en instanties aanspraak kunnen maken op de verstrekking. Dit komt doordat de politie volgens de wetgever geacht wordt samen te werken en daarbij uit een oogpunt van gegevensverstrekking als één geheel wordt gezien. Hierbij staat voorop dat de politie bij een plicht tot verstrekken aan een verzoek moet voldoen en in het algemeen niet bevoegd is om zelf ten gronde te beoordelen of de gevraagde gegevens inderdaad nodig, noodzakelijk of onvermijdelijk zijn voor de taak of werkzaamheden waarvoor deze worden gevraagd.

Een gevraagde verstrekking moet uiteraard wel achterwege blijven indien die gegevens in alle redelijkheid niet nodig, noodzakelijk of onvermijdelijk kunnen zijn voor de taak waarvoor deze zijn gevraagd.

6.3.4. Initiatief tot verstrekken van gegevens

Verstrekking van gegevens binnen onder meer de (reguliere) politie en de Koninklijke marechaussee is niet afhankelijk van een daaraan voorafgaand verzoek. Dit hangt samen met de redenen om in de meeste gevallen uit te gaan van een plicht tot verstrekken. Verstrekken is in die gevallen dan ook mogelijk op initiatief van de verstrekker zelf.

Door de mogelijkheid om ook zonder een verzoek gegevens te kunnen verstrekken is verzekerd dat met name politieambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren actief en spontaan in kennis gesteld kunnen worden van voor hun taakuitoefening benodigde gegevens.

6.3.5. Waarborgen voor vertrouwelijk gebruik

Het gesloten verstrekkingenregime biedt de politie ook de mogelijkheid om van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel of andere personen verkregen gegevens met de nodige vertrouwelijkheid te omgeven. In dat verband valt te wijzen op de in artikel 12, eerste lid, onder c, Bpolr bedoelde voorziening. Voor zover dit voor de hulpverlening noodzakelijk is kunnen rechtmatig verkregen gegevens worden opgenomen in een register dat uitsluitend is aangelegd met het oog op de uitvoering van de hulpverleningstaak van de politie. De gegevens mogen dan niet voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor het register is aangelegd, tenzij met uitdrukkelijke toestemming van de geregistreerde.

Ook artikel 11, tweede lid, Bpolr biedt de mogelijkheid om gegevens met de nodige vertrouwelijkheid te omgeven indien zij slechts konden worden verkregen onder de voorwaarde dat deze alleen voor een bepaald doel zouden worden gebruikt. Het bestaan van een dergelijke voorwaarde wordt aangenomen indien dit uit een proces-verbaal blijkt en van het bestaan van die voorwaarde aantekening in datzelfde register is gehouden. Bij een eventuele verstrekking van die gegevens kunnen tevens beperkingen aan het gebruik worden gesteld.

Wellicht ten overvloede zij hierbij opgemerkt dat het hier niet om een in de praktijk niet uitvoerbare administratieve procedure gaat. Gezien de wijze waarop de politie bij het registreren van prostituees van standaardformulieren gebruik maakt, voegt de bedoelde verplichting niets aan administratieve lasten bij. De verplichting om van de verkrijging van de gegevens proces-verbaal op te maken draagt bij aan de waarborgen waarmee de verkrijging alsmede het gebruik van die gegevens moet worden omgeven.

Bij de onderzochte korpsen is evenwel van deze voorzieningen geen gebruik gemaakt. Bij de Registratiekamer zijn tot op heden ook geen korpsen bekend die op het onderhavige terrein wèl van deze voorzieningen gebruik maken.

7. Conclusie

Met betrekking tot het registreren van prostituees door de politie bestaat zowel bij de politie als bij betrokkenen zelf veel onduidelijkheid. Deze situatie leidt in de praktijk niet alleen tot een grote diversiteit in het optreden van de politie, maar biedt ook ruimte voor handelwijzen die in strijd zijn met de wet.

Het registreren van alle bij de politie bekende prostituees die in een bepaalde sector of in een bepaald gebied werkzaam zijn, is in strijd met artikel 4 Wpolr.

De onderzochte registers bevatten ook overigens gegevens van prostituees die niet noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van de politietaak.

De onderzochte registers bevatten bovendien gegevens die niet rechtmatig zijn verkregen en die niet noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor de registers zijn aangelegd. Hiermee wordt door de politie eveneens gehandeld in strijd met artikel 4 Wpolr.

De Registratiekamer dringt er bij de politie op aan haar handelwijze ten aanzien van het registreren van prostituees met inachtneming van de Wpolr, het Bpolr en dit rapport te herzien. Dit betekent onder meer dat gegevens van prostituees die naar uit het voorgaande blijkt niet rechtmatig zijn verkregen, verwijderd en vernietigd moeten worden.

Ook geeft de Registratiekamer de politie in overweging om degenen aan wie onrechtmatig verkregen gegevens over prostituees zijn verstrekt, van het bovenstaande op de hoogte te stellen.