



Advies nr. 33/2016 van 29 juni 2016

Betreft: Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 12 februari 2004 betreffende de overheidsbestuurder en het decreet van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut.

Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 12 februari 2004 betreffende de overheidsbestuurder en het decreet van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut voor de aangelegenheden geregeld krachtens artikel 138 van de Grondwet. (CO-A-2016-041)

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* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Paul Magnette, Waals Minister-President, ontvangen op 24 mei 2016;

Gelet op het verslag van de heer Serge Mertens de Wilmars;

Brengt op 29 juni 2016 het volgende advies uit:

VOORAFGAANDE OPMERKING

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. Het advies van de Commissie wordt gevraagd aangaande twee voorontwerpen van decreet (hierna "de voorontwerpen van decreet") tot wijziging van:

^[1] 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 (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

- het decreet van 12 februari 2004 betreffende de overheidsbestuurder en het decreet van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut;
 - het decreet van 12 februari 2004 betreffende de overheidsbestuurder en het decreet van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut voor de aangelegenheden geregeld krachtens artikel 138 van de Grondwet.
2. Deze voorontwerpen van decreet kaderen in de gedragslijn van de Déclaration de politique régionale de la législature 2014-2019 (vrije vertaling: Gewestelijke beleidsverklaring voor de legislatuur 2014-2019) die in haar hoofdstuk betreffende het bestuur vermeldt dat (vrije vertaling) "*de regering sinds 2004 een aantal maatregelen van behoorlijk bestuur heeft uitgevaardigd met het oog op onder meer het verbeteren van het openbaar beleid, zowel op gewestelijk als op plaatselijk niveau. De regering wil de acties nog uitbreiden om van Wallonië een voorbeeld te maken van efficiënt beheer ten dienste van de burgers en de ondernemingen*"¹.
3. De beginselen die geformaliseerd worden in de voorontwerpen van decreet zijn van tweeërlei aard en betreffen de regels inzake rapportering enerzijds, en deze betreffende de omkadering van de bezoldigingen anderzijds. De twee voorontwerpen bevatten gelijkaardige regels, zowel op het gebied van de rapportering als van de omkadering van de verloning.
4. Het onderhavig advies, gevraagd bij hoogdringendheid, onderzoekt enkel de bepalingen van de voorontwerpen van decreet die verwerkingen van persoonsgegevens invoeren die vragen oproepen in het licht van de Wet op de privacy en meer specifiek de regels met betrekking tot de rapportering (artikel 4 van het eerste voorontwerp en artikel 5 van het tweede).

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

5. Wat de rapportering betreft bepalen de voorontwerpen dat de Voorzitter van het beheersorgaan van het openbaar bestuur aan de regering volgende anonieme en individuele gegevens meedeelt betreffende de overheidsbestuurders:
- "*de datum van aanduiding en de duur van het mandaat;*
 - *de bruto jaarwedde, vergoedingen, voordelen en presentiegelden, rechtstreeks of onrechtstreeks toegekend ingevolge hun functie van bestuurder, voorzitter of ondervoorzitter of lid van een comité of orgaan, opgericht door de raad van bestuur*

¹ Memorie van Toelichting, blz. 2.

van het organisme, alsook de informatie over de mandaten en hiermee gepaard gaande bezoldigingen die deze overheidsbestuurders hebben ontvangen bij rechtspersonen waarin de instelling participaties bezit is of waarin ze medewerkende instantie is en waar de overheidsbestuurders op zijn voordracht werden aangewezen;

- *het jaarlijks aantal vergaderingen van de bestuursorganen en de deelname van de overheidsbestuurders aan deze vergaderingen " .*

Wat de beheerders betreft wordt voorzien in de mededeling van de volgende individuele en anonieme gegevens:

- *" a) in geval van contractuele verbintenis: de aard van het contract, de datum van ondertekening ervan alsook de datum van inwerkingtreding;*
- b) in geval van aanduiding: de datum van het besluit van aanduiding overeenkomstig de bepalingen van de Waalse Ambtenarencode;*
- *het bedrag van de bruto jaarwedde, opgesplitst als volgt:*
 - o *weddeschaal op jaarbasis;*
 - o *in voorkomend geval, de bijkomende variabele jaarwedde gekoppeld aan meetbare objectieven alsook de betalingsmodaliteiten;*
 - o *in voorkomend geval, het bedrag dat door het organisme wordt gestort in het raam van een bijkomend pensioenplan;*
 - o *alle andere elementen van de ontvangen wedde, deze bedoelde in artikel 2, 10° a) b) en c) uitgezonderd;*
- *de volledige informatie betreffende de mandaten en de hieraan gekoppelde bezoldigingen die deze beheerders hebben ontvangen bij rechtspersonen waarin de instelling participaties bezit is of waarin ze medewerkende instantie is en waar de overheidsbestuurders op zijn voordracht werden aangewezen;*
- *de modaliteiten met betrekking tot de vertrekvergoeding. In geval van vertrek worden de eventueel ontvangen vertrekvergoedingen eveneens opgenomen in het verslag waarvan sprake in paragraaf 1 " .*

6. Zich vragen stellend bij de betekenis van "anonieme en individuele" gegevens, ondervroeg de Commissie de aanvrager die de volgende definitie verstrekke: (vrije vertaling) "*onder anonieme en individuele gegevens in de zin van het decreet worden verstaan de gegevens opgenomen in het bezoldigingsverslag betreffende een betrokken persoon wiens naam en voornaam niet worden doorgegeven aan de Waalse regering en het Waalse Parlement*". De aanvrager stelt voor deze definitie op te nemen in toekomstige decreten. De Commissie meent dat het inderdaad belangrijk is dat de decreten deze belangrijke begrippen definiëren. Met betrekking tot de opmerking die werd geformuleerd in punt 11 suggereert de Commissie overigens aan de aanvrager om een andere terminologie te gebruiken voor "individuele en anonieme gegevens".

7. Volgens de verstrekte bijkomende informatie en de huidige artikelen 15 van de decreten van 12 februari 2004 betreffende de overheidsbestuurder en betreffende de overheidsbestuurder voor de aangelegenheden geregeld krachtens artikel 138 van de Grondwet, worden de bezoldigingsgegevens van de overheidsbestuurders en overheidsbeheerders momenteel op anonieme wijze meegedeeld aan de Regering en aan het Parlement. Deze artikelen 15 bepalen immers dat "*De informatie bedoeld in lid 1 (lees de volledige informatie betreffende de bezoldiging van de overheidsbestuurders en -beheerders die de voorzitter van het beheersorgaan aan de Regering overmaakt) wordt anoniem bekendgemaakt*" en "*de Regering deelt jaarlijks de informatie vervat in het verslag aan het Waals Parlement mee, volgens de nadere regels die zij vastlegt*". De aanvrager heeft aan de Commissie gepreciseerd dat om deze anonimiteit te eerbiedigen, de momenteel aan het Waals Parlement en aan de Waalse Regering overgemaakte bezoldigingsgegevens per beheersorgaan worden "samengevoegd". Op vandaag worden enkel de aan de voogdijminister verstrekte gegevens geïndividualiseerd.

8. Uit de parlementaire werkzaamheden (verschillende schriftelijke vragen en verslagen), de door de aanvrager verstrekte verduidelijkingen en de memorie van toelichting blijkt dat deze werkwijze beperkingen vertoont en het Waals Parlement niet toelaat zijn controleopdracht ten overstaan van de Waalse Regering optimaal uit te voeren. De memorie van toelichting stelt immers dat (vrije vertaling) "*met betrekking tot de voorzieningen betreffende de Waalse overheidsinstellingen werden bepaalde beperkingen vastgesteld bij de rapportering aangaande de bezoldigingen over het jaar 2014 in toepassing van de voormelde decreten van 12 februari 2014 en de omzendbrief betreffende de omkadering en plafonnering van de bezoldiging van overheidsbeheerders in de overheidsinstellingen. Gelet op deze vaststelling en conform haar streven naar het perfectioneren van de regels inzake behoorlijk bestuur in de Waalse overheidsdiensten, heeft de Regering op voorstel van de Minister-President, tijdens haar zitting van 3 maart 2016, een beginselennota goedgekeurd. De hierin opgenomen principes streven naar een gelijktijdige ontwikkeling van een grotere transparantie en een betere omkadering van de bezoldigingen*".

9. De memorie van toelichting voegt hier nog aan toe dat (vrije vertaling) "*de rapportering, zoals zij werd opgevat, streeft naar een grotere transparantie vermits werd bepaald dat het verslag dat aan de Waalse Regering en aan het Waalse Parlement wordt overgemaakt, geïndividualiseerde informatie bevat. Zodoende wil de Waalse executieve onder meer een betere controle mogelijk maken voor de Waalse parlementsleden en de openbaarheid rond de besteding van overheidsmiddelen verbeteren om, in een democratische samenleving de belastingplichtigen en de publieke opinie te informeren in het algemeen belang*".

Deze gegevens worden overigens op anonieme wijze meegedeeld, zowel aan de Waalse Regering, als aan het Waalse Parlement. Inderdaad, hoewel de geplande maatregelen streven naar het verzekeren van een grotere transparantie en het toelaten van een controle door de parlementariërs en dus, via hen, door de burger, aangaande de vastgestelde regels inzake de omkadering van de bezoldigingen en dus bijgevolg de besteding van overheidsmiddelen, is het primordiaal om alert te blijven voor de eerbiediging en de bescherming van de privacy. De eerbiediging van dit grondrecht impliceert dat er geen sprake kan zijn van een overmatige en overdreven inmenging. Bijgevolg dienen, rekening houdend met de voorschriften van de Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, de door de instellingen bij de rapportering ingezamelde gegevens aan deze beide organen absoluut op anonieme wijze te worden doorgestuurd”.

