

ADVIES Nr 09 / 1999 van 16 maart 1999

O. Ref. : 10 / A / 99 / 005

**BETREFT : Ontwerp van richtlijn over het opsporings- en vervolgingsbeleid
betreffende mensenhandel en kinderpornografie**

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid artikel 29 ;

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister van Justitie dd. 18 januari 1999 ;

Gelet op het verslag voorgesteld door dhr. B. De Schutter en mevr. B. Vanlerberghe ;

Brengt op 16 maart 1999 volgend advies uit :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG :

Het aan de Commissie voorgelegde ontwerp van richtlijn en zijn bijlagen (hierna : "de richtlijn") werd opgesteld door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, na advies van de betrokken actoren. De richtlijn is bestemd voor het College van Procureurs-generaal.

De richtlijn heeft tot doel de prioriteiten vast te leggen inzake de opsporingen en vervolgingen op het vlak van de mensenhandel en kinderpornografie. Ze wenst de rol en de bevoegdheden van alle betrokken actoren te respecteren en hierbij toch de samenwerking tussen de verantwoordelijken te stimuleren, voornamelijk door het inbouwen van overlegmechanismen.

Bovendien strekt de richtlijn er toe een duidelijker kader te scheppen voor de inzameling van informatie, in het bijzonder rekening houdend met het Verdrag van 21 maart 1950 ter bestrijding van de handel in personen en van de exploitatie van prostitutie door anderen. Een van de bijlagen bij het ontwerp bevat formulieren bestemd voor het verzamelen van de informatie. Deze formulieren moeten gebruikt worden wanneer aanwijzingen ertoe leiden dat men denkt te maken te hebben met een stelsel van mensenhandel of kinderpornografie, waarmee daadwerkelijk seksueel misbruik van minderjarigen gepaard gaat. Het doeleinde van de aanverwante gegevens betreffende personen die zich prostitueren kan enkel het leveren van een bijdrage zijn tot de opsporing en vervolging van de daders van voornoemde mensenhandel of kinderpornografie in het kader van de door de richtlijn vastgelegde prioriteiten. De richtlijn strekt er bijgevolg toe een aanzet te geven tot een strikte naleving van het finaliteitsbeginsel.

II. ONDERZOEK :

De Commissie wil in de eerste plaats het belang beklemtonen van de aanpak van de auteurs van de richtlijn, en juicht het feit toe dat ze rekening hielden met de beginselen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel, op een gebied waar er in dat opzicht tot dan toe een zekere onduidelijkheid heerste. Er blijven evenwel nog een aantal belangrijke vraagpunten.

A. Toepassingsgebied van de richtlijn

Met "mensenhandel" worden in de richtlijn zowel verschijnselen van seksuele als niet-seksuele uitbuiting bedoeld (hieronder verstaat men de uitbuiting van vormen van arbeid of arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid). Volgens de auteurs van het ontwerp wordt de kinderpornografie in samenhang met mensenhandel behandeld, *"niet zozeer omdat er een verband bestaat tussen de materies, maar omdat beide onderwerpen als even ernstig beschouwd kunnen worden"* (1). Deze rechtvaardiging komt eigenaardig over daar de mate van de ernst van sommige verschijnselen op zich niet rechtvaardigt dat ze op dezelfde manier worden behandeld; bovendien rijst de vraag of de beoogde verschijnselen niet betrekking hebben op verschillende milieus, daders, modus operandi,..., wat een verschil in benadering zou rechtvaardigen. Na de richtlijn gelezen te hebben, lijkt de strijd tegen de kinderpornografie trouwens in zekere zin "achteraf toegevoegd" aan de strijd tegen de mensenhandel, die het voornaamste onderwerp van deze richtlijn vormt.

¹ Richtlijn over het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie, presentatienota.

