



ADVIES Nr 12 / 2005 van 7 september 2005

O. Ref. : SA2 / A / 2005 / 013..

BETREFT : Wetsvoorstel tot regeling van het toezicht op werknemers door middel van een monitoringsysteem verbonden met het GPS-navigatiesysteem van dienstwagens, overeenkomstig de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens.

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 Voorzitster van de Senaat d.d. 16 juni 2005 ;

Gelet op het verslag van mevr. D'Hautcourt ;

Brengt op 7 september 2005 volgend advies uit:

A. INLEIDING

1. Uit de brief van de Voorzitster van de Senaat, welke het wetsvoorstel begeleidt blijkt dat, met deze adviesaanvraag, de Commissie Sociale aangelegenheden van de Senaat niet alleen het standpunt wenst te kennen van de Commissie aangaande het wetsvoorstel tot regeling van het toezicht op werknemers door middel van een monitoringsysteem verbonden met het GPS-navigatiesysteem van dienstwagens, overeenkomstig de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens, doch bij uitbreiding ook de visie wil horen van de Commissie aangaande de impact van nieuwe technologieën (GSM, email,...) op de persoonlijke levenssfeer (zie hierna punt 4 onder C.).

2. Tevens wenst de Commissie Sociale aangelegenheden te weten of het de voorkeur verdient deze vraagstukken te reguleren door een specifieke wet, dan wel door een aanpassing van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (zie hierna punt 5 onder C.).

B. VOORWERP VAN DE AANVRAAG

3. Het wetsvoorstel tot regeling van het toezicht op werknemers door middel van een monitoringsysteem verbonden met het GPS-navigatiesysteem van dienstwagens, overeenkomstig de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens, voorafgegaan door een Toelichting, bevat 4 artikelen:

-Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet (artikel 1).

-De bepalingen van deze wet zijn van toepassing op de privé-sector, de autonome overheidsbedrijven en de overheidssector (artikel 2).

-De bewaking door middel van een monitoringsysteem gekoppeld aan een GPS-navigatiesysteem in een dienstwagen die door werknemers wordt gebruikt, is alleen toegestaan na akkoord van de paritaire comités ad hoc, het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten of van de organen bevoegd krachtens het stelsel van de collectieve arbeidsbetrekkingen (artikel 3).

-Overtreding van deze wet wordt bestraft overeenkomstig de strafbepalingen van Hoofdstuk VIII van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens (artikel 4).

C. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

I. Algemeen

4. Wat betreft punt 1 van de inleiding onder A, is de Commissie van oordeel dat het niet haalbaar is één groot advies uit te brengen over de impact van nieuwe technologieën (GSM, email,...) op de persoonlijke levenssfeer, omdat de vraagstelling haar daartoe te uitgebreid lijkt. De Commissie benadrukt wel dat zij zich al verscheidene malen heeft uitgesproken over het gebruik van bepaalde nieuwe technologieën in welafgelijnde sectoren en dat zij, uiteraard, ter beschikking staat om dit ook in de toekomst verder te doen. Dienaangaande kan worden gewezen op het advies 34/2000 van 22 november 2000 uit eigen initiatief betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het kader van de elektronische handel, het advies 10/2000 van 3 april 2000 uit eigen

beweging betreffende het toezicht door de werkgever op het gebruik van het informaticasysteem op de werkplaats, het advies 39/2001 van 8 oktober 2001 uit eigen beweging betreffende het voorstel van wet 2-891/1 van 29 augustus 2001 betreffende het reglementeren van het gebruik van telecommunicatiemiddelen op de werkplaats, het advies 07/2003 van 27 februari 2003 inzake het gebruik van elektronische communicatiemiddelen voor verkiezingspropagandadoeleinden,... . De omstandigheid dat de Commissie zich, zoals uit de opsomming blijkt, al heeft uitgesproken, zonder daartoe officieel te zijn gevat, wijst er in elk geval op dat de Commissie waakzaam is en blijft over de impact van nieuwe technologieën op de persoonlijke levenssfeer.

5. Wat betreft punt 2 van de inleiding onder A, is de Commissie, net zoals de Raad van State¹, van oordeel dat de wet van 8 december 1992 op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij het verwerken van gegevens omtrent een natuurlijke persoon een algemene draagwijdte heeft en, als een koepelwet, beginselen formuleert welke van toepassing zijn op alle bestanden van persoonsgegevens in de zin van die wet.

