



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 04/2022 van 21 januari 2022**

**Betreft: Adviesaanvraag over het (1) Voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie houdende wijziging van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 met betrekking tot de Brusselse ombudsman en over het (2) ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende de uitvoering van artikel 15 §2 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie met betrekking tot de Brusselse ombudsman (CO-A-2021-248, CO-A-2021-249, CO-A-2021-260 et CO-A-2022-001)**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en 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 de adviesaanvragen van de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast met Ambtenarenzaken, de heer Sven Gatz, en de Minister-president van het College van COCOF, Barbara Trachte, ontvangen op 22 november, 1 en 23 december 2021;

Gelet op de onderlinge verwantschap tussen de adviesaanvragen;

Brengt op 21 januari 2022 het volgende advies uit:

## I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 22 november 2021 heeft de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Ambtenarenzaken, de Autoriteit om advies verzocht over:
  - een **voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie** van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie houdende wijziging van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 met betrekking tot de Brusselse ombudsman (hierna "het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie") en
  - een **ontwerpbesluit** van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende de uitvoering van artikel 15, § 2, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie met betrekking tot de Brusselse ombudsman (hierna "het ontwerpbesluit").
  
2. De Minister-president van het College van COCOF verzocht op 1 december 2021 het advies van de Autoriteit over **hetzelfde voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie houdende wijziging van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 met betrekking tot de Brusselse ombudsman.
  
3. Het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie en het ontwerpbesluit beogen enerzijds **de omzetting** in het Brusselse recht van **Richtlijn 2019/1937** van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 **betreffende de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (hierna " de Richtlijn 2019/1937 )**, en ten tweede, **het uitbreiden van de schendingen die het voorwerp kunnen zijn van een interne aangifte (of melding) en/of een externe aangifte (of melding) tot de schending van elke wettelijke norm.**
  
4. De richtlijn schrijft niet alleen voor dat de lidstaten **maatregelen moeten vaststellen ter bescherming** van " klokkenluiders " of "melders", maar ook dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat er voor werknemers, met inbegrip van ambtenaren interne en externe meldings- (of **klokkenluiderskanalen** zijn.
  
5. **Het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie** beoogt, onder andere:
  - een **beschermingsregeling in te stellen voor " personeelsleden"**<sup>1</sup> van overheidsinstellingen

---

<sup>1</sup> Het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie definieert het begrip "personeelslid" heel ruim: 1° werknemers en personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag *van een ander persoon*; 2° *zelfstandigen*;

die vallen onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de COCOM en de COCOF **die een "veronderstelde integriteitsschending" melden<sup>2</sup>** ;

- een **extern meldingskanaal** op te zetten, bij de Brusselse Ombudsman<sup>3</sup>, voor het aanklagen van veronderstelde integriteitsschendingen binnen de openbare instellingen die onder de bevoegdheid vallen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de COCOM en de COCOF ;
  - **aan de regering, het "Verenigd College " en het "College van COCOF" de bevoegdheid over te dragen** voor het vast stellen van de modaliteiten **werking** van het **interne component van de klokkenluidersregeling** voor de melding van een veronderstelde integriteitsschending, elk voor wat betreft zijn eigen diensten en die van de overheidsinstellingen die respectievelijk van de regering afhankelijk zijn, het Verenigd College en het College van COCOF, waarbij in elk van deze instellingen de aanstelling wordt opgelegd van *«een vertrouwenspersoon integriteit" per taalrol die intern een klokkenluidersmelding ontvangt en/of het onderzoek verricht naar aanleiding van een interne klokkenluidersmelding van een veronderstelde integriteitsschending »<sup>4</sup>* ;
  - te bepalen onder welke voorwaarden een personeelslid dat bij een klokkenluidersprocedure is betrokken, aan een **tuchtprocedure kan worden onderworpen**.
6. Het **ontwerpbesluit beoogt** van zijn kant te voorzien in de uitvoering van het nieuwe artikel 15, § 2, van het gezamenlijk decreet en de ordonnantie van 16 mei 2019 betreffende de Brusselse ombudsman, **door de modaliteiten vast te stellen van de interne component van de klokkenluidersregeling** die moet worden ingevoerd binnen de openbare instellingen die vallen onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de COCOM en de COCOF.