Toepasselijkheid WVP

10. De mededeling van de hiervoor vermelde gegevens (punt 5) vormt een verwerking van persoonsgegevens die onderworpen is aan de WVP. Het koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de WVP definieert anonieme en gecodeerde gegevens als volgt:
 - « 3° “gecodeerde persoonsgegevens”: persoonsgegevens die slechts door middel van een code in verband kunnen worden gebracht met een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon.’
 - 5° “anonieme gegevens”: gegevens die niet met een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon in verband kunnen worden gebracht en derhalve geen persoonsgegevens zijn.” ».

11. De voorontwerpen van decreet hebben het over de mededeling van individuele en anonieme gegevens. In het licht van de definities van het koninklijk besluit van 13 februari 2001, kunnen de gegevens, die zullen meegedeeld worden, echter niet beschouwd worden als anoniem, wat impliceert dat het gebruik van deze term uitgesloten is. Inderdaad, aangezien de gegevens individueel zijn bestaat de mogelijkheid deze in verband te brengen met een overheidsbestuurder of -beheerder. Bovendien, indien er in een beheersorgaan slechts één overheidsbestuurder of -beheerder is, dienen de gegevens beschouwd te worden als niet-gecodeerd.

Toelaatbaarheid

12. Overeenkomstig de WVP mogen persoonsgegevens slechts verwerkt worden in één van de gevallen voorzien in artikel 5 WVP. In onderhavig geval zal de verwerking plaatsvinden conform artikel 5, c) en/of e) van de WVP.

Finaliteit

13. Het doeleinde wordt duidelijk omschreven in de memorie van toelichting (zie punt 9 hierboven) en kan worden samengevat als volgt: (vrije vertaling) *"een grotere transparantie verzekeren en de controle toelaten door de parlementariërs en, via hen, door de burger, op de vastgestelde regels inzake de omkadering van de bezoldigingen en dus bijgevolg op de besteding van overheidsmiddelen"*. De Commissie wenst dat dit doeleinde wordt opgenomen in de tekst zelf van het besluit.

Gegevens

14. Teneinde het in vorig punt beschreven doeleinde te verwezenlijken, zullen de in punt 5 vermelde gegevens op "individuele en anonieme" wijze meegedeeld worden.
15. Artikel 4, §1, 3° van de WVP bepaalt dat de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig dienen te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen en waarvoor zij verder worden verwerkt. In het licht van de huidige werkwijze, van de opdracht van controle op de regering, van de vastgestelde tekortkomingen en het nagestreefde doeleinde, lijken de in de voorontwerpen verwerkte gegevens de voorschriften van dit artikel 4, § 1, 3° te eerbiedigen.
16. De Commissie wenst hier overigens de aandacht te vestigen op een recent arrest van de Raad van State betreffende de toegang tot de bezoldigingen van de VRT-managers. De VRT had de mededeling hiervan geweigerd onder het motto dat deze mededeling een inbreuk zou vormen op de bescherming van de privacy. De beroepsinstantie had (onder meer) deze rechtvaardiging gevolgd. De Raad van State vernietigde deze beslissing en stelde: *"De beroepsinstantie stelt aldus dat de openbaarmaking van de salarissen van de topmanagers "onmiskkenbaar betrekking heeft" op het privéleven van die managers. De partijen betwisten dit niet en ook de Raad van State neemt aan dat salarisgegevens behoren tot de persoonlijke levenssfeer. Die loutere vaststelling volstaat echter niet. Het is niet omdat de openbaarmaking van salarisgegevens "betrekking heeft" op de persoonlijke levenssfeer dat hierdoor automatisch de persoonlijke levenssfeer wordt aangetast. En net daar blijft de beroepsinstantie in gebreke door niet in concreto te onderzoeken en vervolgens te motiveren in welke mate de toegang tot de gevraagde persoonsgegevens door verzoeker in casu afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de topmanagers van de VRT"*.

Toegang tot de gegevens

17. De Commissie stelt vast dat de voorontwerpen bepalen dat het jaarverslag van de instelling of, bij gebrek daaraan, het beheersverslag, verkrijgbaar is op eenvoudige vraag. Deze vraag kan worden geweigerd in de gevallen bepaald in artikel 6 van het decreet van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur. Deze bepaling herhaalt enkel de bestaande regels inzake openbaarheid van bestuur.

OM DIE REDENEN,

De Commissie,

- brengt een gunstig advies uit over de voorontwerpen van decreet van de Waalse regering, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de hierboven geformuleerde opmerkingen (punten 6, 11 en 13).

De wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere