

ADVIES Nr 39 / 1997 van 10 december 1997

O. Ref. : 10 / A / 1997 / 001

BETREFT : Overeenstemming van het versturen van publicitaire folders aan het privé-adres van rijkswachters door een vakbond waarbij ze niet zijn aangesloten, met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van 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 20 december 1996 van de Minister van Binnenlandse Zaken, door de Commissie ontvangen op 24 december 1996;

Gelet op de klacht van X, gericht aan de Commissie op 25 december 1996, met betrekking tot hetzelfde voorwerp;

Gelet op het verslag van de Voorzitter,

Brengt op 10 december 1997, het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG :

1. De adviesaanvraag, aan de Commissie voorgelegd door de Minister van Binnenlandse Zaken, heeft betrekking op de verenigbaarheid van het versturen van publicitaire folders door een vakbond van de rijkswacht aan het privé-adres van rijkswachters die geen lid zijn van die vakbond, met de wetgeving inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

2. De Minister wendde zich tot de Commissie naar aanleiding van een klacht die bij hem werd ingediend door het Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachtspersoneel (S.V.R. - S.P.G.). Het S.V.R. wendde zich eveneens rechtstreeks tot de Commissie om haar dezelfde feiten voor te leggen (brief van 19 november 1996). Het S.V.R. trad op als woordvoerder van sommige van zijn leden, die zich erover beklagden dat ze op hun privé-adres een brochure van het Nationaal Syndicaat van het Rijkswachtspersoneel (N.S.R.P. - S.N.P.Gd.) ontvingen die hun op naam werd toegestuurd. Deze leden beweren nooit op de hoogte te zijn gebracht van het feit dat hun naam werd opgenomen in een of ander bestand van het N.S.R.P., waarvan ze beweren geen uitstaans mee te hebben.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG - IN FEITE

3. In eerste instantie dient bepaald te worden wat in casu de oorsprong was van de gegevens die het N.S.R.P. in staat hebben gesteld publicitaire folders op naam te versturen aan het privé-adres van rijkswachters die geen lid zijn.

Vervolgens dient er nagegaan te worden of deze verzendingen verricht zijn op basis van een verwerking in de zin van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna, de wet van 1992).

a) Het onderzoek naar de oorsprong van de betwiste gegevens

4. De Commissie heeft het N.S.R.P. ondervraagd over het bestaan van een lijst van gegevens op naam van al de leden van de Rijkswacht, en bijgevolg van een verzameling van die gegevens bij personen die geen lid zijn van die vakbond, die aan de basis zou liggen van de publicitaire verzending in kwestie (stukken 3, 5 en 14 van het dossier IP/96/646 van de Commissie).

4.1. Bij brief van 3 februari 1997 antwoordt het N.S.R.P. aan de Commissie : " *het N.S.R.P. heeft de adressen van betrokken rijkswachters, en dus niet enkel de leden van het S.R.V., bekomen door zijn eigen afgevaardigden in elke brigade van de rijkswacht.*" Het N.S.R.P. verklaart eveneens : " *de aanschrijving van de rijkswachters, leden en niet-leden van onze vereniging, gebeurde met als bedoeling onze vereniging en haar doelstellingen alsmede de aangeboden voordelen te laten kennen.*" (zie stuk 4 van het dossier IP/96/646).

Bij brief van 5 maart 1997, wenst het N.S.R.P. zijn standpunt te bevestigen door er het volgende aan toe te voegen : " *er werd geen gebruik gemaakt van een adressenlijst of bestand maar enkel van gegevens welke ons werden overgemaakt door onze plaatselijke vertegenwoordigers. Er bestaat geen enkele lijst dus is er ook geen finaliteit.*" (zie stuk 7 van het dossier IP/96/646).

4.2. Tijdens het bezoek van de Commissie, op 2 juni 1997, aan de zetel van het N.S.R.P., verklaart de voorzitter van deze vakbond dat zij sinds ongeveer vijf jaar beschikken over een periode om, net als de overige vakbonden, aan de leerlingen van de Rijkswachtschool hun vakbond, de aangeboden voordelen, de diensten die men verleent, voor te stellen. In de loop van dit tijdschema stellen ze de geïnteresseerde leerlingen voor een formulier in te vullen waarop de volledige personalia (naam, voornamen, privé-adres, registratienummer, geboortedatum, ...) dienen vermeld te worden, teneinde hun meer gedetailleerde informatie toe te zenden. In dit formulier worden de vermeldingen genoemd die vereist zijn door de artikelen 4 en 9 van de wet van 1992. Volgens het N.S.R.P. zijn het de personalia vermeld op de formulieren die zouden gebruikt geweest zijn om de betwiste briefwisseling te verzenden (PV van het bezoek, stuk 14 van het dossier IP/96/646, en de bijgevoegde documenten).

