



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 128/2021 van 28 juli 2021

Betreft: Adviesaanvraag over een wetsvoorstel teneinde klokkenluiders een wettelijke status te verlenen en bescherming te bieden (CO-A-2021-126)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");
aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Alexandra Jaspar, en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Eliane Tillieux, Kamervoorzitter, ontvangen op 8 juni 2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 28 juli 2021 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Kamervoorzitter, mevrouw Eliande Tillieux vroeg op 8 juni het advies van de Autoriteit over een wetsvoorstel teneinde klokkenluiders een wettelijke status te verlenen en bescherming te bieden (hierna "het wetsvoorstel").
2. **Het wetsvoorstel beoogt de erkenning van een status voor " klokkenluiders om hen bescherming te bieden tegen gerechtelijke en buitengerechtelijke represailles .**
3. Krachtens **artikel 2** van het wetsvoorstel is een "*klokkenluider iedere persoon of groep die informatie die op grond van een wet of een overeenkomst geheim is, meldt of openbaar maakt met de bedoeling feiten of bedreigingen uit het verleden of die zich thans voordoen of in de toekomst kunnen voordoen, aan te klagen, ongeacht of die feiten of bedreigingen al dan niet een schending van een wettelijk of een reglementair raamwerk kunnen inhouden. De klokkenluider kan een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of een feitelijke vereniging zijn en moet redelijkerwijs geloven in de waarachtigheid van de openbaar gemaakte informatie. De klokkenluider wordt geacht te goeder trouw te zijn De persoonlijke beweegredenen en het persoonlijk belang van de klokkenluider mogen buiten beschouwing worden gelaten indien de onthullingen van ontegensprekelijk belang blijken te zijn*". **Artikel 3** van het wetsvoorstel wil een recht te creëren voor de klokkenluiders (en facilitators) om "*geen rechtstreekse dan wel onrechtstreekse represailles te ondergaan, noch enig nadeel te ondervinden door een handeling of door een weloverwogen beslissing om niet te handelen, voortvloeiend uit het feit dat feiten werden gemeld of openbaar gemaakt*". **Artikel 4** van het wetsvoorstel bepaalt "*elkeen kan een rechtsvordering instellen bij de recht-bank van eerste aanleg om de wettelijke status van klokkenluider te verkrijgen*" en voorts "*Zodra het vonnis tot toekenning van de wettelijke status van klokkenluider is uitgesproken, ressorteren de klokkenluider en zijn familie onder de bij deze wet bepaalde beschermingsregeling*" (erkenning van de wettelijke status van de klokkenluider). **Artikel 5** van het wetsvoorstel bepaalt "*een naar behoren erkende klokkenluider is beschermd tegen de instelling van ongeacht welke van een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of een feitelijke vereniging uitgaande gerechtelijke procedures die het gevolg zijn van het feit dat hij tot de melding of de openbaarmaking van informatie is overgegaan, zelfs wanneer de openbaarmaking heeft plaatsgevonden in strijd met een clause van een arbeidsovereenkomst, met statuten of met andere bijzondere overeenkomsten die tussen de klokkenluider en de derde werden gesloten*" (bescherming tegen gerechtelijke represailles). **Artikel 6** van het wetsvoorstel bepaalt "*elke persoon die de status van klokkenluider geniet alsook diens familieleden kunnen op eenvoudig verzoekschrift de zaak in kort geding aanhangig maken bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg die, nadat de partijen naar behoren zijn opgeroepen, bij spoedeisendheid uitspraak doet teneinde de nodige preventieve of correctieve maatregelen te treffen om elke vorm van represaille te voorkomen*"

(bescherming tegen buitengerechtelijke represailles). **Artikel 7** van het wetsvoorstel wil voorzien in eerste- en tweedelijnsrechtsbijstand en in de oprichting van organisaties van algemeen belang die multidisciplinaire steun zullen verlenen en de mogelijkheid zullen hebben om in naam en voor rekening van de klokkenluider gerechtelijke stappen te ondernemen.

4. Het wetsvoorstel gaat echter niet in op de "meldingsprocedure" als zodanig.
5. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op 23 oktober 2019, de Richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (hierna "de Richtlijn 2019/1937") hebben aangenomen. Volgens deze richtlijn moeten de lidstaten niet alleen maatregelen nemen om klokkenluiders te beschermen (wat het wetsvoorstel ten dele beoogt), maar moeten zij er ook voor zorgen dat er (interne en externe) meldingsprocedures zijn (wat in het wetsvoorstel helemaal niet aan bod komt)¹. uit de toelichting bij **het voorstel blijkt duidelijk dat het niet de bedoeling is de Richtlijn 2019/1937 van 23 oktober 2019 betreffende de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, als zodanig om te zetten**. Het wetsvoorstel is immers uitsluitend gericht op de bescherming van klokkenluiders. Verder achten de auteurs in de toelichting "*het belangrijk erop te wijzen dat de door de voormelde richtlijn opgelegde regeling in slechts minimale gemeenschappelijke normen voorziet. De EU-lidstaten kunnen derhalve beslissen de implementering van die regeling te verruimen, om in hun eigen land een volledig en coherent raamwerk ter bescherming van de klokkenluiders te waarborgen. Aangezien zulks het streven van de fractie van de indieners is, wordt dit wetsvoorstel ter zake ingediend.*"².

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

6. Het wetsvoorstel regelt als zodanig niet de verwerking van persoonsgegevens. De erkenning van de status van klokkenluider door de rechtbank van eerste aanleg, zoals beoogd door het wetsvoorstel, veronderstelt echter noodzakelijkerwijs dat een persoon (degene die om erkenning als "klokkenluider" verzoekt) informatie, die persoonsgegevens kunnen zijn, heeft gemeld³ of openbaar⁴ gemaakt. **Indien de vermelding of bekendmaking daadwerkelijk betrekking heeft op persoonsgegevens, vormen deze bewerking en het voorafgaand verzamelen van de gemelde of bekendgemaakte informatie een verwerking van persoonsgegevens**. De Autoriteit herinnert eraan dat **dergelijke gegevensverwerkingen de fundamentele beginsels inzake**

¹ Deze richtlijn, die uiterlijk op 17 december 2021 in nationaal recht moet zijn omgezet, is nog niet in Belgisch recht omgezet.

² Parl. Stuk, Kamer, zitting / 2019-2020, wetsvoorstel teneinde klokkenluiders een wettelijke status te verlenen en bescherming te bieden, blz. 15. De Autoriteit neemt nota van dit voornemen van de auteurs van het wetsontwerp, maar benadrukt dat de bij het wetsvoorstel ingevoerde regeling niettemin een billijk evenwicht moet vinden tussen de verschillende rechten en belangen die bij "klokkenluiders" (zie hieronder) betrokken zijn.

³ Het wetsvoorstel definieert melding als Iemand In kennis stellen van informatie (zie artikel 2).

⁴ Het wetsvoorstel definieert openbaar maken als informatie ter kennis brengen van het brede publiek (zie artikel 2).

persoonsgegevensbescherming moeten naleven, zoals bedoeld in de AVG en de WVG. Het is met name van belang **dat dergelijke verwerkingen in verhouding staan tot de doelstelling van algemeen belang** die met de melding of de openbaarmaking van persoonsgegevens wordt nagestreefd.

7. **Het wetsvoorstel moet immers een billijk evenwicht tot stand brengen tussen de verschillende belangen en rechten die in het geding zijn, met name het openbaar belang dat mogelijk wordt bedreigd door de gemelde feiten, het recht op vrije meningsuiting van de klokkenluider en het recht op bescherming van de persoonsgegevens van natuurlijke personen die het doelwit kunnen zijn van de melding of openbaarmaking.** De Autoriteit merkt echter op dat artikel 2 van het wetsvoorstel het begrip "klokkenluider" zeer ruim definieert zonder expliciet te vereisen dat met de melding of openbaarmaking een doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd en dat elke verwerking van persoonsgegevens in het kader van die melding of openbaarmaking evenredig t.a.v. die doelstelling van algemeen belang (ook wat betreft de persoonsgegevens die worden gemeld of openbaar gemaakt)⁵. **Door niet te eisen dat de melding of openbaarmaking een doelstelling van algemeen belang heeft, noch dat de verwerking van persoonsgegevens in dit verband evenredig t.a.v. die doelstelling, vindt het wetsvoorstel geen billijk evenwicht tussen het recht van de klokkenluider op vrijheid van meningsuiting en het recht op gegevensbescherming van natuurlijke personen die door de klokkenluider in zijn melding of openbaarmaking kunnen worden genoemd.**
8. Met het oog op een billijk evenwicht tussen de verschillende rechten en belangen acht de Autoriteit het noodzakelijk dat in het wetsvoorstel uitdrukkelijk wordt bepaald dat :

(1) de melding of openbaarmaking een doel van openbaar belang moet dienen.

In dit verband merkt de Autoriteit op dat de auteurs van het voorstel de mogelijkheden van klokkenluiden niet willen beperken tot alleen illegale praktijken, omdat volgens de toelichting bij het wetsvoorstel " *Er (...) veel situaties (zijn) die misschien geen schending van het recht inhouden, maar toch in de openbaarheid zouden moeten worden gebracht omdat ze onder het algemeen belang ressorteren.* »⁶ De Autoriteit neemt nota van de intentie van de auteurs, maar benadrukt dat **de melding of openbaarmaking in het algemeen belang moet zijn**, anders kan de inbreuk op het recht op eerbiediging van persoonsgegevens die uit de melding of openbaarmaking voortvloeit, niet worden gerechtvaardigd. De Autoriteit is **bovendien** van oordeel dat met het oog op de nodige voorspelbaarheid **het noodzakelijk is te verduidelijken welke de soorten**

⁵ In tegenstelling tot Richtlijn 2019/1937, die bepaalt dat de beschermingsregeling voor "klokkenluiders" van toepassing is op personen die melding maken van onwettige handelingen of nalatigheden [op bepaalde door artikel 2 van de richtlijn vastgestelde gebieden] of die ingaan tegen het voorwerp of doel van de in handelingen van de Unie vastgestelde regels [op bepaalde door artikel 2 van de richtlijn vastgestelde gebieden].

⁶ Parl. Stuk, Kamer, zitting 2019/2020, 55-1380/001, blz. 13.

handelingen en/of nalatigheden zijn waarvan de melding een doelstelling van algemeen belang nastreeft. Met andere woorden, welke situaties acht de wetgever zo schadelijk voor het algemeen belang dat het gerechtvaardigd is dat degenen die er kennis van hebben, worden ontheven van een eventuele loyaliteits- en geheimhoudingsplicht die hen in beginsel zou beletten deze situaties te melden of openbaar te maken? **Het wetsvoorstel moet dit probleem aanpakken door criteria vast te stellen voor het afbakenen van de omstandigheden waarin een melding of openbaarmaking kan plaatsvinden** Dit vereiste vloeit ook voort uit artikel 5.1.b) van de AVG, dat voorschrijft dat elke verwerking van persoonsgegevens een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel moet nastreven.

Voorts wijst de Autoriteit erop dat, anders dan de auteurs van het wetsvoorstel beweren, de Europese richtlijn 2019/137 de bescherming die zij wil bieden aan "klokkenluiders" niet beperkt tot personen die praktijken melden die volgens het Unierecht onwettig zijn, maar ook uitbreidt tot personen die handelingen of nalatigheden melden die in strijd zijn met het voorwerp of het doel van de in het Unierecht vastgestelde voorschriften⁷.

- (2) **De gegevensverwerking in het kader van de melding of openbaarmaking moet voldoen aan de grondbeginselen van gegevensbescherming**, met name de beginselen van artikel 5 van de AVG, waaronder het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de minimale gegevensverwerking
 - (3) **De erkenning van de status van klokkenluider door de rechtbank van eerste aanleg moet worden gekoppeld aan de voorwaarde dat de persoon die om die erkenning verzoekt de fundamentele beginselen van gegevensbescherming naleeft**, met name het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de minimale gegevensverwerking.
9. Voorts wijst de Autoriteit erop dat indien de openbaarmaking van persoonsgegevens geschiedt via een medium en door een persoon die gebonden is door de journalistieke ethiek, deze openbaarmaking kan worden gekwalificeerd als verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden als bedoeld in artikel 85 van de AVG en artikel 24 van de WVG. De specifieke regels van artikel 24 van de WVG zijn dan van toepassing op die gegevensverwerking.
 10. Ten slotte beklemt de Autoriteit dat de persoonsgegevens van klokkenluiders ook moeten worden beschermd en verwerkt overeenkomstig de grondbeginselen van de bescherming van

⁷ Zie de definitie van "inbreuken" in artikel 5 van Richtlijn 2019/137 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 betreffende de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.

persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens van klokkenluiders tijdens (interne en externe) meldingsprocedures moet derhalve aan een passend normatief kader worden onderworpen.

OM DIE REDENEN,

De Autoriteit is van mening dat de volgende aanpassingen in het wetsvoorstel moeten worden aangebracht (punten 6-8) :

- bepalen dat met de melding of openbaarmaking een doelstelling van algemeen belang moet worden nagestreefd en criteria vaststellen om de omstandigheden te omschrijven waarin een melding of openbaarmaking mag plaatsvinden
- bepalen dat de gegevensverwerking in het kader van de melding of openbaarmaking in overeenstemming moet zijn met de grondbeginselen van gegevensbescherming
- Bepalen dat de erkenning van de status van klokkenluider door de rechtbank van eerste aanleg moet worden gekoppeld aan de naleving van de fundamentele gegevensbeschermingsbeginselen door de verzoeker

De Autoriteit vestigt de aandacht op de volgende elementen:

- De verwerking van persoonsgegevens van klokkenluiders in het kader van (interne en externe) meldingsprocedures moet onderworpen zijn aan een adequaat normatief kader (overweging 10)

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur