



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De nieuwe Klokkeluidersrichtlijn van de EU

Adriano Stankiewicz

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Petra FOUBERT

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be
Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2022
2023



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De nieuwe Klokkenluidersrichtlijn van de EU

Adriano Stankiewicz

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Petra FOUBERT

Samenvatting

Deze masterscriptie bespreekt de geboden rechtsbescherming uit de EU-klokkenluidersrichtlijn net als haar Belgische federale omzettingswetten. Daarbij dragen het materieel als personeel toepassingsgebied en het meldsysteem hun steentje bij tot de rechtsbescherming.

Voorheen was slechts sectorale klokkenluiderswetgeving voorhanden. Een voorbeeld hiervan is de financiële markt. De EU-klokkenluidersrichtlijn zet een eerste stap richting een algemene bescherming voor klokkenluiders ofwel melders genoemd. Het is een richtlijn met minimumharmonisatie waardoor de lidstaten zoals België in een ruimere bescherming mogen voorzien. De federale omzettingswetten inzake klokkenluiden hebben alvast een eerste stap gezet richting een verruimde rechtsbescherming, maar toch kon de wetgever verder gaan.

Het doel van deze masterscriptie is te onderzoeken op welk vlak een verruiming van de rechtsbescherming uit de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden mogelijk is. Het onderzoek legt de focus op het materieel en personeel toepassingsgebied, het meldsysteem en de rechtsbescherming van de reeds genoemde wetgeving. Een vergelijking met de gelijkaardige rechtsbescherming uit de federale antidiscriminatiewetgeving kan bijdragen tot het formuleren van enige aanbevelingen. Doorheen het onderzoek zijn de voorbereidende werken van de bovenstaande wetgeving, internationale en Belgische rechtspraak als rechtsleer bestudeerd.

Zo is de hoofdonderzoeksvraag voor deze masterscriptie een aanbevelende onderzoeksvraag, namelijk: *'Op welke manier kan de rechtsbescherming in de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden, verbeterd worden?'*

Voor zowel de klokkenluiderswetgeving als de federale antidiscriminatiewetgeving volgt een beschrijving van het materieel als personeel toepassingsgebied, het meldsysteem en rechtsbescherming. Dit gebeurt op deze manier voor zowel de EU-klokkenluidersrichtlijn als de federale omzettingswetten voor de publieke en private sector. Bovendien is een beknopt onderzoek verricht naar de Vlaamse omzetting voor de publieke sector.

Vervolgens geeft een vergelijking tussen de federale klokkenluiderswetgeving en de federale antidiscriminatiewetgeving een handig overzicht weer in welke mate de wetgevingen met elkaar overeenstemmen en verschillen. Dit is relevant voor het opstellen van aanbevelingen.

Ten slotte volgen enkele aanbevelingen op basis van de beschrijvingen en vergelijking tussen de federale klokkenluiderswetgeving en de federale antidiscriminatiewetgeving. Zowel op vlak van het toepassingsgebied, het meldsysteem en de rechtsbescherming is een verbetering voor de bescherming van melders mogelijk. Toonaangevende rechtsleer zoals bijdragen van 'TRANSPARANCY INTERNATIONAL' en de federale antidiscriminatiewetgeving dienen als inspiratiebron. Bovendien zijn bepaalde lacunes uit de federale klokkenluiderswetgeving vermeld waarin de federale wetgever in een ruimere rechtsbescherming kan voorzien.

Woord vooraf

Deze masterscriptie vormt het sluitstuk van mijn masteropleiding 'Overheid en Recht' aan de Universiteit Hasselt. Het is een werk waaraan vele dagen, weken en maanden aan verslonden zijn. Het is een intensief werkstuk dat zonder bepaalde personen echter niet tot stand kon komen. Ik wil hen hiervoor uitdrukkelijk bedanken.

In de eerste plaats wens ik mijn promotor, Prof. Dr. Petra FOUBERT, te bedanken voor mij de mogelijkheid te bieden een onderzoek naar de klokkenluiderswetgeving te voeren. Daarnaast wens ik mevrouw Sara VANCLEEF te bedanken voor haar constructieve feedback en begeleiding. Zij stond telkens open om mijn vragen kritisch te beantwoorden.

Tot slot wil ik Thom, een goede vriend van mij bedanken. Hij stond altijd klaar om mijn thesis te herlezen op eventuele onduidelijkheden.

Adriano Stankiewicz

Hasselt, 15 mei 2023

Inhoudsopgave

Hoofdstuk I. Inleiding	1
Hoofdstuk II. Klokkenluiderswetgeving	9
II.A. EU-klokkenluidersrichtlijn	9
II.A.i. Materieel en personeel toepassingsgebied.....	10
II.A.ii. Meldsysteem	12
II.A.iii. Rechtsbescherming.....	16
II.A.iii.a. Essentiële beschermingsvereisten	16
II.A.iii.b. Maatregelen tegen represailles	19
II.A.iii.c. Schadevergoeding en bewijslast	21
II.A.iii.d. Waarheidsgetrouwe melding	23
II.B. Omzetting EU-klokkenluidersrichtlijn naar Belgisch recht.....	25
II.B.i. Materieel en personeel toepassingsgebied.....	26
II.B.i.a. Federale omzetting publieke sector.....	26
II.B.i.b. Federale omzetting private sector	27
II.B.ii. Meldsysteem	28
II.B.ii.a. Federale omzetting publieke sector.....	28
II.B.ii.b. Federale omzetting private sector.....	31
II.B.iii. Rechtsbescherming.....	33
II.B.iii.a. Federale omzetting publieke sector	33
II.B.iii.b. Federale omzetting private sector	36
II.B.iv. Vlaamse omzetting publieke sector	39
Hoofdstuk III. De Belgische federale antidiscriminatiewetgeving.....	45
III.A. Materieel en personeel toepassingsgebied	46
III.B. Meldsysteem	48
III.B.i. Het optreden van institutionele actoren: UNIA, IGVM en de representatieve werknemersorganisaties	48
III.B.ii. De rol van het Federale en Vlaamse mensenrechteninstituut	51
III.C. Rechtsbescherming	53
III.C.i. Beschermd categorie: slachtoffer.....	53
III.C.ii. Beschermd categorie: getuige	54
III.C.iii. Schadevergoeding en bewijslast	55
III.C.iv. Drukkingsmiddelen: dwangsom en publicatie	57

Hoofdstuk IV. Vergelijking Belgische klokkenluiderswetgeving en antidiscriminatiewetgeving.....	61
IV.A. Materieel en personeel toepassingsgebied	61
IV.A.i. Klokkenluiderswetgeving	61
IV.A.ii. Antidiscriminatiewetgeving.....	62
IV.B. Meldsysteem.....	63
IV.B.i. Klokkenluiderswetgeving	64
IV.B.ii. Antidiscriminatiewetgeving.....	65
IV.C. Rechtsbescherming	67
IV.C.i. Klokkenluiderswetgeving	67
IV.C.ii. Antidiscriminatiewetgeving.....	69
Hoofdstuk V. Aanbevelingen federale klokkenluiderswetgeving.....	75
V.A. Materieel en personeel toepassingsgebied	76
V.A.i. Integratie ontbrekende federale materies.....	76
V.A.ii. Meldingen buiten werkgerelateerde context	77
V.B. Meldsysteem	79
V.B.i. Toegang en beheer intern meldkanaal	79
V.B.ii. Bevestiging bescherming onder klokkenluiderswetgeving.....	81
V.B.iii. Integratie institutionele actoren in klokkenluiderswetgeving	82
V.B.iv. Daadkrachtig meldsysteem: administratieve bestraffing stilzitten.....	83
V.C. Rechtsbescherming	84
V.C.i. Rechtsbijstand institutionele actoren	84
V.C.ii. Schadevergoeding	86
V.C.iii. Een recht op geldelijke beloning?	87
V.C.iv. Herstelmaatregelen: de herintegratie.....	88
V.C.v. Rechtvaardigingsgrond: noodtoestand	89
Conclusie	93
Bibliografie	97

Hoofdstuk I. Inleiding

Onderwerp

1. Met deze masterscriptie is het de bedoeling de geboden rechtsbescherming onder de EU-klokkenluidersrichtlijn en haar Belgische federale omzettingswetten in de publieke en private sector te onderzoeken.¹ De vraag daarbij is als deze rechtsbescherming met o.a. een meldsysteem vergroot kan worden. De EU-klokkenluidersrichtlijn is namelijk een richtlijn met minimumharmonisatie. Dit betekent dat de federale wetgever in een ruimere bescherming mag voorzien.

2. Een gelijkaardige wetgeving is de federale antidiscriminatiewetgeving. Onder deze wetgeving vallen de antidiscriminatiewet, antiracismewet en genderwet.² Een beschrijving en vergelijking tussen de federale omzettingswetten inzake klokkenluiden en de federale antidiscriminatiewetgeving kan leiden tot het formuleren van enkele aanbevelingen voor een ruimere rechtsbescherming.

3. De hoofdonderzoeksvraag is een aanbevelende onderzoeksvraag, namelijk: '*Op welke manier kan de rechtsbescherming in de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden, verbeterd worden?*'.

Stand van zaken

4. 'Klokkenluiden' is de 'onthulling door leden van een organisatie (voormalig of huidig) van illegale, immorele of onwettige praktijken onder de controle van hun werkgevers, aan personen of organisaties die mogelijk actie kunnen ondernemen'.³ Dat is de definitie die J. NEAR en M. MICELI gaven aan de notie 'klokkenluiden' in de jaren '80. Beide professors zijn experts omtrent klokkenluiden in de VS. Daar is klokkenluiden reeds jarenlang gereguleerd in verschillende domeinen.⁴

¹ Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 17-56.; Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.; Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

² Daarbij worden de volgende wetten bedoeld: Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³ J.P. NEAR en M.P. MICELI, Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing, *Journal of Business Ethics* 1985, 4.

⁴ P.J. JUBB, "Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation", *Journal of Business Ethics* 1999, 77-78.; J.P. NEAR, M.P. MICELI en T.M. DWORKIN, "Explaining the whistle-blowing process: Suggestions from power theory and justice theory", *Organisations Science* 1993, 393.

5. Op 26 november 2019 verscheen de EU-klokkenluidersrichtlijn nr. 2019/1937 in het publicatieblad van de Europese Unie.⁵ Dat is het eerste algemeen wetgevend document van de Europese Unie dat klokkenluiders beschermt voor meldingen van inbreuken over het Unierecht. Het gaat om een richtlijn met minimumharmonisatie. Daardoor mogen lidstaten in een ruimere bescherming voorzien dan de EU-wetgever voorschrijft.⁶

6. Voorheen beschikten slechts enkele EU-lidstaten over een bescherming aan klokkenluiders, voornamelijk in sectorale wetgeving. De fiscale schandalen omtrent de 'Panama Papers' en 'LuxLeaks' hebben geleid tot de totstandkoming van de EU-klokkenluidersrichtlijn.⁷ Eveneens een studie uit 2017 toonde aan dat een onvoldoende bescherming leidt tot een groter economisch verlies van de EU-begroting tot mogelijk 9,6 miljard euro.⁸

7. Door die fiscale schandalen en begrotingsverlies nam de Europese Commissie het initiatiefrecht om te werken aan een eerste algemene EU-klokkenluidersrichtlijn. Die EU-richtlijn zou een bescherming omvatten voor klokkenluiders uit de zowel private als publieke sector, zoals in nationale en Europese instellingen.⁹ In 2018 volgde een richtlijnvoorstel van de Europese Commissie dat klokkenluiders zou beschermen bij het melden van inbreuken over het Unierecht welke het Europese Parlement en de Raad in oktober 2019 aannamen.¹⁰ De publicatie volgde op 26 november 2019 met de inwerkingtreding twintig dagen later. Daarbij beschikten de lidstaten over een termijn van twee jaar om die richtlijn om te zetten in het nationaal recht. Dat impliceert dat de uiterste termijn voor de omzetting op 17 december 2021 was.¹¹

Net zoals vele lidstaten, slaagde België er niet in om die EU-klokkenluidersrichtlijn tijdig om te zetten. Het gevolg daarvan was dat bedrijven niet kon verweten worden dat ze geen maatregelen nemen om klokkenluiders te beschermen.

8. Eind november en december 2022 nam het Belgische federaal parlement twee omzettingswetten aan betreffende de EU-klokkenluidersrichtlijn. De omzettingswet voor de private sector is bekend als de 'Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector'.¹² De

⁵ Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 17-56.

⁶ Alinea 3 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 10.; Art. 2.2 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 35.

⁷ EHRM 11 mei 2021, nr. 21884/18, Halet/Luxemburg.; W. KENTON, "The Panama Papers Scandal: Who Was Exposed & Consequences", *Investopedia* 12 juni 2022, <https://www.investopedia.com/terms/p/panama-papers.asp>.

⁸ J. LAMBRECHTS, "Europese Richtlijn ter bescherming van klokkenluiders, Analyse van een (r)evolutie", *NjW* 2021, 46.

⁹ H.C.L YURTTAGÜL, *Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union, An Emerging Consensus*, Cham, Springer, 2021, 233.

¹⁰ Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD).

¹¹ Art. 26.1 en 28 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 45-46.

¹² Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

omzettingwet voor de publieke sector is bekend als de 'Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie'.¹³ De publicatie van Belgische omzetting in de private sector vond plaats op 15 december 2022 in het Belgisch Staatsblad, terwijl de omzetting in de publieke sector op 23 december 2022 plaatsvond. De inwerkingtreding vangt aan op 15 februari 2023 voor de private sector en op 2 januari 2023 voor de publieke sector.¹⁴

9. De Belgische omzettingwet voor de private sector omvat verplichtingen voor bedrijven met meer dan 249 werknemers. De bedrijven tussen 50 en 249 werknemers krijgen een langere termijn, namelijk tot 17 december 2023.¹⁵ Tot voordien bood België enkel bescherming aan klokkenluiders uit de financiële sector. Een voorbeeld daarvan is het verbod op represailles door de werkgever op strafrechtelijk, burgerrechtelijk en administratief vlak voor personen die te goeder trouw een melding doen.¹⁶

10. De Belgische omzettingwet voor de publieke sector schrijft voor dat de federale audit het bevoegde meldkanaal zal zijn als een overheidsinstantie geen intern meldkanaal opricht binnen de zes maanden na de inwerkingtreding van de wet.¹⁷

Probleemstelling en relevantie

11. Aangezien de EU-klokkenluidersrichtlijn en haar Belgische omzettingswetten inzake klokkenluiden recentelijk zijn, is het opportuun om met die thesis te onderzoeken op welke manier de omzettingswetten in een bredere rechtsbescherming voorzien, zoals met het meldsysteem. Het zit namelijk zo dat de EU-klokkenluidersrichtlijn in een minimumharmonisatie voorziet. Daardoor mag de nationale wetgever in een ruimere bescherming voorzien.¹⁸

12. Met deze masterscriptie zullen de lacunes in de rechtsbescherming blootgelegd worden. Op deze manier is het duidelijk waarin de EU-wetgever niet heeft voorzien in op vlak van de rechtsbescherming. De Belgische federale wetgever kan hierop soelaas bieden. Zij heeft

¹³ Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁴ Art. 57, lid 1 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.; Art. 78 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 244.

¹⁵ Art. 55, lid 4 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 59-63.; Art. 57 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁶ Art. 13, lid 2 Wet 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 tenuitvoerlegging van Verordening nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik en de omzetting van Richtlijn 2014/57/EU betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik en Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/2392 met betrekking tot de melding van inbreuken, en houdende diverse bepalingen, *BS* 11 augustus 2017, 40465.

¹⁷ Art. 78 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁸ Alinea 3 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 10.; Art. 2.2 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 35.

ondertussen de EU-klokkenluidersrichtlijn omgezet in twee verschillende wetten. Een wet is voor de publieke sector, de ander voor de private sector.

13. Vandaag de dag is de bescherming van een persoon omtrent het melden van bepaalde inbreuken ofwel klokkenluiden genoemd, enkel aan belang gaan winnen. Een persoon die bepaalde informatie te weten komt dat schadelijk is voor een onderneming, wil dit mogelijk melden. Daarbij dient voldoende regelgeving aanwezig te zijn die de melder een ruime rechtsbescherming kan garanderen. Met de EU-klokkenluidersrichtlijn en de federale omzettingswetten is reeds een eerste stap genomen; maar bepaalde lacunes zijn te vinden in deze wetgeving.

14. Het is daarom dat een vergelijking met de federale antidiscriminatiewetgeving zal gebeuren. Deze wetgeving komt ook van EU-richtlijnen en bevat een gelijkaardig meldsysteem. Deze wetgeving bevat tevens rechtsregels i.v.m. de bescherming van personen die meldingen doen over discriminatie.

Afbakening

15. De focus van deze masterscriptie zal liggen op de geboden rechtsbescherming onder zowel de EU-klokkenluidersrichtlijn, de federale omzettingswetten en de federale antidiscriminatiewetgeving. Daarbij is het van belang om weliswaar op een beknopte manier het meldsysteem en het materieel als personeel toepassingsgebied van iedere wetgeving te vermelden.

16. Daarnaast zal het Vlaamse omzettingsdecreet kort beschreven worden. het onderzoek zal enkel betrekking hebben op opnieuw het materieel als personeel toepassingsgebied, het meldsysteem en de geboden rechtsbescherming. Dit biedt een mogelijkheid om te vergelijken als de Vlaamse decreetgever in een ruimere bescherming voorzien heeft dan de federale wetgever.

17. Betreffende de federale antidiscriminatiewetgeving, zal de focus niet liggen op de EU-richtlijnen inzake antidiscriminatie en de structuur van verschillende institutionele actoren zoals UNIA. De reden hiervoor is dat de federale wetgever in een ruimere bescherming kan voorzien dan de EU-wetgever. Enkel hetgeen kan bijdragen tot een ruimere rechtsbescherming is vermeld in de scriptie. Een voorbeeld hiervan is het recht om in rechte op te treden. De bevoegdheids- en territorialiteitsproblematiek die deze actoren ondervinden, vallen buiten het bestek van de scriptie. Dit is ook het geval voor actoren operationeel op deelstatelijk niveau m.u.v. het Vlaams Mensenrechteninstituut. De focus ligt op de federale wetgeving.

Onderzoeksvragen

18. Centrale onderzoeksvraag

Op welke manier kan de rechtsbescherming in de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden, verbeterd worden?’

Subonderzoeksvragen

- ‘In welke rechtsbescherming voorzien de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden?’
- ‘In welke rechtsbescherming voorziet de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving?’
- ‘Welke zijn de gelijkenissen en verschillen tussen de Belgische federale omzettingswetten en Vlaams omzettingsdecreet inzake klokkenluiden en de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving m.b.t. de rechtsbescherming?’
- ‘Op welke manier kan de rechtsbescherming en toegankelijkheid tot het meldsysteem uit de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden, verbeterd worden, rekening houdend met de geboden rechtsbescherming uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving?’

Onderzoeksmethode

19. Deze masterscriptie is een monodisciplinair onderzoek. De focus blijft behouden tot internationale en Belgische wetgeving, rechtspraak en rechtsleer. De reden hiervoor is dat de klokkenluiderswetgeving recentelijk is en veel cijfermateriaal over het succes van de wetgeving nog niet beschikbaar is.

20. De hoofdonderzoeksvraag is een aanbevelende onderzoeksvraag, namelijk: ‘*Op welke manier kan de rechtsbescherming in de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden, verbeterd worden?*’.

21. De formulering van verschillende aanbevelingen is ondersteund door de beschrijvende subonderzoeksvragen en een intern functionele rechtsvergelijking tussen de Belgische omzettingswetten inzake klokkenluiden met de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving. Die keuze valt te verantwoorden door het feit dat die wetgeving ook uit EU-richtlijnen omgezet is met een gelijkaardig meldsysteem. Die wetgeving bevat tevens rechtsregels in verband met de bescherming van personen die meldingen doen over discriminatie.

