

ADVIES NR. 2.399

Zitting van dinsdag 19 december 2023

Voorontwerp van wet tot regeling van de private opsporing

3.479

ADVIES NR. 2.399

Voorontwerp van wet tot regeling van de private opsporing

Bij brief van 19 juli 2023 heeft mevrouw A. Verlinden, minister van Binnenlandse Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een voorontwerp van wet tot regeling van de private opsporing.

De uitoefening van private opsporingsactiviteiten wordt momenteel geregeld door de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privédetective. Het voorontwerp van wet heeft als doel deze wet te vervangen en herziet de geldende regels inzake private opsporingsactiviteiten in België.

De bespreking van dit dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 19 december 2023 het volgende unanieme advies uitgebracht.

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 19 juli 2023 heeft mevrouw A. Verlinden, minister van Binnenlandse Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een voorontwerp van wet tot regeling van de private opsporing.

De uitoefening van private opsporingsactiviteiten wordt momenteel geregeld door de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privédetective. Het voorontwerp van wet heeft als doel deze wet te vervangen en herzielt de geldende regels inzake private opsporingsactiviteiten in België.

De memorie van toelichting van het voorontwerp van wet verduidelijkt dat deze herziening noodzakelijk is om het wettelijk kader aan te passen aan de huidige tijdsgeest, rekening houdend met het gebruik van moderne, technologische middelen en methodes, de plaats en rol van private opsporing in het globale veiligheidsgebeuren en de actuele beginselen en rechtsprincipes inzake bescherming van de privacy en de individuele grondrechten in een democratische rechtsstaat.

Met het oog op het advies van de Raad, vestigt de minister in de adviesaanvraag de aandacht op enkele bepalingen van het voorontwerp van wet die betrekking hebben op de bescherming van de werknemer en de rechten en plichten van de werkgever.

Als eerste punt wordt benadrukt dat het niet-structureel speurwerk naar werknemers niet onder de wet valt. Een werkgever heeft – behoudens een aantal uitzonderingen – geen specifieke of structurele opdracht om zijn werknemers te onderzoeken. In de adviesaanvraag is opgenomen dat het nagaan van gegevens bij de vaststelling van een diefstal of de verificatie van arbeidstijden zonder dat dit verbonden is aan een interne dienst voor private opsporing binnen de onderneming, buiten het toepassingsgebied valt van de nieuwe wet zoals het geval is onder de huidige wet van 19 juli 1991.

In geval een onderneming evenwel beslist om structureel speurwerk naar eigen werknemers op te zetten en dus onder het toepassingsgebied van de wet valt, wordt in artikel 45 van het voorontwerp van wet voorzien in een uitzondering op de vergunningsplicht die geldt voor ondernemingen en diensten voor private opsporing en hun speurders. In de adviesaanvraag wordt gesteld dat ook in het kader van deze uitzondering de bescherming van de werknemer wordt gegarandeerd, onder meer met betrekking tot de gehanteerde methodes en procedures (zoals observatie, interview).

Als tweede punt wordt benadrukt dat speurwerk in uitvoering van een wettelijke verplichting wordt uitgesloten van het toepassingsgebied van de wet. De onderliggende reden is dat dit speurwerk niet tot doel heeft een eigen belang te vrijwaren in het kader van een conflict of een mogelijk conflict ten behoeve van de werkgever, maar wel een wettelijk verplichte opdracht betreft. In de adviesaanvraag wordt verwezen naar de regelgeving inzake de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk en de verplichtingen inzake de klokkenluidersregelgeving.

In de adviesaanvraag wordt opgemerkt dat de bepalingen inzake private opsporing de toepassing van de vigerende regels inzake sociaalrechtelijke of arbeidsrechtelijke aangelegenheden niet verhinderen of een negatieve invloed hebben op het werkgeversgezag.

Zo bepaalt artikel 68 van het voorontwerp van wet dat, indien de betrokkene een werknemer is van de opdrachtgever, de opdrachthouder een opdracht van private opsporing slechts mag aanvaarden indien de toelating om een private opsporing uit te voeren en de modaliteiten van private onderzoeken op de werkvloer, uitdrukkelijk en transparant voorzien zijn.

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat private opsporingen in opdracht van werkgevers naar feiten of gedragingen van werknemers slechts kunnen plaatsvinden indien hierover deugdelijke voorafgaande afspraken zijn gemaakt, bij voorkeur in een transparant afdwingbaar kader bepaald na overleg met de sociale partners. Er dient gestreefd te worden naar de grootst mogelijke transparantie naar de betrokkene toe met betrekking tot de activiteiten van private opsporing die al dan niet op de werkvloer mogen plaatsvinden en de modaliteiten die daarbij gerespecteerd dienen te worden.

In de adviesaanvraag wordt ook gewezen op artikel 183 van het voorontwerp van wet waarin wordt voorzien in een overgangstermijn van 2 jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van de wet om zich in regel te stellen met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 68.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft het ter advies voorgelegde voorontwerp van wet zorgvuldig besproken en specifiek aandacht besteed aan de punten die in de adviesaanvraag zijn aandacht vasthielden. Hij heeft tijdens zijn werkzaamheden kunnen rekenen op de waardevolle medewerking van de Directie Private Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken Algemene Directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen, die hij daarvoor bedankt.

Naar aanleiding daarvan wenst hij een aantal opmerkingen te formuleren over de volgende punten. Dit advies is één en ondeelbaar.

A. Toepassingsgebied van het voorontwerp van wet

1. Werkgeversgezag

In artikel 3 van het voorontwerp van wet worden de activiteiten die voldoen aan de volgende cumulatieve voorwaarden beschouwd als activiteiten van private opsporing:

" (...)

- de activiteit omvat het verzamelen van inlichtingen verkregen door de verwerking van informatie over natuurlijke of rechtspersonen of aangaande de toedracht van de door hen begane feiten;
- de activiteit heeft als doelstelling de verzamelde inlichtingen te verschaffen aan de opdrachtgever om diens belangen in het kader van een conflict of een mogelijk conflict te vrijwaren."

De Raad is de mening toegedaan dat die definitie in zeer brede termen is geformuleerd. Hierdoor kunnen deze potentieel verschillende activiteiten van toezicht met betrekking tot de arbeidsrelatie op de werkvloer omvatten terwijl deze in de realiteit slechts een uitoefening zijn van het werkgeversgezag ten opzichte van de werknemers in de onderneming.

Dit werkgeversgezag vormt een essentieel element van iedere arbeidsovereenkomst en maakt dus geen private opsporing uit. Bijgevolg moeten deze daden van toezicht in het kader van het werkgeversgezag uitdrukkelijk van het toepassingsgebied van de Wet Private Opsporing worden uitgesloten en expliciet opgenomen worden in de uitzonderingen in artikel 4 van het voorontwerp van wet.

Zoals deze uitzonderingen nu zijn opgesteld, geven deze niet de hiervoor noodzakelijke duidelijkheid. Artikel 4, 10°, a) bepaalt dat activiteiten uitgeoefend in het kader van wettelijke verplichtingen geen activiteiten van private opsporing uitmaken. Het is echter zo in de realiteit dat niet elke activiteit van toezicht door de werkgever een rechtsreeks gevolg is van een wettelijke verplichting.

In de adviesaanvraag staat bovendien zeer duidelijk vermeld dat een werkgever geen specifieke of structurele missie heeft om zijn werknemers te onderzoeken en dat het voorontwerp van wet daarom geen impact heeft op het werkgeversgezag. Dit principe werd evenwel niet als dusdanig opgenomen in het voorontwerp van wet. Om arbeidsorganisatorische redenen en redenen van duidelijkheid en rechtszekerheid, vraagt de Raad dan ook dit principe expliciet op te nemen in het voorontwerp van wet om te vergaande gevolgen in de praktijk te vermijden. Bovenstaande zou potentieel immers een enorme impact hebben op de arbeidsorganisatie en een stijging van administratieve lasten voor de ondernemingen veroorzaken.

2. Op structurele wijze

Het voorontwerp van wet stelt dat enkel activiteiten die op structurele wijze worden uitgeoefend, onder het toepassingsgebied vallen.

De structurele aard van de activiteiten van toezicht is evenwel niet altijd eenvoudig vast te stellen. De controle op arbeidsduur kan bijvoorbeeld structureel zijn, terwijl duidelijk blijkt uit de uitleg van de adviesaanvraag van de minister dat dit geen activiteit van private opsporing is. Op basis van de huidige bewoording van het voorontwerp van wet zou dit wel als een activiteit van private opsporing kunnen worden beschouwd.

De Raad vraagt dan ook dat dit verduidelijkt wordt in de wet en dat de voorbeelden, die de minister in de adviesaanvraag geeft van wat niet onder het toepassingsgebied van de wet valt, maar die op basis van de tekst van de wet zelf hier wel onder dreigen te vallen, mee opgenomen worden in de wet, minstens in de memorie van toelichting bij de wet. De adviesaanvraag zelf heeft immers geen enkele bindende waarde.

B. Afdoend, bestaand wettelijk kader ter bescherming van werknemers

Een heel aantal wettelijke bepalingen, zowel op Europees als op nationaal niveau, voorzien in afdoende beschermingsregels voor werknemers in het geval van een controle/onderzoek naar feiten of gedragingen met betrekking tot verplichtingen in het kader van de uitvoering van zijn arbeidsovereenkomst.

Het principe van het recht op eerbiediging van het privéleven werd ingeschreven in artikel 22 van de Belgische grondwet, in artikel 8 van het EVRM evenals in de GDPR. Deze principes werden verder uitgewerkt in een aantal cao's van de Nationale Arbeidsraad, die integraal van toepassing zijn en blijven. Het gaat meer in het bijzonder over: cao nr. 68 van 16 juni 1998 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers ten opzichte van de camerabewaking op de arbeidsplaats, cao nr. 81 van 26 april 2002 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers ten opzichte van de controle op de elektronische onlinecommunicatiegegevens, en cao nr. 89 van 30 januari 2007 betreffende de diefstalpreventie en de uitgangscontroles van werknemers bij het verlaten van de onderneming of de werkplaats.

De Raad vindt hier dat het zinvol zou zijn om er in de memorie van toelichting bij de wet aan te herinneren dat de structureel georganiseerde activiteiten van toezicht die gericht zijn op de werknemers en dus onder het toepassingsgebied van de (toekomstige) wet vallen, eveneens met naleving van dat wettelijke kader (en met name de voornoemde cao's), verricht moeten worden.

C. Eenmalige meldingsplicht

Krachtens artikel 9, 1^{ste} en 2^{de} lid moet voor de uitoefening van activiteiten van private opsporing vooraf een vergunning verkregen worden van de minister van Binnenlandse Zaken. Bovendien moeten de personen die die activiteiten verrichten, volgens artikel 45, 1^{ste} lid, eveneens houder zijn van een door diezelfde minister van Binnenlandse Zaken afgeleverde identificatiekaart.

In artikel 45 (4^{de} en 5^{de} lid) is echter voorzien in een afwijking van die twee verplichtingen voor de leden van een personeelsdienst die ten behoeve van hun eigen werkgever, activiteiten van private opsporing uitvoeren binnen het kader van een incidentenonderzoek ten laste van de werknemers van die werkgever.

Die personen kunnen hun activiteiten van opsporing uitvoeren conform de bepalingen van de wet zonder te moeten beschikken over een identificatiekaart of deel te moeten uitmaken van een vergunde dienst of onderneming.

De Raad heeft begrip voor de bedoeling van die afwijking, namelijk de administratieve lasten beperken van ondernemingen die over een interne dienst voor private opsporing beschikken. Tegelijkertijd acht hij het, ter wille van de controle op de toepassing van de (nieuwe) wet, die in al die overige bepalingen van toepassing blijft, ook noodzakelijk dat bedrijven waarbinnen structureel private onderzoeksactiviteiten gericht op werknemers worden georganiseerd, geïdentificeerd kunnen worden.

Teneinde terzelfder tijd de wet te kunnen controleren en de administratieve lasten voor de betrokken ondernemingen te beperken, vraagt de Raad dat de afwijking voorzien in artikel 45, 4^{de} en 5^{de} lid, van het voorontwerp van wet gepaard zou gaan met een bepaling waarin wordt gesteld dat ondernemingen die structureel activiteiten van private opsporing bij hun werknemers verrichten via een interne dienst, verplicht zijn om alvorens de beoogde activiteiten aan te vatten eenmalig vooraf melding te doen bij de bevoegde diensten van de FOD Binnenlandse Zaken.

D. Activiteiten van private opsporing die op werknemers gericht zijn (artikel 68)

In artikel 68 van het voorontwerp van wet wordt bepaald dat indien de persoon die het voorwerp is van private opsporingsactiviteiten een werknemer is van de opdrachtgever, "de opdrachthouder een opdracht van private opsporing slechts mag aanvaarden indien de toelating om een private opsporing uit te voeren en de modaliteiten van private onderzoeken op de werkvloer, uitdrukkelijk en transparant voorzien zijn."

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent het volgende bepaald: "Private opsporingsactiviteiten in opdracht van werkgevers naar feiten of gedragingen van werknemers kunnen slechts plaatsvinden indien hierover deugdelijke voorafgaande afspraken zijn gemaakt, bij voorkeur in een transparant afdwingbaar kader bepaald na overleg met de sociale partners. Er dient gestreefd te worden naar de grootst mogelijke transparantie naar de betrokkene toe met betrekking tot de activiteiten van private opsporing die al dan niet op de werkvloer mogen plaatsvinden en de modaliteiten die daarbij gerespecteerd dienen te worden."

Verder wordt in artikel 183 voorzien in een termijn van twee jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van de wet om zich in regel te stellen met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 68.

Volgens de Raad moet artikel 68 geherformuleerd worden om duidelijk te stellen op welke manier de regels voor op werknemers gerichte private onderzoeken concreet uitdrukkelijk en transparant bepaald kunnen worden.

Hij is in dit verband van mening dat de vereiste transparantie in artikel 68 van het voorontwerp van wet het best gewaarborgd kan worden door dat artikel te herformuleren, namelijk een informatie- en raadplegingsprocedure in het kader van de sociale dialoog op ondernemingsniveau die éénmalig plaatsvindt op het ogenblik dat de onderneming de intentie heeft om activiteiten van private opsporing uit te voeren of te laten uitvoeren ten aanzien van haar werknemers.

Bij die informatie- en raadplegingsprocedure moeten de overlegorganen op ondernemingsniveau worden betrokken volgens het traditionele trapsgewijze systeem: de ondernemingsraad, bij ontstentenis ervan, de vakbondsdelegatie en bij ontstentenis ervan, rechtstreeks de werknemers.