6. Het zou om die reden niet raadzaam zijn om deze algemene wet, die de onderbouw uitmaakt van alle manuele of geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens, te gaan wijzigen om daarin specifieke gegevensverwerkingen te gaan reguleren. Daarentegen belet niets dat de wetgever of zelfs de Koning (zie artikel 44 van de wet van 8 december 1992), nadere regels uitvaardigt voor de toepassing van de bepalingen van de wet van 8 december 1992, teneinde rekening te houden met de specificiteit van een aantal sectoren, voor zover de aanvullende regeling daarbij niet van de algemene wet afwijkt.

II. Het wetsvoorstel

7. In de Toelichting, welke het wetsvoorstel voorafgaat, wordt er verwezen naar een 'advies', welke de Commissie reeds zou hebben gegeven in de aangelegenheid die voorligt. Het betreft echter geen advies in de zin van artikel 29 van de wet van 8 december 1992, maar inlichtingen die per brief werden overgemaakt ter gelegenheid van verzoeken tot informatie uitgaande van werknemers of werkgevers. Niettemin zijn de daarin gemaakte overwegingen, die te maken hebben met twee basisbeginselen uit de wet van 8 december 1992, te weten de finaliteits- en proportionaliteitsregel (artikel 4 van de wet van 8 december 1992), relevant en zullen zij worden aangehouden in het huidige advies (zie verder).

8. Luidens de Toelichting strekt het wetsvoorstel ertoe de grondslagen vast te leggen voor een adequate toepassing in de publieke en private sector van monitoringsystemen die deel uitmaken van in dienstwagens gemonteerde GPS-navigatiesystemen. Volgens artikel 3 van het wetsvoorstel is de bewaking door middel van een monitoringsysteem gekoppeld aan een GPS-navigatiesysteem in een dienstwagen die door werknemers wordt gebruikt, alleen toegestaan na akkoord van de paritaire comités ad hoc, het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten of van de organen bevoegd krachtens het stelsel van de collectieve arbeidsbetrekkingen.

9. Door monitoringsystemen die deel uitmaken van in dienstwagens gemonteerde GPS-navigatiesystemen, verwerkt de werkgever niet alleen persoonsgegevens betreffende zijn werknemers in de zin van de wet van 8 december 1992, maar kan tevens aangenomen worden dat hij, zodoende, met opzet kennis neemt van lokalisatiegegevens die betrekking hebben op zijn werknemers in de zin van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

10. Het akkoord tussen de sociale partners zou, om die reden, minstens moeten slaan op de volgende punten.

¹ Advies van 19 juli 1994 van de Raad van State, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, over een ontwerp van koninklijk besluit tot organisatie van de mededeling van sociale gegevens van persoonlijke aard tussen instellingen van sociale zekerheid.

Finaliteit (artikel 4 wet van 8 december 1992)

11. Iedere verwerking van persoonsgegevens, zoals een systeem dat mogelijk maakt de personeelsleden precies te lokaliseren, moet beantwoorden aan welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden, die de installatie en het gebruik ervan rechtvaardigen.

12. Het akkoord tussen de sociale partners zou uitdrukkelijk moeten bepalen met welk doeleinde de bewaking gebeurt.

-In functie van de veiligheid van de werknemer? Bewakingsagenten bijvoorbeeld die, omwille van hun eigen veiligheid, bij de uitvoering van hun taken, in verbinding (moeten) staan met een oproepcentrale van een bewakingsonderneming of van de interne bewakingsdienst van de plaats waar zij werkzaam zijn.

-In functie van de bescherming van de dienstwagen ten einde bijvoorbeeld interventieondersteunende informatie te kunnen verstrekken aan de politie- en hulpdiensten, bij diefstal van het voertuig?

-Om in te spelen op welomschreven professionele behoeften aangaande transport en logistiek (wagencoverage)?

-Om controle te kunnen uitoefenen op de arbeid van de werknemer?

13. Luidens de Toelichting, welke het wetsvoorstel voorafgaat, zou het (enkel) gaan om toezicht op het personeel, dus ter controle van het professioneel gebruik van de dienstwagen en de behoorlijke uitvoering van het arbeidsregime.

