



## Advies nr. 82/2019 van 3 april 2019

**Betreft:** Ontwerp van besluit van de Waalse Regering houdende diverse bepalingen betreffende de melding door een personeelslid van een onregelmatigheid binnen een dienst van de Regering of een instelling van openbaar nut waarop het decreet van 22 januari 1998 betreffende het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut die onder het Waalse Gewest ressorteren, van toepassing is (CO-A-2019-056).

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

Gelet op de 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) (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 adviesaanvraag van mevrouw Alda Gréoli, Minister van Sociale Actie, Gezondheid, Gelijke kansen, Openbaar ambt en Administratieve Vereenvoudiging, ontvangen op 6 februari 2019;

Gelet op het verslag van de heer Debeuckelaere, Voorzitter en Directeur van het Kenniscentrum;

Brengt op 3 april 2019 het volgende advies uit:

## **I. Onderwerp van de aanvraag**

1. De Waalse Minister van Sociale Actie, Gezondheid, Gelijke kansen, Openbaar ambt en Administratieve Vereenvoudiging legt aan de Autoriteit ter advies een ontwerp van besluit van de Waalse Regering voor houdende diverse bepalingen betreffende de melding door een personeelslid van een onregelmatigheid binnen een dienst van de Regering of een instelling van openbaar nut waarop het decreet van 22 januari 1998 betreffende het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut die onder het Waalse Gewest ressorteren, van toepassing is.
2. Volgens het geplande waarschuwingssysteem worden de personeelsleden van de Waalse administratie uitgenodigd om hun "*integriteitsverantwoordelijke*" op de hoogte te brengen van een onregelmatigheid, gedefinieerd als een inbreuk op de wetten, decreten of besluiten, omzendbrieven, interne regels of procedures die van toepassing zijn op hun diensten (artikel 1 *juncto* 5 van het ontwerp van besluit). De Waalse minister van ambtenarenzaken wijst twee integriteitsverantwoordelijken aan: één voor de diensten van de Regering en één voor de andere Waalse instanties. Zij zijn met name verplicht de anonimiteit van de medewerker die de feiten aan hen heeft gemeld te respecteren (Ibid).
3. Als alternatief kan de medewerker die een onregelmatigheid wil melden, zich ook wenden tot het "*Centrum*", gedefinieerd als een Integriteitscentrum voor alle diensten van de Waalse Regering en de organen die zijn opgericht in het kader van de gemeenschappelijke bemiddelingsdienst van de Franse Gemeenschap en het Gewest, in het kader van een toekomstig samenwerkingsakkoord tot wijziging van het op 3 februari 2011 gesloten samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest houdende oprichting van een gemeenschappelijke ombudsdienst voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest (dit akkoord was nog in de ontwerpfase op het moment van de onderhavige adviesaanvraag) (artikel 2 van het ontwerp van besluit).
4. De Autoriteit stipt hieronder enkele punten van het voorgestelde waarschuwingssysteem aan die naar haar mening verduidelijking of verbetering verdienen, met name in het licht van de aanbeveling die de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in 2006 over dit onderwerp heeft gepubliceerd, namelijk Aanbeveling nr. 1/2006 van 29 november 2006 betreffende de verenigbaarheid van meldsystemen (klokkenluidersystemen) met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de

verwerking van persoonsgegevens (hierna de "*Aanbeveling betreffende interne meldsystemen*"), die gebaseerd is op het advies van de Groep 29 1/2006 over de toepassing van de EU-gegevensbeschermingsregels op interne klokkenluidersregelingen in de sfeer van boekhouding, interne boekhoudcontrole, auditing en bestrijding van omkoping en van bancaire en financiële criminaliteit<sup>1</sup>.

## II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

### 1. Toepasselijkheid van de AVG

5. De invoering van een waarschuwingssysteem schept een situatie waarin de AVG van toepassing is in zoverre dat persoonsgegevens al dan niet automatisch worden verwerkt in de zin van artikel 4.2 van de AVG<sup>2</sup>. Net zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in haar aanbeveling betreffende interne meldsystemen<sup>3</sup>, is de Autoriteit van mening dat het gebruik van een waarschuwingssysteem in bijna alle gevallen de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG zal impliceren<sup>4</sup>.

