

# STANDPUNT NOTA

---

## ANALYSE EN AANBEVELINGEN INZAKE DE OMZETTING VAN DE RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD MET BETREKKING TOT DE BESCHERMING VAN PERSONEN DIE INBREUKEN OP HET GEMEENSCHAPSRECHT MELDEN

De kostprijs van corruptie voor de economie van de Europese Gemeenschap wordt geraamd op 120 miljard euro per jaar<sup>1</sup>. In België wordt jaarlijks 4 miljard euro opgeslorpt door corruptie in de ambtenarij.<sup>2</sup> In de private sector zijn meer dan 6 op de 10 bedrijven het slachtoffer geworden van economische inbreuken, die in 27% van de gevallen intern werden gepleegd<sup>3</sup>. De versterking van de overheidstussenkomsten ter bestrijding van de COVID-19-pandemie en ter ondersteuning van burgers en bedrijven in de economische crisis verhoogt aanzienlijk de risico's op corruptie<sup>4</sup>. Met de verslechtering van de overheidsfinanciën en de financiële gezondheid van de bedrijven is een sterker bestuur dan ook een topprioriteit.

In de verslagen van de OESO-werkgroep inzake corruptie en de GRECO wordt regelmatig gewezen op ernstige systemische gebreken - normatieve, institutionele en gerechtelijke - bij het voorkomen en bestraffen van corruptie<sup>5</sup>. België heeft aanzienlijke lacunes in de wetgeving, een alarmerend gebrek aan middelen om corruptie te voorkomen en een zeer zwakke of ontbrekende handhaving, waardoor het één van de slechtst presterende landen van de OESO is.<sup>6</sup>

*Klokkenluiden*<sup>7</sup> verschijnt als een alternatief voor de stilte<sup>8</sup>. Klokkenluiden, waarvan het belang wordt erkend in internationale instrumenten ter bestrijding van corruptie<sup>9</sup>, is één van de meest doeltreffende middelen om corruptie te voorkomen en op te sporen<sup>10</sup>, met name wanneer er zwakke punten in de rechtshandhaving worden vastgesteld<sup>11</sup>. Klokkenluiders, die in het algemeen belang waarschuwen, maken het mogelijk om gebreken en mistoestanden in de ambtenarij, de economie, de financiële sector

---

<sup>1</sup> Europese Commissie. *EU-corruptiebestrijdingsverslag COM(2014) 38 definitief*, blz. 3.

OESO-werkgroep voor omkoping. *Fase 3-verslag over de uitvoering van het OESO-antiomkopingsverdrag in België* (2013);

<sup>2</sup> Volgens een internationaal onderzoek dat in 2016 werd uitgevoerd door De Morgen en Het Laatste Nieuws. Een bedrag dat is bevestigd door Paul Meulemans, commissaris van het Centraal Bureau voor de Bestrijding van Corruptie (OCRC) tot eind 2015.

<sup>3</sup> PwC. *Global Economic Crime & Fraud Survey Belgische resultaten* (2018), p.6.

<sup>4</sup> Kristalina Georgieva, directeur van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), sprak tijdens COVID-19 over de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding.

<sup>5</sup> OESO-werkgroep voor omkoping. *Fase 3-verslag over de uitvoering van het OESO-antiomkopingsverdrag in België* (2013);

<sup>6</sup> Transparency International. *Exporting corruption report* (2020).

<sup>7</sup> Het is interessant om op te merken dat de wetgever in de wetgeving voor de federale en Vlaamse overheid heeft gekozen voor het begrip "klokkenluider", dat nog steeds cultureel wordt geassocieerd met aanklacht, terwijl hij de voorkeur gaf aan de meer positieve termen "verklaring" en "informatie" in de anti-witwaswet en voor de financiële sector. Deze constatering geeft stof tot nadenken over de werkelijke bedoelingen en beweegredenen van het beleid.

<sup>8</sup> Transparency International België. *Een alternatief bieden voor de stilte: naar een betere bescherming en ondersteuning van klokkenluiders in België* (2013). De artikelen 8, 13 en 33 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie; het OESO-Verdrag tegen omkoping; de afdelingen IX.iii en X.C.v., en bijlage II van de OESO-aanbeveling inzake de versterking van de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale handelstransacties 2009; artikel 9 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake burgerrechtelijke samenwerking ter bestrijding van corruptie; artikel 22 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake strafrechtelijke samenwerking ter bestrijding van corruptie.

<sup>9</sup> PwC. *Global Economic Crime & Fraud Survey Belgische resultaten* (2018); ACFE. *Verslag aan de Naties: wereldwijde studie over beroepsfraude en -misbruik (West-Europa)* (2018). KPMG. *Wereldwijd profiel van de fraudeurs*. (2016); Kroll. *Globaal verslag over fraude en risico's* (2020).

<sup>10</sup> Overweging 3 van de richtlijn.

<sup>11</sup> Overweging 3 van de richtlijn.

en de gezondheidszorg op te sporen, te voorkomen en aan het licht te brengen en dragen zo bij tot transparantie, integriteit en een beter burgerlijk, en democratisch bestuur.

Alleen doen de meeste slachtoffers of getuigen van corruptie en andere inbreuken geen aangifte uit angst voor juridische en financiële gevolgen (81%) of omdat ze niet weten hoe ze aangifte moeten doen (49%)<sup>12</sup>. Bovendien is het huidige wettelijk kader met betrekking tot klokkenluiders versnipperd en ongelijk verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen, waardoor zij het risico lopen op vergeldingsmaatregelen of om het zwijgen te worden opgelegd.

De Europese Richtlijn met betrekking tot de bescherming van klokkenluiders, die tegen oktober 2021 moet zijn omgezet, biedt België dus de mogelijkheid om te handelen en haar verbintenis in de strijd tegen corruptie en voor transparantie, verantwoordelijkheid en integriteit in onze samenleving te herbevestigen.

## POSITIEVE ASPECTEN VAN DE RICHTLIJN

Hoewel het betreuwenswaardig is dat de regeling voor de bescherming van klokkenluiders waarin de Richtlijn voorziet, geen deel uitmaakt van een breder en ambitieuzer kader, verwelkomt T.I. Belgium dit initiatief als een nieuwe impuls in de strijd tegen corruptie en zijn wij verheugd dat het in grote lijnen in overeenstemming is met onze beginselen. België dient derhalve de volgende bepalingen in de geest van de richtlijn om te zetten:

- De gekozen **terminologie** is positief. *Klokkenluiden* heeft nog steeds een negatieve culturele bijklank en perceptie. De keuze van de terminologie is dan ook van fundamenteel belang om culturele veranderingen op gang te brengen en de aanvaarding ervan te bevorderen. De bewoordingen "verklaring", "inlichting" of "melding" moeten worden gebruikt in plaats van "aanklacht".
- Het **persoonlijk toepassingsgebied** omvat een breed scala aan klokkenluiders in de professionele sfeer die verder gaat dan de klassieke verhouding werknemer-werkgever (art. 4).
- De richtlijn voorziet zowel een voorkomende als een verhelpende aanpak (artikel 5, lid 2).
- **De voorwaarden voor de bescherming van melders** zijn evenredig en toegankelijk (art. 6).
- **Kwaadwillige of misbruik makende melders** worden niet beschermd wanneer wordt vastgesteld dat zij bewust handelden.
- Rechtspersonen in de **publieke en private sector** boven een bepaalde omvang zijn verplicht om interne kanalen en –procedures voor melding te voorzien (art. 8 en 9).
- Klokkenluiders kunnen ervoor kiezen om de informatie **intern** of **rechtstreeks aan de bevoegde autoriteiten** te melden (art. 10). **Openbare bekendmakingen** zijn onder bepaalde omstandigheden ook toegestaan (art. 15).
- Er zijn **minimumnormen** bepaald die een kader bieden voor interne en externe meldingen (artikelen 9, 12 en 13). De **vertrouwelijkheid heeft namelijk** betrekking op alle informatie die het mogelijk maakt de melder en betrokken personen te identificeren (artikel 16).

---

<sup>12</sup> Europese Commissie. *Factsheet over de EU-klokkenluidersregeling* (2018), p.2.

- Er wordt een **verplichting tot opvolging van** interne en externe meldingen ingevoerd (artikel 9 en artikel 11, lid 2).
- Er is voorzien in een breed scala aan **beschermingsmaatregelen tegen vergeldingsmaatregelen**, onder meer tegen de meest discrete vormen (artikel 19) en tegen gerechtelijke stappen buiten de beroepssfeer, met name door een **beperkte vrijstelling van aansprakelijkheid** en een **omkering van de bewijslast** (artikel 21).
- Voor de schade die klokkenluiders hebben geleden, wordt voorzien in **herstellende maatregelen en volledige schadeloosstelling**, met inbegrip van tussentijdse maatregelen (artikel 21, lid 6, en artikel 21, lid 8). Deze schadeloosstelling kan onder de vorm zijn van geldelijke vergoedingen (die huidige en toekomstige financiële verliezen dekken) en herstelmaatregelen (oneerlijke behandeling wordt nietig verklaard). Er worden **ondersteunende maatregelen** overwogen, waaronder voorlichting en advies en **juridische en financiële bijstand** (artikel 20).
- Vergelding, belemmering, misbruik van procedures en inbreuken op de vertrouwelijkheid worden **bestraft** (art. 23).

## AANBEVELINGEN VOOR VERBETERING

De Richtlijn is weliswaar een belangrijke stap in de goede richting, maar is niet perfect. Bij de omzetting van de Richtlijn zou het wenselijk zijn dat de wetgever de leemtes opvult, de zwakke punten van de Richtlijn versterkt en verder gaat dan de Richtlijn voorschrijft door van het klokkenluiden een aanvullend en doeltreffend instrument in de strijd tegen corruptie te maken.

1. De aanpak waarvoor in de Richtlijn werd gekozen, bestaat erin een juridisch kader op te bouwen dat duidelijk gericht is op bescherming van de klokkenluider. Bij de omzetting moet gezorgd worden voor een goed evenwicht tussen de bescherming enerzijds en de doelstellingen van het meldingssysteem anderzijds. Het beschermingsregime dient een bredere en positievere doelstelling te dienen.
2. In België is het wettelijk kader inzake klokkenluiders versnipperd en ongelijk verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen. De omzetting moet ervoor zorgen dat reeds bestaande meldingsprocedures en -instanties worden gehandhaafd, en, voor zover mogelijk, worden geharmoniseerd en afgestemd op de in de Richtlijn vastgelegde minimumnormen.
3. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is het materiële toepassingsgebied beperkt. De omzetting moet uitgebreid worden tot elke inbreuk op het Belgisch recht, het Europees recht en de door België geratificeerde internationale verdragen, alsook tot elke bedreiging of ernstige aantasting van het algemeen belang.
4. Bij de omzetting moeten de overheden aangeduid worden die over de nodige bevoegdheden en voldoende middelen beschikken om een alomvattende en coherente institutionele verankering te verzekeren met het oog op een doeltreffende uitvoering van de Richtlijn.
5. De Richtlijn legt organisaties geen formele verplichting op om klokkenluiders bij te staan en te beschermen. De omzetting dient in aanvullende bepalingen te voorzien om de verantwoordelijkheid van organisaties bij de uitvoering van hun intern meldingssysteem te (her)bevestigen.

6. De omzetting dient te bepalen dat rechtspersonen in de private en publieke sector en de bevoegde autoriteiten anonieme meldingen aanvaarden en opvolgen.
7. De omzetting moet schendingen van de regels betreffende overheidsopdrachten voor defensie of nationale veiligheid omvatten, met een bijzondere regeling die in overeenstemming is met de Algemene Beginselen inzake Nationale Veiligheid en het Recht op Informatie.
8. De Richtlijn laat de mogelijkheid open om bepaalde rechtspersonen in de publieke sector vrij te stellen. Bij de omzetting moet de verplichting om interne rapporteringskanalen in te stellen voor alle rechtspersonen in de publieke sector, zonder uitzondering, voorzien worden.
9. De Richtlijn heeft een zeer ruime persoonlijke werkingssfeer, maar laat bepaalde categorieën van personen die het risico op vergeldingsmaatregelen lopen, buiten beschouwing. Bij de omzetting moet de beschermingsregeling uitgebreid worden tot natuurlijke personen die, in een professionele sfeer, van plan zijn melding te doen of van wie wordt aangenomen of vermoed dat zij dat hebben gedaan.
10. De omzetting mag op geen enkele wijze afbreuk doen aan het door de Richtlijn geboden beschermingsniveau en moet de bepalingen inzake de beschermingsvoorwaarden, de toegankelijkheid van de meldingskanalen, de verwerking van persoonsgegevens, de ondersteunende maatregelen en de aanpassing van de bewijslast in de geest van de overwegingen van de Richtlijn handhaven of versterken.

## 1 Grondslagen en Doelstellingen

**Aanbeveling:** Bij de omzetting moet gezorgd worden voor een goed evenwicht tussen de bescherming van de klokkenluider en het doel van het meldingsmechanisme. Het beschermingsregime moet een bredere en positievere doelstelling dienen. Het moet worden ontworpen en ontwikkeld met als doel<sup>13</sup>:

- versterking van de rechtsstaat, en met name de bestrijding van corruptie;
- het bevorderen van behoorlijk bestuur, transparantie, integriteit en verantwoordingsplicht, en met name het voorkomen en opsporen van corruptie;
- blijk geven van een meer open cultuur op basis van vrijheid van meningsuiting en informatie.

Het begrip "klokkenluider" en de daarmee verbonden bewoordingen hebben over het algemeen een negatieve culturele bijklank en perceptie, ondanks de sleutelrol die klokkenluiders spelen bij de bescherming van het algemeen belang<sup>14</sup>. Daarom zullen de gebruikte terminologie, de doelstellingen en de beginselen die aan het beleid tot grondslag liggen, van doorslaggevend belang zijn voor het resultaat en de aanvaarding ervan.

Het hoofddoel van de Richtlijn is de rechtsstaat in de EU te versterken door een gemeenschappelijke minimumbeschermingsregeling voor klokkenluiders in te voeren.<sup>15</sup> Gezien de persoonlijke

<sup>13</sup> In overeenstemming met de internationale normen. Zie Raad van Europa. *Aanbeveling CM/Rec (2014)7*, blz. 13; OESO, *Toewijding aan effectieve klokkenluidersbescherming* (2016), p.18; Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdadbestrijding. *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons* (2015), blz. 22; G20 Anti-Corruption Action Plan. *Bescherming van klokkenluiders*, p.4.

<sup>14</sup> British Standards Institution. *Code voor klokkenluidersregelingen* (2008), blz. 11.

<sup>15</sup> Artikel 1 van de richtlijn.

werkings sfeer moet de richtlijn in de professionele sfeer toegepast worden. T.I. Belgium is verheugd dat de Richtlijn rekening houdt met de 'economische kwetsbaarheid' van klokkenluiders, het loyaliteitsconflict waaraan zij worden blootgesteld en het 'onevenwicht' in de machtsverhoudingen die eigen zijn aan een arbeidsverhouding<sup>16</sup>. Klokkenluiders worden immers "vaak geconfronteerd met onverschilligheid, vijandigheid of zelfs vergeldingsmaatregelen" <sup>17</sup> wanneer zij informatie van algemeen belang melden of onthullen. « Het waarborgen van een evenwichtige en doeltreffende bescherming van de klokkenluider » is daarom van wezenlijk belang om corruptie en andere mistoestanden "aan het licht te brengen en te voorkomen" en om "het welzijn van de samenleving te waarborgen"<sup>18</sup>.

Door resoluut te kiezen voor een aanpak die gericht is op bescherming van de klokkenluider, verwacht de Richtlijn echter het doel en de middelen. Deze vaststelling zou de wetgever er moeten toe aanzetten om vraagtekens te plaatsen bij de werkelijke doelstellingen van een meldingssysteem en te wijzen op de noodzaak van een omkering van de doelstelling : van de initiatiefnemer van de melding naar de inhoud ervan. Deze verandering van zienswijze is niet bedoeld om de bescherming die de Richtlijn biedt te verzwakken, maar juist om deze te versterken. Als we ons hoofdzakelijk richten op een beschermingsregeling, ondermijnen we het doel van de Richtlijn evenals de belangen van klokkenluiders door de aandacht te richten op hun persoon.

Ondanks de groeiende erkenning van het belang van klokkenluiders in onze samenleving, wijst T.I. Belgium erop dat "de overgang van een stigmatiserende cultuur naar een cultuur die klokkenluiders echt aanmoedigt en ondersteunt" nog ver van de werkelijkheid staat. In dit verband geeft de in de Richtlijn gekozen aanpak niet de nodige impulsen voor deze verandering van zienswijze. De bescherming van klokkenluiders moet niet worden beschouwd als een doel op zich, maar als een middel dat een bredere en constructieve ambitie dient, zoals de zogenaamde "Sapin 2" wet in Frankrijk<sup>19</sup>:

1. De doelstelling om de rechtsstaat te versterken die in de Richtlijn is vastgelegd, is van bijzonder belang in het licht van de zwakke punten die zijn vastgesteld bij de bestrijding van corruptie in België<sup>20</sup>.
2. Het belang van wetten ter bescherming van klokkenluiders in de strijd tegen corruptie is erkend in internationale instrumenten die gericht zijn op de bestrijding van corruptie. Empirische studies tonen aan dat *het klokkenluiden* één van de meest effectieve middelen is om corruptie op te sporen en te voorkomen, aangezien het wordt gebruikt om tussen 20 en 25% van de gevallen van corruptie en andere economische misdrijven aan het licht te brengen<sup>21</sup>. Het is dus een onmisbaar instrument van behoorlijk bestuur dat de traditionele controlemechanismen aanvult en niet vervangt, en dat tot doel heeft transparantie, integriteit en verantwoordingsplicht te bevorderen<sup>22</sup>.
3. Het bieden van een wettelijk kader voor klokkenluiders maakt deel uit van een aanpak die transparantie, integriteit en een gesprekscultuur bevordert. Vroegtijdige melding is verankerd

---

<sup>16</sup> Overwegingen 36 en 39 van de richtlijn.

<sup>17</sup> Raad van Europa. *Aanbeveling CM/Rec (2014)7*, blz. 14.

<sup>18</sup> Overweging 1 van de richtlijn.

<sup>19</sup> Wet nr. 2016-1691 van 9 december 2016 betreffende de transparantie, de bestrijding van corruptie en de modernisering van het economisch leven.

<sup>20</sup> Overweging 3 van de richtlijn.

<sup>21</sup> PwC. *Global Economic Crime & Fraud Survey Belgische resultaten* (2018); ACFE. *Verslag aan de Naties: wereldwijde studie over beroepsfraude en -misbruik (West-Europa)* (2018). KPMG. *Wereldwijd profiel van de fraudeurs*. (2016); Kroll. *Globaal verslag over fraude en risico's* (2020). <sup>25</sup> Commission de la protection de la vie privée. *Aanbeveling nr. 01 / 2006*, p.6.

<sup>22</sup> Overweging 2 van de richtlijn. Zie ook het verslag van de speciale rapporteur voor de bevordering en bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting, David Kaye, overeenkomstig resolutie 25/2 van de Mensenrechtenraad, A/70/361, 8 september 2015.

in de vrijheid van meningsuiting en informatie die essentieel is voor het goed functioneren van een democratische samenleving<sup>23</sup>.

Alhoewel « de invoering van een meldingssysteem een delicate oefening is waarbij de rechtmatige belangen van alle betrokken partijen met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht »<sup>24</sup>, blijkt dat een goed beheerd meldingssysteem gunstig is voor de organisatie en haar belanghebbenden. Uit de feedback blijkt dat het aantal vastgestelde beledigende of kwaadwillige uitlatingen systematisch marginaal is in verhouding tot de ontdekte schade<sup>25</sup>. Meer in het algemeen blijft de ontwikkeling van een cultuur van transparantie en integriteit een toprioriteit op alle niveaus van de samenleving.

## 2 HARMONISERING

**Aanbeveling:** De omzetting moet ervoor zorgen dat reeds bestaande meldingsprocedures en -instanties worden behouden en, voor zover mogelijk, worden geharmoniseerd en afgestemd op de minimumnormen van de Richtlijn<sup>26</sup>.

Het wettelijk kader inzake klokkenluiders zoals dat momenteel in België bestaat, is versnipperd en ongelijk verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen. Alleen de Federale en Vlaamse overheidsdiensten zijn onderworpen aan de klokkenluidersregeling<sup>27</sup>. Andere bepalingen hebben rechtstreeks<sup>28</sup> of onrechtstreeks<sup>29</sup> betrekking op bepaalde aspecten van het klokkenluidersvraagstuk.

Het ontbreken van een alomvattend nationaal kader leidt tot een heterogene en ontoereikende bescherming van klokkenluiders. Meer fundamenteel is dat een groot aantal gevallen die het algemeen belang ernstig kunnen schaden, onopgemerkt blijven<sup>30</sup>. Rechtsonzekerheid en onduidelijkheid zijn twee grote hindernissen voor de melding en de bescherming van klokkenluiders. De Richtlijn biedt dus de mogelijkheid om dit rechtsvacuüm op te vullen door middel van bijzondere, volledige en eenvormige wetgeving op dit gebied, teneinde de melders beter te beschermen en de verschillende actoren de nodige zichtbaarheid en leesbaarheid te bieden<sup>32</sup>. Dit betekent niet noodzakelijk dat er één enkele wet moet worden aangenomen, maar veeleer dat moet worden voortgebouwd op het bestaande, onvolledige kader, om een normatief kader te realiseren dat "een globale en coherente aanpak moet weerspiegelen om meldigen en de bekendmaking van informatie van algemeen belang, te vergemakkelijken"<sup>33</sup>.

<sup>23</sup> Overweging 31 van de richtlijn.

<sup>24</sup> Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. *Aanbeveling nr. 01 / 2006*, blz. 2.

<sup>25</sup> HTW Chur - EQS Groep. *2019 Verslag over beroepswaarschuwingen* (2019).

<sup>26</sup> Conformiteit met internationale normen. Voir Transparency International. *International Principles for Whistleblowing Legislation* (2013), Principe 24; G20 Anti-Corruption Action Plan. *Bescherming van klokkenluiders*, p.8; OESO. *Toewijding aan effectieve klokkenluidersbescherming* (2016), p.11.

<sup>27</sup> Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een vermoedelijke inbreuk op de integriteit binnen een federale administratieve overheid door een personeelslid; Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 tot vaststelling van het statuut van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid.

<sup>28</sup> Artikel 69bis van de wet van 31 juli 2017 tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, met het oog op de uitvoering van Verordening (EU) nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik en tot omzetting van Richtlijn 2014/57/EU betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik en de uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/2392 betreffende de melding van inbreuken, en houdende diverse bepalingen; Hoofdstuk Vbis van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitoefening van hun werk; Titel IV, hoofdstuk 2, van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van liquide middelen; Artikel 27 van de wet van 10 juni 2006 betreffende de bescherming van de economische mededinging.

<sup>29</sup> Artikel 29, lid 1 en 30 van het wetboek van strafrecht; de artikelen 16, 17 en 63 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten; artikel 1134, lid 3, van het burgerlijk wetboek; wet van 10 mei 2007 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie.

<sup>30</sup> Transparency International. *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation* (2018), p.66.

<sup>31</sup> % van de respondenten in een speciale Eurobarometer over corruptie maakte geen melding van de corruptie waarvan zij het slachtoffer of getuige waren geweest, voornamelijk uit vrees voor juridische en financiële gevolgen. 49% wist niet waar hij zich moest melden. Europese Commissie. *Factsheet over de EU-klokkenluidersregeling* (2018), blz. 2.

<sup>32</sup> Banisar. *Klokkenluiders: Internationale normen en ontwikkelingen* (2009), pp.19-21.

<sup>33</sup> Raad van Europa. *Aanbeveling CM/Rec (2014)7*, Principe 7, blz. 31.

Om de samenhang, de duidelijkheid en de rechtszekerheid van het systeem te waarborgen, beveelt T.I. Belgium aan om de verschillende reeds bestaande bepalingen en maatregelen te behouden en af te stemmen op de gemeenschappelijke minimumnormen die in de Richtlijn zijn vastgelegd<sup>34</sup>. De voorwaarden en maatregelen ter bescherming van klokkenluiders, met inbegrip van bepalingen inzake beperkte vrijstelling van aansprakelijkheid, moeten zoveel mogelijk geharmoniseerd worden binnen het strafrecht, het burgerlijk recht en het arbeidsrecht. In zijn geheel moet het normatieve kader « opgevat worden als een kader dat flexibiliteit en samenwerking impliceert in plaats van starheid en eenvormigheid ».

### 3 MATERIEEL TOEPASSINGSGBIED

**Aanbeveling:** Bij de omzetting moet het materiële toepassingsgebied worden uitgebreid tot elke inbreuk op het Belgisch recht, het Europees recht en de door België geratificeerde internationale verdragen, alsook tot elke bedreiging of ernstige aantasting van het algemeen belang, onder meer op gebieden als :

- corruptie en criminele activiteiten;
- schendingen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen;
- risico's voor de volksgezondheid en de openbare veiligheid, de consumentenbescherming en het milieu ;
- machtsmisbruik ;
- verduistering of misbruik van overheidsmiddelen ;
- ernstige inbreuken op professionele en/of ethische verplichtingen of op het beginsel van behoorlijk bestuur;
- belangenconflicten;
- schendingen van mensenrechten;
- elke handeling die bedoeld is om één van deze elementen te verbergen.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is de materiële werkingssfeer van de Richtlijn beperkt tot inbreuken op het recht van de EU op bepaalde specifieke gebieden<sup>35</sup>. Op dit moment worden klokkenluiders die melding maken van inbreuken op het recht van de EU op andere gebieden of op het Belgisch recht niet beschermd. Deze situatie verhoogt het risico op gebruik van mazen in de wetgeving en op rechtsonzekerheid, maar ook op verwarring en wantrouwen bij klokkenluiders, die niet weten welke informatie ze moeten melden en of hun medeling beschermd is<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Overweging 20 van de richtlijn.

<sup>39</sup> Artikel 21 van de richtlijn.

<sup>35</sup> Artikel 2, lid 1, van de richtlijn.

<sup>36</sup> Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding. *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons* (2015), blz. 22; Raad van Europa. *Bescherming van klokkenluiders: A Brief Guide for Implementing a National Framework* (2015), p.8.



De handhaving van deze aanpak op Belgisch niveau zou contraproductief zijn voor het doel van een dergelijk wettelijk kader, dat er juist op gericht is "de melding en bekendmaking van informatie van algemeen belang te vergemakkelijken"<sup>37</sup> eerder dan klokkenluiders af te schrikken. Daartoe moedigt de Richtlijn de lidstaten aan en laat zij hen de mogelijkheid<sup>38</sup> om de materiële werkingssfeer uit te breiden tot het nationaal recht "teneinde een alomvattend en samenhangend kader uit te werken."<sup>39</sup>

T.I. Belgium stelt dat het materiële toepassingsgebied zo duidelijk en ruim mogelijk moet zijn, zodat het elke inbreuk op het Belgisch recht, het Europees recht en de door België geratificeerde internationale verdragen omvat<sup>40</sup>, alsook elke bedreiging of aantasting van het algemeen belang<sup>41</sup>, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Het meldingsmechanisme moet beperkt blijven tot "voldoende ernstige feiten of situaties die in het algemeen belang of in het belang van goed behoorlijk bestuur van de organisatie moeten worden gemeld"<sup>42</sup>.

Om de reikwijdte van de informatie die onder de definitie van het algemeen belang valt te bepalen, moet de wet zowel a) overdreven formalisme, dat schadelijk is voor het doel ervan - namelijk het vergemakkelijken van meldingen en het bekendmaken van informatie van algemeen belang - als b) overdreven flexibiliteit, waardoor de weg vrijgemaakt wordt voor een toevloed van ongegronde meldingen of verschillen in de interpretatie ervan, vermijden<sup>43</sup>. Overeenkomstig het principe van goede trouw is het begrip "algemeen belang" van toepassing op de inhoud van de melding en niet op de motivatie van de melder.<sup>44</sup>

Het Belgisch wettelijk kader inzake klokkenluiders illustreert de twee benaderingen die voornamelijk gebruikt worden om het materiële toepassingsgebied te definiëren. Terwijl op Vlaams niveau een brede en algemene definitie wordt gegeven ("eis, misbruik of misdrijf")<sup>45</sup>, is op Federaal niveau de definitie vollediger en explicieter door een opsomming te geven van de categorieën die onder het beschermingsregime vallen. Een tussenoplossing die T.I. Belgium aanbeveelt is het opstellen van een indicatieve lijst.

Ten slotte zouden bij de omzetting zaken die reeds wettelijk geregeld zijn, uitdrukkelijk kunnen worden uitgesloten en organisaties verplicht worden deze afzonderlijk te behandelen via de bestaande procedures en organen (► **aanbeveling 2** ◀).

## 4 INSTITUTIONELE VERANKERING

**Aanbeveling:** De omzetting moet zorgen voor een alomvattende en coherente institutionele verankering en moet de autoriteiten aanwijzen die over de nodige bevoegdheden en voldoende middelen beschikken en verantwoordelijk zijn voor:

<sup>37</sup> Raad van Europa. *Aanbeveling CM/Rec (2014)7*, Beginsel 1, blz. 24.

<sup>38</sup> Artikel 2, lid 2.

<sup>39</sup> Overweging 5 van de richtlijn. Zie ook mededeling COM(2018) 214 definitief.

<sup>40</sup> Met name het OESO-Verdrag inzake de bestrijding van omkoping.

<sup>41</sup> Deze aanpak is vergelijkbaar met die van Frankrijk en de zogenaamde "Sapin 2"-wet.

<sup>42</sup> Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. *Aanbeveling nr. 01 / 2006*, blz. 6.

<sup>43</sup> G20-actieplan voor corruptiebestrijding. *Bescherming van klokkenluiders*, p.20.

<sup>44</sup> Overweging 32 van de richtlijn.

<sup>45</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 tot vaststelling van het statuut van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid. <sup>53</sup> Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een vermoedelijke inbreuk op de integriteit binnen een federale administratieve overheid door een van haar personeelsleden.



- ontvangen en verzenden van externe meldingen ;
- hun opvolging;
- bijstand en ondersteuning aan klokkenluiders
- toezicht en handhaving van de toepassing van de wet.

De Richtlijn bepaalt dat de lidstaten de bevoegde autoriteiten moeten aanwijzen om de in de Richtlijn vastgestelde verplichtingen uit te voeren. Uit deze verplichtingen vloeien drie kernbevoegdheden voort die aan één of meer afzonderlijke entiteiten moeten worden toegewezen: 1) de ontvangst en verzending van externe meldingen<sup>46</sup>) de opvolging daarvan<sup>47</sup> (in de zin van artikel 5, lid 12) en 3) en de bijstand en ondersteuning aan klokkenluiders<sup>48</sup>.

In België speelt de Ombudsman een centrale rol in de wettelijk geregelde meldingsprocessen bij de Federale en Vlaamse overheidsdiensten.<sup>49</sup> Hij ontvangt en volgt externe meldingen en klachten over vergeldingsacties op en biedt bescherming aan klokkenluiders. In Vlaanderen wordt de Ombudsman bijgestaan door de Interne Audit van de Vlaamse Overheid ("Audit Vlaanderen") en door het Loket Welzijn en Integriteit op het Werk van de Vlaamse Overheid ("Spreekbuis"). Als ze beiden meldingen ontvangen, voert de Interne Audit onderzoeken uit, terwijl het Loket verzoeken om informatie behandelt, advies geeft en doorverwijst naar de bevoegde dienst. Op Federaal vlak heeft de Ombudsman meer uitgebreide bevoegdheden, aangezien het auditcomité van de federale overheid (ACFO) niet bevoegd is om onderzoeken uit te voeren<sup>50</sup>.

Het is aan de repressieve kant - en dit is geen verrassing - dat het probleem zich stelt. Sinds 2013 wijst de OESO-werkgroep voor omkoping op een ernstig en systematisch gebrek aan middelen, personeel en opleiding bij de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor onderzoeken, vervolging en veroordeling<sup>51</sup>. Deze bevinding wordt onderschreven in een verslag uit 2019 van de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO)<sup>52</sup> waarin vermeld wordt dat "de federale politie in crisis verkeert". In het verslag wordt vermeld dat "dit gebrek aan middelen, met name de diensten die verantwoordelijk zijn voor voorkoming en bestrijding van corruptie treft". Verder lijkt het verslag erop te wijzen dat dit geen politieke prioriteit is. Als gevolg daarvan heeft de Centrale Dienst voor de Bestrijding van Corruptie (CDBC) zich erbij neergelegd om alleen maar reactief op te treden en pro-actief preventiewerk te verwaarlozen<sup>53</sup>.

T.I. Belgium betreurt deze gang van zaken ten zeerste en herinnert aan "het belang van de verschillende normatieve, institutionele en gerechtelijke elementen die een samenhangend geheel vormen waarin de kanalen voor melding en openbaarmaking van informatie, onderzoeks- en herstelmecanismen en rechtsmiddelen voor de bescherming van klokkenluiders effectief samenvloeien" <sup>54</sup> (► **aanbeveling 3**). In dit verband hebben de Federale Ombudsman en de Vlaamse Ombudsman benadrukt dat de aanwijzing van de terzake bevoegde autoriteiten, voor sommige

<sup>46</sup> Artikel 11, lid 2, onder a) en b), en lid 6, van de richtlijn.

<sup>47</sup> Artikel 11, lid 2, onder c) tot en met f), en lid 3 tot en met 5 van de richtlijn.

<sup>48</sup> Artikel 20 van de richtlijn.

<sup>49</sup> Voor de goede orde: alleen de federale en Vlaamse overheidssector is onderworpen aan de klokkenluidersregeling.

<sup>50</sup> Pour une analyse plus exhaustive du cadre normatif belge voir Transparency International Belgium. *Een alternatief voor de stilte: Naar een betere bescherming en ondersteuning van klokkenluiders in België* (2013).

<sup>51</sup> OESO-werkgroep voor omkoping. *Fase 3-verslag over de uitvoering van het OESO-antiomkopingsverdrag in België* (2013).

<sup>52</sup> GRECO. *Evaluatieverslag België GrecoEval5Rep(2019)3*, p.33.

<sup>53</sup> Het aantal statutaire personeelsleden van CDBC is gestegen van 120 in de jaren 2000 tot 66 in 2018. Van deze 66 geplande personeelsleden heeft de dienst in 2018 39 personeelsleden, wat neerkomt op een personeelstekort van 40%. Ibid.

<sup>54</sup> Raad van Europa. *Aanbeveling CM/Rec (2014)7*, blz. 22.

bevoegdheden, « de herbevestiging van de huidige rol van bepaalde autoriteiten nodig maakt » en « voor andere bevoegdheden de oprichting van dergelijke autoriteiten vereist ».<sup>55</sup>

T.I. Belgium onderschrijft de aanbevelingen van het Netwerk van Europese Autoriteiten belast met Klokkenuiders (NEIWA)<sup>66</sup>. De omzetting moet als volgt zijn:

- "Eén of meer autoriteiten aanwijzen om verslagen te ontvangen en te beoordelen en ervoor te zorgen dat informatie over alle beleidsdomeinen, of waarbij meer dan één autoriteit betrokken is of die wordt ingediend door een persoon die een inbreuk meldt en die niet in staat is de bevoegde instelling te identificeren, die door de omzetting wordt gevat. "T.I. Belgium beveelt aan om de bestaande rol van de ombudsmannen te herzien en hen nieuwe bevoegdheden en bijkomende middelen te geven om externe meldingen te ontvangen en te behandelen.
- Deze optie heeft het voordeel dat ze steunt op de expertise van de Federale ombudsman en de Vlaamse ombudsman. Voor de overheidsdiensten moeten de Ombudsman van Wallonië en de Federatie Wallonië-Brussel, de Ombudsman van Brussel en de Ombudsman van de Duitstalige Gemeenschap zich bezighouden met externe meldingen binnen hun respectieve juridische entiteiten. Voor de private sector moet een regionale aanpak worden gekozen op basis van de taalvoorkeur.
- Ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten over de nodige bevoegdheden en mogelijkheden beschikken om te zorgen voor een passende opvolging van de meldingen door middel van onderzoek, vervolging of andere corrigerende maatregelen, waardoor zij ook een drempel kunnen bepalen voor het instellen van een onderzoek en voorrang kunnen geven aan meldingen die de grootste impact hebben op de samenleving, en bij dit alles ook hun procedures regelmatig kunnen herzien. "T.I. Belgium bevestigt opnieuw de cruciale rol van CDBC<sup>56</sup> en roept op tot betere financiering en meer middelen voor overheidsorganen die belast zijn met de bestrijding van corruptie.
- Vaststellen dat ten minste één entiteit verantwoordelijk is om op begrijpelijke en herkenbare wijze de vereiste informatie over de rechten en bescherming van personen die een schending melden, te verstrekken en dat er ten minste één autoriteit is die kan zorgen voor effectieve ondersteuning van personen die een schending tegen vergeldingen melden, waarbij ervoor gezorgd wordt dat deze autoriteit over de nodige bevoegdheden en middelen beschikt, met inbegrip van de bevoegdheid om de gemelde vergeldingen te onderzoeken"

Deze entiteit moet er ook voor zorgen dat de klokkenluiders ondersteuning krijgen in de vorm van juridische en financiële bijstand bij juridische procedures.

T.I. Belgium pleit er ook voor dat één of meer autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de wetgeving worden aangewezen en dat hen een rol wordt toegekend die vergelijkbaar is met deze van het Franse Anticorruptieagentschap, zij het beperkter. Deze autoriteit of autoriteiten moeten over de nodige bevoegdheden en voldoende middelen beschikken om bij te dragen tot het kenbaar maken van het meldingssysteem, om aanbevelingen te geven en de uitwisseling van kennis te coördineren, om toezicht te houden op de naleving en de doeltreffendheid van de interne meldingsprocedures, en om in geval van niet-naleving, te eisen dat de betrokkenen hun verplichtingen

---

<sup>55</sup> Netwerk van Europese Integriteits- en Klokkenuidersinstanties. *Verklaring van Rome*, blz. 2-3. <sup>66</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Voor een volledige discussie omtrent de rol van CDBC-OCRC zie Transparency International Belgium. *Een alternatief voor de stilte: Naar een betere bescherming en ondersteuning van klokkenluiders in België* (2013), p.20.

nakomen alvorens sancties op te leggen, en om gegevens over de in artikel 27, lid 2, bedoelde meldingen te verzamelen en bekend te maken.

## 5 ORGANISATORISCHE VERANTWOORDELIJKHEID

**Aanbeveling:** Naast de in de Richtlijn vastgestelde minimumnormen moet de omzetting bijkomende bepalingen bevatten om de verantwoordelijkheid van de organisaties bij de in werking stelling van hun intern meldingssysteem te (her)bevestigen, en met name :

- regels uitvaardigen voor de bevordering, communicatie en opleiding van het personeel inzake het meldingssysteem, alsmede voor interne procedures voor de bescherming van klokkenluiders en de beoordeling van het beleid ;
- de aansprakelijkheid van de organisatie als rechtspersoon voorzien in geval van niet-naleving van de verplichtingen van de Richtlijn ;
- voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties en deze uit te breiden tot alle door de Richtlijn voorgeschreven verplichtingen voor natuurlijke- en rechtspersonen.

De Richtlijn legt organisaties geen formele verplichting op om klokkenluiders bij te staan en te beschermen bij hun initiatief. Zo is er bijvoorbeeld geen verplichting inzake opleiding of bevordering van een intern meldingssysteem voorzien. Ook zijn er geen sancties voorzien voor natuurlijke- en rechtspersonen die hun verplichtingen uit hoofde van de Richtlijn niet nakomen. Het ontbreekt de Richtlijn als geheel aan stimulansen voor organisaties om hun verantwoordelijkheden op nemen.

Bij de implementatie van een intern meldingssysteem moeten organisaties een sterk engagement aangaan dat verder gaat dan de loutere naleving van de wet en dat deel uitmaakt van een bredere aanpak (► **aanbeveling 1**). Het feit dat er procedures zijn en dat deze aan alle wettelijke eisen voldoen, betekent niet dat ze in de praktijk zullen gebruikt worden. Zij moeten vergezeld zijn van een organisatiecultuur die transparantie, dialoog en vertrouwen bevordert<sup>57</sup>. Klokkenluiden moet niet langer worden beschouwd als "een schending van de loyaliteit, maar als een democratische verantwoordelijkheid" die zowel het personeel als de werkgever ten goede komt.<sup>58</sup>

Wetgeving kan weliswaar het ontstaan van een dergelijke omgeving stimuleren en bevorderen. Daarom is het passend om aan organisaties bepaalde minimumcriteria op te leggen en hun tegelijkertijd de nodige speelruimte te geven om het meldingssysteem aan te passen aan hun specifieke context (structuur, cultuur en aard van de risico's), en dit in overleg en akkoord met de sociale partners<sup>59</sup>. Terwijl de Richtlijn strikte minimumnormen definieert, pleit T.I. Belgium voor een (her)bevestiging van de verantwoordelijkheid van organisaties bij de implementatie van hun intern meldingssysteem :

1. Klokkenluiders geven over het algemeen de voorkeur aan interne meldingen en organisaties zijn vaak het beste in staat om hiermee om te gaan<sup>60</sup>. Vertrouwen in en toegang tot interne kanalen zijn essentieel voor de effectiviteit van het meldingssysteem<sup>61</sup>. Het is van essentieel belang dat het personeel zich bewust is van het bestaan en de werking van het meldingsbeleid. De wetgeving moet organisaties verplichten om proactief te communiceren over hun

<sup>57</sup> OESO. *Toewijding aan effectieve klokkenluidersbeveiliging* (2016), p.12.

<sup>58</sup> Conseil de l'Europe. *Aanbeveling CM/Rec (2014)7, Principe 2*, p.27.

<sup>60</sup> Internationale Kamer van Koophandel. *Richtlijnen inzake klokkenluiden*, p.5.

<sup>60</sup> Overweging 33 van de richtlijn.

<sup>61</sup> Europese Commissie. *Factsheet over de EU-klokkenluidersregeling* (2018), blz. 2.

procedures en te zorgen voor een regelmatige opleiding van het personeel . Het management en de leidinggevendenden moeten er zich duidelijk toe verbinden ( bijvoorbeeld geformaliseerd in hun Corporate Governance Charter <sup>62</sup> of hun Ethische Gedragscode ) om de werknemers aan te moedigen hun bezorgdheid over mogelijke interne disfuncties en risico's vrij te melden en door een nultolerantie voor vergeldingsmaatregelen te hanteren.

2. Organisaties hebben de verantwoordelijkheid om handelingen die verwerpelijk zijn en schade berokkenen aan het algemeen belang, te voorkomen en daarom individuen te steunen en te beschermen die te goeder trouw melding maken van problemen waarvan zij getuige zijn, dit in overeenstemming met het wettelijk kader<sup>63</sup> . Zij moeten niet alleen juridisch aansprakelijk worden gesteld wanneer zij zelf actief deelnemen aan vergeldingsacties, maar ook wanneer zij hun verplichtingen uit hoofde van de Richtlijn om klokkenluiders bij te staan en te beschermen niet nakomen<sup>64</sup>. Net als bij klokkenluiders moet het feit dat een organisatie in overeenstemming met het nationaal wettelijk kader heeft gehandeld, een verweer zijn tegen vervolging of een grond voor vrijstelling van aansprakelijkheid op grond van het straf- of bestuursrecht<sup>65</sup>.
3. Doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties moeten voorzien worden voor rechtspersonen en natuurlijke personen die, ondanks hun verplichting, geen interne meldingskanalen instellen of zich niet houden aan de opvolging daarvan<sup>66</sup> . Voor de uitvoering van deze aanbeveling<sup>67</sup> moeten de bevoegde autoriteit(en) worden aangewezen om toezicht en controle uit te oefenen op de toepassing van de wetgeving. (► **aanbeveling 4**).

## 6. ANONIMITEIT

**Aanbeveling** : Voor de omzetting moet worden vereist dat private en publieke rechtspersonen en bevoegde autoriteiten anonieme meldingen binnen het toepassingsgebieden aanvaarden en opvolgen.

De Richtlijn bepaalt dat de lidstaten kunnen besluiten of private en publieke rechtspersonen en bevoegde autoriteiten verplicht zijn anonieme meldingen te aanvaarden en op te volgen<sup>68</sup>. Deze keuze weerspiegelt het omstreden debat rond anonieme meldingen, dat nog steeds cultureel wordt geassocieerd met het verklikken binnen totalitaire regimes<sup>69</sup>. Daarom kan anonimiteit leiden tot een

<sup>62</sup> Voor ondernemingen die genoteerd zijn in overeenstemming met de Belgische Corporate Governance Code 2020; Internationale Kamer van Koophandel. *Richtlijnen voor het klokkenluiden*, p.4.

<sup>63</sup> Transparency International. *Voortbouwend op de EU-richtlijn voor de bescherming van klokkenluiders* (2019), blz. 10.

<sup>64</sup> Het is duidelijk dat alleen de verplichtingen die de richtlijn voor rechtspersonen uit de particuliere sector voorschrijft, hier aan de orde komen.

<sup>65</sup> Voir par exemple Australië Treasury Laws Amendment (Enhancing Whistleblower Protections) Act 2019.

<sup>66</sup> Of de bepalingen van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn. Er zij op gewezen dat de richtlijn reeds in deze sancties voorziet indien artikel 23, lid 1, onder a), in ruime zin wordt geïnterpreteerd.

<sup>67</sup> Transparency International. *International Principles for Whistleblowing Legislation* (2013), Principles 13 en 18.

<sup>68</sup> Artikel 6, lid 2, van de richtlijn.

<sup>69</sup> Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding. *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons* (2015), blz. 51.

focus op de melder, waarbij kwaadwillige bedoelingen aan de melder worden toegeschreven<sup>70</sup>. Deze vaststelling versterkt het belang om te kiezen voor bewoordingen, grondslagen en doelstellingen die een positieve verandering in de culturele perceptie van melding teweegbrengen en verder gaan dan het traditionele verhaal (► **aanbeveling 1**).

In België verbiedt de huidige wetgeving uitdrukkelijk anonimiteit<sup>71</sup>. Ter vergelijking: ongeveer de helft van de OESO-landen staat anonieme melding in de publieke sector toe, tegenover 53% van de bedrijven met interne meldingsmechanismen in de private sector<sup>72</sup>. Naast de culturele dimensie kan het standpunt van de Belgische wetgever worden verklaard door de redenen die met name door de Groep artikel 29<sup>73</sup> zijn uiteengezet en door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer werden overgenomen om een "principeel verbod op anonieme meldingen"<sup>90</sup> te rechtvaardigen.

Eén van de belangrijkste risico's die worden vermeld, is dat een cultuur van verdachtmakingen wordt gevoed en dat het sociale klimaat zou verslechteren. In werkelijkheid hebben organisaties die anonimiteit toestaan geen verslechtering van het sociale klimaat ervaren en ook geen cultuur van kwaadwillige anonieme meldingen vastgesteld. Gemiddeld bleek 50% van de gevallen (ten minste gedeeltelijk) gerechtvaardigd en onderbouwd te zijn bij openlijke melding, tegenover 38% bij anonieme.

Een andere mogelijke valkuil is de moeilijkheid om te onderzoeken en op te treden wanneer de bron niet kan worden geïdentificeerd, met name bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de informatie en bij eventuele verzoeken om verduidelijking of aanvullende inlichtingen. Nieuwe technologieën maken echter wel een effectieve opvolging van anonieme meldingen mogelijk.<sup>74</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Hongarije, waar geavanceerde toepassingen zorgen voor een anonieme dialoog gedurende het hele onderzoek.

In de praktijk blijken anonieme meldingen echter wel effectief te zijn. Voor een effectieve opsporing en preventie "is het van essentieel belang dat de relevante informatie diegenen bereikt die het dichtst bij de bron van het probleem staan, die het best in staat zijn om het probleem te onderzoeken en die de nodige bevoegdheden hebben om het, indien mogelijk, te verhelpen. Klokkenluiders moeten daarom worden aangemoedigd om in eerste instantie gebruik te maken van interne meldingskanalen en om een melding te doen bij werkgevers. Anonimiteit is echter een voorwaarde voor veel mensen om iets te melden. Uit empirisch onderzoek blijkt dat het aantal meldingen ongeveer 2,5 keer zo hoog is als anonieme meldingen worden toegestaan."<sup>75</sup>

Hoewel het aanbevolen is om anonieme meldingen en de opvolging ervan toe te staan, is T.I. Belgium het ermeê eens dat ze met "bijzondere omzichtigheid" moeten worden behandeld<sup>76</sup>. Dit vereist een aantal waarborgen die door de vorige aanbevelingen worden versterkt:

---

<sup>70</sup> ARTIKEL 29 Werkgroep gegevensbescherming, *advies 1/2006*, blz. 11.

<sup>71</sup> Artikel 6, zesde lid, van het decreet van 15 september 2013 betreffende de melding van een vermoedelijke inbreuk op de eerbaarheid binnen een federale administratieve overheid door een personeelslid; artikel II 2, tweede lid, van het decreet van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 tot vaststelling van het statuut van het personeel van de Vlaamse overheid.

<sup>72</sup> OESO. *Onderzoek naar bedrijfsintegriteit en corporate governance* (2015).

<sup>73</sup> ARTIKEL 29 Werkgroep gegevensbescherming, *advies 1/2006*, blz. 11.<sup>90</sup>

Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. *Aanbeveling 01 / 2006*, blz. 6.<sup>91</sup> NAVEX Global, *Risk & Compliance Hotline Benchmark Report (2020)*, blz. 26.

<sup>74</sup> Verslag van de speciale rapporteur voor de bevordering en bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting, David Kaye, over het gebruik van encryptie en anonimiteit bij de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting in het digitale tijdperk, A/HRC/29/32, 22 mei 2015, voorgelegd aan de Mensenrechtenraad op 17 juni 2015.

<sup>75</sup> Autrement dit, entre 50 et 60% des signalements internes sont anonymes lorsqu'ils sont autorisés. Expolink. *Klokkenluidersbenchmarkrapport* (2019), p.9; NAVEX Global, *Risk & Compliance Hotline Benchmarkrapport* (2020), p.22; WhistleB. *Jaarlijks klantenonderzoek over organisatorische klokkenluiden* (2020), p.7.

<sup>76</sup> Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. *Aanbeveling nr. 01 / 2006*, blz. 6.<sup>97</sup> Overwegingen 32, 43 en 57 van de beschikking.

1. De eis van "redelijke gronden" sluit effectief meldingen op basis van louter geruchten uit en vereist dat de gemelde feiten voldoende nauwkeurig worden beschreven. Bovendien kan de melding geen betrekking hebben op strikt persoonlijke grieven die geen verband houden met de materiële werkingssfeer van het meldingssysteem (► **aanbeveling 3**). Ten tweede voorziet de Richtlijn niet in een meldingsplicht: "het gebruik van het meldingssysteem moet altijd facultatief zijn"<sup>77</sup>. Ten slotte willen niet alle personen die wangedrag of risico's op hun werkplek hebben waargenomen en hun bezorgdheid willen melden, anoniem blijven of hebben zij geen nood om zich op anonimiteit te beroepen.
2. Anonieme meldingen dienen eerst te worden gefilterd door de eerste ontvanger die "de ontvankelijkheid ervan beoordeelt" en nagaat "of het moet worden onderzocht" alvorens te overwegen "of het moet worden vrijgegeven"<sup>78</sup> (► **aanbeveling 4**). In dit verband zijn de bevoegde autoriteiten onderworpen aan de geheimhoudingsplicht en aan zeer strikte verplichtingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens van alle betrokken partijen<sup>79</sup>. Met name « de rechten van de betrokkene moeten worden beschermd om reputatieschade of andere negatieve gevolgen te vermijden »<sup>80</sup>.
3. Organisaties moeten werknemers niet actief aanmoedigen om anoniem hun bekommernissen te melden<sup>81</sup>. Het klokkenluidersysteem moet veeleer gepaard gaan met een oprechte inzet voor een open organisatiecultuur die transparantie en dialoog bevordert (► **aanbeveling 5**). De dienst die verantwoordelijk is voor de behandeling van meldingen moet er ook voor zorgen dat de klokkenluiders de beperkingen van het systeem begrijpen om hun vertrouwen te vergroten en anonieme meldingen te verminderen. Wel dient men de gebruikers eraan te herinneren dat zij geen enkel nadeel zullen ondergaan omwille van hun actie en dat hun identiteit strikt confidentieel zal blijven doorheen elk stadia van het proces.
4. In Frankrijk heeft sinds de inwerkingtreding op 1 juni 2017 van de zogenaamde "Sapin 2"-wet, die grote ondernemingen met name verplicht een intern meldingssysteem in te voeren, ongeveer de helft van de CAC-40 ondernemingen besloten de anonimiteit onder deze voorwaarden te aanvaarden<sup>82</sup>. Deze moeten dus opnieuw worden beschouwd als een aanvulling op de bestaande interne controlemechanismen, in de strijd tegen corruptie<sup>83</sup>. Het aanvaarden van anonimiteit is in het belang van organisaties door aldus zoveel mogelijk incidenten intern en in een zo vroeg mogelijk stadium te voorkomen, op te sporen en te behandelen<sup>84</sup>, en waarbij wordt vermeden dat mogelijk schadelijke informatie via een publieke melding in het openbaar domein komt. Tot slot is het logische gevolg van aanvaarden van anonimiteit dat klokkenluiders die anonieme meldingen doen, zullen genieten van het beschermingsregime dat door de nieuwe wet is ingesteld.

<sup>77</sup> Lachapelle. *Klokkenluiden in het tijdperk van de algemene verordening inzake gegevensbescherming* (2018), blz. 11. <sup>99</sup> Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding. *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons* (2015), blz. 51.

<sup>78</sup> ARTIKEL 29 Werkgroep gegevensbescherming, *advies 1/2006*, blz. 12.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Overweging 100 van de richtlijn.

<sup>81</sup> ARTIKEL 29 Werkgroep gegevensbescherming, *advies 1/2006*, blz. 12. <sup>104</sup> OESO.

<sup>82</sup> Op basis van de informatie die op hun websites beschikbaar is, geven ten minste 17 bedrijven toestemming voor anonimiteit (Bouygues, Capgemini, Carrefour, Danone, Dassault Systèmes, Engie, Essilor, PSA Group, Legrand, Michelin, Publicis Groupe, Safran, Sanofi, Schneider Electric, Société Générale, Veolia en Vivendi).

<sup>83</sup> Artikel 13, lid 2, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie.

<sup>84</sup> In overeenstemming met de internationale normen. Zie Transparency International. *Internationale principes voor het klokkenluiden*

*Wetgeving* (2013), beginsel 19. Voir Conseil de l'Europe. *Aanbeveling CM/Rec (2014)7*, Beginsel 5, blz. 29; G20-actieplan ter bestrijding van corruptie. *Bescherming van klokkenluiders*, p.33; Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding. *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons* (2015), blz. 28.



## 7 DEFENSIE- OF VEILIGHEIDSAANBESTEDINGEN

**Aanbeveling:** de omzetting moet schendingen van de regels voor overheidsopdrachten op het gebied van defensie of nationale veiligheid omvatten en voorzien in een bijzondere regeling die in overeenstemming is met de Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles)

De Richtlijn sluit inbreuken op de regels voor overheidsopdrachten op het gebied van defensie en veiligheid uit en herinnert aan de soevereiniteit van de lidstaten om hun nationale veiligheid te waarborgen<sup>85</sup>. Het voorziet in de mogelijkheid om het toepassingsgebied tot dit gebied uit te breiden door de invoering van « specifieke bepalingen ter bescherming van essentiële nationale veiligheidsbelangen ».

In België heeft de wetgever op Vlaams niveau expliciet verboden om "feiten met betrekking tot de veiligheid van het land en de bescherming van de openbare orde" mede te delen.<sup>86</sup> Dit is niet het geval op federaal niveau. Deze uitsluiting is waarschijnlijk te wijten aan het belang en de gevoeligheid van nationale veiligheidskwesties.

Overheidsopdrachten vormen een belangrijk onderdeel van de economie en er is sprake van een nauwe interactie tussen de publieke en private sector, waardoor deze bijzonder kwetsbaar zijn voor corruptie, fraude en misbruik van overheidsmiddelen<sup>87</sup>. Hoewel het moeilijk is om het nauwkeurig te bepalen, wordt het risico op corruptie op dit vlak alleen al voor België geschat op 43 miljoen euro per jaar<sup>88</sup>. Bovendien wordt geschat dat corruptie de kosten van openbare aanbestedingen met 4 tot 15 % doet stijgen.

Klokkenluiders spelen dus een sleutelrol bij de bekendmaking en voorkoming van fraude bij overheidsopdrachten. De potentiële voordelen van een effectief beschermingsregime liggen in de grootorde van 130 miljoen euro per jaar voor de Belgische Staat<sup>89</sup>.

Defensie- en veiligheidsaanbestedingen vormen hierop geen uitzondering. De sector lijkt één van de meest kwetsbare te zijn<sup>90</sup>, gezien het bedrag van de betreffende overheidsuitgaven (828,7 miljoen euro voor defensiegerelateerde overheidsopdrachten in 2014<sup>91</sup>) en het passief van ons land op dit gebied (zie de Augusta-Dassault-affaire).

T.I. Belgium betreurt dat de sancties in de defensiesector te zwak, of zelfs onbestaand, zijn om een doeltreffende afschrikking te zijn voor praktijken van corruptie. Uit een TI-rapport van 2016<sup>92</sup> blijkt dat België sinds 2004 geen enkel bedrijf heeft veroordeeld wegens<sup>93</sup> corruptie, terwijl er tussen 1996

<sup>85</sup> Artikel 3, lid 2, van de richtlijn, overeenkomstig artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>86</sup> Artikel II 2, lid 2, van het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 tot vaststelling van het statuut van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid.

<sup>87</sup> Overweging 6 van de richtlijn.

<sup>88</sup> Europees Parlement. *De kosten van niet-Europa op het gebied van georganiseerde misdaad en corruptie - Bijlage II* (2016), blz. 59.

<sup>89</sup> Europese Commissie. *Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement* (2017), blz. 15.

<sup>90</sup> Europese Commissie. *COM(2014) 38 definitief EU-corruptiebestrijdingsverslag*.

<sup>91</sup> Europese Commissie, *SWD(2016) 407 final Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security*, blz. 10.

<sup>92</sup> Transparency International. *Evaluatie van de werking en het effect van de EU-richtlijn inzake overheidsopdrachten op het gebied van defensie en veiligheid (2009/81/EG) in 20 EU-landen* (2016), blz. 17.

<sup>93</sup> Terwijl 31 personeelsleden en contractanten in staat van beschuldiging werden gesteld, werden er uiteindelijk 15 veroordeeld. De sancties omvatten confiscatie en gevangenisstraffen, die allemaal werden opgeschort. De bedrijven hebben zich duidelijk kunnen onttrekken aan veroordelingen voor corruptie door een overeenkomst te sluiten met het Openbaar Ministerie. In sommige gevallen hebben deze overeenkomsten de contractant in staat gesteld om elke schuldbevestiging te vermijden. In andere gevallen konden bedrijven zich schuldig maken aan minder ernstige misdrijven. Over het geheel genomen zijn de in deze overeenkomsten opgelegde boetes of minder strenge veroordelingen onvoldoende om het economische voordeel van de uitgevoerde activiteiten teniet te doen. Dit is waarschijnlijk niet in overeenstemming met de "doeltreffende, evenredige en



en 2005 bijna 100 onderzoeken bij het Belgisch leger werden ingesteld wegens strafbare feiten in verband met overheidsopdrachten. Om deze redenen vraagt T.I. Belgium dat schendingen van de aanbestedingsregels op het gebied van defensie en nationale veiligheid niet worden uitgesloten van de nationale werkingssfeer. Gezien de gevoelige aard van de informatie zijn evenwel bijzondere bepalingen en aanvullende voorzorgsmaatregelen nodig voor de verwerking ervan. De Tshwane Principles zouden dus de basis kunnen vormen voor die bijzondere regeling. Het Europees Parlement heeft de lidstaten opgeroepen om "op het gebied van de nationale veiligheid [...] een veilig alternatief te bieden voor het stilzwijgen, dat toelaat om mistoestanden, met inbegrip van corruptie, strafbare feiten, inbreuken op wettelijke verplichtingen, gerechtelijke dwalingen en machtsmisbruik", bekend te maken of te melden in overeenstemming met deze beginselen:

## 8 PUBLIEKE RECHTSPERSONEN

---

**Aanbeveling:** Bij de omzetting moet de verplichting om interne meldingskanalen op te zetten worden toegepast op alle rechtspersonen uit de publieke sector, dit zonder uitzondering.

De Richtlijn vereist de instelling van interne meldingskanalen voor rechtspersonen uit de private sector met 50 of meer werknemers<sup>94</sup> en voor alle rechtspersonen uit de publieke sector, met de mogelijkheid voor de lidstaten om "gemeenten met minder dan 10.000 inwoners of minder dan 50 werknemers" of andere rechtspersonen uit de publieke sector met minder dan 50 werknemers vrij te stellen<sup>95</sup>.

Kiezen voor deze mogelijkheid zou betekenen dat de meerderheid van de lokale overheden<sup>96</sup> in België zouden worden vrijgesteld. Een dergelijke vrijstelling is zorgwekkend omdat lokale en regionale overheden dagelijks besluiten nemen die van lokaal belang zijn en dit mede in het licht van de talrijke schandalen inzake openbaarheid van bestuur binnen de intercommunales (zie Nethys zaak). Bovendien voeren de meesten van hen opdrachten uit die risico's voor de volksgezondheid en het milieu met zich meebrengen, gebieden die volgens de Richtlijn een grotere waakzaamheid vereisen. Tot slot, en meer fundamenteel, wordt corruptie in het ambtenarenapparaat geschat op 4 miljard euro per jaar<sup>97</sup>. Het effect van kleinere openbare werken, waarvoor hiërarchisch lagere ambtenaren bevoegd zijn, mag evenmin worden onderschat.

---

afschrikkende strafrechtelijke sancties" die in artikel 3 van het OESO-Verdrag inzake de bestrijding van omkoping zijn opgenomen.<sup>121</sup> Deze beginselen De algemene beginselen inzake nationale veiligheid en het recht op informatie.

<sup>94</sup> Overeenkomstig artikel 8, lid 3, is deze drempel niet van toepassing op bepaalde sectoren waarin de richtlijn voorziet.

<sup>95</sup> Artikel 8 van de richtlijn.

<sup>96</sup> Voorbeelden hiervan zijn gemeentelijke, provinciale en intergemeentelijke besturen. Zie verder Overwegingen 10 en 13.

<sup>97</sup> Volgens een internationaal onderzoek dat in 2016 werd uitgevoerd door De Morgen en Het Laatste Nieuws. Een bedrag dat is bevestigd door Paul Meulemans, commissaris van het Centraal Bureau voor de Bestrijding van Corruptie (OCRC) tot eind 2015.

TI Belgium ziet dan ook geen reden om bepaalde lokale overheden van deze verplichting vrij te stellen<sup>98</sup>, aangezien de Richtlijn het delen of gezamenlijk gebruiken van interne medlingskanalen toestaat.

## 9 PERSONEN DIE BLOOTGESTELD ZIJN AAN HET RISICO VAN VERGELDINGSACTIES

**Aanbeveling:** Bij de omzetting moet de beschermingsregeling worden uitgebreid tot natuurlijke personen die, in een professionele sfeer, van plan zijn aangifte te doen of van wie wordt aangenomen of vermoed dat zij aangifte deden.

De beschermingsregeling mag niet beperkt blijven tot klokkenluiders die in overeenstemming met de Richtlijn hebben gehandeld, maar moet zich uitstrekken tot alle natuurlijke personen die bij het meldingsproces betrokken zijn en die aan het risico van vergeldingsacties kunnen worden blootgesteld. De Richtlijn heeft een zeer ruim persoonlijk toepassingsgebied, maar laat bepaalde categorieën weg<sup>99</sup>, met name personen die van plan zijn een melding te doen of waarom men denkt of vermoedt, zelfs ten onrechte, dat zij klokkenluiders zijn<sup>100</sup>. T.I. Belgium beveelt aan dat dergelijke personen in geval van oneerlijke behandeling in aanmerking komen voor de beschermingsregeling.

Het is inderdaad heel gebruikelijk dat werknemers onregelmatigheden eerst aan hun leidinggevende of collega's melden, in plaats van gebruik te maken van de bestaande meldingskanalen. Dit is mogelijk omdat zij slechts over gedeeltelijke informatie beschikken en/of zich er niet bewust van zijn dat zij een overtreding melden die onder het toepassingsgebied van de wetgeving valt. Dit kan ook het geval zijn wanneer het personeel niet (goed) op de hoogte is van het bestaan van interne medlingskanalen en hoe deze te gebruiken. Bovendien is het niet ongebruikelijk dat iemand die overweegt een melding te doen of op te stellen, advies vraagt aan collega's of leidinggevendenden, vragen stelt die de kennis van een mogelijke mistoestand onthult of zelfs aangeeft dat hij of zij van plan is een melding te doen.

Ten slotte wordt aanbevolen de beschermingsregeling niet uit te breiden tot andere personen dan de natuurlijke persoon zoals bepaald in artikel 5, lid 8, van de Richtlijn.

## 10 BESCHERMINGSREGELING

**Aanbeveling:** De omzetting mag het door de Richtlijn geboden beschermingsniveau op geen enkele wijze verminderen en moet de bepalingen inzake de beschermingsvoorwaarden, de toegankelijkheid van de meldingskanalen, de verwerking van persoonsgegevens, de ondersteunende maatregelen en de aanpassing van de bewijslast in de geest van de overwegingen van de Richtlijn handhaven of versterken.

De formulering van sommige bepalingen zou voor interpretatie vatbaar kunnen zijn en zou kunnen leiden tot een oppervlakkig en/of foutief begrip dat schadelijk zou kunnen zijn voor een efficiënte

<sup>98</sup> Andere lidstaten, zoals Italië, Ierland en Slowakije, eisen dat alle overheidsinstanties, zonder uitzondering, voorzien in interne verslagleggingsmechanismen. <sup>130</sup> Artikel 8, lid 9, derde alinea.

<sup>99</sup> Artikel 4 van de richtlijn.

<sup>100</sup> Transparency International. *International Principles for Whistleblowing Legislation* (2013), Principe

werking van de wet. De omzetting moet "bepalingen invoeren of handhaven die gunstiger zijn voor de melders dan de bepalingen van de Richtlijn" en mag op geen enkele wijze afbreuk doen aan het door de Richtlijn geboden beschermingsniveau. De volgende elementen moeten ten uitvoer worden gelegd overeenkomstig de overwegingen van de Richtlijn :

- De omzetting mag geen andere voorwaarden opleggen dan degene die in de Richtlijn worden vermeld<sup>101</sup> om voor de beschermingsregeling in aanmerking te komen. Het begrip "redelijke gronden om aan te nemen" is met name van toepassing op de informatie waarvoor een melding is opgenomen en niet op de motieven die de auteurs ertoe hebben aangezet om een melding te doen. De motieven zijn in deze zonder belang.<sup>102</sup> Het criterium van de « redelijke gronden » moet dus gebaseerd zijn op een objectief (en niet subjectief) criterium: dat van een redelijk handelend persoon in dezelfde omstandigheden<sup>103</sup>. Bovendien regelt het Strafwetboek<sup>104</sup> in het bijzonder valse verklaringen en voorziet het in "doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties" in overeenstemming met de door de Richtlijn vereiste sancties<sup>105</sup>. Daarom is het niet nodig om bij de omzetting bijkomende sancties in te voeren.
- De omzetting moet ervoor zorgen dat de verschillende meldingskanalen (interne, externe en openbare bekendmaking onder bepaalde voorwaarden) zonder verdere beperkingen toegankelijk zijn voor klokkenluiders bij hun keuze van het "meest geschikte meldingskanaal naar gelang van de bijzondere omstandigheden eigen aan de zaak."<sup>140</sup> Daarom moet een niet-getrapte procedure worden gehandhaafd, in tegenstelling tot de bestaande procedures die in het Belgisch recht zijn vastgelegd en die voorzien in een gelaagde aanpak<sup>106</sup>. Bovendien moet het federale meldingsgssysteem, dat zich meer bezighoudt met de procedure dan met de melding, niet worden overgenomen. Deze al te complexe en restrictieve aanpak legt aan klokkenluiders een onnodig risico en proceduriële last op<sup>107</sup>. Overregulering zou contraproductief werken en een doeltreffende uitvoering en handhaving ernstig kunnen belemmeren.
- De omzetting dient eveneens te bepalen dat, waar mogelijk, de uitdrukkelijke toestemming van de melder bij de overmaking van de melding worden vereist; het is niet voldoende hem/haar hiervan op de hoogte te stellen<sup>108</sup>. In voorkomend geval dient de eerste bestemming ofwel te wachten op de uitdrukkelijke toestemming van de melder alvorens de melding door te geven, ofwel de klokkenluider eenvoudigweg door te verwijzen naar de bevoegde autoriteit, zodat hij de keuze heeft om zijn melding op deze wijze door te geven. Indien de aard van het geuite bezwaar vereist dat het onverwijld aan de bevoegde autoriteit wordt toegezonden, dient de ontvanger een officiële nota met de redenen voor de toezending op te nemen en de klokkenluider van deze beslissing op de hoogte te brengen.<sup>109</sup>

---

<sup>101</sup> Artikel 6 van de richtlijn.

<sup>102</sup> Overweging 32 van de richtlijn. Zie ook Transparency International. *Internationale Principes voor Klokkenluidersregeling* (2013), Principe 5.

<sup>103</sup> Europese Federatie van Journalisten. *Implementatie van de nieuwe EU-klokkenluidersrichtlijn: A Transposition Guide for Journalists* (2020), blz. 13.

<sup>104</sup> Hoofdstuk V, artikelen 443 tot en met 453-bis.

<sup>105</sup> Artikel 23, lid 1, van de richtlijn.<sup>140</sup>

Overweging 33 van de richtlijn.

<sup>106</sup> Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een vermoedelijke inbreuk op de integriteit binnen een federale administratieve overheid door een personeelslid; Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 tot vaststelling van het statuut van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid.

<sup>107</sup> Transparency International België. *Een alternatief bieden voor de stilte: Naar een betere bescherming en ondersteuning van klokkenluiders in België* (2013), p.15.

<sup>108</sup> Artikel 11, lid 6, van de richtlijn.

<sup>109</sup> Raad van Europa. *Aanbeveling CM/Rec (2014)7*, Principe 18, pp.39-40.

- Bij de omzetting moeten de in de Richtlijn bedoelde ondersteunende maatregelen worden genomen in de vorm van juridische en financiële bijstand aan de de melders in een gerechtelijke procedure<sup>110</sup>. "Juridische kosten kunnen een aanzienlijke kost uitmaken voor klokkenluiders die de tegen hen genomen vergeldingsmaatregelen in het kader van een gerechtelijke procedure aanvechten.... Bijstand in strafprocedures [...] en, meer in het algemeen, het verlenen van bijstand [...] zou in sommige gevallen van cruciaal belang kunnen zijn voor de effectieve uitvoering van hun recht op bescherming. »<sup>111</sup>
- Bij de omzetting moet de in de Richtlijn voorziene aanpassing van de bewijslast worden gehandhaafd. De omkering van de bewijslast houdt in dat de persoon die een vordering tegen de melder inleidt, moet bewijzen dat de melder niet aan de voorwaarden van de Richtlijn voldoet"<sup>112</sup>. Evenzo moet de persoon die de nadelige vordering heeft ingesteld verplicht worden om aan te tonen dat de ondernomen actie op geen enkele wijze verband houdt met de melding of de openbaarmaking.

---

<sup>110</sup> Transparency International. *International Principles for Whistleblowing Legislation* (2013), Principe 20.

<sup>111</sup> Overweging 99 van de richtlijn.

<sup>112</sup> Overweging 97 van de richtlijn.