Het onderscheid is van groot belang voor de toepassing van de beginselen inzake de kwaliteit van de gegevens. De pertinentie en de proportionaliteit worden immers naargelang de context op verschillende wijze beoordeeld. Zo vermeldt de richtlijn bijvoorbeeld dat de gegevensinzameling moet gebeuren aan de hand van "eenvormige formulieren", die kennelijk zowel gebruikt worden in het kader van de strijd tegen de mensenhandel als in de strijd tegen de kinderpornografie. Deze formulieren, en we komen hier later op terug, bevatten informatie over de kinderen van de verdachten. Indien het gaat om personen die verdacht worden van kinderpornografische handelingen, spreekt het vanzelf dat deze gegevens relevant zijn, daar hun kinderen in gevaar verkeren. Indien het eigenaars of uitbaters van een tuinbouwbedrijf betreft, die ervan verdacht worden illegale werknemers tewerk te stellen, heeft de informatie over hun kinderen geen enkel belang.

De Commissie is van oordeel dat het beter zou zijn deze twee materies in twee verschillende documenten te behandelen, temeer omdat in de praktijk de twee verschijnselen op verschillende wijze benaderd moeten worden. Indien dit niet mogelijk zou zijn, wijst ze erop dat de pertinentie van de ingezamelde informatie steeds beoordeeld moet worden aan de hand van het specifieke doeleinde waarvoor ze werden ingezameld. In de praktijk zal dit een bijzondere aandacht vereisen bij de inzameling van de gegevens : elk gegeven dient gekoppeld aan een welomschreven doeleinde. Indien deze informatie bovendien bestemd is voor registratie in dezelfde gegevensbank (cf. punt 4.1 van de richtlijn), moet het verschil tussen beide doeleinden ook op dit niveau naar voren komen.

B. Oprichting van een gegevensbank.

In haar artikel 4.1 stelt de richtlijn dat de inlichtingen die verzameld werden dankzij de door haar voorziene controles, zullen worden vermeld op eenvormige formulieren en in een gegevensbank opgeslagen. De Commissie wenst dat de oprichting van deze gegevensbank gedetailleerder wordt uitgewerkt (dienst belast met het beheer van deze gegevensbank, toegang, mogelijke verbindingen met andere gegevensbanken ?). De maximale bewaarduur van de gegevens zou eveneens moeten worden vastgelegd.

De Commissie herinnert er in elk geval aan dat de bepalingen van artikel 16 van de wet van 8 december 1992 van toepassing zullen moeten zijn.

C. Verzameling van gegevens aangaande de personen die zich prostitueren.

De Commissie is het eens met de beperkingen die werden aangebracht (in punt 4.1 van de richtlijn) inzake de verzameling en het gebruik van de gegevens betreffende de personen die zich prostitueren en geregistreerd worden in het kader van de strijd tegen de mensenhandel en de kinderpornografie. Indien de gegevensverzameling binnen deze specifieke context valt, moet daar dan uit worden afgeleid dat de registratie van de personen die zich buiten deze context prostitueren als verboden moet worden beschouwd ? Deze vraag moet expliciet behandeld worden, zij het buiten het kader van de richtlijn.

Het lijkt trouwens dat de auteurs van de richtlijn aan de hand van enkele bepalingen tevens beogen de verzameling van gegevens buiten het kader van de strijd tegen de mensenhandel te reglementeren. Zelfs al lijkt het, zoals reeds vermeld, wenselijk ook deze kwestie op te helderen, kan dit niet de bedoeling van de richtlijn zijn. De Commissie vermeldt in het bijzonder twee zinnen die aanleiding tot verwarring zouden kunnen geven.

- *"De informatie over natuurlijke of rechtspersonen, ondernemingen of inrichtingen ten aanzien van welke er elementen bestaan waardoor kan vermoed worden dat zij betrokken zouden zijn bij mensenhandel, de productie of de verspreiding van kinderpornografie, de uitbuiting van de prostitutie van anderen (...)"* (tweede paragraaf van punt 4.1) : hoewel de eerste twee punten wel degelijk binnen het toepassingsveld van de richtlijn vallen, is het laatste, namelijk de uitbuiting van de prostitutie van anderen, veel ruimer, en zou hierdoor het vermoeden kunnen wekken dat de gegevens over alle pooiers geregistreerd zouden kunnen worden.
- *"Deze controles (...) mogen geen inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer of op de waardigheid van de personen, in het bijzonder personen die zich prostitueren of het slachtoffer zijn van mensenhandel"* (derde paragraaf van punt 4.1) : voor zover dit rondschrijven precies betrekking heeft op de slachtoffers van de mensenhandel, in welk opzicht betreft zij personen die zich buiten deze context prostitueren? Zou het niet beter zijn om te gewagen van "slachtoffers van de mensenhandel, zij het personen die zich prostitueren of niet" ?

Er rijzen eveneens enkele vragen op het vlak van de verzameling van gegevens betreffende personen die zich prostitueren. In de eerste plaats bepaalt de richtlijn dat *"van de prostituee of van slachtoffer van mensenhandel geen foto of vingerafdrukken [mag] worden genomen, gebruikt of bewaard zonder schriftelijke toestemming en dat van dit materiaal tevens geen gebruik wordt gemaakt dat niet noodzakelijk is in het licht van de gerechtelijke doelstellingen"*. Deze bepaling wijst er geschiktheidshalve op dat het finaliteitsbeginsel in acht moet genomen worden. De Commissie stelt zich niettemin vragen bij de volgende punten.

- De richtlijn stelt voorwaarden die het nemen van foto's of vingerafdrukken van deze personen beperken. Dit is in ieder geval wenselijk daar het nemen van foto's en digitale vingerafdrukken in principe enkel wordt verricht voor personen die er ernstig van verdacht worden een misdaad of overtreding begaan te hebben, in het geval van een arrestatie, wanneer de betrokkene een bekentenis heeft afgelegd, of wanneer hij opgesloten werd in een strafrechtelijke instelling naar aanleiding van een arrestatiebevel. In dat geval zijn de betrokkenen de vermoedelijke slachtoffers van de mensenhandel, en is het bijgevolg normaal dat zij niet aan dezelfde regels worden onderworpen als de verdachten. De Commissie beveelt bovendien aan dit systeem uit te breiden tot de verzameling van *alle* gegevens betreffende deze personen : de schriftelijke toestemming dient steeds gevraagd. Vermits de registratie van vermoedelijke daders vanzelfsprekend behoort tot de taken van de politiediensten, bestaat er op zich geen wettelijke grond voor de registratie van slachtoffers in deze context. Natuurlijk vermeldt de Europol Conventie de strijd tegen de mensenhandel als een van haar opdrachten, en het feit dat België aan dit programma deelneemt houdt noodzakelijkerwijze in dat de slachtoffers op Belgisch niveau worden geregistreerd (ten minste voor onderzoeksdoeleinden). Niettemin vormt dit een zeer onrechtstreekse, en bijgevolg onvoldoende grond : om dit op te lossen dient de toestemming gevraagd bij de verzameling van elk gegeven ⁽²⁾.

- Wat de schriftelijke toestemming betreft, lijkt het gepast erop te wijzen dat de Registratiekamer in een gelijkaardig verband ⁽³⁾ bijkomende voorwaarden opsomt opdat de toestemming geldig zou zijn. Krachtens deze voorwaarden is de toestemming niet geldig :

- ❖ indien de persoon die de gegevens meegedeeld heeft, niet duidelijk werd ingelicht omtrent het concrete doel van de verwerking van die gegevens;
- ❖ indien de verkregen gegevens (eveneens) gebruikt worden voor een ander doeleinde dan aan de betrokken persoon werd meegedeeld ⁽⁴⁾;

² Slechts volledig geanonimiseerde gegevens zouden door de politiediensten voor onderzoeksdoeleinden verwerkt mogen worden, zonder dat de toestemming van de persoon vereist is (dus wanneer het geen persoonlijke gegevens meer zijn).

³ Advies van 23 december 1997 omtrent de registratie van prostituees door de Politie van Groningen, vermeld in de "Manuel des Services de Police", nr. 253, 15 november 1998, p. 17 en volgende; zie ook *Registratiekamer*, Onderzoek naar het registreren van prostituees door de Politie, juni 1997.

- ❖ indien degene die om de gegevens verzoekt, bij de persoon die de gegevens meedeelt, de indruk wekt dat dergelijke mededeling normaal is in dat soort van omstandigheden;
- ❖ indien de gegevens verkregen werden na langdurig aandringen van de politie of derden.

De Commissie deelt dit standpunt: deze voorwaarden zijn noodzakelijk om een werkelijk duidelijke toestemming te verkrijgen. Gelet op de onvaste psychische toestand van de betrokkenen, herinnert de Commissie er met aandrang aan dat geen enkele druk op hen mag uitgeoefend worden om hen te dwingen hun toestemming te geven.

- De procedure van verbetering en uitwissing van de gegevens lijkt dubbelzinnig: de betrokkenen kunnen immers op elk moment vragen dat de foto's of vingerafdrukken uit de dossiers, bestanden of gegevensbanken, waarin ze opgeslagen zouden zijn, gehaald en daarna vernietigd worden. Vervolgens kunnen zij laten nakijken of met hun verzoek werd rekening gehouden, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 8 december 1992. Bijgevolg lijkt de procedure van onrechtstreekse toegang, die door artikel 13 van bovengenoemde wet werd ingevoerd, een soort van beroepsprocedure te zijn, daar de betrokkenen zich eerst rechtstreeks tot de politie kunnen richten om de betreffende foto's of vingerafdrukken te laten vernietigen. Deze bijzonderheid wordt wellicht verklaard door het in de politiesector volledig nieuwe gegeven dat de toestemming van de personen vereist is voor de verzameling van sommige gegevens. De Commissie is om de boven uiteengezette redenen (de betrokkenen zijn slachtoffers en geen daders) van oordeel dat deze procedure van toepassing zou moeten zijn op alle verzamelde gegevens, en niet enkel op de foto's en vingerafdrukken.

D. Eenvormige formulieren

De eenvormige formulieren zijn bestemd voor de verzameling van informatie. Ze bevatten een zeer groot aantal gegevens betreffende exploitanten, eigenaars, boekhouders, verdachte handelszaken, alsmede, vanzelfsprekend, gegevens betreffende het personeel dat in deze etablissementen te werk is gesteld. De Commissie stelt zich vragen bij het voorkomen van vragen betreffende de kinderen van de verdachten. Bij gebrek aan een duidelijke rechtvaardiging van de pertinentie van deze informatie, beveelt de Commissie aan dat de vragen betreffende de kinderen van de verdachten uit het formulier worden gehaald.

BESLUIT

De Commissie drukt opnieuw haar tevredenheid uit over de globale aanpak van de auteurs van de richtlijn. Niettemin maken enkele punten het noodzakelijk dat de richtlijn gedeeltelijk herzien wordt : het betreft in hoofdzaak het toepassingsgebied (punt A van het advies), alsmede sommige bepalingen betreffende de gegevensverzameling (punten B tot D van het advies).

Voor de secretaris,
wettig verhinderd,

De voorzitter,

(get.) G. POPLEU
adjunct-adviseur

(get.) P. THOMAS.

⁴ In casu werden de gegevens meegedeeld aan de fiscus; de prostituees hadden hun toestemming gegeven voor de verwerking van hun gegevens door de politie en niet voor het doorsturen naar andere diensten. De toestemming was dus niet meer geldig.