

Wijziging van de Gemeentewet (identificatieplicht voor prostituees)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 19 september 2000

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie in de Eerste Kamer hadden tegen de opheffing van het algemeen bordeelverbod gestemd omdat deze onder andere kan worden gezien als een naïeve normalisatie van zogenaamd «vrijwillige prostitutie». Desondanks waren deze leden natuurlijk bereid het thans voorliggende wetsvoorstel, dat in nauw verband staat met die opheffing, op zich zelf te onderzoeken.

Het brengt hen echter wel tot de vaststelling dat ook het voorliggende wetsvoorstel doortrokken is van de valse analogie tussen het zogeheten seksbedrijf en het normale ondernemerschap. Het was deze leden overigens opgevallen dat de regering hier maar ook elders bijvoorbeeld in de discussie rond de amvb op grond van de wet arbeid vreemdelingen, in het bijzonder rond artikel 3, niet altijd recht in haar eigen leer lijkt. Zij beseft dan kennelijk wel weer de kwalijke kanten van het zogeheten professionele seksbedrijf en het geheel eigen karakter daarvan. De leden van de fractie van het CDA hadden in dit verband de volgende vragen.

De regering benadrukt het bestuursrechtelijk karakter van het voorgestelde instrumentarium meerdere malen. Zeer opvallend doet dat de minister van Justitie 27 juni jl. tijdens het debat in de Tweede Kamer. Op de vraag van de woordvoester van de PvdA-fractie of zij de minister goed begreep «dat hij deze identificatieplicht uitsluitend plaatste in het bestuursrechtelijk instrumentarium om met de prostitutie om te gaan en dat dit niet bedoeld is voor toepassing van het strafrechtelijke instrumentarium antwoordt hij categorisch: «inderdaad».

Houdt dit nu in, zo vroegen de leden van de CDA-fractie dat de gemeenteraad geen straf kan stellen – de modelverordening VNG laat dit ook na – ex artikel 155 Gemeentewet op overtredingen van regels gesteld in de sfeer van artikel 151a, eerste lid Gemeentewet?

Het wetsvoorstel vooronderstelt bedrijfsmatige prostitutie in een gestructureerde context.

Er is een bordeelhouder/escortservicehouder die als vergunninghouder de spil vormt waarom het handhavingsbeleid draait. Hij dient de vanwege de

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA), (voorzitter), Ruers (SP), Ladders-Efferich (CDA), Rosenthal (VVD), (plv. voorzitter), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijntert (VVD), Timmerman-Buck (CDA) en De Wolff (GL).

gemeente gestelde voorschriften en vereisten na te leven, waaronder de voorschriften ter voorkoming van prostitutie door minderjarigen en illegalen. De voorgestelde identificatieplicht is, zo wordt benadrukt, middel om te controleren of deze vergunninghouder deze condities naleeft. Zo niet dan kan intrekking van de vergunning volgen. Het derde lid – bij amendement ingevoerd (stuk nr. 10) – breidt de bevoegdheid identificatie te vorderen uit tot de sfeer van de straatprostitutie. In deze schimmige wereld ontbreekt vaak iedere formele structuur die het «bedrijfsmatige seksbedrijf» dat wordt voorondersteld in de beide eerste leden van artikel 151a nog wel aankleeft. Deze «breuklijn» in artikel 151a Gemeentewet roept bij deze leden van het CDA de volgende vragen op.

Artikel 151a, tweede en derde lid bevat geen verplichting de bevoegd verklaarde ambtenaren de gevorderde documenten te verschaffen, als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Identificatie. Prof. Hennekens wijst in de Gemeentestem van 4 augustus 2000 (nr. 7124 blz. 386/7) op het feit dat die bevoegdheid niet ipso facto inhoudt dat degene van wie dit gevorderd is, verplicht is de documenten te verschaffen. Dit leek de leden van de CDA-fractie temeer het geval indien deze personen geen documenten bezitten. Hoe beoordeelt de minister de stellingname van Prof. Hennekens op dit punt.

De minister kent aan artikel 184 Wsr (gevolg geven aan bevoegd gegeven ambtelijk bevel), een vangnet functie toe. Dit zal in praktijk zeker het geval moeten zijn in de straatprostitutiescene. De vraag is echter of artikel 184 Wsr hier past. Wanneer een prostituee geen documenten bezit verkeert zij in de onmogelijkheid aan het in artikel 184 Sr bedoelde bevel te voldoen. Opzet geïndiceerd door onwil lijkt nodig om aan de delictsomschrijving te voldoen. De leden hier aan het woord wezen ook op de jurisprudentie van de HR (Zie HR 4-1-1977 NJ 1977/389, rijbewijs Emmen).

Welke is de situatie indien bij de identificatie blijkt dat een straatprostituee minderjarig of illegaal is. De minister wijst erop dat de bevoegdheid ex artikel 151a, tweede lid door de toezichthouder slechts mag worden gebruikt (zie ook art. 15:3 Algemene wet bestuursrecht) voor de vervulling van zijn specifieke taak: dat is hier controle of de vergunninghoudende bordeelhouder de voorwaarden gesteld aan bedrijfsmatige prostitutie ex artikel 151a, eerste lid naleefde. Maar welke taak bezit de toezichthouder in de straatprostitutie? Naar luid van de bepaling in artikel 151a lid 3 de naleving van alle prostitutieregels door de gemeente uitgevaardigd met betrekking tot straatprostitutie. De overtreding van deze categorie bepalingen is doorgaans met straf bedreigd (jegens de overtreders) en wordt juist niet bestuursrechtelijk gehandhaafd.

Kan de minister in dit verband duidelijk weergeven wat de positie is van de illegale prostituee die de gevorderde documentatie ex artikel 151a, tweede lid Gemeentewet niet toont, in vergelijking met die van de illegale prostitutie die in een bordeel met vergunning werkt en desgevraagd door de bevoegde toezichthouder ook de gevergd documentatie niet kan tonen?

Een aantal gemeenten kennen door gemeentebesturen ingerichte of gedoogde tippelzones. Soms is de gemeentelijke bemoeienis en het reilen en zeilen «op de baan» erg intensief (bijv. in Heerlen).

Welke is de positie van dergelijke gemeenten. De bevoegdheid uit artikel 151a, tweede lid wordt gebruikt om via de identificatieplicht van de prostituee tot de vergunninghouder te geraken en deze eventueel in de sfeer van de vergunning een sanctie op te leggen.

Moet nu de bevoegdheid die bij amendement is terechtgekomen in het derde lid van dit artikel ook worden gebruikt om de gemeente in zijn verantwoordelijkheid voor de tippelzone te controleren. Indien dat het geval is ligt het dan niet voor de hand dat de ambtenaren door de gemeente aangewezen als toezichthouder niet tot de gemeentelijke organisatie behoren.

Kan de gemeenteraad bepalen dat personen bedoeld in artikel 151a, derde lid identiteitspapieren bij zich moeten hebben op overtreding waarvan straf wordt gesteld?

Waar gemeenten beleid voeren wordt ook regelmatig gedoogbeleid gevoerd. Wanneer de gemeenten een zware verantwoordelijkheid krijgen opgedragen inzake prostitutieregulering bestaat dus ook de kans dat de gemeenten hier op onderdelen gaan gedogen. Bijvoorbeeld prostitutie door bepaalde groepen illegale prostituees; bijvoorbeeld omdat deze bepaalde groep weinig problemen blijkt op te leveren of men gedooft juist ter voorkoming van wanordelijkheden en onrust. Gedoogpolitiek en beleid kan bovendien van gemeente tot gemeente verschillen. Welk standpunt neemt de minister hier in de bevoegdheden uit artikel 151a dat ook uit de beide laatste leden daarvan bij gedoogbeleid een andere impact krijgen. Dit geldt te meer nu de rijksinspanningen in het prostitutiebeleid logischerwijs afnemen waar een fors deel van de verantwoordelijkheid naar de gemeenten wordt verlegd. Strandt – anders gezegd – het voornemen om met name prostitutie door illegale prostituees tegen te gaan dan niet op de kusten van allerlei gemeentelijk gedoogbeleid? De minister legt in het Tweede Kamerdebat sterk de nadruk op de wenselijkheid dat alle gemeenten gebruik maken van artikel 151a Gemeentewet en een prostitutiebeleid vaststellen.

Een gemeente die dat bijv. om levensbeschouwelijke redenen niet wenst kan dus ook geen gebruik maken van de bevoegdheden bedoeld in de beide laatste leden van dit artikel.

Dat is dan «de schuld» van die gemeente; zo drukt de minister zich nogal kras uit (Handelingen II 91–5908). De minister houdt daarnaast overigens terecht vast aan het standpunt dat gemeenten niet verplicht zijn terzake regels te stellen om hem moverende redenen.

Betekent dit naar de opvatting van de minister dat nu het tegengaan van prostitutie door minderjarigen en illegalen in ieder geval en allereerst een rijkstaak is, het rijk een verhoogde bereidheid past het haar ten dienste staande instrumentarium juist in deze gemeenten intensief aan te wenden?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. De identificatieplicht kan nuttig zijn om prostitutie door minderjarigen en andere illegale activiteiten te voorkomen en te beperken. Dit argument lijkt ruimschoots op te wegen tegen de «beperkte» aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Deze leden wilden nog vragen hoe precies de verdere gang van zaken zal zijn als de aangesproken persoon stelt dat zij (hij) niet beschikt over een identificatiebewijs. Hoe zal het in de praktijk gaan als elke actieve betrokkenheid bij prostitutie wordt ontkend, zodat er om die reden ook geen identificatieplicht zou zijn?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij hadden nog de volgende vragen.

In antwoord op vragen gesteld in de Tweede Kamer heeft de minister van Justitie gezegd, dat als een prostituee geen identiteitsbewijs wil tonen, er een verdenking bestaat van overtreding van artikel 184 Sr. Kan de minister van Justitie nog eens uitleggen waarom dit zo is? Is het niet denkbaar en mogelijk dat een prostituee geen identiteitsbewijs heeft? Als dat zo is, is er toch niet per se overtreding van artikel 184 Sr? Met andere woorden, als in geen wettelijke bepaling duidelijk staat, dat een prostituee verplicht is om een identificatiebewijs te hebben, kan er toch ook geen verdenking van overtreding van artikel 184 zijn, als zij geen identiteitsbewijs toont aan een ambtenaar die dat vordert. Wil de minister nog eens uitleggen hoe dat zit?

Zijn er bepalingen in andere wetten, waar een identificatieplicht op dezelfde of vergelijkbare wijze wordt geformuleerd? Zo ja, welke? Hoe

luit de richtlijn van 13 april 1994, in 1994 gepubliceerd in de Staatscourant?

In de Tweede Kamer heeft de minister van Justitie uiteengezet, dat de bepaling dient om het toezicht op naleving van gemeentelijke voorschriften door de exploitant van de seksinrichting te bevorderen. Kan de minister van Justitie uitleggen wat het derde lid van dit artikel daartoe bijdraagt?

De leden van de fractie van **GroenLinks** zeiden aan noodzaak en wenselijkheid van onderhavig wetwijzigingsvoorstel te twijfelen. Zij vroegen zich af of invoering van identificatieplicht voor prostituees de prostituees niet onevenredig benadeeld door stigmatisering en aantasting van hun privacy, terwijl het gaat om aanpak van exploitanten die vergunningsvoorwaarden overtreden.

De minister van Justitie stelde op 2 augustus 1999 in antwoord op vragen van de fractie van GroenLinks betreffende het toen voorgelegde wetsvoorstel ter opheffing van het bordeelverbod, dat gemeenten op basis van de huidige en toekomstige wetgeving over voldoende instrumenten beschikken om het gemeentelijke prostitutiebeleid te handhaven (Kamerstukken I, vergaderjaar 1998–1999, 25 437, nr. 189e, blz. 8). Welke feiten en omstandigheden hebben de minister binnen een jaar van mening doen veranderen?

Kunnen de bewindslieden hun stelling dat controlerende instanties als de vreemdelingenpolitie, arbeidsinspectie en belastingdienst onvoldoende wettelijke mogelijkheden hebben om, in het kader van handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid, te controleren of minderjarigen en illegalen binnen de prostitutie werken, nader onderbouwen?

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie in de Tweede Kamer op welk moment wordt overgegaan tot het vorderen van een identiteitsdocument antwoordden de bewindslieden als volgt: «De betrokken ambtenaar zal gebruik maken van zijn toezichthoudende taak, indien hij in het kader van de uitoefening van zijn toezichthoudende taak van oordeel is dat inzage van het ID-document nodig is ter vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van de prostituee. (Kamerstukken II, 27 174, nr. 5, blz. 3).» Naar aanleiding daarvan stelden de leden hier aan het woord de volgende vragen.

Kunnen de bewindslieden nader preciseren op grond van welk(e) criterium(ria) gemeenteambtenaren gerechtigd zijn de identiteitscontroles plaats te doen vinden?

Hoe verhouden mogelijke criteria die gemeenteambtenaren bij identiteitscontroles zullen gaan hanteren zich tot het criterium bij identiteitscontroles op grond van de Vreemdelingenwet, te weten: «op grond van concrete aanwijzingen over illegaal verblijf» (oude Vreemdelingenwet) of «een redelijk vermoeden van illegaal verblijf» (nieuwe Vreemdelingenwet)? Zijn eerstgenoemde minder ingeperkt dan laatstgenoemde?

Kunnen de bewindslieden andere beroepen noemen waar voor de daarbinnen werkzamen een identificatieplicht, als voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel, geldt? Zo niet, is hier dan niet sprake van stigmatiserende werking ten aanzien van één beroepsgroep en wel een groep die toch al een negatief stigma draagt?

Welke waarborgen zijn er dat controles door gemeenteambtenaren geen discriminatie op grond van huidkleur gaan opleveren?

De voorzitter van de commissie,
Hirsch Ballin

De griffier van de commissie,
Hordijk