14. Het zou ongetwijfeld nuttig zijn dat de beoogde finaliteit(en) uitdrukkelijk wordt (worden) opgenomen in het akkoord zelf, zulks overeenkomstig het bepaalde in artikel 4 van de wet van 8 december 1992.

Toelaatbaarheid (artikel 5 wet van 8 december 1992)

15. Persoonsgegevens mogen alleen verwerkt worden in een aantal limitatief bepaalde gevallen, waaronder onder andere de toestemming ressorteert van de betrokkene, in casu de werknemer.

16. Luidens het wetsvoorstel zou bedoelde verwerking van persoonsgegevens enkel nog kunnen na akkoord van de paritaire comités ad hoc, het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten of van de organen bevoegd krachtens het stelsel van de collectieve arbeidsbetrekkingen, met andere woorden, mits instemming van de vakbonden.

17. Het moet duidelijk zijn dat de vereiste van de instemming van de vakbonden, zoals voorzien in het wetsvoorstel, verder gaat dan wat het wettelijk instrumentarium heden vereist indien de werkgever overgaat tot elektronisch toezicht op zijn werknemers. Zo hebben de bepalingen van de Aanbeveling R(89)2 van de Raad van Europa, de Gedragscode van de Internationale Arbeidsorganisatie inzake de bescherming van persoonsgegevens van werknemers van 1996 (internationaal vlak) en de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, de wet tot instelling van de arbeidsreglementen van 8 april 1965, de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9 van 9 maart 1972 houdende ordening van de in de Nationale Arbeidsraad gesloten nationale akkoorden en collectieve arbeidsovereenkomsten betreffende de ondernemingsraden, algemeen verbindend verklaard bij Koninklijk besluit van 12 september 1972 en de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 39 van 13 december 1983 betreffende de voorlichting en het overleg inzake de sociale gevolgen van de invoering van nieuwe technologieën, algemeen verbindend verklaard bij Koninklijk besluit van 25 januari 1984 (nationaal vlak), enkel betrekking op procedures van voorlichting en overleg tussen werkgever en werknemers (vertegenwoordiging) en

kunnen dus slechts aangemerkt worden als invullingen van de verplichting onder artikel 9 van de wet van 8 december 1992.

18. Hoewel de instemming van de vakbonden in casu dus zeker een stap vooruit betekent, kan deze toch moeilijk doorgaan als een toestemming van de betrokkenen. Een overeenkomst tussen de werkgever en de werknemersvertegenwoordiging over de bedoelde verwerking zal weliswaar bijdragen tot de transparantie van de verwerking, tot een beter evenwicht tussen de rechten van de werknemers en de werkgever en tot de vrije aard van de instemming van de individuele werknemer², maar mag de toestemming van deze laatste niet alsdusdanig vervangen. Met andere woorden, de instemming van de vakbonden in de aangelegenheid die voorligt is een noodzakelijke, maar geen voldoende rechtsgrondslag voor de bedoelde verwerking. Daartoe is vereist dat de instemming van de vakbonden wordt verrijkt met de individuele toestemming van de werknemers.

19. Dergelijke bijkomende individuele instemming van de werknemers lijkt de Commissie noodzakelijk, ook in het licht van de wetsbepalingen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie. Dienaangaande kan worden verwezen naar de Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) en de omzettingwet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (zie artikel 123 van de wet van 13 juni 2005).

20. Tot slot weze opgemerkt dat in verband met de bestraffing (artikel 4 van het wetsvoorstel), deze bepaling te algemeen is, nu voor de bestraffing wordt verwezen naar het hoofdstuk VIII van de wet van 8 december 1992 en in dit hoofdstuk verschillende bestraffingen worden vermeld al naargelang het misdrijf in kwestie. Er zijn echter drie verschillende geldboeten (200-2000 euro; 100-20.000 euro; 100-10.000 euro) waardoor de rechter, door de bedoelde algemene verwijzing, niet kan weten welke straf nu kan of moet opgelegd worden; daarnaast is er nog de mogelijkheid voorzien van publicatie van het vonnis, verbeurdverklaring, beroepsverbod en een herhalingsmechanisme voor bepaalde bestraffingen. Het komt er dus inzake de strafsancities op aan op een specifieke wijze te verwijzen naar de bepalingen van artikel 39 van de wet van 8 december 1992, eventueel die van artikel 40 of 41 §1 van de wet van 8 december 1992, welke de auteur van het voorstel van toepassing zou willen zien.

Proportionaliteit (artikel 4 wet van 8 december 1992)

21. Dit principe houdt in dat uitgaande van de doeleinden, de verwerking op zich, evenals de verwerkte gegevens, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig mogen zijn. De proportionaliteit kan evenwel slechts getoetst worden, uitgaande van de doeleinden, zodat deze eerst duidelijk dienen omschreven te worden, waarop daarna de verwerking op zich, evenals ieder verwerkt gegeven, op zijn proportionaliteit kan getoetst worden.

22. Indien we van de veronderstelling uitgaan dat het systeem geïnstalleerd is met de bedoeling de uitvoering van de taken toevertrouwd aan de werknemers te controleren, dan zou dit een gerichte controle moeten zijn en gerechtvaardigd door aanwijzingen die misbruik door bepaalde werknemers doen vermoeden.

² Artikel 1 § 8 wet van 8 december 1992: onder toestemming van de betrokkene, wordt elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting verstaan, waarmee de betrokkene of zijn wettelijke vertegenwoordiger aanvaardt dat persoonsgegevens betreffende de betrokkene worden verwerkt. In de relatie tussen werknemer en werkgever, gekenmerkt door ondergeschiktheid, moeten daarom steeds additionele garanties worden genomen om het vrije karakter van de toestemming te waarborgen.

23. Naast de gevallen van misbruik, is de controle door de werkgever middels dergelijk systeem eveneens toegelaten indien deze geschiedt in het belang van de veiligheid van de werknemer.

24. Een permanente controle waarbij er middels een lokalisatiesysteem een systematische lezing van de geregistreerde gegevens plaatsvindt, moet in principe³ als overmatig worden beschouwd.

25. Er zijn niettemin bepaalde hypothesen waarbij een regelmatigere controle gerechtvaardigd zou kunnen zijn indien deze rechtstreeks verband houdt met de aard van de te vervullen taken door de werknemer, en meer bepaald om het beheer van de verplaatsingen van de professionele voertuigen (verkopers, technici te velde) te optimaliseren. In deze veronderstelling zou er kunnen worden overwogen om gedurende de ganse werkdag controles uit te voeren, zonder dat de voertuigen evenwel continu gevolgd worden. In gevallen waar mogelijk, zou de optimale oplossing erin kunnen bestaan dat de werknemer naargelang de behoeften van zijn lokalisatie het systeem gericht kan activeren en desactiveren (bijvoorbeeld, bij aankomst en vertrek van elke plaats waar hij naar toe moet). Het systeem zou in ieder geval moeten kunnen gedesactiveerd worden wanneer het voertuig buiten de werkuren wordt gebruikt.

Transparantie en kennisgeving (artikel 9 wet van 8 december 1992)

26. Het transparantiebeginsel kan worden vertaald door het voorzien in een uitgebreide kennisgeving ten behoeve van de personen wier gegevens verwerkt worden, in het bijzonder wie onderworpen is aan controle, in welke mate er controle is, de aard van de misbruiken die aanleiding kunnen geven tot controle, de duur van de controles, de procedure die zal worden gevolgd na controle.

Andere vereisten van de wet van 8 december 1992

27. De werkgever die overgaat tot de installatie en het gebruik van een dergelijk toezichtssysteem moet daarnaast oog hebben voor een hele reeks andere maatregelen die voortvloeien uit de algemene wet van 8 december 1992 en in het bijzonder de aangifte van de verwerking verrichten, de veiligheid en vertrouwelijkheid van de verwerking waarborgen, de rechten van de betrokkenen inzake toegang tot en desgevallend verbetering van hun persoonsgegevens honoreren.

OM DEZE REDENEN,

Brengt de Commissie een gunstig advies uit, mits het akkoord tussen de sociale partners, waarvan sprake in het wetsvoorstel, inzonderheid de finaliteits-, proportionaliteits- en transparantiebeginselen van de wet van 8 december 1992 uitwerkt ten aanzien van de installatie en het gebruik van het bedoelde monitoringsysteem.

De administrateur,

De voorzitter,

(get.) Jo BARET

(get.) Michel PARISSÉ

³ Uit veiligheidsoverwegingen zou zulks toch overwogen kunnen worden in een specifieke context, zoals bijvoorbeeld een nucleair transport of een geldtransport.