22. In hoofdstuk II volgt een beschrijving van de rechtsbescherming van de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Belgische omzettingswetten met een korte beschrijving van het Vlaamse omzettingsdecreet in de publieke sector. Dat decreet is bekend als het ‘Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over

het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders'.¹⁹ De publicatie van dat decreet vond plaats op 1 december 2022.

23. De focus ligt op het meldsysteem, namelijk de verschillende wijzen om een melding te doen en de rechtsbescherming die een klokkenluider geniet. Een beknopte beschrijving van het materiële en personele toepassingsgebied is tevens essentieel om te weten of een persoon voor een bepaalde melding onder de bescherming van de klokkenluiderswetgeving valt.

De subonderzoeksvraag is beschrijvend van aard, namelijk *'In welke rechtsbescherming voorzien de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden?'*. Die uiteenzetting is essentieel om bepaalde pijnpunten bloot te leggen waarop de Belgische antidiscriminatiewetgeving antwoorden kan bieden.

24. De reden om het omzettingsdecreet voor de publieke sector kort aan te halen dient ervoor na te gaan als de decreetgever op vlak van rechtsbescherming in een ruimere bescherming voorziet dan de federale omzettingswetten. Het decreet is quasi gelijktijdig gepubliceerd als de omzettingswetten en het is relevant om te weten of de wet- en decreetgever eenzelfde mening hadden. De beschrijving daarvan is beknopt en de focus ligt enkel op elementen uit de rechtsbescherming die afwijkt van de federale omzettingswetten. Een voorbeeld daarvan is het ruimer materieel toepassingsgebied wat leidt tot een verhoogde rechtsbescherming voor klokkenluiders.

25. Doorheen die thesis zal echter de notie van 'melder' in plaats van 'klokkenluider' gehanteerd worden. De twee noties 'melder' en 'klokkenluider' worden door elkaar gebruikt in de EU-klokkenluidersrichtlijn.²⁰ Desalniettemin lijkt het m.i. opportuun 'melder' te hanteren, omdat een melding doen niet altijd leidt tot enorm grote zaken met landelijke belangstelling. Een simpele meldingsprocedure kan bijdragen tot een laagdrempeligere toegang tot het melden.

26. Zo pleiten eveneens verschillende auteurs in de Belgische rechtsleer zoals G. VYNCKIER, G. VANDE WALLE en P. DE BAETS om de notie 'melder' te hanteren.²¹

27. Voor dit onderzoek werden de voorbereidende werken van de EU-klokkenluidersrichtlijn en de omzettingswetten geconsulteerd. De voorbereidende werken bieden een inzicht in de denkwijze van de wetgever en geven een verklaring voor de totstandkoming van een bepaald wetsartikel.

¹⁹ Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88843.

²⁰ Volgens de EU-klokkenluidersrichtlijn wordt onder 'melder' verstaan een natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie over inbreuken meldt of openbaar maakt. Iedereen die volgens die definitie aan de vereisten voldoet, is dus een klokkenluider.; Art. 5.7 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.

²¹ B. DE BIE en J. HOFKENS, *Doeltreffende klokkenluidersregelingen*, Mechelen, Kluwer, 2011, 18.; G. VANDE WALLE, G. VYNCKIER, en P. DE BAETS, "Je hoeft de klokken niet te luiden om misstanden te melden: naar een normalisatie van meldprocedures in de professionele organisatie", *Orde Dag* 2015, afl. 72, 9.

Daarnaast werden belangrijke mijlpalarresten van het EHRM en het HvJ bestudeerd zoals het arrest-Halet/Luxemburg van het HvJ net als (inter)nationale rechtsleer.²²

28. Vervolgens omvat hoofdstuk III een soortgelijke analyse als hoofdstuk II, namelijk een uiteenzetting van het meldsysteem en de rechtsbescherming uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving.

De subonderzoeksvraag voor dat hoofdstuk is eveneens een beschrijvende vraag namelijk '*In welke rechtsbescherming voorziet de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving?*'. Dat hoofdstuk omvat een beknopte weergave van het materieel en personeel toepassingsgebied met als focus het meldsysteem en bijhorende rechtsbescherming.

29. Betreffende het meldsysteem ligt de focus op bepaalde institutionele actoren, zoals de representatieve werknemersorganisaties, het Interfederaal Gelijkenkansencentrum (UNIA), het Instituut Gelijheid voor vrouwen en mannen (IGVM), het Vlaams mensenrechteninstituut (VMRI) en het Federaal instituut voor de rechten van de mens (FIRM). De reden daardoor is dat UNIA en het IGVM de grootste en bekendste instituten zijn op vlak van discriminatiebestrijding. Bovendien is veel informatie beschikbaar over hun werking en hun optreden. De bespreking van het VMRI en het FIRM is relevant, omdat die ook operationeel zijn in de klokkenluiderswetgeving. Daardoor kan een bespreking van hun werking handig zijn voor een latere vergelijking van hun optreden in beide wetgevingen.

30. Een beknopte beschrijving van hun bevoegdheden inzake de antidiscriminatiewetgeving volgt met de focus op welke manier zij kunnen bijdragen aan een hogere rechtsbescherming voor melders. Een voorbeeld daarvan is de rechtsbijstand van UNIA. Het bevoegdheidsprobleem van bepaalde instituten op territoriaal vlak valt buiten de reikwijdte van die thesis. Een voorbeeld daarvan is dat UNIA niet meer in Vlaanderen kan optreden door de oprichting van het VMRI. Daarnaast is het belangrijk aan te geven dat het onderzoek gaat over personen die een melding willen doen en niet over slachtoffers van discriminatie.²³

31. Voor dit gedeelte zijn de federale antidiscriminatiewetgeving, de wet ter oprichting van het FIRM en het VMRI-decreet alsook hun voorbereidende werken geraadpleegd i.s.m. evaluatieverslagen van de Federale Commissie voor de evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving en Belgische rechtsleer. Specifiek voor de evaluatieverslagen, bieden deze een inzicht in de pijnpunten op de rechtsbescherming van de antidiscriminatiewetgeving.²⁴

²² EHRM 11 mei 2021, nr. 21884/18, Halet/Luxemburg.

²³ COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 112.

²⁴ Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, BS 21 juni 2019, 012931.; Decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, BS 9 november 2022, 42669.; COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf).

32. Verder omvat hoofdstuk IV de gelijkenissen en verschillen tussen het meldsysteem uit de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden en de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving. Het is relevanter om de twee verschillende federale wetgevingen met elkaar te vergelijken dan een vergelijking van de EU-klokkenluidersrichtlijn met de Belgische wetgeving omwille van de ruime beoordelingsruimte voor iedere lidstaat. De EU-klokkenluidersrichtlijn is namelijk een richtlijn met minimumharmonisatie, waardoor lidstaten in een ruime bescherming kunnen voorzien. Het helpt om een overzicht te bieden voor mogelijke aanbevelingen te formuleren voor de verbetering van de rechtsbescherming uit de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden.

De subonderzoeksvraag daarbij is intern, functioneel vergelijkend van aard, namelijk *'Welke zijn de gelijkenissen en verschillen tussen de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden en de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving inzake de rechtsbescherming?'*.

33. Aan het eind van het onderzoek verzorgt hoofdstuk V een resem aanbevelingen om de rechtsbescherming van de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden te verbeteren. Die aanbevelingen geven een antwoord op de verschillende onderdelen van de rechtsbescherming van de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden, zoals het materiële en personele toepassingsgebied. De informatie om die aanbevelingen te formuleren komt uit de internationale rechtsleer zoals jaarlijkse verslagen van de NGO 'TRANSPARENCY INTERNATIONAL'. Daarnaast zorgen de bevindingen uit hoofdstuk II t.e.m. IV in verband met de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving voor aanbevelingen.

De subonderzoeksvraag in dat hoofdstuk is een aanbevelende subonderzoeksvraag met als intern criterium het meldsysteem en rechtsbescherming uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving. De subonderzoeksvraag luidt dan als volgt: *'Op welke manier kan de rechtsbescherming en toegankelijkheid tot het meldsysteem uit de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden, verbeterd worden, rekening houdend met de geboden rechtsbescherming uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving?'*.

34. Tot slot volgt een conclusie waar beknopt de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek opnieuw worden aangehaald.

Hoofdstuk II. Klokkenluiderswetgeving

35. In dat hoofdstuk zal de focus liggen op de rechtsbescherming uit de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden. De specifieke wetgevende normen zijn de volgende: de EU-klokkenluidersrichtlijn nr. 2019/1937²⁵; 'Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector'²⁶, 'Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie'²⁷.

36. De subonderzoeksvraag die beantwoord zal worden, is de volgende: '*In welke rechtsbescherming voorzien de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden?*'. Dat is een beschrijvende subonderzoeksvraag waarbij onderzocht wordt welke personen voor welke materies een melding kunnen doen bij bepaalde meldkanalen en welke bescherming daarbij geboden wordt.

37. Het onderzoek omvat deelaspecten van de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Belgische federale omzettingswetten zoals het materiele en personele toepassingsgebied in een beknopte versie, het meldsysteem en de rechtsbescherming, zoals de beschermingsvoorwaarden, maatregelen tegen represailles, de schadevergoeding, de bewijslast en de waarheidsgetrouwe melding. Voor dat onderzoek werden belangrijke mijlpaalarresten van het EHRM en het HvJ bestudeerd net als de voorbereidende werken van de EU-klokkenluidersrichtlijn en de omzettingswetten net zoals (inter)nationale rechtsleer.

38. Op het eind van dat hoofdstuk volgt een beknopte beschrijving van de rechtsbescherming uit het Vlaams omzettingsdecreet voor de publieke sector. Dat decreet is bekend als 'Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders'.²⁸ De reden om het omzettingsdecreet voor de publieke sector kort aan te halen dient ervoor na te gaan of de decreetgever op vlak van rechtsbescherming in een ruimere bescherming voorziet dan de federale omzettingswetten. Het is relevant om te weten of de wet- en decreetgever eenzelfde mening hadden. De focus ligt enkel op elementen uit de rechtsbescherming die afwijken van de federale omzettingswetten. Een voorbeeld daarvan is het ruimer materieel toepassingsgebied wat leidt tot een verhoogde rechtsbescherming voor melders.

II.A. EU-klokkenluidersrichtlijn

²⁵ Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 17-56.

²⁶ Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

²⁷ Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

²⁸ Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88843.

II.A.i. Materieel en personeel toepassingsgebied

39. Het materiële toepassingsgebied van de EU-klokkenluidersrichtlijn heeft betrekking op informatie over inbreuken op het Unierecht.²⁹ Het gaat onder meer om regelgeving voor de interne markt, overheidsopdrachten en de financiële dienstensector. Bepaalde materies ontbreken echter, zoals aspecten omtrent de nationale veiligheid. De lidstaten krijgen de keuze indien ze daardoor bescherming willen bieden omwille van de soevereiniteit, tenzij de materie ook betrekking heeft op een EU-bevoegdheid.³⁰

40. M.i. zouden lidstaten die materie opnemen onder het toepassingsgebied, mits een melder zich in een kwetsbare positie bevindt. In de voorbereidende werken vielen enkel inbreuken die reeds plaatsgevonden hadden, onder de definitie van 'informatie over inbreuken'.³¹

41. Voorts valt ook informatie over gedragingen die het doel van de onder de richtlijn vallende voorschriften tenietdoen onder het materieel toepassingsgebied.³² Dat is een uitbreiding van het materieel toepassingsgebied. Een persoon kan een voordeel genieten als zij (rechts)misbruik pleegt op een ogenschijnlijk legale manier die uiteindelijk het algemeen belang en/of een Uniedoelstelling ondermijnt. Een voorbeeld daarvan is een rechtszaak inzake belastingfraude waarbij een moederonderneming met haar dochteronderneming kunstmatige transacties uitvoert om een belastingvoordeel te genieten.³³

42. De EU-klokkenluidersrichtlijn voorziet geen rechtsbescherming voor het melden van inbreuken dat valt onder een andere wetgeving. Een voorbeeld daarvan is discriminatie van werknemers die de Belgische federale antidiscriminatie wetgeving regelt.³⁴ De EU-gedachte

²⁹ Art. 1 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 13 en 19-20.; Art. 2.1.a-c Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 34-35.; J.T. STAPPERS, "EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing", *ERA Forum* 2021, 90.

³⁰ Art. 1.c-d Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 20.; Art. 2.1.b en c Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 34-35.; S. KISSOVA, "Protection of whistleblowers by the European union, the council of Europe, and the European court of human rights", *Slovak Yearbook of European Union Law* 2021, p. 31.; V. ABAZI, "Whistleblowing in the European Union", *Common Market Law Review* 2021, 829.

³¹ Art. 3.4 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 21.; Art. 5.2 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.

³² Art. 3.1-3 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 21.; Art. 5.1 punt ii Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.

³³ Overweging 42 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 24.; HvJ 26 februari 2019, nr. C-116/16 en C-117/16, ECLI:EU:C:2019:135, Skatteministeriet tegen T Danmark en Y Danmark Aps., § 97-98.; J. LAMBRECHTS, "Europese Richtlijn ter bescherming van klokkenluiders, Analyse van een (r)evolutie", *NjW* 2021, 48.; N. COLNERIC en S. GERDEMANN, "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1", *ELLJ* 2021, 197.

³⁴ Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

daarachter is dat de bestaande wetgeving de lidstaten reeds verplicht om op specifieke gebieden wettelijke bescherming te bieden.³⁵ Dat kan worden opgevat als een tekortkoming.³⁶

43. Omwille van wetgevende beperking en het bijzondere belang van rechtszekerheid in klokkenluiderszaken, onderstreept de EU-wetgever bij de nationale wetgevers ook uitdrukkelijk op de mogelijkheid om het materiële toepassingsgebied vrijwillig uit te breiden. Daarmee maakt de EU-wetgever duidelijk dat de EU-klokkenluidersrichtlijn een minimumharmonisatie beoogt en lidstaten in ruimere bescherming mogen voorzien.³⁷

44. Betreffende het personeel toepassingsgebied maakt artikel 4 van de EU-klokkenluidersrichtlijn een onderscheid tussen melders en degenen die bescherming genieten vanwege hun relatie met de melder. Zij hebben een risico op represailles.³⁸ Dat onderscheid is belangrijk. De bescherming van melders is breder. Zij hebben namelijk recht op bescherming via het meldsysteem en titel IV van de EU-klokkenluidersrichtlijn.³⁹ De opsomming van mogelijke melders is een open lijst die de lidstaten mogen uitbreiden. Dat valt te verklaren door de minimumharmonisatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn.⁴⁰

45. In de voorbereidende werken van de Europese Commissie sloot de EU-wetgever de personen uit die een melding willen doen na de beëindiging van de werkrelatie. Een amendement van het Europees Parlement zorgde ervoor dat ook personen wier werkrelatie beëindigd is, recht

³⁵ Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 5.; J.T. STAPPERS, "EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing", *ERA Forum* 2021, 91.; Een voorbeeld van een EU-richtlijn is de Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk, *Pb. L.* 26 juni 1989, afl. 183, 1-8.

³⁶ N. COLNERIC en S. GERDEMANN, "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1", *ELLJ* 2021, 197.

³⁷ Alinea 3 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 10.; Art. 2.2 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 35.

³⁸ Art. 2 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 20-21.; Art. 4 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 35-36.

³⁹ Zie hoofdstuk II, tussentitel II.A.ii.b. e.v.

⁴⁰ Amendement 88, VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 - C8-0159/2018 - 2018/0106(COD)). Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Amendementen 65-74 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 - C8-0159/2018 - 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Art. 4 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 35-36.; J.T. STAPPERS, "EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing", *ERA Forum* 2021, 92.

hebben op bescherming.⁴¹ De onder de richtlijn vallende personen worden beschermd, ongeacht of zij burgers van de Unie of van een derde land zijn.⁴²

46. Alle rechtspersonen ofwel 'juridische entiteiten' waarvan de melder eigenaar is, waarvoor hij werkt of waarmee hij anderszins verbonden is, in een werkgerelateerde context, vallen ook onder het toepassingsgebied.⁴³ De interpretatie daarvan is ruim zodat contractuele relaties tussen ondernemingen ook beschermd zijn.⁴⁴

47. Een indirecte bescherming is tevens mogelijk als facilitator⁴⁵ of derde verbonden met de melder⁴⁶. Rechtspersonen kunnen geen facilitator zijn onder de EU-klokkenluidersrichtlijn net zoals vakbondsvertegenwoordigers.⁴⁷ Hun rechtsbescherming vloeit voort uit de vrijheid van vereniging.⁴⁸ M.i. is het aangewezen dat representatieve werknemersorganisaties als facilitator worden gekwalificeerd. De reden daarvoor is dat afgevaardigden van de organisaties een vertrouwenspersoon zijn. Zij zouden een melder in het meldproces kunnen bijstaan.

II.A.ii. Meldsysteem

⁴¹ Amendement 70 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.

⁴² Art. 2 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 20-21.; Overweging 37 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 23.; V. ABAZI, "Whistleblowing in the European Union", *Common Market Law Review* 2021, 829.

⁴³ Een voorbeeld daarvan is een vennootschap van een zelfstandige.; Art. 4.4.c Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.

⁴⁴ Een voorbeeld is een toeleveringsbedrijf.; Overweging 39 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 24.; A. HAJN, "Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who Is Protected and Who Is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937?", *Dspace* 2021, 43-44, <https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/39812/29-47-hajn.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.; N. COLNERIC en S. GERDEMANN, "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1", *ELLJ* 2021, p. 201.

⁴⁵ Een facilitator is 'een natuurlijke persoon die een melder bijstaat in het meldingsproces in een werkgerelateerde context en wiens bijstand vertrouwelijk moet zijn'. Een voorbeeld daarvan is een werkcollega die actief meehelpt om bewijzen te verzamelen.; Art. 5.8 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.

⁴⁶ Zij zijn geen melders, maar wegens hun band met de melder kunnen zij kwetsbaar zijn voor represailles. Een voorbeeld daarvan zijn gezinsleden of vrienden van de melder.; Overweging 41, art. 4.4.a-b en art. 5.8 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 24 en 36.; Transparency International, "A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation", *Position Paper* 2018, https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf, 11.; V. ABAZI, "The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?", *Industrial Law Journal* 2020, 648.

⁴⁷ Overweging 41 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 24.; Art. 4.4.c Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.

⁴⁸ A. HAJN, "Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who Is Protected and Who Is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937?", *Dspace* 2021, 40, <https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/39812/29-47-hajn.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.; N. COLNERIC en S. GERDEMANN, "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1", *ELLJ* 2021, 201.; Transparency International, Building on the EU Directive for whistleblower protection, Analysis and Recommendations, *Position Paper* 2019, https://images.transparencycdn.org/images/2019_EU_whistleblowing_EN.pdf, 5-6.

48. Naast het feit voor wat en wie een melding kan doen, is de volgende vraag op welke manier een persoon een melding kan doen. De EU-klokkenluidersrichtlijn voorziet in drie mogelijkheden, namelijk een interne en externe melding en de publieke openbaarmaking.⁴⁹

49. De EU wilde met de EU-klokkenluidersrichtlijn voorzien in het verplicht opzetten van een intern meldkanaal dat dichtbij de burger staat. Door die verplichting is de toegang tot een meldkanaal laagdrempeliger.⁵⁰ Kijkend naar het Belgisch recht, bestaat enkel in de financiële sector zo'n verplichting.⁵¹

50. Overeenkomstig artikel 8.1-3 en 8.9 EU-klokkenluidersrichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat rechtspersonen in de particuliere sector met vijftig of meer werknemers en rechtspersonen in de overheidssector voorzien in meldkanalen met interne meldprocedures.⁵²

De lidstaten kunnen de verplichtingen uitbreiden tot particuliere entiteiten met minder dan vijftig werknemers, maar moeten daartoe een risicobeoordeling uitvoeren. Daarbij dienen de lidstaten rekening te houden met de aard van de activiteiten van de entiteiten. M.i. zou zo'n uitbreiding de toegankelijkheid tot meldkanalen verbeteren en de drempel verlagen om een melding te doen.⁵³

51. De EU-klokkenluidersrichtlijn voorziet eveneens in de mogelijkheid voor de lidstaten dat werknemers een melding kunnen doen bij de leidinggevende. Het risico daarbij is dat de leidinggevende zelf iets met de zaak te maken heeft.⁵⁴ Anderzijds, dient een leidinggevende over de nodige kennis te beschikken op welke manier een melding dient opgevolgd te worden. Zo niet, kan het bedrijf reputatieschade ondervinden.⁵⁵ M.i. vormt een interne melding bij een

⁴⁹ Art. 5.4 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.; W. VANDEKERCKHOVE, "European whistleblower protection: Tiers or tears?", in Lewis (Ed.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, 2.