---

*3° aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een instelling bedoeld in artikel 2, 1°, met inbegrip van niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagiairs;*

*4° eenieder die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers voor een instelling bedoeld in artikel 2, 1°;*

*5° melder, indien zij een integriteitsschending vermoeden via informatie verkregen in een inmiddels beëindigde werkrelatie of tijdens de wervingsprocedure of andere precontractuele onderhandelingen. »*

<sup>2</sup> Het begrip veronderstelde integriteitsschending wordt breed gedefinieerd in het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie als: een handeling of nalatigheid die onrechtmatig is of die het doel of de toepassing van het recht ondermijnt.

<sup>3</sup> Het nieuw artikel 15 § 3 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie betreffende de Brusselse Ombudsman van 16 mei 2019, richt binnen de ombudsdienst een "contactpunt voor veronderstelde integriteitsschendingen op" die de externe component is van het meldsysteem van een veronderstelde integriteitsschending.

<sup>4</sup> Het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie bepaalt verder dat *«In het geval de instelling waarvan sprake in artikel 2, 1° als eentalig wordt beschouwd, beschikt de instelling ten minste over één vertrouwenspersoon "integriteit" van de Nederlandstalige of de Franstalige taalrol »*.

## II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

7. Voor zover de "interne" en "externe" klokkenluiderssystemen berusten op het verzamelen, opslaan en doorgeven van persoonsgegevens, houden de bepalingen van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie de verwerking van persoonsgegevens in. Deze gegevensverwerkingen moeten zoals bepaald in artikel 17 van Richtlijn 2019/1937<sup>5</sup>, worden uitgevoerd in overeenstemming met de AVG. Hoewel het niet nodig is elke gegevensverwerking die in het kader van een interne of externe klokkenluidersprocedure zal plaatsvinden, specifiek te regelen, is het wel noodzakelijk dat **de regels van de "interne" en "externe" klokkenluidersregelingen voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn, zodat de betrokkenen op een voldoende voorspelbare manier kunnen begrijpen welke verwerking van persoonsgegevens in dit verband zal plaatsvinden.** In het vervolg van dit advies zal de Autoriteit onderzoeken in hoeverre dit het geval is.

### a) Doeleinde van de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvindt in het kader van een "interne" of "externe" klokkenluidersprocedure en vaststelling van de materiële en personele werkingssfeer van de voor advies voorgelegde ontwerpnormen

8. Uit artikel 4 van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie, dat artikel 15 in het Gezamenlijk Decreet en Ordonnantie van 16 mei 2019 vervangt, blijkt duidelijk dat **de gegevensverwerking** in het kader van een "interne" of "externe"-meldingsprocedure tot doel heeft **te zorgen voor de follow-up van de meldingen van "personeelsleden"** van de overheidsinstellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de COCOM en de COCOF betreffende van "veronderstelde integriteitsschendingen". Dit doeleinde is **gerechtvaardigd en uitdrukkelijk omschreven**. Om dit doeleinde echter voldoende te kunnen **bepalen**, moet er voor worden gezorgd dat de **materiële en personele werkingssfeer** van de ontwerpen voldoende duidelijk en nauwkeurig wordt omschreven.
9. Wat **de materiële werkingssfeer** betreft, wordt in het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie het begrip "veronderstelde integriteitsschending" omschreven als "*een handeling of nalatigheid die onrechtmatig is of die het doel of de toepassing van het recht ondermijnt*". Met het oog op de vereiste nauwkeurigheid **moet worden verduidelijkt dat een veronderstelde integriteitsschending moet worden gedefinieerd als "een handeling of nalatigheid die onrechtmatig is of die het doel of de toepassing van elke rechtsnorm ondermijnt binnen de in artikel 2, 1<sup>o</sup>, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie bedoelde instanties"**. De

---

<sup>5</sup> Gezien de rechtstreekse toepasselijkheid van de AVG hoeft deze bepaling van Richtlijn 2019/1937 niet in nationaal recht te worden omgezet, zoals terecht wordt opgemerkt in de "omzettingstabel" die door de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor het openbaar ambt, is meegedeeld.

afgevaardigde van de minister heeft inderdaad, naar aanleiding van een verzoek om nadere inlichtingen, bevestigd dat het de bedoeling van de Brusselse wetgever was om, overeenkomstig de mogelijkheid die artikel 2.2, van richtlijn 2019/1937 biedt, *«de klokkenluidersregeling uit te breiden tot de schending van elke rechtsnorm die zich voordoet binnen de instellingen bedoeld in artikel 2, 1°, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie. Het ontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie beperkt zijn werkingssfeer niet tot de in artikel 2.1 van de richtlijn bedoelde aangelegenheden en handelingen»*. **Het ontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie zal dienovereenkomstig worden gewijzigd.**

10. Met **betrekking tot de personele werkingssfeer** merkt de Autoriteit op dat het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie en het ontwerpbesluit het begrip "personeelslid" niet op dezelfde wijze definiëren.