Na onderzoek van die vragenlijst door de Commissie blijkt dat de bewuste formulieren in werkelijkheid gelden als toetredingsverklaringen. Door deze in te vullen, wordt de leerling-rijkswachter lid van de vakbond (PV van het bezoek, stuk 14 van het dossier IP/96/646, en de bijgevoegde documenten). De betwiste publicitaire verzending op naam betrof evenwel slechts niet-leden van het N.S.R.P. Derhalve lijkt het antwoord van het N.S.R.P. niet adequaat.

4.3. Tijdens hetzelfde bezoek stelt de Commissie vast dat het N.S.R.P. periodiek het "Personeelsbulletin" ontvangt. Dit Bulletin bevat de aankomsten, de benoeringen, de overplaatsingen, de bevorderingen, de disciplinaire maatregelen, de uitkeringen, de sterfgevallen, ... van leden van het rijkswachtpersoneel, met verwijzing naar hun rang en registratienummer. Hierdoor blijft het N.S.R.P., zoals alle andere vakbonden die het eveneens ontvangen, op de hoogte van de precieze situatie van elk personeelslid en kan het uitkeringen verzekeren jegens zijn leden en verschillende bijdragen innen naargelang de beroepsomstandigheden van elkeen. Het statuut van elke aangeslotene varieert naargelang zijn/haar betrekking van actief personeelslid, lid met vervoegd pensioen, ...(PV van het bezoek, stuk 14 van het dossier IP/96/646, en de bijgevoegde documenten).

Na de rijkswachtkommandant ondervraagd te hebben, stelt de Commissie vast dat er inderdaad is voorzien dat de vakbonden van de Rijkswacht dit Bulletin ontvangen. Het blijkt echter dat de identificatiegegevens van het betrokken personeelslid, alsook de vereiste voorwaarden voor de uitvoering van het doel van het bulletin erin vermeld worden. De privé-adressen van de betrokken personeelsleden daarentegen worden nooit vermeld in dit document (brief van de rijkswacht van 22 september 1997, stuk 22 van het dossier IP/96/646). Men kan dus niet staande houden dat de publicitaire verzending op naam naar privé-adressen van niet-leden gebeurde op basis van gegevens afkomstig van het Personeelsbulletin.

4.4. Nog steeds tijdens het bezoek van de Commissie aan de zetel van het N.S.R.P., op 2 juni 1997, erkent de voorzitter van die vakbond te beschikken over een lijst van het voltallige personeel van de Rijkswacht, die uitsluitend de privé-adressen vermeldt. Volgens hem heeft de Dienst van het Rijkswachtpersoneel hem deze lijst ongeveer drie jaar geleden bezorgd. Hij gebruikt deze lijst altijd. Na het aankruisen van de namen van de niet-leden, zendt hij een kopie naar zijn plaatselijke afgevaardigden, met de opdracht in de eenheden na te gaan of de adressen nog juist zijn en om later contact op te nemen met de personen uit de doelgroep, met het doel hen trachten te overtuigen zich lid te maken.

Uit een kopie van de eerste pagina van deze lijst die aan de Commissie werd bezorgd, blijkt dat een bepaalde datum op de lijst het mogelijk maakt te bepalen dat zij verzonden is geweest, en dat zij op 17/07/1995 up-to-date is.

Toen de Commissie de Rijkswachtcommandant ondervroeg over de mogelijkheid van de mededeling van een dergelijke lijst, antwoordde hij : "de lijsten van het rijkswachtpersoneel niet aan een externe instantie worden doorgegeven. Zij zijn uitsluitend voor intern gebruik. In de periode aangeduid in uw brief (te weten 17/07/1995) of in een andere periode, heeft de Rijkswacht bijgevolg geen enkele listing van haar personeel overgemaakt aan een syndicaat. Als dergelijke mededeling toch heeft plaatsgehad, is zij te wijten aan een initiatief van een persoon, dat noch door het algemeen gezag, noch door de algemene directie van het personeel die belast is met de uitgave van deze documenten werd goedgekeurd".

5. Conclusies.

Wat betreft de gegevens van de punten 4 tot 4.4. stelt de Commissie vast dat :

- de verzameling van persoonsgegevens door middel van een aanmeldingsformulier een niet-relevant element voor de zaak is ;
- de privé-adressen van de rijkswachters, gebruikt om de betwiste verzendingen uit te voeren, van een lijst komen die afkomstig is van de rijkswachtdiensten.

b) Het bestaan van een verwerking van nominatieve gegevens gehouden door het N.S.R.P.

6. Uit het voorgaande (punt a) vloeit voort dat het N.S.R.P. in bezit is gekomen van een lijst met privé-adressen van personeelsleden van de Rijkswacht, waaronder ook personen die geen lid zijn van die vakbond. Deze nominatieve gegevens beantwoorden duidelijk aan de definitie van persoonsgegevens in de zin van de wet.

Er is reden om het al dan niet bestaan van een verwerking na te gaan, teneinde bij het N.S.R.P. de naleving van de verplichtingen die de wet ten laste legt van de houder van het bestand, te evalueren. Hiertoe heeft de Commissie het N.S.R.P. ondervraagd.

6.1. In zijn antwoorden tracht deze vakbond aan te tonen dat de persoonsgegevens betreffende de personeelsleden van de rijkswacht niet het voorwerp uitmaken van een verwerking in de zin van de wet.

Bij brief van 3 februari 1997 beweert het : "*de gegevens werden niet geautomatiseerd en niet verzameld met als oogpunt het systematisch raadplegen ; ze worden bovendien niet automatisch of manueel geregistreerd, bewaard of gewijzigd en bevinden zich niet op geautomatiseerde dragers. Hij voegt er verder nog aan toe : "gezien deze folder en dus het aanschrijven van de rijkswachters enkel betrekking heeft op onze gewone activiteiten als VZW en enkel als doel hebben om in contact te treden met de betrokkenen worden de adressen niet langer bewaard dan de tijd nodig om de brochure te verzenden. "*

Dit, enigszins tegenstrijdige, laatste antwoord laat vermoeden dat er, zij het tijdelijk, een verwerking zou hebben plaatsgevonden.

6.2. Tijdens het bezoek van de Commissie aan de zetel van het N.S.R.P., op 2 juni 1997, was het niet mogelijk om louter op basis van feitelijke vaststellingen te bepalen of er al dan niet een verwerking bestaat van de gegevens over rijkswachters die geen lid zijn. Men merke in dat opzicht op dat, zelfs als de antwoorden van het N.S.R.P. soms duidelijk tegenstrijdig leken, dit nooit het bestaan van een dergelijke verwerking heeft erkend.

6.3. Rijkswachters die geen lid zijn van die vakbond hebben echter aan de Commissie een aantal publicitaire verzendingen overhandigd, uitgaande van het N.S.R.P.

Hieronder bevond zich een welbepaalde brochure van het N.S.R.P. die in tweeën was geplooid, omgeven door een wikkel en waarvan zich onder het etiket op de wikkel een ander etiket bevond. Het etiket wijst op een adreswijziging en volgens het S.V.R. zou dit het bewijs zijn dat het N.S.R.P. beschikt over een geautomatiseerde verwerking van de privé-adressen van de rijkswachters, die door rijkswachtdiensten regelmatig up to date gebracht wordt.

Uit de verificaties die de Commissie bij "De Post" uitvoerde, blijkt het volgende : *" betreffende artikelen worden aangebracht op de poststukken die op verzoek van de klant worden doorgezonden. Betreffende klant heeft ons inderdaad, via het formulier (...) gevraagd de correspondentie die toekomt op zijn oud adres door te sturen naar zijn nieuw adres gedurende de periode 29/10/96 tot 30/04/97 "* (stuk 21 van het dossier IP/96/646).

De elementen voorgelegd door het S.V.R. zijn dus niet bewijskrachtig wat het bestaan van een geautomatiseerde verwerking betreft.

6.4. Niettemin is de Commissie, op basis van de gegevens die in haar bezit zijn, van oordeel dat de betwiste persoonsgegevens het voorwerp uitmaken van een geautomatiseerde verwerking.

Onderzoek van de verzendingen die in het bezit zijn van de Commissie, in het bijzonder de afdruk van adressen op de wikkels, alsook de opname van adressen in gestandaardiseerde brieven, brengt immers duidelijk het bestaan van een geautomatiseerde beheersverwerking aan het licht van namen en adressen van personen aan wie de betrokken verzendingen gericht zijn (zie de bijgevoegde documenten in stukken 12 en 16 van dossier IP/96/646).

Uit de antwoorden verstrekt door het N.S.R.P.⁽¹⁾ stelt de Commissie vast dat "het bekend maken van het N.S.R.P. en haar objectieven, alsmede de aangeboden voordelen" de doelstelling van deze verwerking is.

7. Conclusie.

Ter afronding van het onderzoek van punt b, meent de Commissie dat het N.S.R.P. beschouwd moet worden als houder van een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, met als doeleinde "het N.S.R.P., zijn doelstellingen alsmede de aangeboden voordelen te laten kennen". De Commissie meent eveneens dat het op basis is van deze verwerking dat de publicitaire verzendingen geadresseerd aan de niet-leden, uitgevoerd zijn.

¹ Zie de reeds geciteerde onderdelen in punt 4.1. : *" Het aanschrijven van de rijkswachters, leden en niet-leden van onze vereniging, gebeurde met als bedoeling onze vereniging en haar doelstellingen alsmede de aangeboden voordelen te laten kennen "* (zie stuk 4 van het dossier IP/96/646).

III. ONDERZOEK VAN DE VRAAG - IN RECHTE

8. Wat de besluiten betreft waartoe de Commissie na afloop van het onderzoek van de feiten kon komen, is er reden om de naleving van de wet te onderzoeken in de desbetreffende situatie. De Commissie maakt in dit opzicht een onderscheid tussen enerzijds de Rijkswacht en anderzijds het N.S.R.P. Krachtens de wet moet de houder van het bestand immers een zeker aantal verplichtingen nakomen, o.a. deze bepaald in de artikelen 5, 9, 16 en 17.

a) Wat de Rijkswacht betreft

Inzake de naleving van artikel 16 van de wet van 1992

9. Als de mededeling van gegevens " te wijten is aan het initiatief van een persoon, dat noch door het algemeen gezag, noch door de algemene directie van het personeel die belast is met de uitgave van de documenten goedgekeurd werd" (antwoord van de rijkswacht, stuk 22 van het dossier IP/96/646), dan wijst dit op een ernstige leemte in de toepassing en/of in de doeltreffendheid van de maatregelen die de rijkswacht moet nemen krachtens artikel 16 van de wet. Dit artikel bepaalt immers in zijn 1 het volgende : " *de houder van het bestand moet :*

(...)

4° *ervoor zorgen dat de toegang tot de verwerking beperkt blijft tot de personen die uit hoofde van hun taak of voor de behoeften van de dienst rechtstreeks toegang hebben tot de geregistreerde informatie en dat voor die personen het wijzigen, het toevoegen, het uitwissen of het lezen van gegevens alsmede het tot stand brengen van onderlinge verbanden of onderlinge verbindingen onmogelijk is, indien zodanige bewerkingen niet voorgeschreven, niet toegestaan of verboden zijn;*

5° *ervoor zorgen dat de persoonsgegevens alleen kunnen worden meegedeeld aan de categorieën van personen die gerechtigd zijn toegang te hebben".*

9.1. De Commissie is van oordeel dat een overtreding van artikel 16 van de wet is vastgesteld bij de rijkswacht wat betreffende de oorsprong van de gegevens die gebruikt zijn door het N.S.R.P.

Deze overtreding vloeit voort uit het feit dat niet alle maatregelen werden getroffen die zijn voorgeschreven in 1, 4° en 5° van artikel 16 van de wet, waardoor de houder verplicht is ervoor te zorgen dat de gegevens enkel kunnen doorgegeven worden aan gerechtigde personen.

Inzake de naleving van artikel 5 van de wet van 1992

10. Artikel 5 van de wet bepaalt dat "*persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden. Zij dienen uitgaande van die doeleinden, toereikend, terzake dienend en niet overmatig te zijn*".

10.1. De overdracht van adressen naar een vakbond is wel degelijk een verwerking ; is het doeleinde ervan verenigbaar met dat van de aanvankelijke verwerking ? Men kan aannemen dat de vakbonden een reeks doelen nastreven die nauw verbonden zijn met de relatie tussen werkgever en werknemer (sociale activiteiten, bemiddelingsactiviteiten in geval van individuele conflicten, ...).

Wat deze zeer nauwe band betreft, kan men hier dus spreken van verenigbare finaliteit en deze gegevensoverdracht beoordelen als zijnde in overeenstemming met de wet.

Niettemin dringt de Commissie aan op de noodzaak van voorafgaande kennisgeving : de werknemers moeten op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheid tot overdracht van lijsten die hun privé-adres bevatten en er zich tegen kunnen verzetten. De Commissie stelt voor dat een schriftelijk bericht daaromtrent aan de werknemers bezorgd wordt tijdens zijn/haar verbintenis, waarin duidelijk vermeld staat dat hun privé-adres kan meegedeeld worden aan de vakbondsorganisaties. De werknemer moet de keuze hebben : deze latere verwerkingen aanvaarden of ze weigeren (door een hiervoor voorzien vakje aan te kruisen, bijvoorbeeld).

Het evenwicht tussen de belangen lijkt dus in dit geval verwezenlijkt : de Commissie is van oordeel dat een flink deel van de werknemers geïnteresseerd is in de informatie die de vakbonden hun meedelen en dat het belang van diegenen die deze informatie niet wensen te ontvangen, gewaarborgd wordt door de mogelijkheid zich te verzetten tegen de overdracht van hun persoonsgegevens.

11. Tot besluit van de punten 9 en 10 is het duidelijk dat, indien de overdracht van gegevens in casu foutief is (aangezien ze uitgevoerd is geweest door een niet-gemachtigd persoon), het algemene principe van de overdracht door de werkgever van privé-adressen van zijn personeel naar een vakbond, geen finaliteitsverdraaiing is.

b) Wat het N.S.R.P. betreft

Inzake de naleving van de artikelen 4, 16, en 17 van de wet van 1992

12. De Commissie is van mening dat het N.S.R.P. een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens heeft gestart betreffende rijkswachters die geen lid zijn van zijn vereniging. In het kader van het houden van deze verwerking meent de Commissie dat meerdere wetsovertredingen zijn vastgesteld bij het N.S.R.P.

12.1. Het bestaan van een geautomatiseerde verwerking voor publicitaire verzendingen, houdt voor de houder van het bestand het volgende in : *" wanneer een persoon voor het eerst in een bepaalde verwerking geregistreerd wordt, moet hem daarvan onverwijld kennis worden gegeven (...). In die kennisgeving worden de in artikel 4, 1, eerste lid, opgesomde gegevens vermeld " (artikel 9 van de wet van 1992).*

Op dit punt constateert de Commissie dat nergens uit kan worden vastgesteld dat de kennisgevingsplicht ten opzichte van de betrokken personen werd nagekomen. Sommige van deze personen beweren overigens nooit op de hoogte te zijn gebracht van het bestaan van deze verwerking.

12.2. Artikel 17, 5 legt de houder op dat elke geautomatiseerde verwerking bij de verwerking moet worden aangegeven. In zijn § 1, preciseert ditzelfde artikel dat deze aangifte gedaan moet worden *" alvorens een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens wordt gestart "*. De Commissie stelt vast dat ze geen enkele aangifte heeft ontvangen betreffende de verwerking van de gegevens van de rijkswachters die geen lid zijn (noch overigens van de verwerking van de rijkswachters die lid zijn van de vakbond).

12.3. Ook artikel 16 van de wet, dat in zijn 1, 1° de houder van het bestand voorschrijft een staat bij te houden van elke geautomatiseerde verwerking, werd niet nageleefd.

Inzake de naleving van artikel 5 van de wet van 1992

13. Hier stelt zich de vraag van de proportionaliteit (artikel 5 van de wet van 1992) : het zou als overmatig beschouwd kunnen worden om brieven te versturen naar het privé-adres van de werknemers, wanneer men gebruik kan maken van hun beroepsadres.

De Commissie is evenwel van oordeel dat het gebruik van beroepsadressen moeilijk –zelfs onmogelijk - kan zijn indien er een geschil bestaat tussen werkgever en één of meerdere betrokken vakbonden. De verzending aan privé-adressen garandeert daarenboven een volmaakte onpartijdigheid van de werkgever in verhouding tot de betrokken vakbonden, aangezien hij niet kan zien welke vakbonden briefwisseling versturen en naar welke werknemers⁽²⁾ en aangezien hij niet verdacht kan worden de ene of de andere vakbond te bevoordelen.

Dientengevolge is de Commissie van oordeel dat het versturen van briefwisseling door een vakbond aan het privé-adres van de niet-aangesloten werknemers, niet in tegenspraak is met artikel 5 van de wet van 1992.

OM DEZE REDENEN,

14. Verklaart de Commissie dat :

- bij de Rijkswacht overtredingen zijn vastgesteld op artikel 16 van de wet van 1992.
- bij het N.S.R.P. overtredingen zijn vastgesteld op de artikelen 4, 16, en 17 van de wet van 1992

15. Beslist de Commissie het huidige advies mee te delen aan :

1. de Minister van Binnenlandse Zaken;
2. het S.V.R.;
3. het N.S.R.P.;
4. de Rijkswachtcommandant;
5. de Minister van Justitie;
6. X.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. PAUL

(get.) P. THOMAS

² Dit klopt des te meer in de context van onderhavig advies, omdat de correspondentie verstuurd aan het beroepsadres van een lid van de rijkswacht geopend en geregistreerd wordt alvorens verzonden te worden naar de bestemming (dossier IP/96/646, stuk 15).