⁵⁰ Voor de procedure van een interne melding: Art. 9 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 38-39.

⁵¹ Art. 8.1 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.; Art. 14 Wet 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 tenuitvoerlegging van Verordening nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik en de omzetting van Richtlijn 2014/57/EU betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik en Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/2392 met betrekking tot de melding van inbreuken, en houdende diverse bepalingen, *BS* 11 augustus 2017, 40465.; G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 45.

⁵² Art. 8.1-8.9 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37-38.; Een uitzondering op de regel zijn de bedrijven in de financiële sector waarbij iedere bedrijf verplicht is in het opzetten van een intern meldkanaal. Art. 14 Wet 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 tenuitvoerlegging van Verordening nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik en de omzetting van Richtlijn 2014/57/EU betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik en Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/2392 met betrekking tot de melding van inbreuken, en houdende diverse bepalingen, *BS* 11 augustus 2017, 40465.

⁵³ Een tegenargument van ondernemingen is dat het mogelijk meer kosten meebrengt, dan het voordelen oplevert omwille van de kosten-baten analyse. Een persoon heeft nog altijd de mogelijkheid om een externe melding te doen ofwel een publieke openbaarmaking.; *Ibid.*

⁵⁴ Overweging 39, Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 24.

⁵⁵ *Ibid.*; S. LUYPAERT, "Vertrouwen als basis voor het opzetten van een meldplatform en bijsturen van de logische verandering", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (79) 89.

leidinggevende een risico voor de werknemer zelf. Een (externe) persoon die zich enkel bezighoudt met meldingen ontvangen en opvolgen, is geschikter.

Impliciet bepaalt de EU-klokkenluidersrichtlijn dat het interne meldingskanaal alleen toegankelijk moet zijn voor werknemers, maar de lidstaten kunnen dat uitbreiden tot andere personen die onder de persoonlijke werkingssfeer van de EU-klokkenluidersrichtlijn vallen, zoals zelfstandigen.⁵⁶

52. Zoals ook blijkt uit de zaak-Halet/Luxemburg, beter bekend als het 'Lux Leaks'-arrest van het EHRM, zal een melder sneller geneigd zijn tot het melden mits de toegankelijkheid tot meldkanalen laagdrempelig is.⁵⁷ Verder kan een goed geïntegreerd intern meldsysteem ertoe leiden dat melders eerder intern melden. Dat leidt tot meer kritisch denkende werknemers en werkgevers.⁵⁸

53. Naast het feit dat bepaalde juridische entiteiten verplicht in een intern meldkanaal voorzien, dienen de lidstaten externe meldkanalen op te richten.⁵⁹ Dat betekent dat de lidstaten autoriteiten moeten aanwijzen die bevoegd zijn om meldingen van inbreuken door melders te ontvangen.⁶⁰

54. Verder bevat de EU-klokkenluidersrichtlijn ook een reeks voorschriften waaraan het externe meldkanaal moet voldoen.⁶¹ Een van die voorschriften is dat het meldkanaal feedback geeft binnen drie maanden na de ontvangstbevestiging van de melding ofwel drie maanden na het verstrijken van zeven dagen na de melding mits er geen ontvangstbevestiging verstuurd is.⁶² M.i. speelt een correcte en snellere opvolging in het voordeel van de melder. De melder bevindt zich in een preciaire situatie met mogelijke represailles.

⁵⁶ V. ABAZI, "Whistleblowing in the European Union", *Common Market Law Review* 2021, 830.

⁵⁷ In de zaak-Lux Leaks werd een boete van 1.000 opgelegd aan melder Halet omwille van het melden van fiscale fraude. Het EHRM oordeelde dat de belangenafweging met het bekendmaken van informatie disproportioneel was met de reputatieschade die PwC ondervond. Dat komt doordat de informatie niet volledig nieuw was en het hof oordeelde dat het weinig relevantie had. Uit dat arrest kan afgeleid worden dat een interne melding zulke problemen beter kan oplossen. Op die manier kan een onderneming mogelijke reputatieschade vermijden.; EHRM 11 mei 2021, nr. 21884/18, Halet/Luxemburg, § 74 en 85.; J. LAMBRECHTS, "De straf(proces) rechtelijke impact van de Europese klokkenluidersrichtlijn: pleidooi voor een parlementair debat", *RDC-TBH* 2021, afl. 8, 982.

⁵⁸ B. DE BIE en G. VYNCKIER, "Een held vertelt. De meldingsbeleving: voor, tijdens en na", *Orde dag* 2015, afl. 72, 23.; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Providing an alternative to silence: towards greater protection and support for whistleblowers in Belgium", *Transparency International Belgium* 2013, 44-46.

⁵⁹ Zie randnummer 49 e.v.

⁶⁰ De definitie van een bevoegde autoriteit in de EU-klokkenluidersrichtlijn is zeer ruim. Die definitie omvat gerechtelijke autoriteiten, regelgevende of toezichhoudende instanties die bevoegd zijn op de betrokken specifieke gebieden. Eveneens autoriteiten met een meer algemene bevoegdheid op centraal niveau binnen een lidstaat zoals een ombudsman, vallen onder de definitie.; Art. 5.14 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.; J. LAMBRECHTS, "Europese Richtlijn ter bescherming van klokkenluiders, Analyse van een (r)evolutie", *NjW* 2021, 50-51.; V. ABAZI, "Whistleblowing in the European Union", *Common Market Law Review* 2021, 830.

⁶¹ Art. 11 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 39-40.

⁶² In de ontwerpresolutie van het Europees Parlement is zowel voor het intern als extern meldkanaal een termijn voorgesteld van twee maanden met een verlenging van twee bijkomende maanden indien specifieke omstandigheden aan de orde zijn.; Amendement 91 en 95 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 26 november 2018, A8-0398/2018.

Een belangrijk element is dat een melder mag kiezen of zij een interne enerzijds of externe melding anderzijds doet. Die staan immers op gelijke hoogte.⁶³ In het voorstel van de Europese Commissie van april 2018 was nog bepaald dat in beginsel voorrang zou worden gegeven aan interne boven externe berichtgeving. Dat stuitte op sterk verzet van het Europees Parlement en talrijke organisaties uit de Unie.⁶⁴ Het gevolg was dat interne en externe meldingen op gelijke hoogte staan zonder dat een melder eerst een interne melding moet doen.⁶⁵

Uiteindelijk is in de definitieve EU-klokkenluidersrichtlijn opgenomen dat een melder recht heeft op begeleiding tijdens het doen van iedere soort melding.⁶⁶ M.i. verhoogt dat de toegankelijkheid tot een meldkanaal mits de melder er niet alleen voor staat. Die kan het advies inroepen van een vertrouweling.

55. Naast de mogelijkheid van een interne of externe melding, voorziet de EU-klokkenluidersrichtlijn ook in een derde optie, namelijk de publieke openbaarmaking.⁶⁷

56. Terwijl interne en externe meldingen alleen onderworpen zijn aan de algemene beschermingsvoorwaarden uit artikel 6, moeten melders voldoen aan de aanvullende vereisten van art. 15. Dat artikel maakt een onderscheid tussen twee soorten van openbaarmaking: openbaarmakingen na voorafgaande interne of externe klokkenluidersregeling en rechtstreekse openbaarmakingen.⁶⁸

57. Hoewel de interne en externe meldkanalen enkel verplicht zijn in feedback te voorzien aan de melder binnen de termijn van drie en zes maanden, zal de termijn hun een stimulans geven om onmiddellijk passende vervolgmaatregelen te nemen. Dat zou de lidstaten moeten motiveren om hun meldkanalen van voldoende middelen te voorzien.⁶⁹ Zij kunnen echter de administratieve lasten voor de autoriteiten verminderen door hen toe te staan af te zien van verdere follow-up.⁷⁰

⁶³ Art. 10 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 39.

⁶⁴ Art. 13 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 28-29.; ACCESS INFO EUROPE E.A., "Open letter: Making whistleblowing work for Europe", *RSF* 28 februari 2019, <https://rsf.org/en/news/open-letter-making-whistleblowing-work-europe>.

⁶⁵ Art. 24 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 45.

⁶⁶ De melder kan zich laten begeleiden door een vertegenwoordiger van een representatieve werknemersorganisatie, maatschappelijk middenveld ofwel een juridische vertegenwoordiger.; Amendement 107 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 - C8-0159/2018 - 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Art. 3.4 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 35.

⁶⁷ Art. 15 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 41.

⁶⁸ Art. 15.1.a-b Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 41.; N. COLNERIC en S. GERDEMANN, "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2", *ELLJ* 2021, 254.

⁶⁹ Art. 11 en 15.1.a Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 39-41.

⁷⁰ Art. 5.13 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.

58. Artikel 15.1.b EU-klokkenluidersrichtlijn erkent rechtstreekse meldingen indien de melder redelijke gronden had. Dat kan zijn als de schending een dreigend of duidelijk gevaar voor het openbaar belang kan vormen of in het geval van externe melding dat het risico op represailles bestaat ofwel geen gevolg wordt gegeven aan de melding.⁷¹

59. De EU-klokkenluidersrichtlijn vermeldt niet uitdrukkelijk wat dient te gebeuren als de melder wel tijdig feedback ontvangt, maar het meldkanaal rondt het onderzoek af met ongegronde redenen. Het algemeen belang van de openbaarmaking van dergelijke incidenten is minstens even zwaarwegend. M.i. is een openbaarmaking nog steeds toegestaan, zelfs als feedback ontvangen is, maar verder niets meer gebeurt met de melding.⁷²

60. Met het oog op juridische duidelijkheid en consistentie moeten de lidstaten in een bescherming voorzien voor een indirect openbaarmakingsrecht.⁷³ Het is echter duidelijk dat dergelijke zaken van het grootste belang zijn voor een democratische samenleving. M.i. dient dat recht ook te gelden als het gaat om nationale veiligheid.⁷⁴

61. Ten slotte is in artikel 14 van de EU-klokkenluidersrichtlijn vermeld dat de lidstaten iedere drie jaar voorzien in een evaluatie van hun meldingssystemen.⁷⁵ Lidstaten mogen een kortere termijn bepalen. Zo is in artikel 12 van het voorstel van de Europese Commissie te lezen dat een evaluatie iedere twee jaar dient te gebeuren.⁷⁶

II.A.iii. Rechtsbescherming

II.A.iii.a. Essentiële beschermingsvereisten

62. De EU-klokkenluidersrichtlijn stelt enkele voorwaarden opdat een melder bescherming geniet onder het toepassingsgebied.⁷⁷

Daarbij is de notie 'werkgerelateerde context' van belang.⁷⁸ Die notie moet namelijk overal in de EU-klokkenluidersrichtlijn op dielfde wijze worden begrepen. Uit de formulering van de

⁷¹ Overweging 80 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 29.; EHRM 12 februari 2008, nr. 14277/04, Guja/Moldavië, §74-76.; K. BAUWENS, "The EU whistleblowing directive", *DAOR* 2022, 40.

⁷² Dat wordt bevestigd door art. 15.1.b, punt ii EU-klokkenluidersrichtlijn dat rechtstreekse openbaarmaking toestaat in gevallen waarin er weinig uitzicht is op een effectieve aanpak van de schending.; J. LAMBRECHTS, "Europese Richtlijn ter bescherming van klokkenluiders, Analyse van een (r)evolutie", *NjW* 2021, 51.

⁷³ Een voorbeeld is het geval waarin de melder redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de vervolgmaatregelen niet zijn voltooid of de inbreuk niet op passende wijze hebben aangepakt.; N. COLNERIC en S. GERDEMANN, "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2", *ELLJ* 2021, 255.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Art. 14 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 41.

⁷⁶ Art. 12 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 28.; Art. 14 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 41.

⁷⁷ Art. 6 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.

⁷⁸ *Ibid.*, Art. 5.9, 36.; Amendement 80 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

werkgerelateerde context volgt dat het verkrijgen van informatie verband moet houden met de omstandigheden waarin de melder werkt, terwijl een dergelijk verband de informatie zelf niet hoeft te kenmerken. Dat impliceert dat de informatie niet specifiek betrekking moet hebben op de werkzaamheden.⁷⁹

De melder moet overtuigd zijn dat het te melden gedrag verkeerd is, m.a.w. te goeder trouw is en een inbreuk vormt binnen het toepassingsgebied van de EU-klokkenluidersrichtlijn.⁸⁰ Een voorbeeld daarvan is een werknemer die bedrijfsdocumenten met fraude vindt. Er is echter kritiek op dat amendement van het Europees Parlement.⁸¹ Er wordt o.a. dat de goede trouw niet kan worden gebruikt als voorwaarde voor de bescherming van een melder, omdat het de aandacht afleidt van de boodschap naar de motieven van de melder. Het is daarom dat in de EU-klokkenluidersrichtlijn het begrip 'goede trouw' vervangen is door de redelijke overtuigingstoets, waarbij wordt aangenomen dat de motieven van de melder niet relevant mogen zijn voor de vraag of hij bescherming moet krijgen.⁸²

In de ontwerpresolutie van het Europees Parlement werd gesteld dat de relevantie en het belang van de informatie beoordeeld moet worden bij de bescherming van de melder. De melder dient ook bescherming te genieten indien hij redelijke aanwijzingen had dat hij onder het toepassingsgebied viel.⁸³

63. Voorts kan de melder ook melden als hij of zij slechts vermoedens heeft van een inbreuk. In dat licht verwijst de notie 'redelijke gronden' niet naar het geloof van de melder in de juistheid van de informatie. Het verwijst echter naar het oordeel dat een redelijke en objectieve waarnemer

inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.; In de EU-klokkenluidersrichtlijn wordt de notie 'werkgerelateerde context' als volgt gedefinieerd: *huidige of vroegere arbeidsactiviteiten in de publieke of private sector waardoor, ongeacht de aard van die activiteiten, personen informatie kunnen verkrijgen over inbreuken en waarbij die personen te maken kunnen krijgen met represailles indien zij dergelijke informatie zouden melden.*

⁷⁹ N. COLNERIC en S. GERDEMANN, "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1", *ELLJ* 2021, 199.

⁸⁰ Amendement 89 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 26 november 2018, A8-0398/2018.; J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 19.

⁸¹ Amendement 126 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.

⁸² Amendement 98 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Art. 6.1.a Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.

⁸³ Amendement 98 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Amendement 50 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.

in de situatie van de melder zou maken. Dat is iemand die een vergelijkbare positie bekleedt en over vergelijkbare kennis en ervaring beschikt.⁸⁴

Het algemeen belang is niet langer onderdeel van het concept en de voorwaarde voor de bescherming van de melder. Alleen de toelaatbaarheid van de openbaarmaking is afhankelijk gemaakt van het algemeen belang in bepaalde situaties.⁸⁵ Namelijk, overeenkomstig overweging 22, kunnen meldingen betreffende interpersoonlijke conflicten tussen de melder en een andere werknemer naar andere procedures kunnen worden geleid.⁸⁶ Die aanwijzing houdt echter niet in dat de bescherming van melders kan worden uitgesloten of beperkt gemotiveerd door een verwachting van persoonlijk of financieel gewin.⁸⁷

Bovendien is de voorwaarde voor bescherming, de vaststelling dat hij of zij redelijke gronden had om aan te nemen dat de kennisgeving of openbaarmaking noodzakelijk was om de schending overeenkomstig de EU-klokkenluidersrichtlijn aan het licht te brengen.⁸⁸

64. Anonieme meldingen vallen enkel onder directe bescherming indien de lidstaat dergelijke meldingen toestaat. Die mogelijkheid is ingevoerd door een amendement van het Europees Parlement vermits in het oorspronkelijk voorstel van de Europese Commissie geen melding gemaakt was van enige mogelijkheid tot anonieme meldingen.⁸⁹ Betreffende een extern meldkanaal, was het Europees Parlement van oordeel dat die anonieme openbaar­makingen dient toe te laten zelfs ongeacht het land waarin de melder woont. Dat is later niet overgenomen in de definitieve tekst van de EU-klokkenluidersrichtlijn, wat m.i. een lacune is, aangezien de toegankelijkheid beperkt wordt.⁹⁰

⁸⁴ D. LEWIS, "The EU Directive on the Protection of Whistleblowers: A Missed Opportunity to Establish International Best Practices?", *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 2020, 18.

⁸⁵ Zie ook volgend tussentitel.; Art. 13 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 28-29.; Art. 6 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.

⁸⁶ Overweging 22 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 22.

⁸⁷ EHRM 12 februari 2008, nr. 14277/04, Guja/Moldavië, para. 77.; A. HAJN, "Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who Is Protected and Who Is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937?", *Dspace* 2021, 36, <https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/39812/29-47-hajn.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁸⁸ Art. 13, lid 1 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 28.; Art. 6.1.a Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.; EHRM 21 juni 2006, nr. 79972/12, Soares/Portugal.

⁸⁹ Amendement 91 c.bis en 98 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 - C8-0159/2018 - 2018/0106(COD)). Ontwerp­wetgevings­resolutie van het Europees Parlement, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Amendement 91, 94 en 99 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 - C8-0159/2018 - 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Art. 5, lid 1.a Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 23.

⁹⁰ *Ibid.*; Amendement 99 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

De EU-klokkenluidersrichtlijn voorziet niet in de bescherming van een anonieme melders.⁹¹ De lidstaten krijgen de keuze om dat toe te staan. Dat betekent dat een persoon enkel anoniem onder de EU-klokkenluidersrichtlijn kan melden en bescherming geniet als die een publieke melding heeft gedaan en doorheen het proces is geïdentificeerd. Uiteindelijk is de anonieme persoon niet meer anoniem doorheen de procedure.⁹² M.i. dienen lidstaten anonieme meldingen toe te staan vermits dat ook leidt tot laagdrempelige toegang tot meldkanalen. Een persoon voelt zich mogelijk geruster indien hij anoniem kan melden.

II.A.iii.b. Maatregelen tegen represailles

65. Overeenkomstig artikel 19 EU-klokkenluidersrichtlijn nemen de lidstaten de nodige maatregelen om elke vorm van represailles tegen personen die door de klokkenluidersrichtlijn worden beschermd, te verbieden.⁹³ Volgens de juridische definitie in art. 5.11 EU-klokkenluidersrichtlijn betekent "represaille" elke directe of indirecte handeling of nalatigheid die in een werkgerelateerde context plaatsvindt, voortvloeit uit interne of externe rapportage of uit openbare bekendmaking, en die ongerechtvaardigde benadeling veroorzaakt of kan veroorzaken aan de melder.⁹⁴

Dat omvat elke vorm van represaille die de werkgever, de klant of de ontvanger van diensten en personen die werken voor of handelen namens laatstgenoemden, aanmoedigt of tolereert, met inbegrip van collega's en managers in diezelfde of andere organisaties.⁹⁵ In een catalogus van vijftien elementen somt art. 19 EU-klokkenluidersrichtlijn voorbeelden op van verboden represailles tegen melders en andere beschermde personen.⁹⁶ De lijst varieert van schorsingen, ontslagen, tot

inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.

⁹¹ Art. 6.3 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.

⁹² Art. 9.1.e Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 38.

⁹³ Art. 14 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 29.; Art. 19 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 43.

⁹⁴ Art. 3.12 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 22.; Art. 5.11 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.

⁹⁵ Overweging 65 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 15.; Overweging 87 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 30.