### 2. Wettelijke basis

6. Het professionele waarschuwingssysteem binnen de Waalse overheid zal gebaseerd zijn op artikel 6.1.c van de AVG. Inzake professionele waarschuwingen moet een dergelijke wettelijke verplichting voortvloeien uit een norm naar Belgisch recht (of erkend naar Belgisch recht) zoals gespecificeerd in de Aanbeveling betreffende interne meldsystemen.

### 2. Doeleinde

7. Professionele waarschuwingssystemen moeten een nauwkeurige beschrijving geven van het soort meldingen die door de klokkenluider via het interne waarschuwingssysteem kunnen worden afgegeven en van de beperkingen van de reikwijdte van het systeem (zie *Aanbeveling betreffende Interne meldsystemen*, blz. 5). In dit geval wordt de reikwijdte van de geplande

---

<sup>1</sup> Dit advies is beschikbaar via volgende link: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=50083](https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50083).

<sup>2</sup> Artikel 4.2 AVG : „verwerking”: *een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens;*

<sup>3</sup> Aanbeveling nr. 1/2006 van 29 november 2006 betreffende de verenigbaarheid van meldsystemen (klokkenluidersystemen) met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, blz. 3.

<sup>4</sup> Deze gegevens zullen soms betrekking hebben op strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten in de zin van artikel 10 van de AVG (zie de opmerking over dit onderwerp onder titel 8 "Beveiliging van de verwerkingsactiviteiten").

meldingen nauwkeurig beschreven, maar stelt zich een proportionaliteitsprobleem, zoals beschreven in punt 4 hieronder.

### 3. Loyaliteit van de klachtenbeheerder

8. De beheerder(s) van het waarschuwingssysteem moet(en) onafhankelijk zijn in de uitoefening van zijn (hun) functie ten opzichte van zijn (hun) organisatie en moet(en) worden beschermd tegen de druk die op hem (hen) kan worden uitgeoefend, met name door zijn (hun) hiërarchie (zie *Aanbeveling betreffende Interne meldsystemen*, blz. 6).
9. In dit opzicht bevat het geplande waarschuwingssysteem garanties: de twee door de Waalse minister van Ambtenarenzaken aangewezen integriteitsverantwoordelijken, zijn uiteraard afhankelijk van de leidende ambtenaar van de dienst waarvan zij afkomstig zijn, maar deze laatste moet er wel voor zorgen dat de integriteitsverantwoordelijke zijn functie onafhankelijk en doeltreffend kan uitoefenen, met name door hem te beschermen "*tegen ongepaste beïnvloeding en/of druk van welke persoon dan ook en op welke wijze dan ook, rechtstreeks of onrechtstreeks, met name tegen elke druk om informatie te verkrijgen die betrekking heeft of kan hebben op de uitoefening van zijn functie*", en door "*de nodige middelen ter beschikking te stellen opdat hij zijn functie in alle vertrouwelijkheid kan uitoefenen*" (artikel 3, § 1 en 2° van het ontwerp van besluit).
10. De onafhankelijkheid van het onderzoek door de integriteitsverantwoordelijke moet worden versterkt door zijn verplichting om gegronde klachten door te sturen naar een extern orgaan, het "*Centrum*". De Autoriteit houdt echter haar beoordeling en opmerkingen over dit orgaan en de werking ervan in beraad, aangezien de samenwerkingsovereenkomst tot oprichting van dit centrum haar niet voor advies is voorgelegd (en nog niet is afgerond op het moment dat de adviesaanvraag over het thans onderzochte voorontwerp werd ingediend). In dit verband beveelt de Autoriteit, anticipatief en met alle mogelijke voorbehoud, aan om de procedure voor het onderzoek van de kennisgevingen door het Centrum op objectieve criteria te baseren, teneinde de herhaalbaarheid van beslissingen die in soortgelijke omstandigheden worden genomen, te waarborgen.

### 4. Proportionaliteit

11. In toepassing van artikel 5.1.d van de AVG moeten persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

12. In dit verband verwijst de Autoriteit naar het proportionaliteitsonderzoek van de waarschuwingssystemen die de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in haar Advies nr. 1/2006 van 29 november 2006 heeft uitgevoerd: het waarschuwingssysteem moet *subsidiar* en *facultatief* zijn ten opzichte van de meldingskanalen die via de normale hiërarchische weg zijn voorzien.<sup>5</sup>
13. De Autoriteit is immers van mening dat het beoogde waarschuwingssysteem subsidiar moet zijn in die zin dat het alleen kan gaan om het melden van voldoende ernstige feiten die niet via de normale hiërarchische weg kunnen worden gemeld, namelijk "*inbreuken op de regelgeving die van toepassing is op de betrokken organisatie of op schriftelijke interne bedrijfsregels (met name op financieel, boekhoudkundig of strafrechtelijk gebied). "handelend over "ernstige disfuncties - (niet noodzakelijkerwijs misdrijven) - maar niettemin feiten of situaties die ernstig genoeg zijn om te worden gemeld in het algemeen belang of in het belang van een goed bestuur van de organisatie en waarvan de klokkenluider van mening is dat hij of zij de normale hiërarchische weg niet of niet langer kan volgen (bijvoorbeeld wanneer het vorige verslag niet naar behoren door de hiërarchie is afgehandeld, of wanneer deze zelf bij het door de klokkenluider gemelde probleem betrokken is, ...)*"<sup>6</sup>.
14. In dit verband is de Autoriteit van mening dat de beschrijving van de feiten die waarschijnlijk via het toekomstige waarschuwingssysteem zullen worden gemeld, te ruim is, aangezien deze niet beperkt is tot ernstige gevallen of deze die waarschijnlijk niet via de normale kanalen zullen worden gemeld. Dit systeem heeft tot doel "*onregelmatigheden*" te melden die worden gedefinieerd als "*het verrichten of nalaten van een handeling van een personeelslid die een inbreuk vormt op de wetten, decreten, besluiten, omzendbrieven, interne regels en interne procedures die van toepassing zijn op de diensten of organen van de Waalse Regering en hun personeelsleden*" (artikel 1 2° a. van het ontwerp van besluit).
15. Een mogelijke oplossing om het toepassingsgebied van deze definitie in overeenstemming met de aanbeveling betreffende interne meldsystemen te beperken, zou erin kunnen bestaan deze afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat een van de in artikel 1, paragrafen b, c en d, van het besluit genoemde parameters, die betrekking hebben op onaanvaardbare risico's voor het leven, de gezondheid of de veiligheid, of op ernstige inbreuken, of op gevallen waarin een personeelslid opzettelijk heeft bevolen of geadviseerd dergelijke strafbare feiten te

---

<sup>5</sup> « *De Commissie wijst op het strikt complementair karakter van het meldsysteem. Het kan enkel gaan om meldingen m.b.t. problemen die kennelijk niet via de normale hiërarchische weg kunnen worden gemeld en waarvoor geen specifieke, wettelijk geregelde procedures of organen bestaan (voor dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de problematiek van pesten op het werk of ongewenste intimiteiten).* » Ibid., p. 6.

<sup>6</sup> Ibid., p. 6.

plegen. Het waarschuwingssysteem zou zich dan beperken tot voorvallen waarbij aan één of meer van de volgende parameters is voldaan :

*« b) het verrichten of nalaten van een handeling van een personeelslid die een inbreuk vormt op de wetten, decreten, besluiten, omzendbrieven, interne regels en interne procedures die van toepassing zijn op de diensten van de Waalse regering of op de organen en hun personeelsleden;*

*b) het verrichten of nalaten van een handeling van een werknemer die een onaanvaardbaar risico voor het leven, de gezondheid of de veiligheid van personen of het milieu met zich meebrengt;*

*c) het verrichten of nalaten van een handeling van een personeelslid waaruit duidelijk blijkt dat er sprake is van een ernstige schending van de beroepsverplichtingen of van een behoorlijk bestuur van een gewestelijke administratieve overheid;*

*d) het feit dat een personeelslid bewust opdracht heeft gegeven of geadviseerd heeft om een onregelmatigheid als bedoeld onder a), b) en c) te begaan ».*

16. Bovendien is de Autoriteit van mening dat het waarschuwingssysteem facultatief moet zijn, in die zin dat het niet kan voorzien in een meldingsplicht voor de betrokken personeelsleden<sup>7</sup>. Welnu, in het beoogde waarschuwingssysteem worden alle meldingen van onregelmatigheden echter via de integriteitsverantwoordelijke gemeld, die vervolgens verantwoordelijk is voor het doorverwijzen van personeelsleden naar de bevoegde instantie "*indien de vermoede inbreuk op de integriteit niet onder de bevoegdheid van de integriteitsverantwoordelijke valt* » (artikel 4 van het ontwerp van besluit)". Bij wijze van alternatief kan het betrokken personeelslid de zaak ook rechtstreeks bij het toekomstige "*Centrum*" aanhangig maken (artikel 6 van het ontwerp van besluit). In dit verband beveelt de Autoriteit aan te preciseren dat een personeelslid dat een relevante onregelmatigheid constateert (te herdefiniëren zoals aanbevolen in punt 14 hierboven), "de integriteitsverantwoordelijke rechtstreeks "*kan*" of "*mag*" informeren of de zaak aanhangig maken bij het Centrum.

##### 5. *Transparantie en rechten van de betrokkenen*

17. Het voorontwerp van besluit bepaalt dat de integriteitsverantwoordelijke niet alleen voorstelt dat de klokkenluider de procedure van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering toepast indien hij van oordeel is dat hij over voldoende elementen beschikt om te concluderen dat hij kennis heeft gekregen van een misdrijf of strafbaar feit, maar ook dat "*hij tegelijkertijd het Centrum en de leidende ambtenaar van de dienst schriftelijk op de hoogte stelt van de onregelmatigheid die is vastgesteld of wordt vermoed*" (artikel 6, § 2).

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 5.

18. De Autoriteit beveelt aan te verduidelijken dat de kennisgeving aan de betrokken persoon of dienst « *in uitzonderlijke omstandigheden (bijvoorbeeld in het geval van een risico van vernietiging van bewijsmateriaal) kan worden uitgesteld* »<sup>8</sup>.
19. De Autoriteit preciseert dat personeelsleden die bij het waarschuwingssysteem betrokken kunnen zijn, op de hoogte moeten worden gesteld van de reikwijdte en het doel van het waarschuwingssysteem, de procedure voor het indienen en verwerken van meldingen en de gevolgen van ongerechtvaardigde en gerechtvaardigde meldingen, de wijze waarop zij de in de artikelen 15 tot 19 en 22 van de AVG vastgelegde rechten (met name het recht van toegang, rectificatie en schrapping) kunnen uitoefenen en moeten worden geïnformeerd over de derden aan wie in het kader van de verwerking van de melding persoonsgegevens betreffende de klokkenluider en de verdachte kunnen worden meegedeeld<sup>9</sup>. De Autoriteit herinnert er ook aan dat de klokkenluider en de verdachte(n) geen toegang tot hun respectieve persoonsgegevens mogen hebben, tenzij zij daarvoor toestemming hebben gegeven, of in geval van ongerechtvaardigde melding of lasterlijke aantijgingen door de klokkenluider of valse getuigenissen van een derde<sup>10</sup>.

#### 6. Aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke

20. De verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkte persoonsgegevens in de zin van artikel 4.7 van de AVG wordt niet aangewezen in de ter advies voorgelegde tekst. Deze aanwijzing is onontbeerlijk om de verplichtingen en verantwoordelijkheden van elke actor te bepalen en de uitoefening van de rechten voorzien in de artikelen 15 tot 19 en 22 van de AVG toe te laten.
21. De Autoriteit gaat ervan uit dat de verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens die door de integriteitsverantwoordelijken in het kader van het ontwerp van besluit worden ingezameld, de bevoegde autoriteit is die overeenkomstig artikel 2 van het besluit verantwoordelijk is voor het aanwijzen van de verwerkingsverantwoordelijken, namelijk de Waalse Overheidsdienst ambtenarenzaken. De aanvrager dient dit expliciet te preciseren in de wettekst .

#### 7. Bewaartermijnen

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 7.

<sup>9</sup> Zie Aanbeveling nr. 1/2006 van 29 november 2006 betreffende de verenigbaarheid van meldsystemen (klokkenluidersystemen) met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, blz. 7.

<sup>10</sup> Ibid., p. 7.

22. De klachtenbeheerder moet ervoor zorgen dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan nodig is voor de verwerking van de melding, met inbegrip van eventuele gerechtelijke en tuchtrechtelijke procedures (met inbegrip van verjaringstermijnen) tegen de verdachte (in geval van een gerechtvaardigde melding) of tegen de klokkenluider in geval van ongerechtvaardigde meldingen of lasterlijke beschuldigingen<sup>11</sup>. De aanvrager dient deze preciseringen aangaande deze bewaartermijn te vermelden in het ontwerp van besluit.

#### 8. Beveiliging van de verwerkingsactiviteiten

23. De Beveiliging in de zin van artikel 32 van de AVG vereist ook garanties, met name wat betreft de integriteit, authenticiteit en beschikbaarheid van persoonsgegevens en garanties dat persoonsgegevens niet onrechtmatig kunnen worden vernietigd wanneer de melding wordt verwerkt. Het is ook noodzakelijk om garanties te bieden met betrekking tot de mogelijkheid om de verwerking van persoonsgegevens te controleren (controle van wie wat heeft gedaan, met welke persoonsgegevens en op welk tijdstip). Deze maatregelen moeten een passend veiligheidsniveau waarborgen, rekening houdend met de aard van de te beschermen gegevens en de potentiële risico's.
24. Bovendien, in de mate dat de gesignaleerde persoonsgegevens strafbare feiten kunnen vormen als bedoeld in artikel 10 van de AVG, zijnde, "*persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten*"<sup>12</sup>, moet de verwerkingsverantwoordelijke en, in voorkomend geval, zijn verwerker ook een lijst opstellen van de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens, met een beschrijving van hun functie in het kader van de verwerking van de betrokken gegevens (artikel 10, § 2, van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens). Deze lijst wordt ter beschikking gehouden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit.

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 6.

<sup>12</sup> « *Het kan enkel meldingen betreffen m.b.t. voldoende zwaarwegende feiten (inbreuken opregelgeving die van toepassing is op de betrokken organisatie of geschreven interne bedrijfsregels (onder andere op financieel-, boekhoudkundig- of strafrechtelijk vlak). Het moet dus gaan over substantiële wantoestanden – (niet noodzakelijk misdrijven)- maar toch feiten of situaties die zwaarwichtig genoeg zijn om ze te melden in het algemeen belang of in het kader van het deugdelijk bestuur van de organisatie en voor dewelke, naar het oordeel van de klokkenluider, de weg van de normale hiërarchie niet of niet langer kan gevolgd worden (bijvoorbeeld als de eerdere melding niet naar behoren werd behandeld door de hiërarchie of als de hiërarchie zelf deel uitmaakt van het probleem dat de klokkenluider wil aankaarten,...).* » (CBPL, Aanbeveling nr. 1/2006 van 29 november 2006 betreffende de verenigbaarheid van meldsystemen (klokkenluidersystemen) met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, blz. 6.)



**OM DIE REDENEN,**

De Autoriteit eist dat de aanvrager in het ontwerp van besluit van de Waalse Regering houdende diverse bepalingen betreffende de melding door een personeelslid van een onregelmatigheid binnen een dienst van de Regering of een instelling van openbaar nut, rekening houdt met de volgende opmerkingen:

- Paragraaf 14: de beschrijving van de feiten die mogelijk via het toekomstige waarschuwingssysteem zullen worden gemeld, is te ruim en zou beperkt moeten worden tot ernstige gevallen of deze die waarschijnlijk niet via de normale kanalen zullen worden gemeld;
- Paragraaf 16: preciseren dat een personeelslid dat een relevante onregelmatigheid constateert (te herdefiniëren zoals aanbevolen hierboven), "de integriteitsverantwoordelijke rechtstreeks *"kan"* of *"mag"* informeren of de zaak aanhangig maken bij het Centrum;
- Paragraaf 18: verduidelijken dat de kennisgeving aan de betrokken persoon of dienst kan worden uitgesteld in uitzonderlijke omstandigheden (bijvoorbeeld in het geval van een risico van vernietiging van bewijsmateriaal);
- Paragraaf 20: de verwerkingsverantwoordelijke(n) expliciet aanwijzen in het ontwerp van besluit;
- Paragraaf 22: de bewaartermijn preciseren in het ontwerp van besluit.

(get.) An Machtens  
Wvd. Administrateur

(get.) Willem Debeuckelaere  
Voorzitter  
Directeur Kenniscentrum