11. Het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie definieert het begrip "personeelslid" heel ruim:

*« 1° werknemers en personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon;*

*2° zelfstandigen;*

*3° aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een instelling bedoeld in artikel 2, 1°, met inbegrip van niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagiairs;*

*4° eenieder die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers voor een instelling bedoeld in artikel 2, 1°;*

*5° melders, indien zij een integriteitsschending vermoeden via informatie verkregen in een inmiddels beëindigde werkrelatie of tijdens de wervingsprocedure of andere precontractuele onderhandelingen. ».*

12. Het ontwerpbesluit definieert het begrip "personeelslid" als:

*«personeelslid: statutair personeelslid, stagiair of personeelslid in dienst op basis van een arbeidsovereenkomst».*

13. De Autoriteit merkt op dat de definitie die in het ontwerpbesluit wordt gegeven van het begrip "personeelslid" (1) enger is dan de definitie die in het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie aan hetzelfde begrip wordt gegeven en (2) bovendien niet in overeenstemming is met de Richtlijn 2019/1937. **Het ontwerpbesluit zal worden gewijzigd om de daarin gegeven definitie van personeelslid in overeenstemming te brengen met de definitie in het**

**voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie, die in overeenstemming is met de definitie van "werknemer" in de Richtlijn 2019/1937.**

**b) Identificatie van de verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de follow-up van een externe en interne melding**

14. Noch in het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie, noch in het ontwerpbesluit worden de verantwoordelijken voor de verwerking van gegevens in het kader van de follow-up van een externe en interne melding expliciet geïdentificeerd. De uitdrukkelijke identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke in de regelgeving kan bijdragen tot de voorspelbaarheid van de norm en de doeltreffendheid van de rechten van de betrokkenen, met name wanneer de regelgeving - zoals in het onderhavige geval - verschillende personen rollen en verantwoordelijkheden toekent en het niet duidelijk is wie van hen de verwerkingsverantwoordelijke is. De Autoriteit herhaalt dat de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke passend moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden<sup>6</sup>. Met andere woorden, het is nodig om voor elke verwerking van persoonsgegevens na te gaan wie de doeleinden van de verwerking en de middelen om die doeleinden te bereiken, bepaalt. Verder blijkt uit de richtsnoeren 07/2020 van het Europees Comité voor gegevensbescherming, aangenomen in juli 2021 dat *«sometimes, companies and public bodies appoint a specific person responsible for the implementation of the processing activity. Even if a specific natural person is appointed to ensure compliance with data protection rules, this person will not be the controller but will act on behalf of the legal entity (company or public body) which will be ultimately responsible in case of infringement of the rules in its capacity as controller»*<sup>7</sup>.
15. In het kader van een externe melding blijkt uit het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie dat het de **Brusselse ombudsman** is die - via zijn "aanspreekpunt voor veronderstelde integriteitsschendingen" - het doel van de verwerking van persoonsgegevens nastreeft en controle heeft over de gegevensverwerking die wordt verricht om gevolg te geven aan de melding. **Het ontwerp zal worden gewijzigd om aan te geven dat de Brusselse ombudsman de rol op**

<sup>6</sup> Zowel het Europees Comité voor gegevensbescherming als de Autoriteit benadrukken dat het begrip verwerkingsverantwoordelijke vanuit een feitelijk perspectief moet worden benaderd. Zie: Europees Comité voor gegevensverwerking, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 2.0, adopted on 07 september 2021, blz. 10 e.v. ([https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) ) en Gegevensbeschermingsautoriteit, *het punt over de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van Verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van persoonsgegevens (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten*, blz. 1 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/begrippen-verwerkingsverantwoordelijke-verwerker-in-het-licht-van-de-verordening-eu-nr.-2016-679.pdf> ).

<sup>7</sup> Europees comité voor gegevensbescherming, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 2.0, adopted on 07 July 2021, p 10 e.v. ([https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) )

**zich neemt van verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in het kader van de follow-up van externe meldingen.**

16. In de context van interne melding merkt de Autoriteit op dat verscheidene personen betrokken kunnen zijn bij de ontvangst en follow-up van de meldingen: (1) de functionele chef van het personeelslid die de melding doet, (2) de verantwoordelijke van de administratieve eenheid binnen dewelke hij zijn functies uitoefent of (3) de vertrouwenspersoon integriteit. Om elke dubbelzinnigheid te vermijden , **zal het ontwerpbesluit worden gewijzigd** om, overeenkomstig de richtsnoeren 07/2020 van het Europees Comité voor gegevensbescherming, te specificeren dat **de verwerkingsverantwoordelijke** voor de verwerkingen van persoonsgegevens die worden verricht in het kader van de interne melding **de instelling is bedoeld in artikel 1** van het ontwerpbesluit (waarbinnen de melding heeft plaatsgevonden).

**c) Vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder**

17. Artikel 15 § 4 van het gezamenlijke decreet en ordonnantie van 16 mei 2019, dat door het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie wordt ingevoegd, bepaalt:

*« De personeelsleden verantwoordelijk voor het behandelen van de melding overeenkomstig §§ 2 en 3 houden de identiteit van de melder vertrouwelijk. Zonder de uitdrukkelijke toestemming van de melder maken ze deze niet bekend aan andere personen dan de gemachtigde personeelsleden die bevoegd zijn voor de ontvangst of de opvolging van meldingen.*

*Zij mogen geen informatie bekend maken die rechtstreeks of onrechtstreeks de identificatie van de melder mogelijk zou maken.*

*In afwijking van lid 1 mogen de identiteit van de melder of andere informatie aan de hand waarvan de identiteit kan worden achterhaald, uitsluitend worden bekendgemaakt indien het gaat om een noodzakelijke en evenredige verplichting in het kader van een onderzoek, vervolging of gerechtelijke procedure, mede ter waarborging van de rechten van verdediging van de betrokkene. De melder wordt vooraf schriftelijk in kennis gesteld van de bekendmaking van zijn of haar identiteit en van de redenen daarvoor, tenzij dergelijke informatie een lopend(e) onderzoek, vervolging of gerechtelijke procedure in gevaar zou brengen ».*

18. Artikel 6, §2 van het ontwerpbesluit bepaalt:

*« Gedurende alle stappen van de klokkenluidersprocedure voert de functionele chef, de verantwoordelijke van een administratieve eenheid of de vertrouwenspersoon integriteit die een melding ontvangt, de taken bedoeld in §1 in alle vertrouwelijkheid uit.*

*Hij eerbiedigt de vertrouwelijkheid van de identiteit van de auteur van de melding en van elke daarin genoemde derde.*

*Hij maakt de informatie die hij in enig stadium van de klokkenluidersprocedure verzamelt, niet bekend aan andere personen dan die welke bevoegd zijn voor het opvolgen van de melding of de bescherming van het personeelslid, auteur van de melding. ».*

19. De Autoriteit stelt vast **dat deze bepalingen de artikelen 16.1, 16.2 en 16.3 van de richtlijn 2019/1937 getrouw omzetten.**

20. Voorts merkt de Autoriteit op dat artikel 14 van het ontwerpbesluit bepaalt dat:

*« Bij het begin van het onderzoek brengt de functionele chef, de verantwoordelijke van de administratieve eenheid of de vertrouwenspersoon integriteit de hoogste hiërarchische leidinggevende van e betrokken instelling bedoeld in artikel 1 waarop de melding van de veronderstelde integriteitsschending betrekking heeft, op de hoogte dat een melding van een veronderstelde integriteitsschending werd ingediend.*

*Als uit de melding van de veronderstelde integriteitsschending echter voldoende blijkt dat de hoogste hiërarchische leidinggevende van de instelling bedoeld in artikel 1 waarop de melding van de veronderstelde integriteitsschending betrekking heeft, betrokken is bij die veronderstelde integriteitsschending, brengt de functionele chef, de verantwoordelijke van de administratieve eenheid of de vertrouwenspersoon integriteit de functioneel bevoegde minister op de hoogte ».*

21. Een lezing van deze bepaling, in het licht van artikel 15, § 4, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 en artikel 6, § 2, van het ontwerpbesluit, laat er weinig twijfel over bestaan dat deze mededeling enkel betrekking mag hebben op het bestaan van een melding van een veronderstelde integriteitsschending en dat geen informatie aan de hand waarvan de identiteit van de melder direct of indirect kan worden achterhaald, mag worden meegedeeld aan de hiërarchische meerdere of aan de functioneel bevoegde minister. Om elke twijfel dienaangaande te voorkomen, moet in **artikel 14** van het ontwerpbesluit echter uitdrukkelijk worden bepaald dat functionele chef, de verantwoordelijke van de administratieve eenheid of de vertrouwenspersoon integriteit geen informatie mag meedelen op **grond waarvan de hiërarchische** verantwoordelijke of de functioneel bevoegde minister **direct of indirect de identiteit van de melder zou kunnen achterhalen**. Het ontwerp moet dan ook **in die zin worden aangepast**.



#### d) Duur van de bescherming die aan de melder wordt geboden

22. Artikel 15, § 5 bepaalt « *De Regering, het Verenigd College en het College van de Franse Gemeenschapscommissie, elk voor wat hem betreft, stellen met de ombudsdienst een protocol op voor de beschermingsduur en de beschermingsmaatregelen die ten minste voorzien in deze voorzien in artikel 15/1.* »
23. De Autoriteit merkt op dat Richtlijn 2019/1937 niet voorziet in een beperking in de tijd van de bescherming die aan "melders" wordt geboden. Zoals de afgevaardigde van de minister zelf opmerkte naar aanleiding van een verzoek om nadere informatie (het is de Autoriteit die vertaalt), " *voorzien de artikelen 21 en 25 van Richtlijn 2019/1937 enerzijds in de bescherming van "klokkenluiders" tegen vergeldingsmaatregelen en anderzijds in het feit dat de lidstaten geen bepalingen mogen vaststellen die minder gunstig zijn voor de rechten van klokkenluiders dan die welke in bovengenoemde richtlijn zijn vastgesteld. Voorts wordt in artikel 24 van bovengenoemde richtlijn bepaald: De lidstaten zien erop toe dat van de rechten en remedies waarin deze richtlijn voorziet, geen ontheffing of beperking mogelijk is bij overeenkomst, door beleid, of door arbeidswijze of arbeidsvoorwaarden, en evenmin door aan geschillen voorafgaande arbitrageovereenkomsten. Daarom stellen wij voor in ontwerpartikel 15, § 5, de woorden "voor de duur en" te schrappen*». De Autoriteit is van oordeel dat het inderdaad nodig is **de mogelijkheid te schrappen om de bescherming tegen vergelding** die klokkenluiders krachtens Richtlijn 2019/1937 genieten, in de tijd te beperken. **Het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie moet in die zin worden aangepast.**
24. Deze schrapping met betrekking tot de noodzaak om een protocol op te stellen om de duur van de bescherming van " klokkenluiders " tegen represailles **te bepalen impliceert ook een wijziging van artikel 15/1, § 3** van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 (ingevoegd met artikel 5 van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie). Deze bepaling bepaalde immers : « *Indien tijdens de beschermperiode bepaald door het protocol waarvan sprake in artikel 15, § 5, lid 2, tegen een beschermd persoon, maatregelen zoals bedoeld in § 2 worden genomen, dan valt de bewijslast, dat die maatregel of die dreiging met de maatregel voortvloeit uit elementen die geen verband houden met het feit dat het personeelslid de veronderstelde integriteitsschending heeft gemeld of betrokken is geweest bij het onderzoek ervan, ten laste van de instelling bedoeld in artikel 2, 1<sup>o</sup>*»<sup>8</sup>. De omkering van de bewijslast in een procedure om een "nadelige maatregel" tegen een "klokkenluider" aan te vechten, kan niet in de tijd worden beperkt. Artikel 21.5 van de richtlijn 2019/1937 bepaalt immers « *Procedures voor een gerechtelijke instantie of een andere autoriteit die verband houden met benadeling waar-mee de melder geconfronteerd, wordt, mits de melder aantoonde dat hij een melding of openbaarmaking heeft gemaakt en met benadeling is geconfronteerd,*

<sup>8</sup> Onderstreept door de Autoriteit.

*aangenomen dat de benadeling een represaille was voor de melding of de open-baarmaking. In dergelijke gevallen is het aan de persoon die de benadelende maatregel heeft genomen, om aan te tonen dat die maatregel naar behoren is gemotiveerd »<sup>9</sup>. . Het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie zal worden gewijzigd om de voorwaarden voor de omkering van de bewijslast in overeenstemming te brengen met die van de richtlijn 2019/1937.*

#### **e) Verplichte of vrijwillige aard van interne meldingen**

25. Terwijl uit de tekst van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie uitdrukkelijk blijkt dat personeelsleden van de instellingen bedoeld in artikel 2, 1<sup>o</sup>, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019, externe meldingen mogen (maar niet moeten) uitbrengen aan de Brusselse Ombudsman, is **de tekst van het ontwerpbesluit dubbelzinniger wat betreft de vraag of de melding verplicht dan wel facultatief is**. Artikel 3 van het ontwerpbesluit bepaalt dat:

*« Het interne component van de klokkenluidersregeling wordt bij voorrang gebruikt voor het melden van een veronderstelde integriteitsschending binnen de in artikel 1 bedoelde instellingen, vastgesteld door een personeelslid in het kader van de uitoefening van zijn functies, tenzij hij gegronde redenen heeft om te vrezen dat :*

*1<sup>o</sup> er geen gevolg zal gegeven worden aan de melding binnen de door dit besluit opgelegde termijnen ;*

*2<sup>o</sup> als gevolg van deze melding, hij of zij riskeert te worden onderworpen aan een disciplinaire sanctie of andere vormen van vergelding.*

*In geval van vrees met gegronde redenen, zoals bedoeld in alinea 1, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, meldt het personeelslid de veronderstelde integriteitsschending meldpunt voor veronderstelde integriteitsschendingen binnen de ombudsdienst, die het extern component van de klokkenluidersregeling vertegenwoordigt »<sup>10</sup>.*

26. Artikel 4 van het ontwerpbesluit bepaalt:

*« Het personeelslid meldt een veronderstelde integriteitsschending :*

*1<sup>o</sup> er geen gevolg zal gegeven worden aan de melding binnen de door dit besluit opgelegde termijnen ;*

*2<sup>o</sup> als gevolg van deze melding, hij of zij riskeert te worden onderworpen aan een disciplinaire sanctie of andere vormen van vergelding »<sup>11</sup>.*

---

<sup>9</sup> Onderstreept door de Autoriteit.

<sup>10</sup> Onderstreept door de Autoriteit.

<sup>11</sup> Onderstreept door de Autoriteit.

27. Artikel 7, § 1 van het ontwerpbesluit bepaalt:

*« Een personeelslid van een instelling bedoeld in artikel 1 meldt, ter goede trouwe en op basis van een redelijk vermoeden, een veronderstelde integriteitsschending aan zijn functionele chef, tenzij hij gegronde redenen heeft om te vrezen dat :*

*1° er geen gevolg zal gegeven worden aan de melding binnen de door dit besluit opgelegde termijnen ;*

*2° als gevolg van deze melding, hij of zij riskeert te worden onderworpen aan een disciplinaire sanctie of andere vormen van vergelding »<sup>12</sup>.*

28. Artikel 7 § 2 van het ontwerp bepaalt: *«In geval van gegronde vrees voor inertie of vergelding door zijn functionele chef, meldt het personeelslid van een in artikel 1 bedoelde instelling een veronderstelde integriteitsschending aan de verantwoordelijke van de administratieve eenheid binnen dewelke hij zijn functies uitoefent ».*

29. Deze bepalingen - en het gebruik van de tegenwoordige tijd - impliceren dat er een meldingsplicht bestaat voor het personeelslid dat te goeder trouw vermoedt dat er sprake is van een integriteitsschending. Artikel 7, § 2 van het ontwerpbesluit bepaalt immers *«Indien een personeelslid zijn functionele chef of verantwoordelijke van een administratieve eenheid waarbinnen hij in dienst is, niet op de hoogte wenst te brengen van een veronderstelde integriteitsschending, kan hij deze melden aan de vertrouwenspersoon integriteit die is aangesteld in elk van de in artikel 1 genoemde instellingen »<sup>13</sup>.* Deze bepaling impliceert op haar beurt dat melden niet verplicht is, aangezien het personeelslid, indien hij zijn functionele chef of de verantwoordelijke van de administratieve eenheid niet wil inlichten, deze integriteitsschending kan (en dus niet hoeft te) melden aan de "vertrouwenspersoon integriteit".

30. Na een verzoek om nadere informatie deelde de afgevaardigde van de minister mee dat (de Autoriteit vertaalt) *«er geen meldplicht is. Uit de bovengenoemde richtlijn volgt immers dat informatie over schendingen kan worden gemeld via de interne meldingskanalen en -procedures waarin dit hoofdstuk voorziet. Voorts wordt gesteld dat de lidstaten meldingen aanmoedigen. [...] Een klokkenluidersverplichting zou onevenredig zijn en contraproductieve gevolgen kunnen hebben. Deze aangifte kan derhalve slechts een facultatief karakter hebben. Wij stellen voor om in het ontwerp "melden" te vervangen door "kan melden", om elke dubbelzinnigheid te vermijden ».* **De Autoriteit neemt er nota van dat de auteurs van het ontwerp bereid zijn elke dubbelzinnigheid met betrekking tot het facultatieve karakter van interne melding weg te nemen en in de verschillende bepalingen van het ontwerpbesluit het woord "meldt" te vervangen door de woorden "kan melden".**

---

<sup>12</sup> Onderstreept door de Autoriteit.

<sup>13</sup> Onderstreept door de Autoriteit.

**f) Inhoud van de schriftelijke melding of schriftelijk bewijs van de mondelinge melding**

31. Artikel 9 § 1 van het ontwerpbesluit bepaalt «*De schriftelijke melding of het schriftelijk bewijs van een mondelinge melding bevat ten minste de volgende elementen :*
- 1° de datum van de melding*
  - 2° de naam en de contactgegevens van het personeelslid, auteur van de melding ;*
  - 3° de beschrijving van de veronderstelde integriteitsschending ;*
  - 4° de datum of de periode waarin de veronderstelde integriteitsschending heeft plaatsgevonden, plaatsvindt of zal plaatsvinden ;*
  - 5° de elementen die het mogelijk maken een veronderstelde integriteitsschending te veronderstellen, op grond van een redelijke en ter goede trouw vermoeden ».*
32. Om te voorkomen dat de schriftelijke melding of het schriftelijke bewijs van de mondelinge melding zou kunnen leiden tot en onevenredige verzameling van persoonsgegevens, hetgeen risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen zou inhouden, is het dienstig in de eerste zin van artikel 9, § 1, van het ontwerpbesluit de woorden "ten minste" te schrappen.

**g) Archivering van meldingen en bewaartermijnen voor daarin opgenomen persoonsgegevens**

33. het nieuwe artikel 15/3 § 1 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019, ingevoegd met artikel 7 van het voorontwerp van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, bepaalt «*De in artikel 2, 1° bedoelde instellingen en het meldpunt voor veronderstelde integriteitsschendingen houden een register bij van elke ontvangen melding, enkel toegankelijk voor de gemachtigde personeelsleden die bevoegd zijn voor de ontvangst of de opvolging van meldingen ».*
34. De Autoriteit herhaalt dat krachtens artikel 5.1.e) van de AVG persoonsgegevens in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer mogen worden bewaard, dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Na de afgevaardigde van de minister te hebben bevestigd over het feit dat het voorontwerp voorzag in de onbeperkte bewaring van meldingen (en de persoonsgegevens die daarin waren opgenomen), gaf hij toe dat (de Autoriteit vertaalt) " *de archivering van meldingen niet onbeperkt kan zijn in de tijd*" en stelde voor " *een tijdslimiet in te voeren voor de archivering van meldingen tot 10 jaar na het einde van de klokkenluidersprocedure*". De afgevaardigde van de minister verklaarde (de Autoriteit vertaalt): " *Deze bewaartermijn leek ons lang genoeg om enige follow-up van meldingen en klachten te laten plaatsvinden. Er is immers geen garantie dat een klacht of aangifte noodzakelijkerwijs tot sancties of*

*veranderingen zal leiden. Bij een nieuwe melding, zelfs enkele jaren later, moet kunnen worden nagegaan of eerdere meldingen betrekking hebben op dezelfde veronderstelde integriteitsschending of een inbreuk op het recht ».*

35. De Autoriteit acht het in het licht van artikel 5.1.e) van de AVG noodzakelijk **te voorzien in een maximum termijn voor de archivering van meldingen** (en de persoonsgegevens die zij bevatten). Zij neemt nota van de bereidheid van de auteurs van **het ontwerp om de archiveringsduur op 10** jaar vast te stellen en verzoekt de auteurs van het voorontwerp in de voorbereidende werkzaamheden te motiveren waarom het hun, gelet op het doel van de archivering, noodzakelijk lijkt de meldingen en de persoonsgegevens die zij bevatten gedurende een periode van 10 jaar te bewaren. In elk geval **zal het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie worden gewijzigd om er de termijn in op te nemen waarbinnen de meldingen moeten worden bewaard** door de Brusselse Ombudsman (wat de externe meldingen betreft) en door de instellingen bedoeld in artikel 2, 1° van het gezamenlijk decreet en de ordonnantie van 16 mei 2019 (wat de interne meldingen betreft).
36. Het nieuwe artikel 15/3 §2 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019, ingevoegd met artikel 7 van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie, bepaalt overigens *«Wanneer voor het melden, met instemming van de melder, een telefoonlijn met gespreksopname of een ander spraakberichtsysteem met gespreksopname wordt gebruikt, hebben de in artikel 2, bedoelde instellingen en het meldpunt voor veronderstelde integriteitsschendingen het recht om de mondelinge melding te registreren op een van de volgende wijzen:*  
*1° door het maken van een opname van het gesprek in een duurzame, opvraagbare vorm;*  
*2° door een volledige en nauwkeurige schriftelijke weergave van het gesprek, opgesteld door de voor het behandelen van de melding verantwoordelijke personeelsleden.*  
*De in artikel 2, 1° bedoelde instellingen en het meldpunt voor veronderstelde integriteitsschendingen bieden de melder de mogelijkheid de schriftelijke weergave van het telefoongesprek te controleren, te corrigeren en voor akkoord te tekenen. ».*
37. De Autoriteit stelt vast dat deze bepaling een getrouwe omzetting is van artikel 18.2 van de richtlijn 2019/1937. De Autoriteit vestigt de aandacht van de verwerkingsverantwoordelijken op hun verplichting technische en organisatorische maatregelen te treffen om de integriteit van de gespreksopname te waarborgen en wijziging ervan te voorkomen.

#### **h) Beperking van de rechten van de betrokkenen**

38. De Autoriteit wil **de aandacht** van de auteurs van de normatieve ontwerp teksten vestigen op het feit **dat het nodig kan zijn het recht op informatie en het recht op toegang van de personen op**

**wie de meldingen** betrekking hebben, **te beperken**. Er moet immers voorkomen worden dat het recht op informatie en het recht van toegang kunnen worden uitgeoefend door personen die regelmatig willen nagaan of zij (al dan niet) het voorwerp zijn van een melding; dit zou schadelijk kunnen zijn voor de doeltreffendheid van het onderzoek, alsook voor de belangen van de persoon die de melding deed. **De Autoriteit verzoekt aanvragers daarom te beoordelen of, en zo ja in hoeverre, het noodzakelijk is te voorzien in een beperking van de rechten van de betrokkenen zoals toegestaan bij artikel 23 van de AVG**. In dit verband herinnert de Autoriteit eraan dat artikel 23 van de AVG de lidstaten de mogelijkheid biedt de reikwijdte van de rechten van de betrokkenen te beperken, mits een dergelijke beperking de essentie van de fundamentele rechten en vrijheden eerbiedigt en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is om een van de in artikel 23 van de AVG genoemde gerechtvaardigde doeleinden te verwezenlijken, zoals de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of andere belangrijke doelstellingen van algemeen openbaar belang van de Unie of van een lidstaat, in het bijzonder een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid, in het bijzonder een controle-, inspectie- of regelgevingsopdracht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag, ook al is dat slechts incidenteel het geval.

## **OM DEZE REDENEN**

**is de Autoriteit van mening dat het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie als volgt moet worden aangepast:**

- Ophelderen van het begrip "veronderstelde integriteitsschending" (overw. 9)
- Aangeven dat de Brusselse Ombudsman de verwerkingsverantwoordelijke is voor de gegevensverwerkingen die worden verricht in het kader van de follow-up van de externe meldingen (overw. 14-15)
- Schrappen van de mogelijkheid om de bescherming tegen represailles die klokkenluiders op grond van Richtlijn 2019/1937 genieten, in de tijd te beperken (overw. 23)
- Aanpassen van de voorwaarden voor de omkering van de bewijslast aan die van Richtlijn 2019/1937 (overw. 24)
- Voorzien in een maximumtermijn voor de archivering van meldingen (en de persoonsgegevens die zij bevatten) (overw. 33-35)

**is de Autoriteit van mening dat het ontwerpbesluit als volgt moet worden aangepast:**

- De definitie van personeelslid afstemmen op die van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie (overw. 13)
- Preciseren dat de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens die werd verricht in het kader van een interne melding de instelling is bedoeld in artikel 1 van het ontwerpbesluit (waar de melding plaatsvond) is (overw. 16)
- In artikel 14 van het ontwerpbesluit preciseren dat de functionele chef, de verantwoordelijke van de administratieve eenheid of de vertrouwenspersoon integriteit geen enkele informatie mag meedelen waarmee de hiërarchische verantwoordelijke of de functioneel bevoegde minister, direct of indirect de identiteit van de melder kunnen achterhalen (overw. 20-21)
- Elke dubbelzinnigheid met betrekking tot het facultatieve karakter van interne melding weg te nemen en in de desbetreffende bepalingen van het ontwerp het woord "meldt" te vervangen door de woorden "kan melden" (overw. 25-30)
- Schrappen van de woorden "ten minste" in de eerste zin van artikel 9 § 1 van het ontwerpbesluit (overw. 31-31)

**De Autoriteit verzoekt** de aanvragers te beoordelen of, en zo ja in hoeverre, moet worden voorzien in een beperking van de rechten van de betrokkenen die in een interne of externe melding worden vermeld, zoals toegestaan bij artikel 23 van de AVG (overw. 38)

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Rita Van Nuffelen - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum