

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 août 2021

PROPOSITION DE LOI

**tendant à offrir un statut légal et
une protection aux lanceurs d'alerte**

**AVIS DE L'AUTORITÉ DE PROTECTION
DES DONNÉES
N° 128/2021 DU 28 JUILLET 2021**

Voir:

Doc 55 **1380/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de M. Boukili et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 augustus 2021

WETSVOORSTEL

**teneinde klokkenluiders een wettelijke status
te verlenen en bescherming te bieden**

**ADVIES VAN
DE GEGEVENSBECHERMINGSAUTORITEIT
NR. 128/2021 VAN 28 JULI 2021**

Zie:

Doc 55 **1380/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heer Boukili c.s.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 128/2021 du 28 juillet 2021

Objet : Demande d'avis concernant une proposition de loi tendant à offrir à offrir un statut légal et une protection aux lanceurs d'alerte (CO-A-2021-126)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de la Présidente de la Chambre des représentants, Madame Eliane Tillieux, reçue le 8 juin 2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

Émet, le 28 juillet 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Présidente de la Chambre, Madame Eliane Tillieux, a sollicité, le 8 juin, l'avis de l'Autorité concernant une proposition de loi tendant à offrir un statut légal et une protection aux lanceurs d'alerte (ci-après « la proposition de loi »).
2. **La proposition de loi entend reconnaître un statut aux « lanceurs d'alerte » pour leur offrir une protection contre des mesures de représailles judiciaires et extrajudiciaires.**
3. Aux termes de **l'article 2** de la proposition de loi, « *le lanceur d'alerte est défini comme toute personne ou groupe qui signale ou divulgue des informations secrètes en vertu d'une législation ou d'un contrat. Le but de ce signalement ou de cette divulgation est de dénoncer des faits ou des menaces passés, actuels ou à venir, que ces faits ou menaces soient de nature ou non à violer un cadre légal ou réglementaire. Le lanceur d'alerte peut être une personne physique, une personne morale ou association de fait et doit pouvoir raisonnablement croire à la véracité des informations divulguées. Le lanceur d'alerte est présumé de bonne foi. La motivation personnelle du lanceur d'alerte et son intérêt personnel peuvent ne pas être pris en compte pour autant que les révélations s'avèrent être d'une importance certaine* ». **L'article 3** de la proposition de loi entend créer un droit pour les lanceurs d'alertes (et les facilitateurs) « *de ne pas subir aucunes représailles directes ou indirectes ni aucun préjudice du fait d'un acte ou d'une omission délibérée d'agir découlant du fait qu'ils ont procédé à un signalement ou une divulgation* ». **L'article 4** de la proposition de loi prévoit que « *toute personne peut introduire en justice une procédure devant le tribunal de première instance afin d'obtenir la reconnaissance du statut légal de lanceur d'alerte* » et que « *dès le prononcé du jugement accordant la reconnaissance du statut légal de lanceur d'alerte, le lanceur d'alerte et sa famille bénéficient du régime de protection prévu par la présente loi* » (reconnaissance du statut légal de lanceur d'alerte). **L'article 5** de la proposition de loi prévoit qu'« *un lanceur d'alerte dûment reconnu est protégé contre l'introduction de toutes procédures judiciaires émanant d'une personne physique, d'une personne morale ou d'une association de fait, découlant du fait d'avoir procédé au signalement ou à la divulgation et ce, même lorsque la divulgation s'est faite en violation d'une clause d'un contrat de travail, de statuts ou d'autres conventions particulières conclues entre le lanceur d'alerte et le tiers* » (protection contre des mesures de représailles judiciaires). Aux termes de **l'article 6** de la proposition de loi, « *Toute personne bénéficiant du statut de lanceur d'alerte et les membres de sa famille peuvent saisir en référé, par simple requête, le président du tribunal de première instance statuant en urgence, les parties ayant été dûment convoquées, en vue de prendre les mesures préventives ou correctives qui s'imposent pour prévenir toute forme de représailles* » (protection contre des mesures de représailles extrajudiciaires). **L'article 7** de la proposition de loi entend offrir une assistance judiciaire de première ligne et de deuxième ligne ainsi que la création d'organismes d'intérêt public permettant un

accompagnement pluridisciplinaire et qui auront la possibilité d'ester en justice au nom et pour cause du lanceur d'alerte.

4. La proposition de loi ne porte, en revanche, pas sur la procédure de « dénonciation » en tant que telle.
5. À toutes fins utiles, il convient de souligner que le Parlement européen et le Conseil l'Union européenne ont adopté, le 23 octobre 2019, la directive 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (ci-après « la directive 2019/1937 »). Cette directive impose aux Etats membres, non seulement, d'adopter des mesures de protection des lanceurs d'alerte (ce que la proposition de loi entend, en partie, réaliser), mais elle impose également aux Etats membres de veiller à ce qu'il existe des procédures de signalement (internes et externes) (ce que la proposition de loi n'aborde pas du tout)¹. Il ressort des développements de la **proposition de loi** que celle-ci **ne vise pas, en tant que telle, à assurer la transposition de la directive 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union**. En effet, la proposition de loi se concentre uniquement sur le régime de protection des lanceurs d'alerte. En outre, dans les développements de la proposition de loi, ses auteurs estiment « *important de souligner que le régime imposé par la directive n'établit que des normes minimales communes. Par conséquent, les Etats membres peuvent décider d'étendre l'application de ces dispositions en vue de garantir un cadre complet et cohérent de protection des lanceurs d'alerte au niveau national. C'est notamment le souhait de notre groupe politique et c'est pourquoi nous formulons la présente proposition de loi* »².

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

6. La proposition de loi n'encadre pas, en tant que telle, des traitements de données à caractère personnel. Toutefois, la reconnaissance du statut de lanceur d'alerte par le tribunal de première instance, tel qu'elle est envisagée par la proposition de loi, présuppose nécessairement qu'une personne (celle qui demande à être reconnue comme « lanceur d'alerte ») ait signalé³ ou divulgué⁴ des informations, lesquelles peuvent être des données à caractère personnel. **Si le signalement ou la divulgation porte effectivement sur des données à caractère personnel, cette opération ainsi que la collecte préalable des informations signalées ou divulguées constituent des traitements de données à caractère personnel**. L'Autorité rappelle que **de tels traitements de**

¹ Cette directive, qui doit être transposée en droit interne pour le 17 décembre 2021 au plus tard, n'a pas encore été transposée en droit belge.

² Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2019-2020, Proposition de loi tendant à offrir un statut légal et une protection aux lanceurs d'alerte, p. 15. L'Autorité prend note de cette volonté des auteurs de la proposition de loi, mais elle souligne que le régime mis en place par la proposition de loi doit néanmoins ménager un juste équilibre entre les différents droits et intérêts en présence dans le cadre de « lancements d'alertes » (voir ci-dessous).

³ La proposition de loi définit le signalement comme le fait de faire connaître une information à quelqu'un (voir son article 2).

⁴ La proposition de loi définit la divulgation comme le fait de porter des informations à la connaissance du public (voir son article 2).

données doivent respecter les principes fondamentaux de la protection des données à caractère personnel, tels qu'ils sont énoncés dans le RGPD et la LTD. Il importe, en particulier, **que ces traitements soient proportionnés à l'objet d'intérêt général** poursuivi par le signalement ou la divulgation de données à caractère personnel.

7. En effet, **la proposition de loi doit réaliser un juste équilibre entre les différents intérêts et droits en présence, en particulier l'intérêt général potentiellement menacé par les faits dénoncés, le droit à la liberté d'expression du lanceur d'alerte et le droit à la protection des données à caractère personnel des personnes physiques éventuellement visées par le signalement ou la divulgation.** Or l'Autorité constate que l'article 2 de la proposition de loi définit de manière très large le concept de « lanceur d'alerte » sans exiger explicitement que le signalement ou la divulgation poursuive un but d'intérêt général et que les éventuels traitements de données à caractère personnel réalisés dans le cadre de ce signalement ou de cette divulgation soient proportionnés à cet objectif d'intérêt général (y compris quant aux données à caractère personnel qui sont signalées ou divulguées)⁵. **En n'exigeant ni que le signalement ou la divulgation poursuive ait un objectif d'intérêt général ni que les traitements de données à caractère personnel réalisés dans ce contexte soient proportionnés à cet objectif, la proposition de loi ne ménage pas un juste équilibre entre le droit à la liberté d'expression du lanceur d'alerte et le droit à la protection des données des personnes physiques éventuellement mentionnées par le lanceur d'alerte dans son signalement ou sa divulgation.**
8. Afin d'établir un juste équilibre entre les différents droits et intérêts en présence, l'Autorité estime qu'il est nécessaire que la proposition de loi prévoie explicitement que :

(1) Le signalement ou la divulgation doit poursuivre un objectif d'intérêt général.

À ce propos, l'Autorité remarque que les auteurs de la proposition ne souhaitent pas limiter les possibilités de dénonciation aux seules pratiques illégales parce que, selon les développements de la proposition de loi, *« nombreuses sont les situations qui mériteraient d'être révélées parce qu'elles sont d'intérêt public bien qu'elles ne constituent pas une violation du droit »*⁶. L'Autorité prend note de l'intention des auteurs du projet, mais elle souligne toutefois **qu'il est nécessaire que le signalement ou la divulgation poursuive un intérêt général**, à défaut de quoi l'ingérence dans le droit au respect des données à caractère personnel résultant de ce signalement ou de cette divulgation ne saurait être justifié. L'Autorité estime, **en outre**, qu'afin d'assurer la prévisibilité requise, **il est nécessaire de clarifier les types d'actes et/ou d'omissions dont**

⁵ Au contraire de la directive 2019/1937 qui prévoit que le régime de protection des « lanceurs d'alerte » s'applique aux personnes qui dénoncent des actes ou omissions illicites [dans certains domaines déterminés par l'article 2 de la directive] ou qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans les actes de l'Union [dans certains domaines déterminés par l'article 2 de la directive].

⁶ Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2019-2020, 55-1380/001, p. 13.

la dénonciation poursuit un objectif d'intérêt général. En d'autres termes, quelles sont les situations dont le législateur estime qu'elles heurtent l'intérêt général d'une manière telle qu'il est justifié que les personnes qui en aient connaissance soient déliées d'une éventuelle obligation de loyauté et de confidentialité qui les empêcherait, en principe, de signaler ou de divulguer ces situations ? **La proposition de loi doit apporter une réponse à cette question en identifiant les critères qui permettent de circonscrire les circonstances dans lesquelles un signalement ou une divulgation peut avoir lieu.** Cette exigence découle également de l'article 5.1.b) du RGPD qui impose que tout traitement de données à caractère personnel poursuive une finalité déterminée, explicite et légitime.

Par ailleurs, l'Autorité souligne que, contrairement à ce qu'avancent les auteurs de la proposition de loi, la directive européenne 2019/137 ne limite pas la protection qu'elle entend offrir aux « lanceurs d'alerte » uniquement aux personnes qui dénoncent des pratiques illégales du droit de l'Union, mais l'étend également aux personnes qui dénoncent des actes ou omissions qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans le droit de l'Union⁷.

(2) **Les traitements de données réalisés dans le cadre du signalement ou de la divulgation doivent respecter les principes fondamentaux de la protection des données**, en particulier les principes consacrés à l'article 5 du RGPD dont le principe de proportionnalité et de minimisation des données

(3) **La reconnaissance du statut de lanceur d'alerte par le tribunal de première instance doit être conditionnée au respect des principes fondamentaux de la protection des données par la personne qui demande à obtenir cette reconnaissance**, en particulier le principe de proportionnalité et de minimisation des données.

9. Par ailleurs, l'Autorité souligne que si la divulgation de données à caractère personnel est réalisée à travers un média et par une personne à qui s'impose des règles de déontologie journalistique, cette divulgation peut être qualifiée de traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques au sens de l'article 85 du RGPD et de l'article 24 de la LTD. Les règles particulières énoncées à l'article 24 de la LTD s'appliquent alors à un tel traitement de données.

10. Enfin, l'Autorité souligne, à toutes fins utiles, que les données à caractère personnel des lanceurs d'alerte doivent également être protégées et traitées en conformité avec les principes fondamentaux de la protection des données à caractère personnel. Ainsi, les traitements de données à caractère

⁷ Voyez la définition de la notion de « violation » à l'article 5 de la directive européenne 2019/137 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union

personnel des lanceurs d'alerte effectués lors des procédures de signalement (interne et externe) devraient faire l'objet d'un encadrement normatif adéquat.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que les adaptations suivantes doivent être apportées à la proposition de loi (cons. 6-8) :

- Prévoir que le signalement ou la divulgation doit poursuivre un objectif d'intérêt général et identifier les critères permettant de circonscrire les circonstances dans lesquelles un signalement ou une divulgation peut avoir lieu
- Prévoir que les traitements de données réalisés dans le cadre du signalement ou de la divulgation doivent respecter les principes fondamentaux de la protection des données
- Prévoir que la reconnaissance du statut de lanceur d'alerte par le tribunal de première instance doit être conditionnée au respect des principes fondamentaux de la protection des données par la personne qui demande à obtenir cette reconnaissance

L'Autorité attire l'attention sur les éléments suivants :

- Les traitements de données à caractère personnel des lanceurs d'alerte effectués lors des procédures de signalement (interne et externe) devraient faire l'objet d'un encadrement normatif adéquat (cons. 10)



Pour le Centre de Connaissances,
Alexandra Jaspar, Directrice





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 2019/1937 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 beklemtoont 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 2019/1937 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,
Alexandra Jaspar, Directeur

