

University of Groningen

## Registratie van prostituees en het recht op privacy

Post, Che; Vols, Michel; Brouwer, Jan

*Published in:*  
 NJCM Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
 Post, C., Vols, M., & Brouwer, J. (2019). Registratie van prostituees en het recht op privacy. *NJCM Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 44(3), 287-305.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Registratie van prostituees en het recht op privacy

Che Post, Michel Vols & Jan Brouwer, datum 02-09-2019

Het in 2009 ingediende en nog altijd niet aangenomen Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche gaat opnieuw op de schop, althans als het aan de regering ligt. Zij wil een wettelijke grondslag voor intakegesprekken met prostituees op lokaal niveau. Deze aankondiging wakkerde het debat over het registreren van prostituees opnieuw aan. Registratie ligt uiterst gevoelig. Sinds de indiening van het wetsvoorstel is er al sprake van een diepgaande controverse. Volgens tegenstanders is registratie juridisch ontoelaatbaar omdat registratie het recht op privacy van prostituees zou schenden. In dit artikel inventariseren we eerst welke verschillende vormen van registratie van prostituees er bestaan. Vervolgens onderzoeken we de juridische houdbaarheid ervan. De conclusie is dat het recht op privacy aan de invoering hiervan niet in de weg staat. Echter op een voorwaarde: de geregistreerde gegevens moeten daadwerkelijk bijdragen aan het bestrijden van bestaande misstanden in de seksbranche.

## 1 Inleiding

Het verzamelen van gegevens over een prostituee<sup>[2]</sup> en het vastleggen daarvan in een register is in ons land een heikele kwestie. Het recht op privacy speelt hierin een belangrijke rol. Volgens voorstanders is het registreren van prostituees noodzakelijk voor het bestrijden en voorkomen van mensenhandel en misstanden in de seksbranche. Tegenstanders stellen echter dat voor registratie geen wettelijke grondslag bestaat en dat de doelen die met de registratie worden nagestreefd geenszins de inbreuk op dit klassieke door verdragen en Grondwet beschermde vrijheidsrecht rechtvaardigen.<sup>[3]</sup> De gespannen relatie met het recht op privacy maakt dat het registreren van prostituees nu al bijna tien jaar onderwerp is van een stevig juridisch en politiek debat in Nederland. De registratieplicht in het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche van 2009 (hierna: Wetsvoorstel regulering prostitutie 2009) stuitte op onoverkomelijke bezwaren in de Eerste Kamer.<sup>[4]</sup> Op grond hiervan besloot de regering die plicht uit het wetsvoorstel te schrappen.<sup>[5]</sup> Voor gemeentebesturen was dit reden om dan zelf maar met registratieplichten te gaan experimenteren.<sup>[6]</sup> Die werden door de rechter en de Autoriteit Persoonsgegevens echter keer op keer juridisch onhoudbaar geacht wegens strijd met de privacywetgeving.<sup>[7]</sup> Van tafel is de registratieplicht echter geenszins. Naar verluidt wil het kabinet-Rutte III nu een wettelijke grondslag creëren voor lokale intakegesprekken met prostituees. Of die intakegesprekken gepaard gaan met een vorm van registratie van prostituees is nog niet zeker.<sup>[8]</sup> De regering heeft tot op heden haar definitieve plannen nog niet gepresenteerd.<sup>[9]</sup> Desondanks keerde de belangenorganisatie van prostituees *Proud* zich al vast tegen een mogelijke registratieplicht.<sup>[10]</sup>

Evident is volgens ons dat registratie gepaard gaat met een beperking van het recht op privacy. Wij betwijfelen echter of invoering van een registratieplicht voor prostituees onder alle omstandigheden strijdig is met dit recht. Het is geen absoluut recht; het kan onder voorwaarden legitiem worden beperkt.<sup>[11]</sup> De vraag in dit artikel is of aan die voorwaarden kan worden voldaan. In dat verband onderwerpen wij de registratieplicht en de argumenten van voor en tegenstanders daarvan aan een kritisch analyse.

In de (internationale) literatuur is, voor zover ons bekend, aan het registreren van prostituees weinig aandacht besteed.<sup>[12]</sup> Als dit al aan de orde komt, beperken de opmerkingen erover zich tot een globale omschrijving van de bestaande registratiemaatregelen en de bezwaren daartegen.<sup>[13]</sup> Een bijdrage waarin echt wordt ingegaan op de toelaatbaarheid van het registreren van prostituees in het licht van de Europese en internationale privacywetgeving ontbreekt tot nu toe. Registratieplichten kunnen overigens sterk van elkaar verschillen. Wij zullen daarom in het eerste gedeelte van dit artikel wet- en regelgeving, parlementaire stukken, jurisprudentie en literatuur analyseren met als doel om de uiteenlopende vormen van registratie van prostituees inzichtelijk te maken.<sup>[14]</sup> We beginnen met een bespreking van de registratieplicht in het Wetsvoorstel regulering prostitutie 2009 (§2). Dan gaan we in op de registratiemaatregelen van drie gemeenten: Amsterdam, Den Haag en Utrecht (§3). Hierbij gaan we in op wat er precies wordt geregistreerd en waarom dit problematisch wordt geacht. Vervolgens werpen we een blik over de grens. In Duitsland kent men sinds 2017 ook een registratieplicht en dat geldt al weer wat langer voor verschillende Oostenrijkse deelstaten.<sup>[15]</sup> In het kader van dit rechtsvergelijkend onderzoek doen we verslag van het privacyrechtelijke debat hierover in beide landen (§4).<sup>[16]</sup> Aansluitend beoordelen wij of er onoverkomelijke privacyrechtelijke bezwaren bestaan tegen het registreren van prostituees. Aan de hand van klassiek juridisch onderzoek naar wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur toetsen we of een wettelijk systeem van registratie van prostituees voldoet aan de Europese en internationale privacywetgeving (§5). Belemmeringen in de Grondwet zijn er immers niet zozeer. Uit dit onderzoek volgt volgens ons zonneklaar dat registratie van prostituees onder voorwaarden juridisch toelaatbaar is. We vragen ons zelfs af of de Nederlandse overheid verdragsrechtelijk niet gehouden is tot een zekere vorm van registratie. Meerdere verdragen verplichten ons land om mensenhandel te bestrijden

(§6). Het heeft er alle schijn van dat dit slechts effectief kan als prostituees worden geregistreerd. Niet voor niets zijn ook Duitsland en Oostenrijk hiertoe over gegaan.<sup>[17]</sup> In de conclusie maken we een afweging of en zo ja, onder welke voorwaarden registratie van prostituees juridisch houdbaar is (§7).

## 2 Wetsvoorstel regulering prostitutie

In Nederland is prostitutie sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 volgens de wet een regulier beroep.<sup>[18]</sup> Gemeentebesturen zijn sinds dat jaar verantwoordelijk voor het prostitutiebeleid.<sup>[19]</sup> Op grond van artikel 151a Gemeentewet kan de raad voorschriften geven met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. In de meeste gemeenten is gebruikgemaakt van deze bevoegdheid en geldt een prostitutieverordening. De voorschriften hierin zijn divers van aard, ze zijn onder meer gericht op prostituees, prostituanten en exploitanten van seksinrichtingen.<sup>[20]</sup> In 2007 blijkt uit onderzoek dat de opheffing van het bordeelverbod niet aan de verwachtingen heeft voldaan. Anders dan gehoopt, blijkt er nog altijd sprake van gedwongen prostitutie, uitbuiting en een slechte (sociale) positie van de prostituee.<sup>[21]</sup> Mede op basis hiervan concludeert de regering dat de autonomie van de prostituee onder de bestaande wetgeving onvoldoende is gewaarborgd.<sup>[22]</sup> De bijzondere risico's van het vak noodzaken volgens haar tot striktere prostitutiewetgeving wil men misstanden in de seksbranche effectiever kunnen aanpakken. Met dit doel dient zij op 1 oktober 2009 het Wetsvoorstel regulering prostitutie 2009 in bij de Tweede Kamer.<sup>[23]</sup> In deze paragraaf gaan we eerst nader in op het doel en de inrichting van de registratieplicht zoals deze opgenomen was in dit wetsvoorstel. Vervolgens besteden we aandacht aan het debat hierover in het parlement. In onze analyse richten we ons vooral op de vraag waarom de registratieplicht uiteindelijk uit het wetsvoorstel is geschrapt.

Het kabinet-Balkenende IV achtte in 2009 de beoogde registratieplicht uit het Wetsvoorstel regulering prostitutie 2009 een essentieel en onmisbaar element voor de regulering van de seksbranche. Hiermee konden mensenhandel en andere misstanden in de seksbranche worden bestreden.<sup>[24]</sup> De registratieplicht moest tevens het zicht en de grip op de branche vergroten, voorzien in contactmomenten met prostituees en toezicht en handhaving vergemakkelijken.<sup>[25]</sup> Kort gezegd hield de voorgestelde registratieplicht in dat iedere prostituee zich in de gemeente waarin zij woonachtig was, moest laten registreren in een geautomatiseerd landelijk systeem.<sup>[26]</sup> In dit register zou een kopie van het identiteitsbewijs, de persoons- en adresgegevens en het telefoonnummer van de prostituee worden opgenomen.<sup>[27]</sup> In de loop van het wetgevingstraject is dit echter teruggebracht tot het registratienummer, burgerservicenummer en telefoonnummer. Het register zou niet openbaar zijn, noch gekoppeld kunnen worden aan andere systemen. Het zou uitsluitend kunnen worden gebruikt voor het toezicht op de naleving van de registratieplicht.<sup>[28]</sup>

Een gemeentebestuur zou verplicht zijn de registratie te accepteren, tenzij de prostituee de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt of niet over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel beschikt. Signalen die er bij de inschrijving op konden wijzen dat de prostituee slachtoffer was van mensenhandel, uitbuiting of dwang zouden aldus – en dat is een uiterst belangrijke constatering – geen weigeringsgronden zijn. De met de registratie belaste ambtenaar van de gemeente zou slechts verplicht zijn deze signalen bij de politie en hulpverleningsdiensten te melden.<sup>[29]</sup>

Om de registratieplicht af te dwingen voorzag het Wetsvoorstel regulering prostitutie 2009 in de strafbaarstelling van de prostituee die zich niet laat registreren, de prostituant die seksuele handelingen verricht met een niet-geregistreerde prostituee alsmede de exploitant die een niet-geregistreerde prostituee voor of bij zich laat werken.<sup>[30]</sup> De strafbaarstellingen van de prostituee en de prostituant sneuvelden echter al tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.<sup>[31]</sup>

Ondanks de nadruk die de regering legde op het belang van de registratieplicht, bestonden hiertegen van meet af aan bezwaren.<sup>[32]</sup> Prostituees voelden zich gestigmatiseerd en vreesden dat zij niet langer anoniem hun werkzaamheden zouden kunnen verrichten. Zij zouden bij de verwerking van persoonsgegevens een verhoogde kans op misbruik en discriminatie lopen. Alleen al het kenbaar worden van het gegeven dat iemand prostituee is, zou kunnen leiden tot onomkeerbare en langdurige schade voor zowel de betrokkene als haar directe sociale omgeving. Dit zou nog eens verstrekt worden door het maatschappelijk stigma dat rust op het beroep van prostituee.<sup>[33]</sup> Hulpverleners spraken de vrees uit dat prostituees als gevolg van registratie in het illegale circuit zouden verdwijnen. Ook achtten zij de kans reëel dat prostituees door derden zouden worden gedwongen om zich te laten registreren.

Uiteindelijk strandde de registratieplicht in de Eerste Kamer.<sup>[34]</sup> Een meerderheid twijfelde aan het nut en de noodzaak en daarmee aan de juridische houdbaarheid ervan. Registratie zou vooral dienen om zicht en greep te krijgen op de seksbranche en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Deze doelen kunnen volgens de Eerste Kamer onmogelijk gekwalificeerd worden als zwaarwegende algemene belangen die de inbreuk op de privacy van prostituees rechtvaardigden. Voor intensivering van hulpverlening, toezicht en handhaving alsmede het versterken van de rechtspositie van de prostituee zouden bovendien minder ingrijpende alternatieven voor handen zijn.

Ruim twee jaren later komt het kabinet-Rutte II in een door middel van een novelle gewijzigd wetsvoorstel tegemoet aan deze bezwaren (hierna: Wetsvoorstel regulering prostitutie 2014).<sup>[35]</sup> De registratieplicht maakt niet langer onderdeel uit van het wetsvoorstel. De regering benadrukt dat contacten tussen gemeenteambtenaren en prostituees uitsluitend op vrijwillige basis kunnen plaatsvinden en dat gemeenten niet gerechtigd zijn eigen lokale registratieplichten te hanteren.<sup>[36]</sup> In 2016

stemt de Tweede Kamer in met dit wetsvoorstel.<sup>[37]</sup>

Van vervolgstappen daarna is echter geen sprake.<sup>[38]</sup> Inmiddels is zelfs zeker dat het daarvan ook niet komt. In het najaar van 2018 zou de regering een opnieuw gewijzigd Wetsvoorstel regulering prostitutie presenteren.<sup>[39]</sup> Tot nu toe is het daarvan echter nog niet gekomen met als gevolg dat we de precieze uitwerking van de onder meer aangekondigde wettelijke grondslag voor lokale intakegesprekken met prostituees niet kennen. Op 12 april 2019 kondigde de minister van Justitie en Veiligheid aan dat om misstanden, waaronder mensenhandel, in de prostitutie-branchen nog beter aan te kunnen pakken het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche wordt geïncorporeerd in een nieuw wetsvoorstel, waarin ook de afspraken worden verwerkt die zijn gemaakt in het regeerakkoord, waaronder de vergunningplicht voor zelfstandig werkende prostituees en een wettelijke basis voor een intakegesprek. Dat voorstel zal volgens de minister naar verwachting op korte termijn in consultatie worden gebracht, samen met de daarmee samenhangende wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het in het regeerakkoord aangekondigde pooiverbod.<sup>[40]</sup>

### 3 Registratiemaatregelen in Amsterdam, Utrecht en Den Haag

In reactie op het uitblijven van een landelijke prostitutiewet zijn door gemeentebesturen op grond van artikel 151a Gemeentewet in de afgelopen jaren allerhande maatregelen getroffen om de seksbranche te reguleren. Een van deze maatregelen is het registreren van prostituees. De vormgeving liep nogal uiteen. In deze paragraaf bespreken we die van Amsterdam, Utrecht en Den Haag. Het zijn drie gemeenten, die een in vergelijking met andere Nederlandse gemeenten, een grote seksbranche kennen. Eerst gaan we in op de inrichting van hun registratiemaatregelen waarover een oordeel is gevraagd aan de rechter en de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP). In alle drie de gevallen oordeelden de rechter en de AP negatief over de registratiemaatregelen. Bij dit negatieve oordeel staan we vervolgens stil.<sup>[41]</sup>

In Amsterdam diende de exploitant van een seksbedrijf met iedere prostituee die in zijn prostitutiebedrijf werkzaam wilde zijn een intakegesprek te voeren.<sup>[42]</sup> Tijdens dit gesprek moest de exploitant vaststellen dat de prostituee voldoende zelfredzaam is, op de hoogte is van haar rechten en plichten en geen slachtoffer is van dwang, uitbuiting of mensenhandel.<sup>[43]</sup> Naast de gegevens van de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees en de verhuuradministratie, diende de exploitant de verslagen van de intakegesprekken, de vervolggelbesprekken en de dagelijkse toezichtrondes op te nemen in de bedrijfsadministratie.<sup>[44]</sup> De bedrijfsadministratie van de laatste drie maanden moest in het bedrijf beschikbaar zijn voor toezichthouders en opsporingsambtenaren.<sup>[45]</sup> De burgemeester kon een vergunning voor een prostitutiebedrijf intrekken als de exploitant deze verplichtingen niet of onvoldoende naleefde.<sup>[46]</sup>

In Den Haag bestond een dergelijke plicht voor exploitanten van seksinrichtingen niet.<sup>[47]</sup> Wel was sprake van een (stilzwijgende) afspraak tussen exploitanten en de politie dat iedere nieuwe prostituee werd aangemeld bij een speciale toezichthouder van de zedenpolitie. Na deze melding voerde deze toezichthouder op de seksbranche een intakegesprek met de betreffende prostituee. Als tijdens het intakegesprek signalen van uitbuiting of mensenhandel werden opgevangen, kreeg de prostituee een negatief werkadvies. Hiervan werd melding gemaakt in een gemeentelijke database. Naam, adres, woonplaats en telefoonnummer van de prostituee die een positief advies kreeg alsmede het gespreksverslag, werd hier ook in opgenomen. Bij een negatief werkadvies vond nader strafrechtelijk onderzoek plaats en kon proces-verbaal worden opgemaakt.

Een exploitant die een prostituee met een negatief werkadvies toch voor of bij zich liet werken, schond zijn in de Haagse Algemene Plaatselijke Verordening opgenomen zorgplicht. Dit dwong exploitanten er onder meer toe om te voorkomen dat in hun seksinrichting slachtoffers van mensenhandel werkzaam waren. Niet-naleving van de plicht kon leiden tot intrekking van de exploitatievergunning.<sup>[48]</sup>

In Utrecht was de registratie van prostituees weer anders vormgegeven. In deze gemeente rustte op de prostituee zelf de plicht om zich vooraf te laten registreren in een gemeentelijke database.<sup>[49]</sup> Hiertoe moest de prostituee een geldig legitimatiebewijs overleggen.<sup>[50]</sup> Volgens het gemeentebestuur waren de Utrechtse raamprostituees zo beter bereikbaar, konden zij makkelijker van informatie worden voorzien en kon aan hen sneller hulp worden geboden. Tevens zou de registratie de veiligheid van prostituees vergroten, een mogelijk isolement voorkomen en toezicht en handhaving faciliteren.<sup>[51]</sup>

Onderdeel van de registratieprocedure was een verplicht gesprek tussen de prostituee en een medewerker van de gemeente en de Gemeentelijke Geneeskundige Gezondheidsdienst. In dit gesprek werd onder meer de zelfredzaamheid van de prostituee beoordeeld. Werden signalen van mensenhandel of andere misstanden opgevangen, dan werd registratie geweigerd en vond verwijzing naar politie en hulpverlening plaats.<sup>[52]</sup> Bij aanwijzingen dat niet-geregistreerde prostituees werkzaam waren of waren geweest, trok de burgemeester de exploitatievergunning van de exploitant in.<sup>[53]</sup>

De betrokken ambtenaren van deze drie gemeenten waren – anders dan exploitanten van seksinrichtingen en prostituees – overtuigd van het nut en de noodzaak van de registratie in verband met de bestrijding van misstanden in deze branche.<sup>[54]</sup> Het oordeel over de juridische toelaatbaarheid van deze maatregelen van de rechter en de AP komt in het onderstaande aan de orde.

De rechtbank oordeelt in een door vier prostituees en een exploitant van een seksinrichting tegen de burgemeester van

Amsterdam gevoerde procedure dat de Amsterdamse registratiemaatregel onrechtmatig is.<sup>[55]</sup> Volgens de rechtbank is het verplichte intakegesprek door exploitanten geen geschikt middel om mensenhandel en andere misstanden te bestrijden. Registratie is daarmee in strijd met de evenredigheidseis die onder meer op grond van het EVRM wordt gesteld aan een beperking van het recht op privacy.<sup>[56]</sup> In hoger beroep oordeelt de Afdeling dat het intakegesprek wel degelijk uitbuiting en mensenhandel kan voorkomen. Het kan als zodanig bijdragen aan het signaleren en opvangen van signalen van mensenhandel en uitbuiting, tevens kan het een waardevolle bijdrage leveren aan het verbeteren van de positie van prostituees. De Afdeling komt echter tot de conclusie dat in het verslag van het intakegesprek bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Ook het professionele leven van prostituees moet worden beschouwd als een dergelijk bijzonder persoonsgegeven. Het opnemen van verslagen van de intakegesprekken in de bedrijfsadministratie, is daarom niet toegestaan op grond van de toentertijd geldende Wet bescherming persoonsgegevens. In deze verslagen staan onder meer de namen van de prostituees, de verhuurvoorschriften en gegevens die tijdens de intake- en vervolggesprekken aan de orde komen. Dat kunnen zijn: waarom de persoon voor het beroep van prostituee heeft gekozen, hoe de persoon in Nederland is gekomen en hoe zij van en naar het werk gaat. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat artikel 151a Gemeentewet niet de vereiste wettelijke grondslag biedt voor het verwerken van deze bijzondere persoonsgegevens van prostituees.<sup>[57]</sup> Met andere woorden de Afdeling onderschrijft – anders dan de Eerste Kamer bij het afwijzen van het Wetsvoorstel regulering prostitutie 2009 – wel degelijk nut en noodzaak van registratie, maar oordeelt dat de formeel-wettelijke grondslag voor registratie afwezig is.

De gemeentebesturen van Den Haag en Utrecht leggen hun registratiemaatregelen in 2017 op eigen initiatief voor aan de AP. Zij verzoeken onder meer om ontheffing voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 23 lid 1 onder f Wbp.<sup>[58]</sup> De AP is eveneens van mening dat het registreren van prostituees op een formeel juridisch bezwaar stuit. Ook volgens haar biedt artikel 151a Gemeentewet geen legitieme basis voor een beperking van het recht op privacy door middel van een verplicht intakegesprek en een registratieplicht.<sup>[59]</sup>

Daarnaast heeft de AP meer materiële bezwaren tegen het registreren van prostituees in Den Haag.<sup>[60]</sup> Zij stelt voorop dat het beleid omtrent de werkadvisen in Den Haag mogelijk een bijdrage kan leveren aan de bestrijding en opsporing van misstanden en mensenhandel in de Haagse seksbranche. Het opslaan en bewaren van persoonsgegevens van prostituees en het gespreksverslag in de gemeentelijke database in Den Haag is echter niet noodzakelijk nu dit geen directe bijdrage levert aan het doel van het werkadvies. Daarnaast heeft het Haagse gemeentebestuur volgens de AP niet aannemelijk gemaakt dat er geen effectievere middelen voorhanden zijn die een minder ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de prostituee maken om dit doel te bereiken.

In het beroep van het gemeentebestuur van Den Haag tegen het oordeel van de AP oordeelt ook de Rechtbank Den Haag dat er sprake is van de verwerking van een bijzonder persoonsgegeven. De rechtbank concludeert dat het gegeven dat iemand prostituee is, naar zijn aard kwalificeert als een gegeven betreffende iemands seksuele leven omdat hiermee per definitie inzicht wordt gegeven in het seksuele leven van die persoon, namelijk dat die persoon tegen betaling seksuele diensten aanbiedt aan anderen. De verwerking van zodanige gegevens is volgens de rechtbank alleen mogelijk indien daarin bij formele wet uitdrukkelijk met zo veel woorden is voorzien. Artikel 149 jo. artikel 151a Gemeentewet kunnen niet worden aangemerkt als een dergelijke formeel wettelijke grondslag. Het betreft wettelijke bepalingen waarin een algemene bevoegdheid aan een bestuursorgaan is toegekend. Zij bieden onvoldoende basis voor een doorbreking van het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken.<sup>[61]</sup>

In de volgende paragraaf zullen we zien dat in Oostenrijk en Duitsland het nut van registratie wordt ingezien.

## 4 Registratiemaatregelen in Oostenrijk en Duitsland

Ook in Oostenrijk en Duitsland is prostitutie en de exploitatie ervan toegestaan, mits de prostituee meerderjarig is en geen slachtoffer is van uitbuiting, dwang of mensenhandel. In Duitsland is dat het geval sinds de invoering van de Duitse Prostitutiewet in 2002. Een overeenkomst tussen een prostituee en een prostituant of een exploitant van een seksinrichting wordt sindsdien niet langer in strijd met de goede zeden geacht.<sup>[62]</sup> De normalisatie maakt dat prostituees bijvoorbeeld ook een verzekering kunnen afsluiten inzake ziekte, werkloosheid en pensioen.<sup>[63]</sup> De Duitse deelstaten mogen nadere regels geven in verband met de openbare orde en veiligheid en gemeenten zijn bevoegd om gebieden aan te wijzen waarbinnen prostitutie is verboden.<sup>[64]</sup> In Oostenrijk vindt de regulering van prostitutie eveneens plaats door middel van een combinatie van federale en beperkte deelstatelijke wetgeving alsmede gemeentelijke verordeningen. De deelstaten reguleren waar, wanneer en onder welke voorwaarden prostitutie is toegestaan.<sup>[65]</sup>

De wetgeving in beide landen is erop gericht om de prostitutie in goede banen te leiden en prostituees te beschermen tegen onder meer mensenhandel en uitbuiting. Met dat doel worden prostituees geregistreerd. In beide landen is de wetgever – anders dan in Nederland – ervan overtuigd dat deze maatregelen een legitieme beperking van het recht op privacy opleveren, met name doordat zij bijdragen aan het bestrijden van misstanden.

In Oostenrijk is de registratieplicht voor prostituees een aangelegenheid van de deelstaten.<sup>[66]</sup> De uitwerking kan derhalve verschillen. Zo is in Tirol de exploitant van een seksinrichting verplicht om de bij hem werkzame prostituees aan te melden bij de autoriteiten.<sup>[67]</sup> In de deelstaat Wenen is het daarentegen de prostituee zelf die zich voor aanvang van de

werkzaamheden dient te laten registreren bij het directoraat van de *Bundespolizei*.<sup>[68]</sup> Niet alleen dient de prostituee ten minste achttien jaar te zijn, maar ook moet zij handelingsbekwaam (*rechtlichkompetent*) en bijvoorbeeld niet onder curatele te staan.<sup>[69]</sup> De boete voor het werken als niet-geregistreerde prostituee bedraagt € 800 en loopt bij recidive op tot € 1.600.<sup>[70]</sup>

Prostituees dienen bij registratie hun naam, geboortedatum, nationaliteit en woonplaats op te geven en twee pasfoto's af te geven. Opgave van het adres waar zij hun werkzaamheden uitoefenen is facultatief.<sup>[71]</sup> Het bestuur van de deelstaat Wenen is op basis van de wet gerechtigd de persoonsgegevens onder meer voor strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en volksgezondheidsdoeleinden te gebruiken, te verwerken en te delen. Ook worden ze gedeeld met de veiligheids- en zedenpolitie. De toegang tot de gegevens moet geblokkeerd worden op het moment dat de gegevens voor het verwezenlijken van het doel van de registratie niet meer nodig zijn. Een jaar na de blokkering moeten de gegevens ook fysiek worden verwijderd.<sup>[72]</sup>

In tegenstelling tot Oostenrijk is de registratieplicht voor prostituees in Duitsland een federale maatregel. Deze plicht is met de inwerkingtreding van de Duitse Prostitutiewet van 1 juli 2017 ingevoerd.<sup>[73]</sup> Het doel van deze wet is om degenen die in de prostitutie werken beter te kunnen beschermen, hun zelfbeschikkingsrecht te versterken en om criminaliteit in de prostitutie zoals mensenhandel, geweld en uitbuiting te bestrijden.<sup>[74]</sup> Hiertoe dienen prostituees zich onder meer te registreren bij de bevoegde autoriteiten.<sup>[75]</sup> De Duitse Prostitutiewet regelt niet wie de bevoegde autoriteit is. Die wordt op lokaal niveau aangewezen.<sup>[76]</sup>

Prostituees moeten hun naam, geboortedatum, nationaliteit en woonplaats opgeven en hun identiteitsbewijs, werkvergunning en het bewijs van een medische consultatie overleggen.<sup>[77]</sup> Na inschrijving in het register krijgen zij een bewijs van registratie. Zij kunnen er overigens voor kiezen op het registratiebewijs niet hun echte naam te vermelden maar een 'werknaam'.<sup>[78]</sup> Niet-geregistreerde prostituees kunnen een geldboete krijgen.<sup>[79]</sup> De Duitse autoriteiten mogen de in het register opgenomen gegevens van prostituees slechts verwerken en gebruiken voor zover dat noodzakelijk is ter uitvoering van de wet en deze slechts delen met andere autoriteiten indien dat nodig is voor de verwezenlijking van de doelen van de wet.<sup>[80]</sup> De opgeslagen gegevens moeten na afloop van de registratietermijn uit de systemen worden verwijderd.

Registratie wordt door de overheid geweigerd indien de persoon jonger is dan 21 jaar. Dit is eveneens het geval indien er aanwijzingen zijn dat derden haar uitbuiten of van haar kwetsbare, hulpeloze of economische afhankelijkheid gebruik maken om haar tot prostitutie te brengen of te dwingen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om aanwijzingen dat de prostituee geen alternatief heeft voor haar werkzaamheden of dat het besluit om in de prostitutie te werken in hoge mate door derden is bepaald. In dergelijke situaties moet de tot registratie bevoegde overheidsinstantie de noodzakelijke stappen zetten ter bescherming van de prostituee.<sup>[81]</sup>

Uit de parlementaire stukken en de literatuur blijkt dat de meningen over de verplichte registratie in beide landen uiteenlopen. De Oostenrijkse wetgever stelt dat de registratie de politie behulpzaam is bij de bestrijding van mensenhandel. Sommige wetenschappers betwijfelen dit echter. Registratie bewerkstelligt volgens hen vooral een verdere stigmatisering van de prostituees.<sup>[82]</sup> Dit zou in het bijzonder voor de indirecte registratie in Tirol gelden. Prostituees hebben daarbij geen direct contact met de autoriteiten en ontvangen geen bijstand als zij problemen ondervinden.<sup>[83]</sup>

Volgens de Duitse wetgever is registratie vereist om het niet te verwaarlozen risico uit te bannen dat jonge mannen en vrouwen worden gedwongen tot prostitutie en in deze sector worden uitgebuit.<sup>[84]</sup> De wetgever beoogt met de registratie prostituees een betrouwbare toegang te verschaffen tot de basisinformatie over de eigen rechten en plichten, gezondheidsrisico's en over de in Duitsland bestaande ondersteuningsmogelijkheden. Volgens de wetgever zijn belangen als bestrijding van mensenhandel, gedwongen prostitutie en uitbuiting voldoende zwaarwegend voor registratie.<sup>[85]</sup> Een vertrouwd aanspreekpunt bij de gemeente of een andere (overheids)instantie in geval van problemen zou tevens de drempel voor prostituees om hulp te vragen in geval van mensenhandel of andere misstanden verlagen. De registratie zorgt voor een verplicht persoonlijk contactmoment tussen de prostituee en de bevoegde instanties. Om contact te houden met prostituees en te voorkomen dat zij alsnog van de radar verdwijnen, is registratie een noodzakelijk middel. Daarnaast kunnen slachtoffers van mensenhandel en gedwongen prostitutie beter worden beschermd; de registratieverplichting werpt volgens de Duitse wetgever een drempel op tegen mensenhandel en uitbuiting in de prostitutiesector. Personen die zich daaraan schuldig maken kunnen hun slachtoffers minder snel verplaatsen naar andere prostitutiegebieden om hen zo aan het zicht van de toezichhouders te onttrekken.

Ook in Duitsland zijn er wetenschappers die betwijfelen of het middel van registratie het daarmee te dienen doel heiligt. Registratie op zich is volgens hen geen panacee. Het is bijvoorbeeld niet gezegd dat een geregistreerde prostituee haar vak niet onder dwang uitoefent. Registratie is volgens hen in ieder geval niet in het belang van degenen die zich vrijwillig prostitueren; door registratie zou het gevaar bestaan dat het beroepsleven van de prostituee bekend wordt wat kan leiden tot verdere stigmatisering.<sup>[86]</sup> Registratie van prostituees is volgens deze wetenschappers om die reden uitsluitend geoorloofd indien er bijzondere voorzorgsmaatregelen ter bescherming van de privacy van prostituees tegen misbruik worden getroffen.

## 5 Registratieplichten en negatieve verplichtingen

Het lijkt geen twijfel dat registratiemaatregelen leiden tot een beperking van het recht op privacy van de prostituee. Het verzamelen van gegevens over een prostituee, het vastleggen daarvan in een register of iets wat daar op lijkt en de plicht voor prostituees om hieraan mee te werken grijpen rechtstreeks in op dit recht.<sup>[87]</sup> Het bekend worden van haar werkzaamheden kan haar reputatie schaden en problemen veroorzaken in haar dagelijkse leven. Dat de informatie slechts betrekking heeft op het beroeps- of openbare leven van de prostituee vinden rechters niet van doorslaggevende betekenis, zagen we hiervoor.<sup>[88]</sup>

In deze paragraaf onderzoeken wij of het recht op privacy een onneembare horde vormt voor de wetgever voor het registreren van gegevens van prostituees. Zoals hierboven reeds opgemerkt, is dit recht neergelegd in diverse nationale en internationale juridische documenten: denk aan de Grondwet, het EVRM of de AVG. Omwille van de leesbaarheid van dit artikel geven we niet een uitputtend overzicht van alle voorwaarden die hieruit voortvloeien wil sprake zijn van een legitieme beperking van het recht op privacy.<sup>[89]</sup> Onze focus is vooral gericht op artikel 8 van het EVRM.

Op grond van artikel 8 lid 2 EVRM is een beperking van het recht op privacy legitiem mits (1) deze bij wet is voorzien, (2) in een democratische samenleving noodzakelijk is (3) en in het belang is van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.<sup>[90]</sup>

Een belangrijke voorwaarde is de eis van een wettelijke grondslag. Van wie de beperkende wet afkomstig is – van de nationale wetgever of van een lagere regelgever – is voor het EVRM niet relevant.<sup>[91]</sup> In beide gevallen dient de registratieregeling van voldoende kwaliteit te zijn, dat wil zeggen de tekst van de wet moet beschikbaar zijn en voldoende nauwkeurig zijn geformuleerd, zodat de betrokkenen hun gedrag, eventueel na het inwinnen van advies, kunnen afstemmen op de geldende norm. Onze Grondwet is beduidend strenger ten aanzien van de wettelijke grondslag: vereist is een formeel wettelijke grondslag. We zagen in paragraaf 3 dat deze eis strikt wordt toegepast door de rechter en de AP.

Uit artikel 8 EVRM vloeit ook de eis voort dat de beperking noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. Voor de beperking van het recht op privacy moet een zwaarwegend algemeen belang bestaan. Bovendien moet het ingezette middel – registratie – geschikt zijn om dit doel te realiseren en niet verder ingrijpen dan noodzakelijk is.<sup>[92]</sup> Dit betekent dat het registreren van prostituees een daadwerkelijke bijdrage moet leveren aan de bestrijding van mensenhandel en andere misstanden in de seksbranche, er geen minder ingrijpende middelen mogen bestaan om dit doel te bereiken en de ernst van de inmenging in redelijke verhouding dient te staan tot dit doel. Bij deze beoordeling laat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) overigens een ruime beoordelingsmarge aan staten.<sup>[93]</sup>

Het arrest *Khelili tegen Zwitserland* biedt enige houvast bij de uitleg van deze voorwaarden.<sup>[94]</sup> In deze zaak trof de Zwitserse politie bij een controle visitekaartjes aan bij mevrouw Khelili met daarop haar telefoonnummer en de volgende tekst: 'Aardige, mooie vrouw, achterin de dertig, wil een man leren kennen om soms mee uit te gaan en iets te drinken'. Voor de politie was dit reden om Khelili als prostituee in de politieregisters te noteren. Prostitutie is in Zwitserland strafbaar. Khelili ontkende echter stellig dit beroep uit te oefenen en verzocht tevergeefs het woord 'prostituee' te verwijderen. Het EHRM overwoog dat het bewaren van de persoonsgegevens van een natuurlijke persoon, op grond van het vermoeden dat hij of zij mogelijk opnieuw een strafbaar feit zou gaan plegen, in bepaalde omstandigheden een evenredig middel kan zijn. In het geval van verzoekster vond het EHRM het vermoeden van illegale prostitutie echter te vaag en te algemeen. Het vermoeden werd niet ondersteund door concrete feiten: Khelili was nooit veroordeeld voor illegale prostitutie. Het EHRM oordeelde dat, mede gezien de ernst van de inmenging in de rechten van Khelili, sprake was van een ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op privacy. Voor de jarenlange bestaande vermelding van de aanduiding 'prostituee' in de politieregisters bestond geen noodzaak. Aan de registratie lag derhalve geen 'dwingende maatschappelijke behoefte' ten grondslag. Dit arrest speelde een bijna doorslaggevende rol in de parlementaire discussie over de juridische haalbaarheid van een registratieplicht.<sup>[95]</sup> Anders dan destijds is gesuggereerd, volgt uit het arrest *Khelili*geenszins dat het registreren van prostituees nooit een legitieme beperking van het recht op privacy kan opleveren.<sup>[96]</sup> Het doel van de registratie was wezenlijk anders dan dat van registratie in de Nederlandse gemeenten, Duitsland en Oostenrijk. In *Khelili* was de politie overgegaan tot registratie van gegevens om een strafbaar feit van een (vermeende) prostituee te voorkomen. De registratieplicht waarin het in het wetsvoorstel van 2009 ging, ziet niet daar op, maar op het bestrijden van misstanden in de prostitutie. Volgens het EHRM hoeft registratie van gegevens die van doen hebben met prostitutie helemaal niet uit den boze te zijn. De registratie van dit soort precaire gegevens is legitiem mits er een dwingende maatschappelijke behoefte bestaat en de registratie een evenredig middel is.

Een aan artikel 8 lid 2 EVRM verwante beperkingsvoorwaarde vloeit voort uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).<sup>[97]</sup> Op grond van artikel 9 lid 1 AVG is de verwerking van gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid verboden. Hieruit vloeit voort dat het registreren van prostituees in beginsel verboden is. Hierboven is al duidelijk geworden waarom: bij de registratie van prostituees worden bijzondere persoonsgegevens verwerkt. Het gaat om gegevens die inzicht verschaffen in het seksuele leven van de prostituees. Dat deze gegevens verband houden met en geregistreerd worden in het kader van het professionele leven van de prostituee maken dit niet anders. Dit heeft tot gevolg dat de regels voor het verwerken van gevoelige gegevens in acht moeten worden genomen.<sup>[98]</sup>

In artikel 9 lid 2 AVG staat echter een uitputtende lijst van uitzonderingen op dit verbod. Volgens artikel 9 lid 2 sub g moet de

verwerking van deze persoonsgegevens noodzakelijk zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang. Bijvoorbeeld ter voldoening aan een volkenrechtelijke verplichting op het bestaan waarvan we hierna in paragraaf 6 ingaan. Bovendien schrijft deze uitzonderingsgrond voor dat de verwerking a. de evenredigheid van het nagestreefde doel waarborgt; b. de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens eerbiedigt. Ten slotte moet c. de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens worden geëerbiedigd door passende en specifieke maatregelen te nemen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de prostituee.

Een bijkomende eis van artikel 5 lid 1 sub c AVG is dat de registratie voldoet aan het beginsel van minimale gegevensverwerking. Alleen het hoogstnoodzakelijke dient te worden geregistreerd.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat het een terecht oordeel is dat artikel 151a Gemeentewet een onvoldoende basis vormt om de gegevens van de prostituee te verwerken. Noodzakelijk is dat de wetgever – net als zijn Duitse en Oostenrijkse evenknie – een uitdrukkelijke wettelijke basis voor de verwerking van de gegevens creëert waarin bovendien wordt tegemoet gekomen aan de strenge materiële beperkingsvoorwaarden.

Betrokken functionarissen van de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht zijn ervan overtuigd dat met hun registratieplicht wordt voldaan aan deze materiële eisen. De registratie dient een zwaarwegend belang: de bestrijding van mensenhandel en andere misstanden in de seksbranche. Daarnaast is de registratie een geschikt en ook een proportioneel middel om het nagestreefde doel te realiseren.

Om dit argument op zijn waarde te kunnen schatten, is het belangrijk om het verband tussen contactmomenten met prostituees en de registratie van prostituees te begrijpen. Volgens praktijkprofessionals is rechtstreeks en persoonlijk contact met prostituees noodzakelijk om eventueel slachtofferschap vast te stellen. Het ontbreken van een mogelijkheid om prostituees te registreren is volgens hen funest voor de effectiviteit van deze contactmomenten en daarmee de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting in de seksbranche.<sup>[99]</sup> De contactmomenten dragen bij aan het vroegtijdig signaleren van misstanden als uitbuiting en mensenhandel in de seksbranche. Dat blijkt uit de ervaringen in de drie onderzochte steden. Alle signalen kunnen bijdragen aan de informatiepositie van de politie. Zeker bij mensenhandel blijkt het stapelen van kleine stukjes informatie doorgaans van essentieel belang voor het opsporingsonderzoek.<sup>[100]</sup>

Empirisch onderzoek ondersteunt de stelling dat contactmomenten een geschikt middel zijn om de misstanden in de prostitutiebranche te bestrijden. Dit onderzoek toont aan dat de gesprekken tussen overheid en prostituees een informatie-, kennismakings-, en signaleringsfunctie uitoefenen bijdragen aan het realiseren van dit doel.<sup>[101]</sup> Het verstrekken van informatie aan prostituees blijkt waardevol in verband met het verbeteren van hun positie. Het geven van voorlichting over hun rechten en plichten zorgt ervoor dat zij bewuster, weerbaarder, zelfredzamer en onafhankelijker van anderen worden.<sup>[102]</sup> Directe contactmomenten tussen medewerkers van de gemeente, politie of hulpverlening en prostituees zorgen voor wederzijds begrip voor elkaar. Prostituees krijgen daardoor een vertrouwd aanspreekpunt voor informatie en weten bij wie of waar ze terecht kunnen in geval van problemen. Niet voor niets komt het in de praktijk voor dat prostituees achteraf nogmaals contact zoeken voor hulp of informatie. Niet vergeten moet ook worden dat contactmomenten het zicht op de seksbranche in een gemeente vergroten. Hierdoor hebben verantwoordelijke functionarissen een beeld van onder meer het aantal prostituees, de bestaande vragen of problemen en behoeften van de prostituees in de betreffende gemeente.<sup>[103]</sup> Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen erkent in zijn rapport uit 2014 deze belangen van registratie.<sup>[104]</sup>

Het is echter evident dat een contactmoment niet identiek is aan registratie. Maar het een is onmisbaar voor het andere. Uit voornoemd onderzoek blijkt dat het buitengewoon lastig is om signalen van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting te herkennen.<sup>[105]</sup> Dit geldt zelfs voor professionals. Om het doel te bereiken, is het noodzakelijk om meerdere contactmomenten te hebben met de prostituee. Pas na meerdere keren intensief met een prostituee gesproken te hebben, kan een vermoeden van onvrijwilligheid worden vastgesteld. Als er geen gegevens van de prostituee worden geregistreerd, en professionals niet weten met wie eerder is gesproken en wat is geconstateerd, dan is het hebben van contactmomenten nagenoeg zinloos. Met andere woorden, om meerdere contactmomenten met terugkoppeling mogelijk te maken is registratie noodzakelijk. Het opslaan en bewaren van persoonsgegevens van de desbetreffende prostituee, het gespreksverslag en eventueel andere gegevens in een register is onontbeerlijk om contactmomenten effectief te laten zijn. De combinatie van beide maakt het slechts mogelijk om het zicht en de greep op de seksbranche te krijgen en aan een effectief toezicht te onderwerpen.

Indien de registratie wordt vormgegeven vanuit deze wetenschap en achtergrond, kan zij een directe en belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van mensenhandel en andere misstanden in de seksbranche. En vormen de beperkingsvoorwaarden voor het recht op privacy geen onneembare drempel mits de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens daadwerkelijk wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de prostituee.

## 6 Registratie en verdragsverplichtingen

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of de wetgever een verdragsrechtelijke verplichting heeft tot het registreren van prostituees nu uit onderzoek blijkt dat dit daadwerkelijk een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van mensenhandel en



andere misstanden in de seksbranche.

De verplichting om mensenhandel te bestrijden en slachtoffers daarvan te beschermen vloeit voort uit het EVRM, het Palermo Protocol van de Verenigde Naties, het Verdrag van Warschau van de Raad van Europa en de Mensenhandelrichtlijn van de Europese Unie.<sup>[106]</sup> Allereerst onderzoeken wij de inhoud en reikwijdte van deze verplichtingen. Dit doen wij aan de hand van een analyse van deze wet- en regelgeving en jurisprudentie en literatuur die daarop betrekking heeft. Vervolgens analyseren wij of en zo ja, onder welke voorwaarden door introductie van een maatregel die gepaard gaat met het registreren van prostituees aan deze verplichting kan worden voldaan. Uit het internationale recht blijkt dat het enkel opstellen van wetgeving waarin onder meer mensenhandel strafbaar wordt gesteld, onvoldoende is. Lidstaten zijn gehouden in hun nationale wetgeving waarborgen op te nemen en operationele maatregelen te treffen die adequaat zijn om de daadwerkelijke en effectieve bescherming van slachtoffers of potentiële slachtoffers van mensenhandel te verzekeren door hen uit deze situatie te halen dan wel het risico om slachtoffer te worden weg te nemen.<sup>[107]</sup> Het nemen van preventieve maatregelen en het bieden van hulp aan slachtoffers zijn aldus noodzakelijk.<sup>[108]</sup>

Voor een dergelijke alomvattende effectieve aanpak is het signaleren van slachtoffers van mensenhandel van groot belang. Staten hebben daarom een internationaalrechtelijke verplichting om slachtoffers van mensenhandel actief en accuraat te identificeren.<sup>[109]</sup> Zij mogen niet passief wachten tot slachtoffers van mensenhandel zichzelf aangeven, maar dienen proactieve maatregelen te nemen om hen te identificeren. Zij moeten zorgen voor een wettelijk raamwerk dat onder andere voorziet in toezicht op de seksbranche en richtsnoeren en procedures die de snelle en accurate identificatie van slachtoffers van mensenhandel tot doel hebben.<sup>[110]</sup> Zij dienen daarvoor niet alleen competent personeel beschikbaar te stellen dat getraind is om slachtoffers te identificeren, maar ook met elkaar en met hulpverleningsorganisatie samen te werken.<sup>[111]</sup> Contactmomenten en registratie kunnen aan de bestrijding van mensenhandel een waardevolle bijdrage leveren. Het lijkt erop dat autoriteiten alleen met behulp hiervan zicht kunnen krijgen op de personen die werkzaam zijn in de seksbranche. Dat creëert de mogelijkheid contact met hen te onderhouden en een vertrouwensband op te bouwen en vergroot de kans slachtoffers van mensenhandel te voorkomen dan wel accuraat op te sporen en daartegen effectief op te treden aanzienlijk. Hoewel er geen expliciete verplichting bestaat voor overheden om prostituees te registreren, lijkt een dergelijke maatregel uitermate geschikt en daardoor noodzakelijk om tegemoet te komen aan de verplichting om mensenhandel te voorkomen en bestrijden. Hierdoor is de uitzonderingsgrond van artikel 9 lid 2 sub b AVG op het verwerkingsverbod in artikel 9 lid 1 AVG volgens ons van toepassing: de verwerking is noodzakelijk ter voldoening aan volkenrechtelijke verplichtingen. Om dezelfde reden zijn wij van mening dat het door het EVRM beschermde recht op privacy niet in de weg staat aan het registreren van prostituees.

## 7 Conclusie

Het registreren van prostituees door middel van het verzamelen van hun persoonsgegevens en het vastleggen daarvan in een register, worden tot op heden onrechtmatig geoordeeld wegens strijd met het recht op privacy. Een belangrijk bezwaar is stevast het ontbreken van een expliciete formeel-wettelijke grondslag voor deze maatregel. In Nederland kunnen de artikelen 149 en 151a Gemeentewet niet als zodanig gekwalificeerd worden; er moet een formeel-wettelijke bepaling worden geïntroduceerd die de beperking van het recht op privacy door de registratie van prostituees uitdrukkelijk regelt. Onze conclusie is dat indien de formele wetgever een dergelijke wettelijke grondslag voor registratie van prostituees creëert het recht op privacy zoals gewaarborgd in het Europese en internationale recht hier niet bij voorbaat aan in de weg staat. Dan is het echter wel noodzakelijk dat deze maatregelen een wezenlijke bijdrage leveren aan het zwaarwegend algemeen belang van het bestrijden van misstanden in de seksbranche, zoals mensenhandel, gedwongen prostitutie en uitbuiting – en niet dieper ingrijpen dan nodig. Onderzoek wijst uit dat contactmomenten tussen de overheid en prostituees van essentieel belang zijn voor het in goede banen leiden van de seksbranche en het beschermen van prostituees. De informatie-, kennismakings-, en signaleringsfunctie ervan kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden. Contactmomenten zijn vooral effectief als getrainde professionals meerdere keren contact hebben met prostituees en terugkoppeling kunnen plegen op eerdere gesprekken. Dan zijn zij in staat zich een beeld te vormen van de positie van de prostituees en mogelijke signalen van mensenhandel en andere misstanden in de seksbranche op te vangen. Het registreren van prostituees is noodzakelijk om die contactmomenten te hebben. Gemeenteambtenaren die zich op dagelijkse basis bezighouden met het prostitutiebeleid bevestigen de uitkomsten van dit onderzoek. Indien uit deze contacten blijkt dat een prostituee het slachtoffer is van mensenhandel of een andere vorm van uitbuiting, moet dit tot gevolg hebben dat zij niet in de seksbranche werkzaam kan zijn en aan haar hulp wordt geboden. Op die manier levert registratie een directe bijdrage aan de bestrijding van misstanden in deze branche. Een bijkomend voordeel van registratie is dat zicht en greep kan worden verkregen op de branche, waardoor het toezicht wordt verbeterd. Het EVRM, het Palermo Protocol van de Verenigde Naties, het Verdrag van Warschau van de Raad van Europa en de Mensenhandelrichtlijn van de Europese Unie schrijven voor om mensenhandel te bestrijden. Registratie van prostituees kan een belangrijk middel zijn om aan deze internationale verplichtingen te voldoen. Zij kan er immers voor zorgen dat slachtoffers van mensenhandel actief, tijdig en accuraat worden opgespoord en geïdentificeerd.

De weerstand tegen registratie van prostituees in Nederland wordt vooral juridisch ingestoken. Het Europees en internationaal beschermde recht op privacy zou registratie niet toelaten. Voor de Eerste Kamer was dit zelfs reden om geen goedkeuring te verlenen aan het Wetsvoorstel regulering prostitutie 2009. Geen van de juridische bezwaren blijft echter overeind, mits op een proportionele wijze met behulp van de geregistreerde gegevens maar daadwerkelijk misstanden in de prostitutie worden aangepakt. Sterker nog, het verdragsrecht verplicht tot het inzetten van effectieve maatregelen om mensenhandel tegen te gaan. Registratie is een geschikt middel om hieraan tegemoet te komen. Niet voor niets werken landen als Oostenrijk en Duitsland met een vorm van registratie.

Wil registratie écht bijdragen aan het bestrijden van misstanden in de seksbranche, dan moet er wel iets gebeuren op basis van de geregistreerde gegevens. Alleen het vastleggen wie als prostituee werkzaam is, is onvoldoende om aan het noodzakelijkheids criterium van het EVRM te voldoen. Het klakkeloos registreren van prostituees zoals de bedoeling leek in het Wetsvoorstel regulering prostitutie 2009 is ontoelaatbaar. Registratie en de opgeslagen gegevens moeten daadwerkelijk leiden tot ingrijpen op wantoestanden als mensenhandel en uitbuiting als de gegevens daartoe aanleiding geven.

Voetnoten

[1]

Mr. C. Post is als hogeschooldocent publiekrecht verbonden aan het Windesheim. Prof. mr. dr. M. Vols is hoogleraar openbare orderecht en prof. mr. dr. J.G. Brouwer is hoogleraar algemene rechtswetenschap, beiden zijn zij verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

[2]

In dit artikel hebben wij ervoor gekozen te spreken over prostituee in de vrouwelijke vorm als we duiden op degene die seksuele dienstverlening tegen betaling aanbiedt. Hiermee wordt echter evenzeer de prostitué in mannelijke vorm bedoeld. De term sekswerker hanteren wij niet, omdat ook in de parlementaire geschiedenis de term prostituee wordt gebezigd.

[3]

Denk bijvoorbeeld aan het Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van de gegevens (AVG).

[4]

[Kamerstukken I 2012/13, 32211, L.](#)

[5]

[Kamerstukken II 2013/14, 33885, 1-2.](#)

[6]

De uiteenlopende maatregelen worden besproken in paragraaf 3.

[7]

Rb. Amsterdam 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5516; Rb. Den Haag 8 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018: 2683; ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856; Autoriteit Persoonsgegevens 12 juli 2017, z2016-14894; Autoriteit Persoonsgegevens 28 juli 2017, z2017-02909.

[8]

Regeerakkoord 2017, 'Vertrouwen in de toekomst', VVD, CDA, D66 en Christen Unie.

[9]

Bijlage bij [Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI](#), 90.

[10]

'Sekswerkers vrezen voor veiligheid onder Rutte III', *Proud* 10 oktober 2017, [Wijzijnproud.nl](#). Zie ook de ingezonden brief van Wijers & Swiebels in *NRC Handelsblad* van 31 oktober 2017, M. Wijers & J. Swiebels, 'Kabinet dwingt sekswerkers de illegaliteit in', *NRC Handelsblad* 31 oktober 2017.

[11]

Zie over de beperking van grondrechten: A.W. Hins & A.J. Nieuwenhuis, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 115-154. Zie meer specifiek over de beperking van het recht op privéleven neergelegd in het EVRM: D. Harris, M. O'Boyle, E. Bates & C. Buckley (red.), *Law of the European Convention on Human Rights*, Cham Springer 2014, p. 559-565; B. Rainey, E. Wicks & C. Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 377-387; A. Mowbray, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 505-513.

[12]

Wel wordt er in een aantal onderzoeken ingegaan op de registratie van medische hulpverleners en sociaal werkers. Zie onder meer: A. Berlee, 'Een vergeetrecht in de openbare registers', *NTBR* 2017/6; T. Liehr e.a., 'European registration process for Clinical Laboratory Geneticists in genetic healthcare', *European Journal of Human Genetics* 2017/ 5; C. Byrne, 'Ready or not? Statutory registration, regulation and continuing professional development for social care workers in Ireland', *Administration. Journal of the Institute of Public Administration of Ireland* 2016/2; M. Paneque e.a., 'Development of a registration system for genetic counsellors and nurses in health-care services in Europe', *European Journal of Human Genetics*

2016/3; L. Beddoe, 'Continuing education, registration and professional identity in New Zealand social work', *International Social Work* 2015/1; K. Forrester & D. Griffiths, *Essentials of Law for Health Professionals*, Chatswood: Elsevier Australia 2015; C. Alastair, 'Recognition, regulation, registration: Seeking the right touch', *New Zealand Journal of Counselling* 2014/4; B. Murray, 'Legislating Lust: A Comparative Analysis of Prostitution Legal Frameworks in Western and Central Europe', Proceedings of The National Conference On Undergraduate Research (NCUR), University of Kentucky 2014.

[13]

L. Reinschmidt, *Prostitution in Europe zwischen Regulierung und Verbot. Rechtslage und Auswirkungen im Vergleich*, Berlijn: Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa 2016a; H. Wagenaar, S. Altink & H. Amesberger, *Designing Prostitution Policy. Intention and reality in regulating the sex trade*, Bristol: Bristol University Press 2017.

[14]

Zie M. Herweijer, 'Juridisch onderzoek', in: J.W.L. Broeksteeg & E.F. Stamhuis (red.), *Rechtswetenschappelijk onderzoek. Overobjectenmethode*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 30-32.

[15]

Art. 3, Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz); Art. 17 lid 2 Tiroler Landes-Polizeigesetz 2017; Art. 5 lid 1 jo. art. 19 lid 1 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

[16]

Zie M. Adams, 'Wat de rechtsvergelijking vermag. Over onderzoeksdesign', *Ars Aequi* 2011/3, p. 192-201.

[17]

Deze verplichting vloeit voort uit het Verdrag van 4 november 1950 tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Palermo Protocol), *Trb.* 2004, 35, het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Verdrag van Warschau), *Trb.* 2006, 99 en Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, *PbEU* 2011, L 101 (Mensenhandelrichtlijn).

[18]

J.V. Outshoorn, 'Pragmatism in the Polder: Changing Prostitution Policy in The Netherlands', *Journal of Contemporary European Studies* 2004/2, p. 165-176; C. Post, J.G. Brouwer & M. Vols, 'The Regulation of Prostitution in The Netherlands: Liberal Dream or Growing Repression', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2018.

[19]

J.V. Outshoorn, 'Policy Change in Prostitution in the Netherlands: from Legalization to Strict Control', *Sexuality Research and Social Policy* 2012/3, p. 233-243; Post, Brouwer & Vols 2018 (*supra* noot 18).

[20]

C. Post, 'Commentaar op artikel 151a Gemeentewet', in: *Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2017, p. 3-6; Post, Brouwer & Vols 2018 (*supra* noot 18).

[21]

A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeel verbod*, Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2007, p. 11-16.

[22]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211, 3](#), p. 6-9.

[23]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211](#), 1-2.

[24]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211, 3](#), p. 10-11; [Kamerstukken II 2009/10, 32211, 8](#), p. 5, p. 12 en p. 60; [Kamerstukken II 2010/11, 32211, 33](#), p. 7; [Kamerstukken II 2010/11, 32211, 60](#), p. 6; [Kamerstukken II 2011/12, 32211, 63](#), p. 13; *Handelingen II* 2010/11, 51, item 8, p. 59-60; *Handelingen II* 2010/11, 60, item 29, p. 66-67; *Kamerstukken I* 2010/11, 32211, C, p. 2-4 en p. 6-7; [Kamerstukken I 2010/11, 32211, E](#), p. 6-7; *Handelingen I* 2012/13, 27, item 7, p. 56; *Handelingen I* 2012/13, 28, item 7, p. 30, p. 49-50 en p. 56; *Handelingen II* 2010/11, 51, item 8, p. 59. Zie over dit wetsvoorstel ook Post, Brouwer & Vols 2018 (*supra* noot 18).

[25]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211, 3](#), p. 10.

[26]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211, 3](#), p. 10-11; [Kamerstukken II 2009/10, 32211, 8](#), p. 60; [Kamerstukken I 2010/11, 32211, C](#), p. 4 en p. 7. Prostituees die bang waren voor herkenning indien zij zich in de eigen gemeente moesten inschrijven, konden zich ook inschrijven in een gemeente waar een regionaal politiekorps was gevestigd, [Kamerstukken I 2009/10, 32211, 3](#), p. 11.

[27]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211, 3](#), p. 11-12.

[28]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211, 3](#), p. 12; [Kamerstukken II 2009/10, 32211, 8](#), p. 26.

[29]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211, 3](#), p. 11; [Kamerstukken I 2011/12, 32211, E](#), p. 7.

[30]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211, 3](#), p. 33-37. Van de exploitant die een prostituee voor of bij zich liet werken die niet was geregistreerd in het prostitutieregister zou tevens de vergunning voor de exploitatie van zijn prostitutiebedrijf worden ingetrokken.

[31]

[Kamerstukken II 2010/11, 32211, 30](#); *Handelingen I 2012/13*, 28, item 4, p. 40.

[32]

[Kamerstukken II 2009/10, 32211, 8](#), p. 13-14; *Handelingen II 2010/11*, 46, item 20, p. 56 en p. 77; *Handelingen II 2010/11,51*, item 8, p. 59-60 en p. 62; [Kamerstukken I 2010/11, 32211, E](#), p. 10; *Handelingen I 2012/13*, 28, item 4, p. 27.

[33]

Rb. Den Haag 8 maar 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2683, r.o. 3.

[34]

[Kamerstukken I 2011/12, 32211, C](#), p. 15; [Kamerstukken I 2011/12, 32211, E](#), p. 13; *Handelingen I 2012/13*, 28, item 4, p. 34; [Kamerstukken I 2012/13, 32211, L](#). In de Tweede Kamer werd al eerder kritiek geuit op de registratieplicht. Het amendement dat beoogde de registratieplicht te schrappen kreeg geen meerderheid. [Kamerstukken II 2009/10, 32211, 4](#), p. 6-8; *Handelingen II 2010/11*, 46, item 20, p. 44-45; [Kamerstukken II 2010/11, 32211, 21](#); [Kamerstukken II 2010/11, 32211, 59](#).

[35]

[Kamerstukken II 2013/14, 33885](#), 1-2.

[36]

*Handelingen II 2015/16*, 97, item 15, p. 21 en p. 26. Tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gaf de regering nog aan dat gemeentebesturen binnen de grenzen van de privacywetgeving de mogelijkheid konden onderzoeken om registraties op lokaal niveau in te voeren. Zij verklaarde zich tevens bereid hen hierin te adviseren, [Kamerstukken II 2015/16, 33885, 3](#), p. 5-6; [Kamerstukken II 2015/16, 33885, 7](#), p. 13-14 en p. 16.

[37]

*Handelingen II 2015/16*, 98, item 16.

[38]

[Kamerstukken I 2015/16, 33885, A](#), B, C.

[39]

Bijlage bij [Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI](#), 90.

[40]

[Kamerstukken II 2018/19, 35080, 7](#), p. 19.

[41]

De registratiemaatregelen worden besproken in de tegenwoordige tijd. Dit neemt niet weg dat de maatregelen op het moment van schrijven kunnen zijn aangepast naar aanleiding van de uitspraken van de rechter en de AP.

[42]

De informatie over de werkwijze in Amsterdam is ontleend aan de APV van de gemeente Amsterdam, de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5516 en het rapport van het WODC over contactmomenten tussen de overheid en prostituees, M. Verhoeven & E. van Straalen, *Contact momenten tussen de overheid en prostituees*, WODC: Den Haag 2015.

[43]

Art. 3.30 lid 1(a) APV Amsterdam.

[44]

Art. 3.31 lid 1 APV Amsterdam.

[45]

Art. 3.30 lid 2 APV Amsterdam.

[46]

Art. 3.36 lid 1(f) APV Amsterdam.

[47]

De informatie over de werkwijze in Den Haag is ontleend aan de APV van de gemeente Den Haag, de uitspraak van de Autoriteit Persoonsgegevens van 28 juli 2017, z2017-02909 en het rapport van het WODC over contactmomenten tussen de overheid en prostituees, Verhoeven & Straalen 2015 (*supra* noot 42).

[48]

Autoriteit Persoonsgegevens, 28 juli 2017, z2017-02909, ow. 1-2.

[49]

De informatie over de werkwijze in Utrecht is ontleend aan de APV van de gemeente Utrecht, de uitspraak van de Autoriteit Persoonsgegevens van 12 juli 2017, z2016-14894, het rapport van het WODC over contactmomenten tussen de overheid en prostituees, Verhoeven & Straalen 2015 (*supra* noot 42).

[50]

Toelichting APV Utrecht bij art. 3:16 APV.

[51]

Art. 3:16 lid 1 APV Utrecht en de toelichting daarop. Zie ook C. Post, J.G. Brouwer & M. Vols, 'Registratie van prostituees. De lokale registratieplicht voor prostituees in het licht van het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' *Jurisprudentie voor Gemeenten* 2016/5, p. 103-107.

[52]

Art. 3:16 lid 1 APV Utrecht en de toelichting daarop; Beleidsregel "Zelfredzaamheid prostituee", gemeente Utrecht.

[53]

Art. 3:15 lid 5 APV Utrecht.

[54]

Dit blijkt uit verschillende gesprekken die gevoerd zijn met gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij het prostitutiebeleid in de gemeente voor wie zij werkzaam zijn.

[55]

Rb. Amsterdam 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5516.

[56]

Rb. Amsterdam 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5516, ow. 59. In deze uitspraak wordt echter een beroep gedaan op het vrij verkeer van diensten. Wij richten ons in dit artikel op het recht op privacy. Het leerstuk van het vrij verkeer van diensten wordt om die reden niet betrokken in onze analyse.

[57]

Rb. Amsterdam 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5516, ow. 100; ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856. De Afdeling toetst aan de toen geldende Wet bescherming persoonsgegevens. Deze is inmiddels vervangen door de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

[58]

Autoriteit Persoonsgegevens 12 juli 2017, z2016-14894; Autoriteit Persoonsgegevens, 28 juli 2017, z2017-02909.

[59]

Autoriteit Persoonsgegevens 12 juli 2017, z2016-14894, ow. 4; Autoriteit Persoonsgegevens, 28 juli 2017, z2017-02909, ow. 20-22 en 28-29

[60]

Autoriteit Persoonsgegevens, 28 juli 2017, z2017-02909, ow. 30-38.

[61]

Rb. Den Haag 8 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2683.

[62]

Murray 2014 (*supra* noot 12).

[63]

D. Czarnecki e.a., *Prostitution in Germany – A Comprehensive Analysis of Complex Challenges*, Berlin 2014, p. 11-12; Murray 2014 (*supra* noot 12).

[64]

B. Kavemann e.a., *The Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes – implementation, impact, current developments. Findings of a study on the impact of the German Prostitution Act*, SoFFIK.: Berlin 2007, p. 5; Murray 2014 (*supra* noot 12).

[65]

K. Chmielewsky, E. Klambauer & I. Koza, 'Sexarbeit in Wien. Unausgeschöpfte Emanzipationspotenziale und hegemoniale Beharrungskräfte im Novellierungsprozess des Wiener Prostitutionsgesetzes 2011', *Femina Politica* 2012/2; Reinschmidt 2016a (*supra* noot 13), p. 8-10; Wagenaar, Altink & Amesberger 2017 (*supra* noot 13), p. 47. Murray 2014 (*supra* noot 12).

[66]

---

Regelung der Prostitution in Österreich. Empfehlungen der Arbeitsgruppe? Länderkompetenzen Prostitution" (AG-LKP) im Rahmender Task Force Menschenhandel, Wien 2012, p. 34; Reinschmidt 2016a (*supra* noot 12), p. 15; L. Reinschmidt, *Prostitution in Österreich, der Schweiz und den Niederland. Rechtslage und Auswirkungen im Vergleich*, Berlijn: Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa 2016b, p. 14.

[67]

Art. 17 lid 2 Tiroler Landes-Polizeigesetz 2017. Zie ook Reinschmidt 2016b (*supra* noot 56), p. 15.

[68]

Art. 5 lid 1 jo. art. 19 lid 1 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

[69]

Art. 4 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

[70]

Art. 17 lid 4 Wiener Prostitutionsgesetz 2011. Uit de beschikbare cijfers blijkt dat Wenen de grootste seksbranche van Oostenrijk kent, Wagenaar, Altink & Amesberger 2017 (*supra* noot 12), p. 26-27 en p. 31-33. De Weense registratieplicht wordt in het vervolg van dit artikel daarom als uitgangspunt genomen.

[71]

Art. 5 lid 1 jo. art. 19 lid 1 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

[72]

Art. 19 Wiener Prostitutionsgesetz 2011.

[73]

*Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitutionstätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz)*. Zie ook Drucksache Bundesrat 457/16; Drucksache Bundestag 18/8556, 18/9036 en 18/9080.

[74]

Drucksache Bundestag 18/8556, p. 1-2 en p. 32-33.

[75]

Art. 3 Prostituiertenschutzgesetz.

[76]

In Hamburg dienen prostituees zich te registreren bij het Fachamt Beratungen, Erlaubnisse und Anmeldung nach dem Prostituiertenschutzgesetz. Dit is een instantie die speciaal is opgericht ten behoeve van de uitwerking van de Duitse Prostitutiewet in Hamburg. Zie:

<https://www.hamburg.de/altona/prostituiertenschutzgesetz/>.

[77]

Art. 4 Prostituiertenschutzgesetz; Drucksache Bundestag 18/8556, p. 64-66.

[78]

Art. 2 lid 5 en 6 Prostituiertenschutzgesetz; Drucksache Bundestag 18/8556, p. 66-69 en p. 98-99.

[79]

Art. 11 Prostituiertenschutzgesetz; Drucksache Bundestag 18/8556, p. 74.

[80]

Art. 34 Prostituiertenschutzgesetz; Drucksache Bundestag 18/8556, p. 97-100.

[81]

Art. 5 Prostituiertenschutzgesetz; Drucksache Bundestag 18/8556, p. 35 en p. 66-67.

[82]

Reinschmidt 2016a (*supra* noot 13), p. 15; Task Force Menschenhandel Wien 2012 (*supra* noot 63).

[83]

Reinschmidt 2016a (*supra* noot 13), p. 15.

[84]

Art. 7 t/m 10 Prostituiertenschutzgesetz; Drucksache Bundestag 18/8556, p. 33-34 en p. 62-64.

[85]

Drucksache Bundestag 18/8556, p. 98-99. Zie ook R. Pisal e.a., 'djb-Stellungnahme zur reform der Strafvorschriften des Menschenhandels, Verbesserung des Schutzes der Opfer von Menschenhandel und Regulierung der Prostitution', *Zeitschrift des Deutschen Juristinnen Bundes* 2014/4.

[86]

Pisal 2014 (*supra* noot 82).

[87]

EHRM 26 maart 1987, 9248/81 (*Leander/Sweden*); EHRM 16 februari 2000, 27798/95 (*Amann/Switzerland*); EHRM 4 december 2008, 30562/04 (*S en Marper/UnitedKingdom*); EHRM 18 oktober 2011, 16188/07, (*Khelili/Switzerland*).

[88]

EHRM 26 maart 1987, 9248/81 (*Leander/Sweden*); EHRM 16 december 1992, 13710/88 (*Niemietz/Germany*); EHRM 16 februari 2000, 27798/95 (*Amann/Switzerland*); EHRM 4 mei 2000, 28341/95 (*Rotaru/Romania*); EHRM 28 januari 2003, 44647/98 (*Peck/United Kingdom*); EHRM 4 december 2008, 30562/04 (*S en Marper/UnitedKingdom*); EHRM 13 november 2012, 20429/07 (*MM/United Kingdom*). De Nederlandse wetgever beschouwt persoonsgegevens van prostituees als gevoelige gegevens in de zin van art. 9 AVG, [Kamerstukken I 2011/12, 32211, E](#), p. 6.

[89]

Zie o.a.: Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2014 (*supra* noot 11), p. 505-520; Rainey, Wicks & Ovey 2014 (*supra* noot 11), p. 307-333; Mowbray 2014 (*supra* noot 11), p. 589-596; Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Raad van Europa, *Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2014, p. 78; M. Koning, 'Het recht op bescherming van persoonsgegevens', in: J.H. Gerads e.a. (red.), *Vijf jaar bindend EU-Grondrechtenhandvest. Doorwerking, consequenties, perspectieven*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 365.

[90]

Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2014 (*supra* noot 11), p. 505-520; Rainey, Wicks & Ovey 2014 (*supra* noot 11), p. 307-333; Mowbray 2014 (*supra* noot 11), p. 589-596.

[91]

EHRM 26 april 1979, 6538/74 (*Sunday Times*); EHRM 24 september 1982, 5947/72, 6205/73, 7107/75, 7113/75 en 7136/75 (*Silvera.a./UnitedKingdom*); EHRM 25 maart 1985, 8734/79 (*Barthold/Germany*); EHRM 28 maart 1990, 10890/84 (*GropperRadioAge.a./Zwitserland*). Zie ook Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2014 (*supra* noot 11), p. 505-520; Rainey, Wicks & Ovey 2014 (*supra* noot 11), p. 307-333; Mowbray 2014 (*supra* noot 11), p. 589-596.

[92]

HRM 26 april 1979, 6538/74 (*Sunday Times*); EHRM 24 september 1982, 5947/72, 6205/73, 7107/75, 7113/75 en 7136/75 (*Silveretal/UnitedKingdom*). Zie ook Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2014 (*supra* noot 11), p. 505-520; Rainey, Wicks & Ovey 2014 (*supra* noot 11), p. 307-333; Mowbray 2014 (*supra* noot 11), p. 589-596.

[93]

Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2014 (*supra* noot 11), p. 510-511.

[94]

EHRM 18 oktober 2011, 16188/07, (*Khelili/Switzerland*).

[95]

[Kamerstukken I 2011/12, 32211, F.](#)

[96]

[Kamerstukken I 2011/12, 32211, F.](#)

[97]

Een soortgelijke eis vloeit ook voort uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Door de beperkte omvang van dit artikel laten we een uitputtende de bespreking van het Handvest buiten beschouwing.

[98]

Dit wordt erkend door de Nederlandse regering, [Kamerstukken I 2011/12, 32211, E](#), p. 6.

[99]

Dit blijkt uit gesprekken die zijn gevoerd met de betreffende gemeenteambtenaren; zie ook de inhoud van de procedures over registratiemaatregelen bij de Rechtbank Amsterdam en de AP, Rb. Amsterdam 1 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5516; Autoriteit Persoonsgegevens 12 juli 2017, z2016-14894; Autoriteit Persoonsgegevens 28 juli 2017, z2017-02909.

[100]

Verhoeven & Van Straalen 2015 (*supra* noot 42), p. 86.

[101]

Verhoeven & Van Straalen 2015 (*supra* noot 42), p. 88.

[102]

Verhoeven & Van Straalen 2015 (*supra* noot 42), p. 83-84.

[103]

Verhoeven & Van Straalen 2015 (*supra* noot 42), p. 84.

[104]

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Prostitutie en Mensenhandel*, Den Haag: Nationaal Rapporteur 2014, p. 101-104.

[105]

Verhoeven & Van Straalen 2015 (*supra* noot 42), p. 17.

[106]

*Supra* noot 10.

[107]

HRM 7 januari 2012, 25965/04, r.o. 282 en 286-287 (*Rantsev*). Zie ook EHRM 28 oktober 1998, 87/1997871/1083, r.o. 116 (*Osmanv.UnitedKingdom*); EHRM 29 november 2011, 7196/10 (*V.F/France*); EHRM 21 januari 2016, 71545/12 (*L.E./Greece*); EHRM 17 januari 2017, 58216/12 (*J.etal/Greece*); EHRM 30 maart 2017, 21884/15 (*Chowdhury/Greece*). Zie ook J. Allain, 'Rantsev v Cyprus and Russia: The European Court of Human Rights and Trafficking as Slavery', (2010) 10 *Human Rights Law Review* 2010/3, vol. 10; V. Stoyanova, 'Dancing on the Borders of Article 4. Human Trafficking and the European Court of Human Rights in the *Rantsev* case', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2012/2, vol. 30.

[108]

Overweging 39 van de toelichting bij het Verdrag van Warschau.

[109]

A.T. Gallagher, 'Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking', *International Criminal Justice Review* 2008/3, vol. 18.

[110]

Gallagher 2008 (*supra* noot 97). Zie ook V. Waisman, 'Human Trafficking: State Obligations to Protect Victims' Rights, the Current Framework and a New Due Diligence Standard', *Hastings International and Comparative Law Review* 2010/2, vol. 33; V. Stoyanova, 'L.E. v Greece: Human Trafficking and the Scope of States' Positive Obligations under the ECHR', *European Human Rights Law Review*, 2016/3.

[111]

Art 10 lid 1 aanhef en onder a Palermo Protocol, art 10 lid 2 Verdrag van Warschau en art 11 lid 2 Richtlijn mensenhandel, overweging 127 Explanatory Report Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings; EHRM 7 januari 2012, 25965/04, r.o. 298 en 305 (*Rantsev*). Zie ook A.T. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 280-283.