⁹⁶ Amendement 99 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Amendement 136-139 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Art. 14 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het

psychiatrische en medische verwijzingen. Die laatste was nog niet in de lijst bij de voorbereidende werken.⁹⁷

66. Door het ruime personele toepassingsgebied van de EU-klokkenluidersrichtlijn omvat de lijst ook niet expliciet genoemde nadelen die vervolgens vallen onder de catch-all bepaling in de eerste zin van art. 19 EU-klokkenluidersrichtlijn.⁹⁸ Die zin geeft namelijk weer dat iedere vorm van represaille indruist tegen de beschermde personen in artikel 4 van de EU-klokkenluidersrichtlijn.⁹⁹

Aldus dienen de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om te zorgen voor bescherming tegen represailles, voornamelijk dewelke zijn opgesomd in de leden 2 tot en met 8 van artikel 21 EU-klokkenluidersrichtlijn.¹⁰⁰

De nationale uitvoering van artikel 21 EU-klokkenluidersrichtlijn dient te gebeuren door middel van een centrale antidiscriminatiebepaling, waarop melders en andere beschermden zich op alle rechtsgebieden kunnen beroepen. Daardoor kunnen de lidstaten lacunes in de bescherming vermijden. Een dergelijke omzetting zou ook voldoen aan de vereisten van het Unierecht inzake juridische duidelijkheid en rechtszekerheid.¹⁰¹

67. Vervolgens is het vereist dat beschermde personen toegang hebben tot passende maatregelen tegen represailles om hun rechten te handhaven. Daaronder vallen ook voorlopige maatregelen overeenkomstig het nationale recht.¹⁰² Welke rechtsmiddelen geschikt zijn, hangt af van het soort represaille die is ondergaan.¹⁰³ Die rechtsmiddelen mogen geen ontmoedigend effect hebben op melders, hetgeen het geval zou zijn indien grote organisaties systematisch compensatie zouden verstrekken als alternatief voor herplaatsing.¹⁰⁴ De EU-klokkenluidersrichtlijn onderstreept het bijzondere belang van voorlopige maatregelen om potentieel onomkeerbare en financiële

Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 29.; Art. 19 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 43.

⁹⁷ Art. 14, punt a en g Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 29.; Art. 19, punt a, g en o Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 43.

⁹⁸ Art. 14, punt m en n Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 29.; Art. 19, punt m en n Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 43.

⁹⁹ Art. 14, eerste zin Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 29.; Art. 19, eerste zin Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 43.

¹⁰⁰ J. LAMBRECHTS, "Europese Richtlijn ter bescherming van klokkenluiders, Analyse van een (r)evolutie", *NjW* 2021, 52.

¹⁰¹ HvJ, nr. C-648/13, ECLI:EU:C:2016:490, Commissie/Polen, § 78-79.

¹⁰² Art. 21.6 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 44.

¹⁰³ Overweging 94 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 32.

¹⁰⁴ *Ibid*, overweging 95.

gevolgen te voorkomen tijdens meldprocedures, die doorgaans lang duren en stressvol zijn voor de betrokken melder.¹⁰⁵

68. Naast de hierboven geschetste beschermende maatregelen voorziet de EU-klokkenluidersrichtlijn in begeleidende steunmaatregelen, zoals rechtsbijstand en toegang tot informatie met betrekking tot hun rechten.¹⁰⁶

II.A.iii.c. Schadevergoeding en bewijslast

69. Op grond van artikel 21.8 EU-klokkenluidersrichtlijn moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat overeenkomstig het nationale recht wordt voorzien in rechtsmiddelen en in volledige vergoeding van door beschermde personen geleden schade. Dat omvat zowel materiële als immateriële schade, waaronder vergoeding van pijn en leed, afhankelijk van het soortement represaille en geleden schade.¹⁰⁷

Opmerkelijk is dat de melder aldus het recht krijgt op een vergoeding, maar niet op een beloning. De EU-klokkenluidersrichtlijn voorziet niet in enige vorm van geldelijke beloning voor de melder, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS.¹⁰⁸ M.i. kan de oprichting van een fonds ten goede komen van het aantal meldingen. In Nederland is die discussie aan de gang.¹⁰⁹ Een fonds kan als een goed doel gekwalificeerd worden waarbij mensen kunnen doneren. Daarnaast zal objectief de omvang van de beloning geschat worden voor iedere specifieke inbreuk. Zo zijn bepaalde inbreuken zwaarwichtiger. Bovendien kan dat leiden tot een verhoging in het aantal meldingen.¹¹⁰

Bijzondere aandacht dient uit de gaan naar het feit dat de rechtsmiddelen en de volledige schadevergoeding niet afhankelijk zijn van de persoonlijke schuld van de persoon die de schadelijke handeling verricht. Overweging 95 van de EU-klokkenluidersrichtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat 'compensatie of reparatie reëel en daadwerkelijk is, op een wijze die evenredig is aan het geleden nadeel en afschrikkend werkt'.¹¹¹ Daarmee neemt de EU-klokkenluidersrichtlijn de formulering van andere antidiscriminatiebepalingen van het Unierecht bijna letterlijk over als bij uitspraken van het Hof van Justitie over artikel 6 van de richtlijn inzake gelijke behandeling. Daarin heeft het Hof het vereiste van schuld als voorwaarde voor een

¹⁰⁵ In overweging 102 van de EU-klokkenluidersrichtlijn geeft de EU-wetgever aan dat strafrechtelijke, burgerrechtelijke of administratieve sancties noodzakelijk zijn om de doeltreffendheid van de beschermingsregels te waarborgen.; Ibid, overweging 96.

¹⁰⁶ Art. 20.1 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 43.

¹⁰⁷ Art. 21.8 en overweging 94 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 32 en 44.; J. LAMBRECHTS, "Europese Richtlijn ter bescherming van klokkenluiders, Analyse van een (r)evolutie", *NjW* 2021, 52.

¹⁰⁸ Section 21 F, Securities Exchange Act 1934, 15 U.S.C. 6 Juni 1934, 104-167.

¹⁰⁹ De Integriteitscoördinator, "AFM wil graag klokkenluiders gaan belonen", *De Integriteitscoördinator* 9 juni 2022, <https://www.deintegriteitscoordinator.nl/afm-wil-graag-klokkenluiders-gaan-belonen/>.

¹¹⁰ J. LEYS en W. VANDEKERCKHOVE, "Geld voor heldenmoed", *De Tijd* 3 september 2010, <https://www.tijd.be/opinie/column/geld-voor-heldenmoed/8957476.html>.

¹¹¹ Overweging 71 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 16.; Overweging 95 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 32.

vordering tot schadevergoeding op grond van een anti-discriminatiebepaling strijdig met het Unierecht verklaard.¹¹²

Een vordering tot schadevergoeding op grond van artikel 21.8 EU-klokkenluidersrichtlijn moet dus ongeacht schuld worden toegewezen onder de enige voorwaarden dat de wederpartij objectief gezien een represaille van welke aard dan ook heeft genomen, aangemoedigd of getolereerd, met als gevolg materiële of immateriële schade voor een beschermde persoon.¹¹³

70. Daarnaast heeft de persoon tegen wie een melding gedaan wordt enkele procedurele rechten in artikel 21 en 22 EU-klokkenluidersrichtlijn, zoals recht op een eerlijk proces.¹¹⁴

Art. 21.5 EU-klokkenluidersrichtlijn regelt de bewijslast in een procedure voor een rechter of een andere instantie met betrekking tot een nadeel dat een melder of een andere beschermde persoon heeft geleden.¹¹⁵ Op voorwaarde dat die persoon aantoont dat hij of zij een beschermde actie heeft ondernomen, wordt verondersteld dat de nadelige actie is ondernomen als represaille voor de beschermde actie. Het is daarbij aan de persoon die de nadelige actie heeft ondernomen, te bewijzen dat die was gebaseerd op gerechtvaardigde gronden.¹¹⁶

Een oorzakelijk verband is weliswaar vereist tussen de maatregelen tegen represailles en de klacht van de melder, i.e. een nauw verband tussen de klacht en de ongunstige behandeling die de melder direct of indirect heeft ondergaan. Op die manier kan de melder bescherming genieten onder de EU-klokkenluidersrichtlijn.¹¹⁷

71. De toepasselijke norm voor het oorzakelijk verband wordt verder gespecificeerd in overweging 93 van de EU-klokkenluidersrichtlijn, waarin staat dat de persoon die de nadelige actie heeft ondernomen, moet 'aantonen dat de ondernomen actie op geen enkele wijze verband hield met de melding of de openbaarmaking'. De persoon moet dus bewijzen dat de beschermde handeling niet eens een van de mogelijke factoren was die tot de actie hebben geleid.¹¹⁸ De reden voor de klokkenluidersvriendelijke bewijsstandaard is geworteld in de vaststelling dat represailles

¹¹² HvJ 8 november 1990, nr. C-177/88, ECLI:EU:C:1990:383, Dekker v Stichting, § 23-26.; HvJ 22 april 1997, nr. C-180/95, ECLI:EU:C:1997:208, Draehmpaehl, § 16-22.

¹¹³ Art. 21.8 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 44.

¹¹⁴ Art. 15.1-2 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 30.; *Ibid*, art. 22.1-2.; H.C.L YURTTAGÜL, *Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union, An Emerging Consensus*, Cham, Springer, 2021, 274.; J. LAMBRECHTS, "Europese Richtlijn ter bescherming van klokkenluiders, Analyse van een (r)evolutie", *NjW* 2021, 52.

¹¹⁵ Art. 15.5 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 30.; Art. 21.5 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 44.

¹¹⁶ N. COLNERIC, N. en S. GERDEMANN, "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2", *ELLJ* 2021, 257.

¹¹⁷ J.V.C. DOS SANTOS, "EU Considerations on New Protection of Whistleblowers", *Journal of the University of Latvia* 2022, [doi.org.10.22364.jull.15-17-Vitorino-Clarindo-dos-Santos.pdf](https://doi.org/10.22364.jull.15-17-Vitorino-Clarindo-dos-Santos.pdf), 256.

¹¹⁸ Overweging 70 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 16.; Overweging 93 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 31-32.

waarschijnlijk zullen worden voorgesteld als gerechtvaardigd op andere gronden dan het melden.¹¹⁹

72. In de overweging 99 EU-klokkenluidersrichtlijn oordeelt de Europese Unie dat een melder die een rechtsvordering instelt, de gemaakte kosten na de rechtszaak terugbetaald kan krijgen. Het probleem ligt echter bij de financiering van de start van een rechtszaak. Zo zouden de lidstaten in een strafrechtelijke bijstand ofwel financiële bijstand dienen te voorzien in zaken waar het van cruciaal belang is om de melder te beschermen. Zo niet is het gevaar dat de hoge juridische kosten van rechtszaken melders zou doen afzien van een rechtsvordering in te stellen.¹²⁰

Op die overweging is kritiek uit de rechtsleer, namelijk van J. DILLING.¹²¹ De auteur is overtuigd dat de overwegingen weinig steun bieden voor de oplossing van het probleem dat voortvloeit uit art. 21.7 EU-klokkenluidersrichtlijn. Dilling wijst erop dat de melder zelf de redelijke gronden moet bewijzen waarop de melding of openbare bekendmaking van de overtreding door de melder is gebaseerd, en niet de (ex-)werkgever. Dat is geen eenvoudige zaak om als verweerder te bewijzen, wat hier het gebrek aan regeling van de omkering van de bewijslast benadrukt.¹²²

73. De bescherming van de melder is in de praktijk echter beperkt. Het is voor de werkgever niet ingewikkeld om het ontbreken van een oorzakelijk verband te bewijzen tussen de melder en bijvoorbeeld het ontslag, in gevallen waarin enige tijd na de beschuldiging van de melder een schriftelijke waarschuwing is gegeven. De omkering van de bewijslast helpt de melder dus slechts gedeeltelijk.¹²³ Het is bekend dat het gebrek aan financiële gelijkheid in de zoektocht naar het recht voor de rechter ertoe kan bedrijven ertoe kan leiden dat rechtszaken jarenlang aanslepen. Dat kan de situatie van de melder bemoeilijken doordat die mogelijk onvoldoende financiële middelen heeft en op die manier niet naar de rechter kan stappen.¹²⁴

II.A.iii.d. Waarheidsgetrouwe melding

74. Melders genieten de door de EU-wetgever gewaarborgde bescherming indien de informatie over de door hen gemelde schendingen waar was op het moment dat die in de klacht werd

¹¹⁹ Art. 15 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 30.

¹²⁰ Overweging 75 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 17.; Overweging 99 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 33.

¹²¹ J. DILLING, "The protection of whistleblowers and data subjects under the EU Whistleblower Directive", *CCZ* 2019, 222.

¹²² Overweging 70 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 16.; Overweging 93 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 31-32.; J.V.C. DOS SANTOS, "EU Considerations on New Protection of Whistleblowers", *Journal of the University of Latvia* 2022, doi.org/10.22364.jull.15-17-Vitorino-Clarindo-dos-Santos.pdf, 257.; J. DILLING, "The protection of whistleblowers and data subjects under the EU Whistleblower Directive", *CCZ* 2019, 222.

¹²³ J. DILLING, "The protection of whistleblowers and data subjects under the EU Whistleblower Directive", *CCZ* 2019, 226.

¹²⁴ *Ibid.*

gepresenteerd en waarvan de aangelegenheden onder het toepassingsgebied vielen van de EU-klokkenluidersrichtlijn.¹²⁵

Voor rechtsbescherming te genieten, dient de gemelde informatie te kloppen. Melders die bewust onjuiste feiten of situaties melden, genieten geen rechtsbescherming. Waarachtigheid als criterium voor het motiveren van klokkenluidersmelding dateert van vóór de EU-klokkenluidersrichtlijn zelf en was reeds opgenomen in een resolutie van de Raad van Europa. Irrelevant voor het aanbieden van een klokkenluidersklacht blijft het motief dat de melder heeft bewogen om te melden.¹²⁶

75. Volgens de toelichting van de EU-klokkenluidersrichtlijn is waarachtigheid als motiefvereiste voor een melder een essentiële waarborg tegen kwaadwillig, lichtzinnig of onrechtmatig klokkenluiden, omdat het ervoor zorgt dat personen die willens en wetens onjuiste of misleidende informatie melden op het moment van klokkenluiden geen bescherming genieten. Tegelijkertijd zorgt het vereiste ervoor dat de bescherming niet ophoudt als de melder te goeder trouw onjuiste informatie over schendingen heeft gerapporteerd. Evenzo moeten melders recht hebben op bescherming uit hoofde van de EU-klokkenluidersrichtlijn als zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de gemelde informatie binnen de werkingssfeer van de EU-klokkenluidersrichtlijn valt.¹²⁷

Een van de moeilijkheden van de doctrine is ervoor te zorgen dat de melder zelf te goeder trouw handelt wanneer hij of zij aangifte doet. Haar melding mag niet leiden tot discussie over het te goeder of kwader trouw van de melder. De tegenpartij zal proberen te bewijzen dat er geen sprake is van goede trouw, teneinde de melder de door de wet gewaarborgde bescherming te ontnemen.¹²⁸

76. Voorts bepaalt de EU-klokkenluidersrichtlijn in art. 23.2 dat de lidstaten moeten zorgen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor melder die bewust valse informatie hebben verstrekt of openbaar gemaakt. De lidstaten moeten ook voorzien in maatregelen ter vergoeding van de schade die het gevolg is van dergelijke valse meldingen of publieke verspreiding, overeenkomstig het nationale recht.¹²⁹

77. Artikel 23.1 EU-klokkenluidersrichtlijn vermeldt tevens de volgende aspecten te sanctioneren: natuurlijke of rechtspersonen die de melding belemmeren of trachten te

¹²⁵ Art. 13, lid 1-2 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 28.; Art. 6.1 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.

¹²⁶ Resolutie 2300 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, 1 oktober 2019, *CoE Doc. Res.2300(2019)*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=28150>.; B. DZIDA en T. GRANETZNY, "The new EU Whistleblowing Directive and its impact on companies", *NZA* 2021, 6.

¹²⁷ J.V.C. DOS SANTOS, "EU Considerations on New Protection of Whistleblowers", *Journal of the University of Latvia* 2022, [doi.org.10.22364.jull.15-17-Vitorino-Clarindo-dos-Santos.pdf](https://doi.org/10.22364.jull.15-17-Vitorino-Clarindo-dos-Santos.pdf), 259-260.

¹²⁸ J. DILLING, "The protection of whistleblowers and data subjects under the EU Whistleblower Directive", *CCZ* 2019, 222.

¹²⁹ Art. 17, lid 2 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 31.; Art. 23.2 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 45.

belemmeren, represailles te nemen of vexatoire procedures¹³⁰ instellen tegen beschermde personen onder de EU-klokkenluidersrichtlijn of de plicht tot geheimhouding van de identiteit van een melder schenden.¹³¹

II.B. Omzetting EU-klokkenluidersrichtlijn naar Belgisch recht

78. Zoals vermeld aan het begin van dat hoofdstuk zal de focus liggen op de rechtsbescherming uit de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden. De specifieke wetgevende normen zijn de volgende: de EU-klokkenluidersrichtlijn nr. 2019/1937¹³²; 'Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector'¹³³, 'Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie'¹³⁴.

De subonderzoeksvraag die beantwoord zal worden, is de volgende: '*In welke rechtsbescherming voorzien de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden?*'. Dat is een beschrijvende subonderzoeksvraag waarbij onderzocht wordt welke personen voor welke materies een melding kunnen doen bij bepaalde meldkanalen en welke bescherming daarbij geboden wordt.

79. Het onderzoek omvat deelaspecten van de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Belgische federale omzettingswetten zoals het materiele en personele toepassingsgebied in een beknopte versie, het meldsysteem en de rechtsbescherming zoals de beschermingsvoorwaarden, maatregelen tegen represailles, de schadevergoeding, de bewijslast en de waarheidsgetrouwe melding. Voor dat onderzoek werden belangrijke mijlpaalarresten van het EHRM en het HvJ bestudeerd net als de voorbereidende werken van de EU-klokkenluidersrichtlijn en de omzettingswetten alsook (inter)nationale rechtsleer.

80. Op het eind van dat hoofdstuk volgt een beknopte beschrijving van de rechtsbescherming uit het Vlaams omzettingsdecreet voor de publieke sector. Dat decreet is bekend als 'Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders'.¹³⁵ De

¹³⁰ Het overdreven gebruik maken van rechtsmiddelen die een proces enkel vertraagt.

¹³¹ Art. 17, lid 1 Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 31.; Art. 23.1 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 45.

¹³² Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 17-56.

¹³³ Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹³⁴ Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹³⁵ Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88843.

reden om het omzettingsdecreet voor de publieke sector kort aan te halen, dient ervoor na te gaan als de decreetgever op vlak van rechtsbescherming in een ruimere bescherming voorziet dan de federale omzettingswetten. Het is relevant om te weten als de wet- en decreetgever eenzelfde mening hadden. De focus ligt enkel op elementen uit de rechtsbescherming dat afwijkt van de federale omzettingswetten. Een voorbeeld daarvan is het ruimer materieel toepassingsgebied wat leidt tot een verhoogde rechtsbescherming voor melders.

II.B.i. Materieel en personeel toepassingsgebied

II.B.i.a. Federale omzetting publieke sector

81. Het materieel toepassingsgebied van de Belgische omzettingswet voor de publieke sector is uitgebreider dan dat van de EU-klokkenluidersrichtlijn.

Zo zijn twee categorieën opgesomd waarvoor een melder bescherming kan genieten. De eerste categorie is onderverdeeld in drie subgroepen. Zo schrijft de wet schendingen of bedreigingen van het algemeen belang voor net als alle inbreuken op EU-wetgeving in ruime zin. Eveneens is bescherming mogelijk indien een risico op het leven, gezondheid of milieu aanwezig is en als er een ernstige tekortkoming is van een professionele handeling of een federale overheidsinstantie.¹³⁶ Ten slotte is het bewust bevelen of adviseren om een integriteitsschending verboden¹³⁷. Uitgezonderd van dat toepassingsgebied zijn pesterijen op het werk en de beschermde criteria uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving.¹³⁸

82. De toevoeging van de notie 'algemeen belang' is ingevoerd omwille van de bedoeling een onderscheid te maken tussen persoonlijke conflicten en integriteitsschendingen. Dat is dubbelzinnig door het feit dat een inbreuk van algemeen belang niet altijd meerdere slachtoffers kent en een persoonlijk belang er altijd gedeeltelijk kan horen. Een voorbeeld daarvan is het manipuleren van een selectieprocedure bij een aanwerving. Daarbij is het is lastig om het persoonlijk en algemeen belang uiteen te houden.¹³⁹

¹³⁶ Art. 2, §1 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109.; Art. 2, §1 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹³⁷ Een integriteitsschending is ruimer geïnterpreteerd als een inbreuk zoals in de EU-klokkenluidersrichtlijn. Het gaat over het nalaten te handelen ofwel te handelen dat een inbreuk vormt op bepaalde regelgeving ofwel het algemeen belang.

¹³⁸ Art. 2, §2 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109-110.; Art. 2, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹³⁹ Art. 2, §1, a Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109-110.; Art. 2, § Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 51-52.

83. Het personeel toepassingsgebied is identiek als de EU-klokkenluidersrichtlijn zoals beschreven is in randnummers 44-47.¹⁴⁰ De federale wetgever heeft niet geopteerd voor de uitbreiding van het personeel toepassingsgebied.¹⁴¹

II.B.i.b. Federale omzetting private sector

84. Betreffende de federale omzettingswet voor de private sector, is het materieel toepassingsgebied iets uitgebreider. De federale wetgever is verplicht om de minimumbescherming over te nemen uit de EU-klokkenluidersrichtlijn waardoor de onderwerpen uit artikel 2 EU-klokkenluidersrichtlijn beschermd zijn in de private sector in België.¹⁴²

De Belgische omzetting in de private sector gaat verder door melders te beschermen voor meldingen van bestrijding van belastingfraude en sociale fraudebestrijding.¹⁴³ Opmerkelijk daarbij is dat het beroepsgeheim van cijferberoepen niet geldt in die gevallen.¹⁴⁴ Dat kan aanleiding geven tot discussie vermits dat een uitzondering op het beroepsgeheim vormt, terwijl de preventieve witwaswet geen uitzondering voorziet. De vraag rijst op welke manier een inbreuk omwille van fraude dan gemeld kan worden.¹⁴⁵

85. Voorts bestaat het risico dat melders met informatie uit andere materies die niet onder het toepassingsgebied vallen, geen rechtsbescherming genieten. De afdeling wetgeving van de Raad van State oordeelde in het advies nr. 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 dat de uitsluiting van bepaalde federale materies kan leiden tot een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Art. 4 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, p. 35-36.; Art. 5 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 111-112.; Art. 5 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁴¹ Dat valt te verklaren door de minimumharmonisatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Het is mogelijk dat een uitbreiding gebeurd in de toekomst. De federale wetgever heeft dat niet uitgesloten.; Amendement 88, VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Amendementen 65-74 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Art. 4 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 35-36.; J.T. STAPPERS, "EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing", *ERA Forum* 2021, 92.

¹⁴² Art. 2 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, p. 34-35.

¹⁴³ Art. 2 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 38.; Art. 2, lid 1, 1^o k) en l) Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁴⁴ AFDELING WETGEVING, RAAD VAN STATE, ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE NR. 71.163/VR/3, 3 JUNI 2022, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2912/55K2912001.pdf>, 202.

¹⁴⁵ Art. 53 Wet 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *BS* 6 oktober 2017, 013368.

¹⁴⁶ Adv.RvS nr. 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 bij het wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl. St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 200 en 202.; M. CAPRONI, "Fashionably late – de Belgische implementatie van de Europese Klokkenluidersrichtlijn", *Oriëntatie* 2023, 63.

De vraag rijst als de federale wetgever het materieel toepassingsgebied dient te verruimen tot alle federale bevoegdheden.

M.i. kan de wetgever een open lijst opstellen met indicaties van federale materies zodat alle federale bevoegdheden onder het materieel toepassingsgebied vallen. Wanneer het materies die zowel het federale als deelstatelijk aspect raken, kan een samenwerkingsakkoord een oplossing bieden.¹⁴⁷

86. Daarnaast heeft de federale wetgever niet ervoor geopteerd om meldingen met betrekking tot de nationale veiligheid te beschermen nadat de EU-klokkenluidersrichtlijn de keuze overliet aan de lidstaten.¹⁴⁸ De wetgever geeft aan dat dat een speciale regeling verdient, vermits een openbaarmaking het algemeen belang enkel schaadt i.p.v. bevordert.¹⁴⁹

87. Verder is het toegelaten om als werknemer een personeelsvertegenwoordiger of representatieve werknemersorganisatie te raadplegen i.v.m. het melden van een toestand ofwel informatie op te vragen m.b.t. zijn rechten.¹⁵⁰

88. Het personeel toepassingsgebied is identiek aan het personeel toepassingsgebied van de EU-klokkenluidersrichtlijn zoals beschreven is in randnummer .¹⁵¹

89. Net zoals voor het materieel toepassingsgebied oordeelt de Raad van State dat een niet-exhaustieve lijst bijdraagt tot minder rechtszekerheid.¹⁵² Bovendien is de enige uitbreiding dat melders met informatie buiten de werkgerelateerde context in de financiële sector ook bescherming genieten.¹⁵³

II.B.ii. Meldsysteem

II.B.ii.a. Federale omzetting publieke sector

¹⁴⁷ Ibid., 207.

¹⁴⁸ Art. 3.2 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, p. 35.; Art. 5 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 46.; Art. 5, §1, 1° Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁴⁹ Art. 5, eerste alinea Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 45.

¹⁵⁰ Art. 3, §2 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.; J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 15.

¹⁵¹ Art. 6 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁵² AFDELING WETGEVING, RAAD VAN STATE, ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE NR. 71.163/VR/3, 3 JUNI 2022, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2912/55K2912001.pdf>, 202.

¹⁵³ Art. 6, laatste alinea Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 47.; Art. 6, §6 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

90. Zoals de EU-klokkenluidersrichtlijn voorschrijft, voorziet de omzettingwet in een intern en extern meldkanaal.¹⁵⁴

Iedere federale overheidsinstantie is verplicht om een intern meldkanaal op te richten. De instantie kan vervolgens bepalen wanneer ze zelf een team aanstelt om de meldingen op te volgen dan wel het uit handen geeft aan derden. Als dat laatste van toepassing is, is de Federale Audit bevoegd. Die laatste is ook de verantwoordelijke van een intern meldkanaal als een federale overheidsinstantie geen intern meldkanaal opricht.¹⁵⁵

91. Een belangrijk punt is de aanstelling van VPI's ofwel Vertrouwenspersonen Integriteit binnen de federale overheid. Zij beschikken over de nodige kennis over de werking binnen de overheidsinstantie, maar zijn eveneens een vertrouwenspersoon voor de werknemers. Bij de federale omzetting in de publieke sector heeft een VPI de rol van facilitator. De VPI staat de persoon bij en wijst die naar het bevoegde (extern) meldkanaal.¹⁵⁶

92. In artikel 9.1.e van de EU-klokkenluidersrichtlijn is de mogelijkheid gelaten aan de lidstaten om anonieme meldingen toe te laten. Dat verlaagt de drempel om een melding te doen.¹⁵⁷ De federale wetgever heeft die mogelijkheid ook gelicht en geïmplementeerd in de omzettingwet.¹⁵⁸

93. Betreffende het extern meldkanaal, is de federale ombudsman de bevoegde instantie m.b.t. inbreuken binnen de federale overheidsinstanties.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Art. 7-10 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, p. 37-39.

¹⁵⁵ Art. 10 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 47.; Art. 10, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁵⁶ G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 49.

¹⁵⁷ Amendement 91, 94 en 99 VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.; Art. 5, lid 1.a Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD), 23.; Art. 9.1.e Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, p. 38.; W. VANDEKERCKHOVE, "Understanding of whistleblowing: dilemmas of societal culture" in A.J. BROWN, D. LEWIS, R.E. MOBERLY en W. VANDEKERCKHOVE, *International handbook of Whistleblowing Research*, Cheltenham, Elgar, 2014, 64.

¹⁵⁸ De Europese Commissie heeft daarbij gehamerd op het feit dat anonieme melders recht hebben op een gelijke behandeling als niet-anonieme melders. Dat houdt in dat zij een ontvangstmelding ontvangen en een opvolging krijgen van hun melding. De communicatie met een anonieme melder zal gebeuren via een digitaal kanaal.; Art. 7 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 43.; Art. 7, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; DG Justitie en consumenten, *Zesde ontmoeting van de expertengroep van de Europese Commissie over de Richtlijn (EU) 2019/1937*, 10 november 2021, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=42495&fromExpertGroups=true>, 2.; G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 54.

In artikel 16, paragraaf 2 van de omzettingwet voor de publieke sector legt de Belgische wetgever een extra voorwaarde op aan de externe meldkanalen. Zij dienen namelijk binnen een termijn van acht weken de melder schriftelijk in te lichten als zijn melding ontvankelijk is. Die termijn was drie maanden onder de EU-klokkenluidersrichtlijn. Indien de melding onontvankelijk is, deelt het meldkanaal enkele aanbevelingen mee.¹⁶⁰ Voorts heeft het extern meldkanaal de verplichting om uiterlijk een maand na het inlichten van de melder over de ontvankelijkheid, de procedure naar de inbreuk op te starten. Daarbij dient de melder ook ingelicht worden en een uitstel is enkel mogelijk voor vier maanden met bijhorende motivering.¹⁶¹

Het bevoegde, extern meldkanaal is ook verplicht de leidinggevende van de betrokken federale overheidsinstantie in te lichten, tenzij die betrokken is. Daarenboven kan het extern meldkanaal zich laten bijstaan door deskundigen uit zowel de publieke als private sector. Dat is handig vermits zij mogelijk meer kennis hebben van wat er op de werkvloer gebeurt.¹⁶²

Uiteindelijk stelt het meldkanaal een onderzoeksrapport op met de verklaringen. De leidinggevende van de betrokken federale overheidsinstantie ontvangt dat rapport in het geval dat die persoon betrokken is. De bevoegde minister of staatssecretaris ontvangt het rapport dan. Mijns inziens lijkt het niet verstandig om de leidinggevende in te lichten omwille van het feit dat die informatie binnen het bedrijf kan doorgeven.¹⁶³

94. Betreffende de voorwaarden om bescherming tegen represailles te krijgen bij openbaarmakingen, heeft de Belgische wetgever niet geopteerd voor de versoepeling van de voorwaarden. De wetgever heeft namelijk artikel 15 van de EU-klokkenluidersrichtlijn identiek overgenomen, zoals beschreven in randnummer 55 e.v.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Art. 14, alinea 1-3 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 52-53.; Art. 14, §1, lid 1-3 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁶⁰ Hiermee bedoelt de federale wetgever dat het meldkanaal aangeeft op welke punten de melding verkeerd geformuleerd is. Op die manier kan een melder de melding opnieuw, maar op een correcte wijze doen.; Art. 16, §2 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 57 en 121.; Art. 16, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁶¹ Art. 17, alinea 2 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 59.; Art. 17, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁶² Art. 18, alinea 5-6 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 60-61.; Art. 18, §4-5 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁶³ Art. 19 en 22 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 61-63.; Art. 19, lid 1, 3^o, art. 20, §1, laatste lid en art. 22, lid 1, 3-4 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁶⁴ Art. 24 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 64-65.; Art. 24 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de

II.B.ii.b. Federale omzetting private sector

95. Betreffende het opzetten van een intern meldkanaal kan ook in de private sector een overleg gepleegd worden met de sociale partners. Zij spelen een belangrijke rol, namelijk dat zij ook voor bescherming kunnen bieden d.m.v. het afsluiten van cao's. In die cao's kunnen bijvoorbeeld de procedures voor een interne melding voorgeschreven worden. De wetgever beveelt dat ten zeerste aan vermits melders verkiezen eerst op gesprek te gaan met een van de sociale partners binnen de onderneming. Dat zou bijdragen tot de doeltreffendheid van het intern meldsysteem.¹⁶⁵ Op die manier heeft de werkgever geen volledige autonomie op welke manier een intern meldsysteem ingevuld wordt. De oude Privacy-commissie heeft geoordeeld dat een klokkenluidersregeling opgericht dient te worden na het informeren van de ondernemingsraad.¹⁶⁶

96. Betreffende de toegang tot een intern meldkanaal, kunnen enkel werknemers binnen het bedrijf intern melden. De andere personen die onder het personeel toepassingsgebied van de omzettingwet vallen, kunnen enkel toegang hebben tot een intern meldkanaal indien de werkgever hierin voorziet. Dat dwingt hen om onmiddellijk tot een externe melding over te gaan wat m.i. ten koste gaat van de toegankelijkheid tot een meldsysteem.¹⁶⁷

97. Net zoals in de omzettingwet voor de publieke sector kan het intern meldkanaal intern beheerd worden. Een meldingsbeheerder of een Whistleblower Officer ofwel een derde buiten de onderneming kan die taak op zich nemen. De wetgever vermeldt dat vakbondsvertegenwoordigers als derde een goede keuze zou zijn vermits zij werknemers mogen bijstaan i.v.m. hun rechten.¹⁶⁸ Nochtans is J. Lambrechts ervan overtuigd dat de aanstelling van een vakbondsvertegenwoordiger niet onpartijdig is. Hij wordt namelijk gezien als een facilitator onder de omzettingwet en dient principieel het ledenbelang te vrijwaren.¹⁶⁹

melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁶⁵ Art. 12, g), alinea 6-7 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 74-75.

¹⁶⁶ Art. 9-10 CAO nr. 9, 9 maart 1972 houdende ordening van de in de Nationale Arbeidsraad gesloten nationale akkoorden en collectieve arbeidsovereenkomsten betreffende de ondernemingsraden, *BS* 25 november 1972, 13148.; COMMISSIE VOOR DE BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER (CBPL), *Aanbeveling nr. 2006/1 betreffende de verenigbaarheid van meldsystemen (klokkenluiderssystemen) met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*, 29 november 2006, nr. 2006/01, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-1-2006.pdf>, 7.; B. DE BIE en J. HOFKENS, *Doeltreffende klokkenluidersregelingen*, Mechelen, Kluwer, 2011, 34.

¹⁶⁷ Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 66.; J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 31.

¹⁶⁸ Art. 11, alinea 25-27 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 66-67; Art. 11, §3 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁶⁹ Bovendien is de aanstelling van een DPO eveneens afgewezen omwille van zijn belangenconflict. In de beslissing van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit is verwezen naar de Richtlijnen voor

Bepaalde auteurs zoals A. HOEKSTRA, J. TALSMA en M. ZWEEGERS zijn overtuigd dat de uitbesteding van het beheer van een intern meldkanaal de beste optie is.¹⁷⁰ Zo beschikt een extern specialisatiebedrijf over meer expertise inzake de opvolging en onderzoek. Het gevolg daarvan is dat een melder sneller overgaat tot een melding vermits de uitbesteding als een grote mate van onafhankelijkheid gezien wordt.¹⁷¹ Bovendien blijkt uit onderzoek van TRANSPARENCY INTERNATIONAL dat personen uit de private sector verkiezen een informeel interne melding te doen.¹⁷²

M.i. is het verstandiger de interne opvolging niet te laten gebeuren door een vakbondsvertegenwoordigers omwille van zijn status als beschermer van werknemers. Een intern meldkanaal dient neutraal te zijn. Toch is het niet vereist dat de dienst uitbesteed wordt. De aanstelling van een nieuw team gespecialiseerd in het ontvangen van meldingen, kan binnen het bedrijf werken.

98. Een verschil met de omzettingwet uit de publieke sector is dat de termijn om de melder van feedback te voorzien niet maximaal acht weken is, maar drie maanden. Dat is een slechtere bescherming.

99. Voorts wijst de federale wetgever de federale ombudsmannen aan als federale coördinator. Zij zijn bevoegd voor het ontvangen van externe meldingen en voor de behandeling van andere meldkanalen bij het ontbreken.¹⁷³

100. Betreffende de evaluatie van externe procedures blijft die op drie jaar staan m.u.v. meldingen uit de financiële sector. Die dienen om de twee jaar geëvalueerd te worden.¹⁷⁴ M.i. kan een evaluatie van twee jaar handig zijn, voornamelijk doordat die omzettingwet recentelijk aangenomen is. Het kan de pijnpunten vlugger blootleggen.

functionarissen voor gegevensbescherming (DPO). Daarin is gesteld dat een DPO geen eenzelfde functie mag uitoefenen die zowel de risk management, compliance, interne audit en ook als functionaris voor gegevensbescherming omvat. Dat zou in strijd zijn met artikel 38.6 AVG.; Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St. Kamer 2022-2023*, nr. 55-2912/001, 52.; Art. 38.6 Wet 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 5 september 2018, 68616.; Geschillenkamer Gegevensbeschermingsautoriteit 28 april 2020, nr. 2020/18, §52, 59-60 en 70.; J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 33.

¹⁷⁰ A. HOEKSTRA, J. TALSMA en M. ZWEEGERS, *De vertrouwenspersoon integriteit – Stand van zaken en ontwikkelingsperspectieven*, Utrecht, Huis voor Klokkenluiders, 2018, 14.

¹⁷¹ G. HADDERS en K. HENRIKSSON, *The WhistleB Handbook* HADDERS, G. en HENRIKSSON, K., *The WhistleB Handbook, The ABC guide for establishing a whistleblowing solution that increases customer and employee satisfaction*, Stockholm, Vulkan, 2020, 34.

¹⁷² TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Providing an alternative to silence: towards greater protection and support for whistleblowers in Belgium", *Transparency International Belgium* 2013, 44-46.

¹⁷³ Dat is ook het geval wanneer een melding bij een verkeerde autoriteit aankomt. De autoriteit stuurt die melding door naar de federale ombudsman. Die ombudsman zal vervolgens nagaan als een specifieke autoriteit bevoegd is voor de melding. Zo niet, is de federale ombudsman bevoegd.; *Ibid.*, alinea 6.

¹⁷⁴ Art. 17, alinea 1 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St. Kamer 2022-2023*, nr. 55-2912/001, 84.; Art. 17, §1, lid 1-2 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

101. Ten slotte zijn anonieme meldingen toegelaten, hetgeen een keuze was voor de lidstaten. Een uitzondering daarop zijn de juridische entiteiten met minder dan 250 werknemers. De redenering daarvoor is dat de juridische entiteiten te veel lasten zou ondervinden.¹⁷⁵ Nochtans zijn de federale wetgever en de Gegevensbeschermingsautoriteit kritisch tegenover anonieme meldingen. Zij vinden dat het te allen tijde uitzonderlijk dient te zijn en het bemoeilijkt de communicatie.¹⁷⁶ Mijn inziens zorgt de toelating van anonieme meldingen net ervoor dat een melder zich beter beschermd voelt tegen represailles, vermits ze zijn/haar identiteit niet kennen. De toegang tot een meldkanaal is laagdrempeliger.

II.B.iii. Rechtsbescherming

II.B.iii.a. Federale omzetting publieke sector

102. De federale wetgever neemt diezelfde categorie van personen over uit de EU-klokkenluidersrichtlijn die bescherming genieten bij represailles. Zo zijn facilitators, derden die een link hebben met de melders en de juridische entiteiten die eigendom zijn van de melder, beschermd onder de omzettingwet. Zo genieten de VPI's over rechtsbescherming tegen represailles vanaf hun aanstelling tot drie jaar na het einde van hun mandaat. Een bijkomende bescherming zijn de getuigen die een verklaring afleggen over een inbreuk.¹⁷⁷

Bovendien hebben de raadsman en de persoon van het extern meldkanaal dat een onderzoek leidt, recht op bescherming. Betreffende die laatste persoon, kan een melder een met om redenen omklede klacht indienen bij een extern meldkanaal tegen een federale overheidsinstantie. Het meldkanaal zal de werkelijkheid van de represaille nagaan en het tegenbewijs eisen van de federale overheidsinstantie. Indien uiteindelijk geen gevolg wordt gegeven aan het stopzetten van de represaille, kan het slachtoffer gerechtelijke stappen zetten.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Art. 8, alinea 11-12 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 62.; Art. 8, §2 en 14, §1, 3^o Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁷⁶ Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 77.; GEGEVENS BESCHERMINGSAUTORITEIT, Advies m.b.t. voorontwerp van wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector (CO-A-2022-059), 22 april 2022, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-69-2022.pdf>, 7-8.

¹⁷⁷ Art. 59, §2 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 145.; Art. 59, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 58.

¹⁷⁸ Art. 24 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 64-65.; Art. 24 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

103. Betreffende de voorwaarden dat die personen recht hebben op bescherming, zijn die identiek als in de EU-klokkenluidersrichtlijn. Zo is de redelijke overtuigingstoets dat nagegaan dient te worden en niet een motivatiecriterium. De toets gebeurt door na te gaan op welke manier een andere persoon in een vergelijkbare situatie zou handelen.¹⁷⁹

104. De federale wetgever verbiedt diezelfde represailles zonder extra toe te voegen. Indien een persoon represailles ondervindt, heeft die het recht op een effectieve ondersteuning van een bevoegde autoriteit. Nochtans kon de wetgever opteren voor een officiële bevestiging in te voeren. Daardoor kan een persoon getroffen door represailles een bevestiging ontvangen dat hij onder de voorwaarden van de wet valt om rechtsbescherming te genieten. Dat verhoogt de rechtszekerheid voor de betrokken persoon, maar voorlopig implementeert de Belgische wetgever die maatregelen niet. De reden daarvoor zou zijn dat de implementatie moeilijk is in het Belgische recht omwille van de korte termijn.¹⁸⁰ M.i. is dat een vreemde redenering, vermits een meldkanaal verplicht is om bij een melding binnen de zeven dagen een ontvangstbevestiging te sturen. De vraag is waarom dat gegeven niet mogelijk is.

105. Voorts vereist de EU-klokkenluidersrichtlijn dat de lidstaten voorzien in rechtshulp en rechtsbijstand. De federale wetgever geeft aan in het wetsontwerp dat een rechtszoekende enkel recht heeft op een gratis bijstand van een raadsman indien de voorwaarden voldaan zijn van de tweedelijnsrechtsbijstand.¹⁸¹

106. Betreffende de effectieve ondersteuning voor personen die represailles ondervinden, heeft de wetgever het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens aangesteld als bevoegde autoriteit. Het FIRM zal de rechtsbescherming van de klokkenluiders bevorderen en fungeert als centraal informatiepunt. Een verdere beschrijving van het FIRM volgt in hoofdstuk III., tussentitel III.B.ii.¹⁸²

107. Artikel 34, §2 en 3 van de Belgische omzettingwet voorziet in een schadevergoeding op grond van contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheid voor slachtoffers van represailles. De forfaitaire schadevergoeding bestaat uit een vergoeding van 18 tot 26 weken loon.¹⁸³ Het is

¹⁷⁹ Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 633.; Art. 7, §1, 2^o, lid 2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁸⁰ Art. 29, alinea 4 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 74.; RAAD VAN MINISTERS, Aanbeveling CM/Rec(2014)7 met een verklarend memorandum, 30 april 2014, <https://rm.coe.int/16807096c7>, 31-34.

¹⁸¹ Dat zijn de pro-deo advocaten.; Idea, alinea 5-6.; Art. 29, §3 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁸² Art. 30 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 75-76.; Art. 30 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁸³ Art. 34, alinea 15 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-

enkel mogelijk om zo'n schadevergoeding te verkrijgen indien het slachtoffer een loon ontving. Die vergoeding werd overgenomen uit de omzettingwet in de private sector om een zekere mate van uniformiteit te bekomen tussen de twee omzettingswetten. Daarnaast kan ook een schadevergoeding bekomen worden op basis van de werkelijk geleden schade. Het slachtoffer zal de schade dienen te bewijzen.¹⁸⁴

108. Voorts kan de arbeidsrechtbank en meer bepaald de voorzitter van de rechtbank in kort geding, herstelmaatregelen tegen represailles opleggen. Dat kan het slachtoffer helpen in afwachting van een volledige rechtszaak.¹⁸⁵

109. Betreffende de bewijslast, heeft de Belgische wetgever geopteerd voor een vergelijkbare regeling als uit de federale antidiscriminatiewetgeving te hanteren. Het gaat om een omkering van de bewijslast waarbij de melder beschermd wordt omwille van zijn kwetsbare situatie. De dader heeft namelijk meer middelen en macht in de verhouding en dient de getroffen represaille te verantwoorden. De enige voorwaarde voor de melder is dat die een melding gemaakt heeft die tot nefaste gevolgen heeft geleid.¹⁸⁶

110. In de EU-klokkenluidersrichtlijn oordeelde de EU-wetgever dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voorzien zouden worden voor meldingen dat bewust onjuiste informatie bevatten. De federale wetgever schrijft tucht- en strafrechtelijke sancties voor aan statutaire personeelsleden van federale overheidsinstellingen zoals het onnodig aanspannen van procedures ofwel de melders identiteit vrijgeeft.¹⁸⁷

Ten slotte voorziet de federale omzettingwet in allerlei sancties uit het Sociaal Strafwetboek. Er kunnen administratieve maatregelen of sancties opgelegd worden. Verder kunnen geldboetes van

2023, nr. 55-2952/001, 81.; Art. 34, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁸⁴ Ibid, laatste alinea, 82.

¹⁸⁵ Art. 28, alinea 3-4 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 28 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁸⁶ Art. 33, alinea 1-3 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 77.; Art. 33, §1-2, lid 2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; Art. 27 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 64-65.; Art. 28, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 33, alinea 1-2 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 63.; Art. 27, §1 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 77.; Art. 30, §1 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 33, §1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

¹⁸⁷ Overweging 102 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 33.; Art. 40, laatste alinea, wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 86.

600 tot 6.000 euro opgelegd worden net als gevangenisstraffen van 6 maanden tot 3 jaar en zoals besproken een mogelijke schadevergoeding.¹⁸⁸

Een rechter kan een geldboete opleggen voor kleine misdrijven zoals het belemmeren van een melding. Kwaadwillige en onregelmatige aanklachten zijn reeds strafbaar als laster onder het Belgisch strafrecht. Bovendien voorziet de omzettingwet in compensatiemaatregelen voor schade door valse meldingen.¹⁸⁹

II.B.iii.b. Federale omzetting private sector

111. De personen die beschermd zijn bij represailles zijn identiek aan de EU-klokkenluidersrichtlijn en de omzettingwet voor de publieke sector. Nochtans stond in het wetsvoorstel dat eveneens personen buiten een werkgerelateerde situatie bescherming kunnen genieten bij represailles. Het latere wetsontwerp en de eigenlijke omzettingwet hebben dat voorstel niet geïntegreerd.¹⁹⁰ Betreffende de voorwaarden dat een persoon recht heeft op bescherming tegen represailles, zijn die identiek als in de EU-klokkenluidersrichtlijn, zoals beschreven in randnummers 62 en 63.¹⁹¹

112. Verder neemt de omzettingwet diezelfde verboden maatregelen over zoals in artikel 19 van de EU-klokkenluidersrichtlijn vermeld staan. Indien een van die represailles voorvallen, is een persoon beschermd onder de omzettingwet. Bovendien is het niet belangrijk indien het slachtoffer een interne of externe melding gedaan heeft. Dat zorgt er tevens voor dat een leemte in de financiële sector in België opgelost raakt. Daar geniet een persoon geen rechtsbescherming indien hij een interne melding gemaakt heeft.¹⁹²

113. Eveneens als in de omzettingwet voor de publieke sector is het FIRM bevoegd om in ondersteuningsmaatregelen te voorzien. Het FIRM is een centraal informatiepunt. Het is bevoegd om kennis te krijgen van meldingen en daarvan de ontvankelijkheid na te gaan. Hierop volgend kan het FIRM overgaan tot het bieden van ondersteuning. Betreffende de rechtsbijstand van een

¹⁸⁸ Art. 41, alinea 3-4 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 87.; Art. 41, §1 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁸⁹ Art. 41, alinea 5 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 87.; Art. 40, 5° en 41, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

¹⁹⁰ Art. 23, alinea 2 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 95.

¹⁹¹ Art. 8-9 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 59-63.; Art. 8-9 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁹² Art. 23, alinea 7-9 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 96-97.; Art. 6, §6 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

raadsman is die enkel gratis indien aan de voorwaarden voor tweedelijnsbijstand voldaan is. De federale wetgever had ook de vrijheid om in een financiële bijstand te voorzien dat niet de vorm van een beloning aanneemt. Nochtans heeft de wetgever er niet voor geopteerd. In het wetsontwerp wordt ook geen reden aangegeven.¹⁹³

114. Zoals vermeld in tussentitel II.B.ii.b. is de federale coördinator de bevoegde instantie om externe meldingen te ontvangen indien geen andere autoriteit bevoegd is. Daarboven kan een uit de wet beschermde persoon een klacht indienen bij de coördinator indien de persoon slachtoffer is van represailles. Die is op zijn beurt verplicht om een buitengerechtelijke beschermingsprocedure op te starten indien mogelijk naargelang de feiten. Dat biedt een mogelijkheid om dure juridische procedures te vermijden. Vanaf de opstart van de procedure, is de bewijslast omgekeerd naar de juridische entiteit dat dient te bewijzen dat geen represailles ondernomen zijn. Het is namelijk zo dat de machtsverhouding niet identiek is en het slachtoffer beschermd dient te worden. Dat is een identieke procedure zoals de EU-klokkenluidersrichtlijn, de omzettingwet in de publieke sector en de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving voorschrijven.¹⁹⁴

115. Vervolgens neemt de omzettingwet de volledige vrijstelling van aansprakelijkheid over m.b.t. de bekendmaking of melden van informatie van een inbreuk.¹⁹⁵ Betreffende de verwerving van die informatie is de vrijstelling van aansprakelijkheid relatief. Artikel 21.7 EU-klokkenluidersrichtlijn geeft aan dat in gerechtelijke procedures met onder meer laster, een persoon vrijgesteld is van enige aansprakelijkheid voor het verwerven van informatie. Die regel is omgezet in artikel 35 van de omzettingwet en spreekt over een 'toelating bij wet' wat ook in artikel 458quinquies van het Strafwetboek geïmplementeerd wordt. Het betekent dus dat de melding of openbaarmaking betrekking dient te hebben op materies uit de EU-klokkenluidersrichtlijn.¹⁹⁶

116. Desalniettemin kan een melder aansprakelijk gesteld worden indien hij informatie verwerft op een illegale wijze wat een inbreuk vormt volgens het nationale recht. Dat is voornamelijk wanneer er geen bijzonder opzet vereist is zoals de zaak-Lux Leaks.¹⁹⁷ In het wetsvoorstel wordt aangehaald dat de melder Deltour vervolgd kan worden wegens huisdiefstal en informatiebedrog.

¹⁹³ Art. 25 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 100.; Art. 25 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁹⁴ Art. 26 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 102.; Art. 26, §1-3 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

¹⁹⁵ Zowel strafrechtelijk, administratief, burgerlijk en arbeidsrechtelijk.

¹⁹⁶ Art. 21.7 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 44.; Art. 35 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 113-114.; Art. 35 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.; Art. 458quinquies Strafwetboek.

¹⁹⁷ Art. 27, alinea 10-11 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 103-104.

Het algemeen belang waarin Deltour handelde, heeft geen belang. De EU-wetgever heeft daarbij verzaakt om een zekere bescherming te bieden aan de melders, vermits de EU de nationale soevereiniteit van de lidstaten wilde waarborgen. Het kan aldus zijn dat een melder wel degelijk een bescherming geniet in bijvoorbeeld Duitsland, maar niet in Nederland. Een melder zal twee keer nadenken vooraleer hij een melding doet, want mogelijke aansprakelijkheid kan volgen. Het Groothertogdom Luxemburg heeft na het arrest over de zaak-Lux Leaks het EHRM gevolgd door haar wetgeving aan te passen naar geen strafrechtelijke vervolging indien een rechtvaardigingsgrond ingeroepen wordt die van juridische of jurisprudentiële oorsprong is.¹⁹⁸

117. De federale wetgever heeft in een bescherming voorzien in artikel 30 van de omzettingwet voor bepaalde materies zoals laster of schending van beroepsgeheim met de bijkomende voorwaarde dat de melding of openbaarmaking betrekking hebben op het materieel toepassingsgebied uit de EU-klokkenluidersrichtlijn of omzettingwet. Betreffende de zaak-Lux Leaks, heeft de Belgische federale wetgever niet geopteerd voor een rechtvaardigingsgrond op basis van juridische of jurisprudentiële oorsprong te integreren in een nieuwe bepaling van het Strafwetboek om een strafvervolging te verbieden.¹⁹⁹

118. Een ander punt tot discussie is de toelaatbaarheid tot het invoeren van de noodtoestand. In de voorbereidende werken van de omzettingwet heeft de federale wetgever aanvaard om de noodtoestand te kunnen invoeren. Dat zou kunnen indien transparantie vereist is en het de noodzaak van het beroepsgeheim overstijgt, zoals van een advocaat.²⁰⁰

119. Een andere overeenkomst met de omzettingwet uit de publieke sector is dat de arbeidsrechtbank en in kort geding de voorzitter van de arbeidsrechtbank bevoegd zijn. Die laatste kan herstelmaatregelen opleggen tot het eigenlijke gerechtelijk proces.²⁰¹

120. Een slachtoffer van represailles geniet het recht om een schadevergoeding te vorderen wegens contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheid. Die kan de vergoeding hebben van 18 tot 26 weken loon of 6 maanden loon voor meldingen uit de financiële sector. Indien het slachtoffer geen werkinkomen heeft, volgt een beraming van de omvang van de geleden schade. Het slachtoffer dient dan de werkelijk geleden schade te bewijzen. Die schadevergoeding is niet cumuleerbaar met de vergoeding van het kennelijk onredelijk ontslag. Bovendien heeft de federale wetgever niet geopteerd een geldelijke beloning in te voeren voor het melden van een inbreuk

¹⁹⁸ Art. 27, alinea 10-11 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 103-104.

¹⁹⁹ Art. 30, laatste alinea Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 107.; Art. 30 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

²⁰⁰ A. LACHAPPELLE, *La dénonciation à l'ère des lanceurs d'alerte fiscale*, Brussel, Larcier, 2021, 733-734.; Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 23 en 107.

²⁰¹ Art. 28, alinea 3-4 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 28 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

onder die federale omzettingwet. Zoals reeds gezegd wordt er geen reden aangehaald in het wetsontwerp.²⁰² M.i. lijkt de invoering van zo'n geldelijke beloning handig om het aantal meldingen te verhogen. Het kan toegang tot een meldkanaal en de rechter verhogen doordat ze de kosten kunnen betalen met de vergoeding.²⁰³

121. Het slachtoffer heeft ook het recht om terug in de onderneming te worden opgenomen ofwel een rehabilitatie te krijgen in geval van een melding uit de financiële sector.²⁰⁴

122. Betreffende het sanctiemechanisme voorziet de federale omzettingwet voor de private sector dielfde sancties als hetgeen besproken is in de omzettingwet voor de publieke sector. Het gaat om allerlei sancties uit het Sociaal Strafwetboek. Er kunnen administratieve maatregelen of sancties opgelegd worden. Verder kunnen geldboetes van 600 tot 6.000 euro opgelegd worden net als gevangenisstraffen van 6 maanden tot 3 jaar.²⁰⁵ Dat kan op contractuele of buitencontractuele basis. Een rechter kan een geldboete opleggen voor kleine misdrijven, zoals het belemmeren van een melding. Kwaadwillige en onregelmatige aanklachten zijn reeds strafbaar als laster onder het Belgisch strafrecht. Bovendien voorziet de omzettingwet in compensatiemaatregelen voor schade door valse meldingen.²⁰⁶

123. Ten slotte geeft de Raad van State aan dat de omzettingwet nog onvolledig is omwille van het feit dat de gemeenschappen en gewesten een verdere omzetting dienen te voorzien m.b.t. hun bevoegdheden. Dat is op heden nog niet gebeurd betreffende de Vlaamse, private sector.²⁰⁷

II.B.iv. Vlaamse omzetting publieke sector

124. Op 22 december 2022 trad het Vlaamse omzettingsdecreet voor de publieke sector in werking. Daarbij heeft de Vlaamse wetgever eveneens verdere bescherming geboden dan de EU-klokkenluidersrichtlijn voorschrijft.²⁰⁸

²⁰² Art. 27, alinea 14-16 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 27 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

²⁰³ Voor een dieper uitgewerkt stuk over dat onderwerp, zie hoofdstuk V.C.iii.: 'Een recht op geldelijke beloning?'

²⁰⁴ *Ibid*, alinea 15.; Art. 23.7 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

²⁰⁵ Art. 33, §1-2 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 166-167.; Art. 33, § 1-2 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

²⁰⁶ Art. 33, § Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 167.; Art. 33, § 3 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

²⁰⁷ AFDELING WETGEVING, RAAD VAN STATE, ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE NR. 71.163/VR/3, 3 JUNI 2022, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2912/55K2912001.pdf>, 207.

²⁰⁸ Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88843.

125. Ten eerste is de notie 'inbreuk' ruim gedefinieerd. Het zou gaan om iedere handeling of nalatigheid dewelke onrechtmatig is of het doel of toepassing van regelgeving aantast. Net als het materieel toepassingsgebied is ook het personele toepassingsgebied ruimer omschreven. Zo kan iedere natuurlijke persoon binnen een werkgerelateerde context een melding op openbaarmaking doen. Het decreet vermeldt ook welke overheidsinstanties vallen onder dat decreet in een niet-exhaustieve lijst.²⁰⁹

126. Betreffende de interne meldkanalen worden vier categorieën aangeduid, ook al kan iedere overheidsinstantie een eigen meldkanaal oprichten. Audit Vlaanderen heeft de bevoegdheid om zowel interne als externe meldingen te ontvangen.²¹⁰

127. Betreffende de procedure van interne en externe meldingen, zijn anonieme meldingen toegestaan. Bovendien is de termijn om de melder in te lichten indien zijn melding ontvankelijk was, drie ofwel zes maanden.²¹¹ Dat is identiek als de EU-klokkenluidersrichtlijn waardoor enkel de federale omzettingwet voor de publieke sector in een snellere opvolging voorziet.²¹²

128. Ten slotte zijn de voorwaarden voor rechtsbescherming identiek als in de EU-klokkenluidersrichtlijn. Ook facilitators en derden die een link hebben met de melder, kunnen van die rechtsbescherming genieten.²¹³

²⁰⁹ Ibid, art. 14, 4° en 15, 88845.

²¹⁰ Ibid, art. 16, §2 en 17, §2, lid 2-3, 88846.

²¹¹ Ibid, art. 21, §3, 88848.

²¹² Art. 16, §2 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 57 en 121.; Art. 16, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

²¹³ Art. 25, §3, Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88850.

Vergelijkend overzicht EU-klokkenluidersrichtlijn, Belgische federale omzettingswetten en Vlaams omzettingsdecreet

	EU-klokkenluidersrichtlijn	Omzetting publieke sector	Omzetting private sector
Materieel toepassingsgebied	Informatie over inbreuken op het Unierecht: vb. overheidsopdrachten / witwassen + schendingen doel EU-klokkenluidersrichtlijn = rechtsmisbruik; vb. belastingfraude moederdochteronderneming	Ruimer dan EU-klokkenluidersrichtlijn Schendingen of bedreigingen algemeen belang, alle inbreuken op EU-wetgeving in ruime zin Eveneens risico leven, gezondheid / milieu + ernstige tekortkoming professionele handeling of federale overheidsinstantie	Iets ruimer dan EU-klokkenluidersrichtlijn: meldingen van bestrijding van belastingfraude en sociale fraudebestrijding
Personeel toepassingsgebied	Zeer ruim: open lijst zoals werknemer, leverancier, ex-werknemer, zelfstandige, etc. + juridische entiteiten waarvan melder eigenaar is / verbonden mee; een facilitator	Idem aan EU-klokkenluidersrichtlijn	Idem aan EU-klokkenluidersrichtlijn
Meldsysteem	Intern / extern melden = op gelijke hoogte Intern: verplicht ondernemingen meer 50 werknemers + enkel open voor werknemer tenzij werkgever dit uitbreidt Extern: lidstaten duiden meldkanalen aan Ultimum remedium: publieke openbaarmaking, tenzij geen gevolg externe melding	Intern: team aanstellen of aan derde dienst uitbesteden Federale Audit bevoegd bij gebrek aan meldkanaal + vertrouwenspersonen Integriteit (VPI) aanwezig Extern: Federale ombudsman = federale coördinator Termijn meldkanaal om procedure bij ontvankelijkheid te starten: 1 maand na ontvangstbevestiging	Intern team aanstellen of aan derde dienst uitbesteden Extern: Federale ombudsman = federale coördinator Publieke openbaarmaking: idem voorwaarden EU-klokkenluidersrichtlijn

		Publieke openbaarmaking: idem voorwaarden EU- klokkenluidersrichtlijn	
Essentiële bescherming s- voorwaarden	Werkgerelateerde context: huidige of vroegere arbeidsactiviteiten in publieke of private sector Voorwaarden: redelijke overtuigingstoets + inbreuk toepassingsgebied EU-klokkenluidersrichtlijn	Idem beschermingsvoorwaarden als de EU-klokkenluidersrichtlijn Anonieme meldingen zijn toegestaan	Anonieme meldingen zijn toegestaan m.u.v. juridische entiteiten met minder dan 250 werknemers
Maatregelen tegen represailles	Represaille: elke directe of indirecte handeling of nalatigheid die in een werkgerelateerde context plaatsvindt Open lijst: vb. schorsing of ontslag melder Lidstaten nemen (voorlopige) maatregelen: rechtsbijstand + centraal informatiepunt	Arbeidsrechtbank + voorzitter rechtbank in kort geding: mogelijkheid herstelmaatregelen tegen represailles Mogelijkheid rechtshulp + rechtsbijstand Recht gratis bijstand raadsman => voorwaarden voldaan tweedelijnsrechtsbijstand Het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM): rechtsbescherming melders + centraal informatiepunt	Idem aan federale omzetting publieke sector
Schade- vergoeding	Materiële + immateriële schade Vergoeding geleden schade = geen beloning voor het melden Voorwaarde: dader heeft objectief gezien een represaille van welke aard dan ook heeft genomen, aangemoedigd of getolereerd, met materiële	Schadevergoeding => contractuele / buitencontractuele aansprakelijkheid slachtoffers van represailles Forfaitaire schadevergoeding: vergoeding 18-26 weken loon Voorwaarde: slachtoffer ontving loon <> geen loon = omvang geleden schade	Idem aan federale omzetting publieke sector

	/ immateriële schade	Alternatief: schadevergoeding werkelijk geleden schade => slachtoffer bewijst	
Bewijslast	Oorzakelijk verband klacht + ongunstige behandeling melder Omkering bewijslast: dader moet bewijzen geen oorzakelijk verband aanwezig	Idem aan EU- klokkenluidersrichtlijn	Idem aan EU- klokkenluidersrich tlijn
Waarheidsge trouwe melding	Lidstaten: doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor melders die bewust valse informatie verspreiden Ook maatregelen schadevergoeding => valse meldingen / publieke verspreiding	Voorziene sancties uit Sociaal Strafwetboek: administratieve maatregelen / sancties Ook geldboetes 600-6.000 euro en/of gevangenisstraffen 6 maanden tot 3 jaar Kwaadwillige + onregelmatige aanklachten: laster + maatregelen valse meldingen	Idem aan federale omzetting publieke sector
Vlaamse omzetting publieke sector			
Materieel toepassingsgebied	Inbreuk = ruimer dan federale omzettingswetten Iedere handeling / nalatigheid dewelke onrechtmatig is of het doel of toepassing van regelgeving aantast		
Personeel toepassingsgebied	Iedere natuurlijke persoon binnen werkgerelateerde context => melding mogelijk		
Meldsysteem	Iedere overheidsinstantie = eigen meldkanaal oprichten Audit Vlaanderen: bevoegdheid interne + externe meldingen + bij ontbreken meldkanaal		
Rechtsbescherming	Idem aan federale omzetting publieke sector		

Hoofdstuk III. De Belgische federale antidiscriminatiewetgeving

129. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van het meldsysteem en de rechtsbescherming van de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving. Onder die Belgische federale antidiscriminatiewetgeving vallen de volgende wetten: 'Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie'; 'Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden'; 'Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen'.²¹⁴

130. Het onderzoek houdt in op welke manier een persoon een melding kan doen onder die wetgeving en welke rechtsbescherming gegarandeerd is. Bij aanvang van dat hoofdstuk volgt een beknopte beschrijving van het materieel en personeel toepassingsgebied. Dat is relevant om verbanden te leggen met de geboden rechtsbescherming onder de wetgeving. De geraadpleegde bronnen daardoor zijn de voorbereidende werken en de federale antidiscriminatiewetten.

131. Betreffende het meldsysteem ligt de focus op bepaalde institutionele actoren zoals de representatieve werknemersorganisaties, het Interfederaal Gelijkenkansencentrum (UNIA), het Instituut Gelijkheid voor vrouwen en mannen (IGVM), het Vlaams mensenrechteninstituut (VMRI) en het Federaal instituut voor de rechten van de mens (FIRM). De reden daardoor is dat UNIA en het IGVM de grootste en bekendste instituten zijn op vlak van discriminatiebestrijding. Bovendien is veel informatie beschikbaar over hun werking en hun optreden. De bespreking van het VMRI en het FIRM is relevant doordat die ook operationeel zijn in de klokkenluiderswetgeving. Daardoor kan een bespreking van hun werking handig zijn voor een latere vergelijking van hun optreden in beide wetgevingen. Voor dat gedeelte zijn de federale antidiscriminatiewetgeving en haar voorbereidende werken geraadpleegd i.s.m. evaluatieverslagen van de Federale Commissie voor de evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving alsook Belgische rechtsleer.

132. Een beknopte beschrijving van hun bevoegdheden inzake de antidiscriminatiewetgeving volgt met de focus op welke manier zij kunnen bijdragen aan een hogere rechtsbescherming voor melders. Een voorbeeld daarvan is de rechtsbijstand van UNIA. Het bevoegdheidsprobleem van bepaalde instituten op territoriaal vlak valt buiten de reikwijdte van die thesis. Een voorbeeld daarvan is dat UNIA niet meer in Vlaanderen kan optreden door de oprichting van het VMRI. Daarnaast is het belangrijk aan te geven dat het onderzoek gaat over personen die een melding willen doen en niet over slachtoffers van discriminatie.

133. Ten slotte volgt een beknopte beschrijving over de oprichting en werking van twee nieuwe instituten, namelijk het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens en het Vlaamse Mensenrechteninstituut. Daarvoor is Belgische rechtsleer geraadpleegd en de voorbereidende werken als de eigenlijke wetten ter oprichting van het VMRI en

²¹⁴ Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

het FIRM. Dat zijn de volgende: Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens.²¹⁵

De subonderzoeksvraag voor dat hoofdstuk is een beschrijvende vraag namelijk 'In welke rechtsbescherming voorziet de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving?'.²¹⁶

III.A. Materieel en personeel toepassingsgebied

134. Het materieel toepassingsgebied van de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving bestaat uit zogenaamde beschermde criteria. Enkele voorbeelden daarvan zijn nationaliteit, politieke overtuiging, geslacht en leeftijd. Indien over een van die criteria sprake is van directe of indirecte discriminatie, kan de persoon een klacht indienen onder die wetgeving.²¹⁶

Een persoon kan een klacht indienen indien sprake is van discriminatie op grond van een beschermd criterium in bijvoorbeeld een van de volgende situaties: de sociale bescherming, sociale zekerheid en de gezondheidszorg; de arbeidsbetrekkingen ofwel het lidmaatschap van of de betrokkenheid bij een werkgevers- of werknemersorganisatie.²¹⁷

Specifiek gefocust op de arbeidsbetrekkingen is een ruime omschrijving in de wetgeving aanwezig. Zo vallen de voorwaarden tot toegang tot arbeid, de werkgelegenheid, de arbeidsvoorwaarden en ontslagregelingen onder die notie. Het omvat zowel onbetaalde arbeid als stage- en leercontracten. Een uitzondering daarop zijn de arbeidscontracten gesloten met een publieke instelling en onderwijsinstellingen. Materies die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten behoren, zijn daarvan uitgesloten.²¹⁸

²¹⁵ Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019, 012931.; Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022, 42669.

²¹⁶ Art. 14 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 54.; Art. 16 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²¹⁷ In de federale antidiscriminatiewetgeving staan een opsomming van de verschillende situaties.; Art. 5, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 164.; Art. 5, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 5, §1-2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 6, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 116-117.; Art. 5, §1 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 111-112.; Art. 6, § 1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²¹⁸ Art. 5, §1-2 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 164-165.; Art. 5, §1-2 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 6, §1-2 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 116-118.; Art. 5, §1-2 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 111-113.; Art. 5, §1-2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 6, §1-2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

135. Voorts voorziet de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving in de bescherming van twee categorieën van personen. Ten eerste personen die een klacht tegen discriminatie hebben ingediend of personen die een klacht tegen discriminatie voor een andere persoon ingediend hebben. Ten tweede zijn getuigen in het onderzoek van een klacht beschermd.²¹⁹

De Europese Unie heeft daarop willen antwoorden door juridische bescherming te voorzien. Zo bevat de federale antidiscriminatiewetgeving bepalingen die het beginsel van gelijke behandeling waarborgt. Dat impliceert dat een persoon beschermd is tegen elk nadelig gevolg of maatregel als gevolg van klachten of rechtsvorderingen.²²⁰

136. Verder dient een persoon die klacht heeft ingediend te bewijzen dat de ondervonden nadelige gevolgen vreemd zijn aan de klacht. Dat is het geval wanneer binnen de twaalf maanden de persoon die klacht indiende, een nadelige maatregel ondervond. Indien het gaat om rechtsvordering, wordt die termijn verlengd met drie maanden na de dag waarop de rechterlijke beslissing kracht van gewijsde verkregen heeft. Daarbovenop heeft het slachtoffer recht op een schadevergoeding van de werkelijke schade of een forfaitaire schadevergoeding van zes maanden brutoloon of aanvullende sociale zekerheidsregelingen of mogelijkheden op vlak van arbeidsrelaties zoals de herintegratie in het bedrijf met de uitoefening van de functie.²²¹

137. De Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatiewetten (hierna: Evaluatiecommissie) merkte in haar verslag van 2022 op dat de Belgische wetgever bijzonder restrictieve voorwaarden oplegt om die bescherming tegen represailles te bekomen.²²²

De notie 'klacht' is eng omschreven in de antidiscriminatiewetgeving volgens de Evaluatiecommissie. Een klacht omvat een met redenen omklede melding die de betrokkene zelf doet bij de organisatie tegen wie de klacht gericht is ofwel een melding gedaan door een institutionele actor, zoals UNIA of IGVM ten voordele van een slachtoffer.²²³

Opmerkelijk daarbij is dat een melding tegen discriminatie bij de institutionele actoren zoals UNIA of IGVM niet altijd onder de notie 'klacht' valt inzake de bescherming tegen represailles. Zo stelt de antidiscriminatiewetgeving dat die bescherming slechts mogelijk is indien aan enkele formele

²¹⁹ Art. 16, § 2 lid 2, Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14, § 2, lid 2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21, § 2 lid 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²²⁰ HvJ 16 december 1976, nr. C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188, Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland., §5.

²²¹ Art. 16, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 56-57.; Art. 16 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 73-74.; Art. 16 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 23 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²²² EVALUATIECOMMISSIE FEDERALE WETGEVING TER BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE, "Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie", 1 februari 2017, <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/evaluatie-van-de-antidiscriminatiewet-en-antiracismewet-2017>, 80-81.

²²³ Art. 16, § 2 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14, § 2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21, § 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

vereisten voldaan zijn. De klacht dient gedateerd en ondertekend zijn en per aangetekende brief ingediend worden. Dat impliceert dat een werknemer geen bescherming kan genieten als hij of zij de klacht slechts per e-mail verstuurd.²²⁴

Het arbeidshof heeft daaraan toegevoegd dat een brief die uitgaat van een advocaat alsook een mandataris of preventieadviseur van de werknemer, wel als klacht beschouwd wordt. Dat valt te verklaren a.d.h.v. het beroep als advocaat inzake het opkomen voor zijn cliënt en inzake psychosociale risico's op de werkvloer betreffende de mandataris of preventieadviseur.²²⁵ Bovendien kunnen institutionele actoren ook voor niet-geïdentificeerde personen een klacht indienen.²²⁶

III.B. Meldsysteem

138. De Belgische federale antidiscriminatiewetten voorzien in de mogelijkheid om institutionele actoren te laten optreden in het voordeel van een beschermd persoon onder de antidiscriminatiewetgeving. Een voorbeeld daarvan is het optreden in rechte van UNIA voor een slachtoffer van discriminatie onder de antiracismewet.

139. Voor die thesis ligt de focus enkel op de volgende institutionele actoren: UNIA, IGVM, de representatieve werknemersorganisaties, het VMRI en FIRM. De reden daarvoor is dat UNIA en het IGVM de grootste en bekendste instituten zijn op vlak van discriminatiebestrijding. Bovendien is veel informatie beschikbaar over hun werking en hun optreden. De bespreking van het VMRI en het FIRM is relevant doordat die ook operationeel zijn in de klokkenluiderswetgeving. Daardoor kan een bespreking van hun werking handig zijn voor een latere vergelijking van hun optreden in beide wetgevingen.

III.B.i. Het optreden van institutionele actoren: UNIA, IGVM en de representatieve werknemersorganisaties

140. UNIA, IGVM en de representatieve werknemersorganisaties hebben als doel de belangen en rechten van een persoon te beschermen. Wanneer een persoon mogelijk een slachtoffer is of hinder kan ondervinden m.b.t. een inbreuk op de federale antidiscriminatiewetgeving, kunnen die instituten optreden.²²⁷

²²⁴ Art. 16, § 2 lid 2, Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14, § 2 lid 2, Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21, § 2 lid 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²²⁵ Arbh. Brussel 15 mei 2012, *JTT* 2012, afl. 1133, 300.

²²⁶ Arbh. Gent 28 december 2010, *TGR-TWVR* 2011, afl. 3, 234.

²²⁷ Verzoening is dat de partijen bijeenkomen en een minnelijke schikking bekomen. Bij onderhandeling is de instelling dat optreedt in naam van het slachtoffer om tot een oplossing te komen.

In de eerste plaats zal een van die instituten opteren als een bemiddelings- of verzoeningspoging mogelijk is.²²⁸ De representatieve werknemersorganisaties hebben een belangrijke rol bij de alternatieve geschillenoplossing. Ze kunnen ondersteuning bieden voor voornamelijk werknemers in conflicten binnen een arbeidsrelatie. De representatieve organisaties kunnen ook onderhandelen om tot oplossingen te komen binnen het bedrijf zelf. Zij spelen vaak de rol als eerstelijnsbijstand voor werknemers vermits zij een beter zicht hebben wat er zich afspeelt op de werkvloer dan bijvoorbeeld UNIA.²²⁹

De representatieve werknemersorganisatie kan uit een vertrouwelijk gesprek aftoetsen wat het slachtoffer verwacht zoals enkel een inlichting of een schadevergoeding of andere sancties.²³⁰ De eerste stap van een representatieve werknemersorganisatie is altijd na te gaan indien het slachtoffer verdere stappen wil ondernemen, waarbij bemiddeling een optie is. Het slachtoffer dient daarmee in te stemmen. Zo niet, volgt de juridische weg.²³¹

Het voordeel van die methode is dat de toegang tot een meldkanaal laagdrempeliger is, het goedkoop is, er geen rechtsplegingsvergoeding is en mogelijk geen advocaat vereist is.²³² De bemiddeling verloopt sneller en biedt meer opening voor creatieve oplossingen. Betreffende UNIA gaat die instelling op zoek naar structurele oplossingen zodat problemen vermeden worden in de toekomst.²³³

Het nadeel is echter dat een ongelijke machtsverhouding geldt tussen het slachtoffer en de dader en de tussenkomst van een instituut noodzakelijk is. De uiteindelijke oplossing is minder transparant dan een rechterlijke uitspraak. Zoals in de federale antidiscriminatiewetgeving vermeld

²²⁸ COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten - Verslag \(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 112.

²²⁹ In Vlaanderen bieden twee decreten namelijk het Decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en het Gelijkenkansendecreet de bevoegdheid aan representatieve werknemersorganisatie om op te treden. Daarnaast zijn enkele CAO's afgesloten om een gelijke behandeling te voorzien tussen de werknemers alsook bij de aanwerving.; CAO nr. 38 betreffende de werving en selectie van werknemers, BS 28 juli 1984, 10735.; CAO nr. 95 van 10 oktober 2008, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende de gelijke behandeling gedurende alle fasen van de arbeidsrelatie, nr. 89463/CO/300, BS 4 februari 2009, 7743.; ACLVB, "Discriminatie en psychosociale risico's op het werk", april 2017, <https://www.aclvb.be/sites/default/files/publicaties/folder-discriminatie-psychosociale-risico.pdf>, 4-5.; ACV, "Discriminatie op de werkvloer", april 2014, https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/5000-over-het-acv-a-propos-de-la-csc/5230-publicaties-publications/5240-folders-en-brochures-5310-diversiteit-discriminatie-migration-diversité/discriminatie-op-de-werkvloer.pdf?sfvrsn=12d8d23f_6, 35-38.

²³⁰ Ibid, 4-5.; ACV, "Discriminatie op de werkvloer", april 2014, https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/5000-over-het-acv-a-propos-de-la-csc/5230-publicaties-publications/5240-folders-en-brochures-5310-diversiteit-discriminatie-migration-diversité/discriminatie-op-de-werkvloer.pdf?sfvrsn=12d8d23f_6, 35-38.

²³¹ Het is bovendien niet vereist dat de persoon in kwestie lid is van de representatieve werknemersorganisatie.; Ibid, 39-42.

²³² EVALUATIECOMMISSIE FEDERALE WETGEVING TER BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE, "Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie", 1 februari 2017, <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/evaluatie-van-de-antidiscriminatiewet-en-antiracismewet-2017>, 55.

²³³ COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten - Verslag \(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 112.

is, kan een publicatie een soort drukkingsmiddel zijn om de dader tot inkeer te doen komen.²³⁴ De bindende uitkomst van een oplossing kan ook in vraag gesteld worden.²³⁵

141. Betreffende de mogelijkheid om tot alternatieve geschillenoplossing over te gaan, heeft Unia enkele voorwaarden gesteld. Het slachtoffer dient mee in te stemmen, want hij is nauw betrokken bij de zaak. Hij is ook degene die uiteindelijk bepaald of een rechterlijke oplossing niet verkozen wordt ofwel een bepaalde oplossing voor ogen heeft. Daarnaast is de ernst van de feiten van belang. Indien de feiten te zwaarwichtig zijn, is een rechtsvordering het enige alternatief.²³⁶

142. Daarnaast kunnen UNIA, IGVM en de representatieve werknemersorganisaties in rechte optreden voor inbreuken op de federale antidiscriminatiewetgeving.²³⁷

Beide groepen kunnen enkel in rechte optreden indien de benadeelde persoon identificeerbaar is en die persoon geeft de toestemming tot een rechtsvordering. De optredende instelling dient die toestemming te bewijzen. Nochtans laat het Hof van Justitie van de Europese Unie toe dat een instelling mag optreden zonder het optreden ten voordele van een slachtoffer of zonder een identificeerbaar slachtoffer.²³⁸

UNIA mag optreden indien geen slachtoffers gekend zijn. Het mag eveneens optreden indien discriminatie betrekking heeft op een onbepaald aantal personen. Een voorbeeld daarvan is dat een persoon een melding deed aan het VDAB dat een bedrijf discriminerende leeftijdseisen stelde en UNIA stelde een rechtsvordering tegen dat in.²³⁹

²³⁴ Art. 20, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 84.; Art. 18, §3 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 74.; Art. 25, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 128-129.; Art. 20, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 18, §3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 25, §1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²³⁵ COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 113.

²³⁶ Bovendien moet de dader de discriminatie erkennen voor de feiten, terwijl het IGVM dat niet altijd vereist. Zij aanvaardden een oplossing waarbij de dader niet akkoord is met de discriminatie maar wel een schadevergoeding betaald.; COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 114.

²³⁷ Art. 29, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 84-85.; Art. 28-29 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 77-78.; Art. 31-32 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 35 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 132.; Art. 30, § 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; Art. 35, § 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²³⁸ Het Hof van Cassatie aanvaardt eveneens dat een instelling mag optreden zonder de inspraak van een slachtoffer indien het gaat om een onbepaald aantal personen.; HvJ, 10 juli 2008, C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding t. Firma Feryn NV, § 27.; Cass. 11 juni 2018, R.G. S.15.0072.N, Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Discriminatie en Racisme/H.H..

²³⁹ COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1

143. Ten slotte zien slachtoffers af van een rechtsvordering omwille van de rechtsplegingskosten. Bijkomend is de uitkomst van een rechtszaak onzeker in samenhang met de bewijsmoeilijkheden. Een oplossing kan aldus zijn dat de rechtsplegingskosten verminderd worden voor rechtszaken m.b.t. de federale antidiscriminatiewetgeving. Zo voorzien de representatieve werknemersorganisaties onder bepaalde voorwaarden in een gratis rechtspleging.²⁴⁰

III.B.ii. De rol van het Federale en Vlaamse mensenrechteninstituut

144. Nadat de Verenigde Naties druk gezet hebben op België, is op 25 april 2019 een wet aangenomen tot de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut, namelijk het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens.²⁴¹

145. De oprichting van zo'n nationaal instituut zorgt ervoor dat het werkt als een toezichtsmechanisme boven de bestaande instituten. De Belgische federale wetgever heeft de lacune van een instituut m.b.t. mensenrechten met een ruim mandaat opgelost door de oprichting van het FIRM. Instituten, zoals het IGVM, handelen enkel vanuit hun eigen mandaat met bevoegdheden. Het FIRM heeft een helikopterfunctie waarbij ze toeziet op de mensenrechten in België en wantoestanden kan aankaarten d.m.v. adviezen bij de federale overheid.²⁴²

De bevoegdheden van het FIRM zijn aangelegenheden onder de federale bevoegdheid met uitzondering van de materies die andere onafhankelijke instituten zoals UNIA reeds behandelen. Het zijn aldus de residuaire federale bevoegdheden, zoals het toezien dat de Belgische wetgever internationale verplichtingen m.b.t. mensenrechten naleeft. Een voorbeeld daarvan is het publiceren van rechterlijke beslissingen dat kan helpen tot een evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving.²⁴³

146. Daarnaast beschikt het FIRM nog niet over een individuele klachtenbehandelingsmechanisme. Uit de voorbereidende werken blijkt dat de wetgever allereerst het instituut wilde oprichten en zich later ging buigen over de vraag van de individuele klachten.

februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten - Verslag \(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 126.

²⁴⁰ De leden van een representatieve werknemersorganisatie hebben het recht om een gratis rechtsbijstand te verkrijgen tenminste als ze zes maanden lid zijn. Betreffende niet-leden geldt die gratis rechtsbijstand niet, maar de representatieve werknemersorganisaties zijn bereid hen te ondersteunen op vlak van buitengerechtelijke oplossingen. Daarnaast is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met UNIA waardoor de representatieve werknemersorganisaties de bevoegdheid hebben om op te treden bij discriminatie op de werkvloer.; Ibid., 119.; ACV, "Discriminatie op de werkvloer", april 2014, https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/5000-over-het-acv-a-propos-de-la-csc/5230-publicaties-publications/5240-folders-en-brochures-brochures/5310-diversiteit-discriminatie-migration-diversité/discriminatie-op-de-werkvloer.pdf?sfvrsn=12d8d23f_6, 42.; UNIA, "Unia en ABVV geven hun samenwerking een nieuwe impuls", 15 januari 2021, <https://www.unia.be/nl/artikels/unia-en-abvv-geven-hun-samenwerking-eeen-nieuwe-impuls>.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1704/001, 9-11.; Art. 5, lid 1, 1° Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019, 012931.

²⁴³ Ibid, art. 4.3° en 5.

Het gevolg daarvan is dat de burger opnieuw niet goed weet bij welke instelling hij dient aan te kloppen.²⁴⁴

147. Vervolgens is op 15 maart 2023 een ander nieuwe mensenrechteninstituut in werking getreden, namelijk het Vlaamse Mensenrechteninstituut. De Vlaamse regering had namelijk beslist om uit het samenwerkingsakkoord met UNIA te treden en een eigen Vlaams instituut op te richten. Dat instituut heeft als taak de mensenrechten te bevorderen in Vlaanderen net als discriminatie bestrijden.²⁴⁵

Het VMRI neemt de bevoegdheden van UNIA over m.b.t. klachten van discriminatie op het Vlaams grondgebied maar het zal eveneens bevoegd zijn voor genderdiscriminatie.²⁴⁶ Het VMRI kan adviezen geven aan personen die meer informatie wensen m.b.t. discriminatie en indien mogelijk doorverwijzen naar de bevoegde instelling.²⁴⁷

Nochtans is de meest opvallende verandering bij de overgang naar het VMRI dat het VMRI niet de bevoegdheid heeft als UNIA om naar de rechter te kunnen stappen op grond van een collectief actierecht. De eerste stap van dat instituut zal altijd zijn om na te gaan of een oplossing mogelijk is via verzoening en bemiddeling. Zo niet, zal een geschillenkamer oordelen over de zaak. Die geschillenkamer bestaat uit academici en rechterlijke figuren dat niet-bindende uitspraken doet dewelke gepubliceerd worden. De vraag daarbij is of de partijen die uitspraak zullen naleven en ook de toegang tot de rechter wordt bemoeilijkt.²⁴⁸

148. Voorts is het personele toepassingsgebied verstrengd van personen die een klacht willen indienen. Bij UNIA hebben getuigen dat recht, terwijl in artikel 13, §1, 3° van het Decreet voorschrijft dat een persoon een belang dient aan te tonen.²⁴⁹

149. Een vaak voorkomend probleem is de bemoeilijkte toegang voor de burger m.b.t. het gelijkheidsbeginsel en non-discriminatie. Doordat doorheen de jaren enkel maar meer gelijkheidsinstellingen opgericht werden, zou een soort van overzicht handig zijn. De burger is namelijk niet van die structuur op de hoogte, waardoor hij vaak niet weet bij welke instelling aanklopt dient te worden.

²⁴⁴ Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1704/001, 11-12.

²⁴⁵ Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl 2021-22, nr. 1357/1, 3-6 en 8-11.; Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022, 42669.

²⁴⁶ *Ibid*, 9-10.; Bevoegdheden zitten vevat in het Decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008, 49410. en in het Decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, *BS* 26 juli 2002, 35892.

²⁴⁷ Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl 2021-22, nr. 1357/1, 8.

²⁴⁸ Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl 2021-22, nr. 1357/1, 10-11.; Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Advies oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut, 1 februari 2022, 7, https://vlaamseraadwvg.be/sites/default/files/documenten/VlaamseRaadWVG_IK_20220201_Vlaams%20Mensenrechteninstituut_ADV%20DEF.pdf.

²⁴⁹ Art. 13, §1, 3° Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl 2021-22, nr. 1357/1, 542.; Art. 13, §1, 3° Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022, 42669.

De Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatiewetten stelt voor een eenheidsloket op te richten. Met de huidige technologie kan dat eveneens een online platform zijn waarbij de burger a.d.h.v. bepaalde vragen die het platform stelt, kan weten welke instelling voor welk onderdeel bevoegd is.²⁵⁰

150. Daarnaast bevelen ze aan om een overlegplatform tussen alle instellingen die de strijd tegen discriminatie voeren, op te richten. Dat kan voornamelijk problemen omtrent zaken met meervoudige discriminatiegronden oplossen waarbij meerdere instellingen bevoegd zijn.

151. Ten slotte kan de oprichting van een federaal instituut voor mensenrechten helpen bij de coördinatie en oplossing van moeilijkheden die de bestaande instellingen kennen. Op dat laatste aspect heeft de federale wetgever reeds een oplossing geboden door het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens op te richten in 2019.²⁵¹

III.C. Rechtsbescherming

III.C.i. Beschermd categorie: slachtoffer

152. Betreffende de regeling tegen represailles, zijn slachtoffers die een klacht correct ingediend hebben of een rechtsvordering ingesteld, beschermd zowel binnen als buiten een arbeidsrelatie.²⁵² In de voorbereidende werken van de federale antidiscriminatiewetgeving is die bescherming buiten de arbeidsrelatie in navolging van het arrest Coote voor het Hof van Justitie van de Europese Unie gelijkgesteld.²⁵³

Bovendien was België verplicht onder de artikel 6 EU-richtlijn 76/207 maatregelen te treffen zodat een slachtoffer zijn rechten kan doen gelden voor een rechterlijke instantie. Dat geldt evenzeer voor slachtoffers waarbij de arbeidsrelatie reeds beëindigd is ofwel waar het ontslag bekendgemaakt is en het slachtoffer belemmerd wordt in de zoektocht naar een nieuwe job. De reden daarvoor is het beginsel van gelijke behandeling.²⁵⁴

153. Nadat een rechtsvordering ofwel een met redenen omklede klacht ingediend is, is het slachtoffer beschermd voor een periode van 12 maanden. Er geldt namelijk een weerlegbaar vermoeden van represailles waarbij de werkgever dient te bewijzen dat de maatregel een andere

²⁵⁰ EVALUATIECOMMISSIE FEDERALE WETGEVING TER BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE, "Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie", 1 februari 2017, <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/evaluatie-van-de-antidiscriminatiewet-en-antiracismewet-2017>, 56.

²⁵¹ Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, BS 21 juni 2019, 012931.

²⁵² Een voorbeeld is art. 22, §2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, BS 30 mei 2007, 29031.

²⁵³ HvJ 22 september 1998, nr. C-185/97, ECLI:EU:C:1998:424, Belinda Jane Coote v. Granada Hospitality Ltd.

²⁵⁴ Art. 6 Richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, Pb.L. 14 februari 1976, 40.

reden kende. In het geval van een rechtsvordering is de periode verlengd met 3 maanden na de dag dat de rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is gegaan.²⁵⁵

Indien het gaat om een represaille in een eenzijdige verbreking of wijziging van de arbeidsvoorwaarden, is het verplicht dat het slachtoffer of de institutionele actor per aangetekende brief binnen de 30 dagen na die represaille een herintegratie vordert. De werkgever heeft een periode van 30 dagen om hierop te antwoorden en zal eveneens verplicht zijn het achterstallige loon te betalen voor de dagen dat het slachtoffer niet kon werken.²⁵⁶

Indien de werkgever het slachtoffer niet opnieuw geïntegreerd in het bedrijf zal hij een forfaitaire schadevergoeding van 6 maanden brutoloon dienen te betalen. Een alternatief is dat het slachtoffer verkiest voor een schadevergoeding van de werkelijk geleden schade. Dat is eveneens het geval als de rechter de klacht als discriminerend vindt, het ontslag onregelmatig was met represailles ofwel de werknemer die het contract verbreekt omwille van de represailles dat een dringende reden vormt.²⁵⁷

Indien de arbeidsrelatie reeds beëindigd is, is het slachtoffer niet verplicht een herintegratie te vorderen van zijn ex-werkgever. Hij zal meteen kunnen overgaan tot de vordering van een forfaitaire of werkelijk geleden schadevergoeding.²⁵⁸

III.C.ii. Beschermd categorie: getuige

154. De tweede categorie die rechtsbescherming geniet onder de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving zijn de getuigen.

Indien het gaat om getuigen, voorziet de wetgeving in bescherming als het gaat om getuigenissen in een gerechtelijke procedure of getuigen in het onderzoek naar de klacht door de betrokken entiteit. Bij die laatste is een bijkomende voorwaarde dat de getuigenis eveneens vastgelegd dient te zijn in een gedateerd en ondertekend document.²⁵⁹

²⁵⁵ IGVM, "Stand van zaken inzake toepassing en doeltreffendheid van de genderwet, analyse en aanbevelingen", IGVM 2017, nr. 10.043/2, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/103_-_stand_van_zaken_genderwet.pdf, 56-57.

²⁵⁶ Art. 17, alinea 1 en 7 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 57-58.; Art. 15, §5 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 72.; Art. 15, §5 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 22, §5 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁵⁷ Dat gedeelte is verder uitgewerkt in tussentitel III.C.iii. Schadevergoeding en bewijslast.; Art. 18, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 51-2722/001, 59-60.; Art. 16 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 22, §8 en 23 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; HvJ 22 april 1997, nr. C-180/95, ECLI:EU:C:1997:208, Draehmpaehl, §29.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Art. 16, § 2 lid 2, Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14, § 2, lid 2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21, § 2 lid 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

Ter verduidelijking, heeft een getuige wiens getuigenis niet vastgelegd is in een document, geen bescherming tegen represailles. Een ander voorbeeld daarvan is een document om beweringen te ondersteunen of het verstrekken van informatie. De getuige zal enkel bescherming genieten indien die onderdeel vormt van een procedure en een slachtoffer geïdentificeerd is. Bovendien is die beschermingsregeling enkel van toepassing op een ontslag door represailles en niet bij een discriminatoir ontslag.²⁶⁰

155. Opmerkelijk is dat de Europese Commissie van mening was dat België de EU-richtlijn inzake antidiscriminatie verkeerd had omgezet. Dat is in 2019 eveneens bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest Hakelbracht. Daarbij was een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof inzake de bescherming tegen represailles waarin de Belgische wetgeving niet verenigbaar zou zijn met de EU-richtlijn 2006/54/EG. Het ging in casu om een werkneemster van WTG Retail die ontslagen werd doordat zij aan een sollicitant liet weten om welke reden zij niet aangenomen is.²⁶¹

Het Hof oordeelde daarbij dat de bescherming tegen discriminatie niet gegarandeerd is indien werknemers die formeel of informeel de beschermde persoon hebben ingelicht of een getuigenis hebben afgelegd, bestraft worden. Die personen zijn benadeeld. De Belgische regeling is daardoor niet in overeenstemming met de richtlijn vermits de represaillemaatregelen eveneens de getuigen dienen te beschermen.²⁶²

156. De Europese Commissie vindt dat die voorwaarden een afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de beschermingsmaatregelen. Een klacht kan namelijk de bescherming in werking doen treden. De Belgische wetgever heeft dat probleem opgelost door een wetswijziging door te voeren. Zo wordt de voorwaarde geschrapt dat de klacht met redenen omvat dient te zijn, gedateerd, ondertekend en ter post aangetekend verstuurd wordt. Dat is eveneens het geval voor de slachtoffers of institutionele actoren die optreden.²⁶³

III.C.iii. Schadevergoeding en bewijslast

157. Onder de federale antidiscriminatiewetgeving heeft een slachtoffer het recht een forfaitaire schadevergoeding te bekomen op contractuele als buitencontractuele basis. Dat is mogelijk vanaf het moment dat het bewijs geleverd is van discriminerende feiten met betrekking tot arbeidsovereenkomsten ofwel discriminerend ontslag of handelingen. De institutionele actoren of

²⁶⁰ IGVM, "Stand van zaken inzake toepassing en doeltreffendheid van de genderwet, analyse en aanbevelingen", IGVM 2017, nr. 10.043/2, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/103_-_stand_van_zaken_genderwet.pdf, 54.

²⁶¹ HvJ 20 juni 2019, nr. C-404/18, Hakelbracht, Vandenbon, Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen v. WTG Retail BVBA, § 33.

²⁶² Ibid., §37.

²⁶³ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, en de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, wat de bescherming tegen nadelige maatregelen betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-3021/001, 5-6 en 13.

de bevoegde instanties uit de federale antidiscriminatiewetgeving, zoals UNIA, hebben geen recht op een schadevergoeding. Het doel van die schadevergoeding is om de doeltreffendheid van de federale antidiscriminatiewetgeving te verbeteren, doordat de EU-antidiscriminatie-richtlijnen doeltreffende sancties voorschrijven.²⁶⁴

158. Zo is een onderscheid van forfaitaire schadevergoedingen opgenomen in de wet, namelijk een morele en materiële schadevergoeding binnen een arbeidsrelatie. Die vergoeding is gelijk aan zes maanden brutoloon van het slachtoffer tenzij de werkgever bewijst dat de ongunstige behandeling eveneens zonder discriminatie toegepast zou zijn. Dan is de vergoeding gelijk aan drie maanden brutoloon. Daarnaast is een morele schadevergoeding mogelijk indien het gaat om feiten buiten een arbeidsrelatie. Die vergoeding bedraagt 650 euro die verdubbeld kan worden mits de dader geen bewijs heeft dat de ongunstige behandeling eveneens toegepast zou zijn op grond van niet-discriminerende gronden.²⁶⁵

Een cumul van die forfaitaire schadevergoeding met een andere beschermingsvergoeding is slechts zelden toegelaten. In de federale antidiscriminatiewetgeving is geen uitdrukkelijk artikel vermeld dat een cumul ontoelaatbaar zou zijn. In de rechtspraak wordt een cumul vaak geweigerd indien de beschermingsgrond hetzelfde is. Zo is een vergoeding voor een ontslag op discriminatoire redenen niet cumuleerbaar met de vergoeding van het kennelijk onredelijk ontslag.

159. Daartegenover is een schadevergoeding uit de federale antidiscriminatiewetgeving voor ontslag wegens zwangerschap als geslachts criterium wel cumuleerbaar met de vergoeding uit de arbeidswet.²⁶⁶ Met andere woorden is een cumul mogelijk in bepaalde gevallen, maar een duidelijkheid in de wetgeving ontbreekt voorlopig.²⁶⁷

Indien het slachtoffer niet kiest voor de forfaitaire schadevergoeding, kan het nog steeds het recht hebben om een schadevergoeding te bekomen van de werkelijk geleden schade op basis van de contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheid.²⁶⁸

160. De federale antidiscriminatiewetgeving schrijft de bewijslast voor in burgerrechtelijke zaken. In bijvoorbeeld artikel 33 van de Genderwet is die bewijslast geregeld. Die vermeldt dat

²⁶⁴ Art. 18 en 23, alinea 1-3, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 57-60.; Art. 16 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 73-74.; Art. 16 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 22, §8 en 23 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁶⁵ Art. 23, alinea 4, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 57-58.; Art. 16, §2 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 73-74.; Art. 16, §2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 23, §2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁶⁶ F. SINE en I. VERHELST, "Tien jaar antidiscriminatiewetgeving voor de Belgische arbeidsgerechten: wat maakt het verschil?", *Or.* 2017, 16.

²⁶⁷ Hof van Cassatie 20 februari 2012, nr. S.10.0048.F/1.; IGVM, "Stand van zaken inzake toepassing en doeltreffendheid van de genderwet, analyse en aanbevelingen", *IGVM* 2017, nr. 10.043/2, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/103_-_stand_van_zaken_genderwet.pdf, 57-60.

²⁶⁸ Art. 544 en 1382 Oud Burgerlijk Wetboek.

indien een slachtoffer van discriminatie op basis van geslacht of een vermoeden daarvan door het IGVM ofwel andere institutionele actoren, de verweerder dient aan te tonen dat er geen discriminatie is. Voor de twee andere antidiscriminatiewetten kan UNIA optreden i.p.v. het IGVM en dient er eveneens een discriminatie te zijn op grond van een beschermd criterium.²⁶⁹

Het is aldus het slachtoffer dat een vermoeden van discriminatie dient te bewijzen. Dat is gezien als bewezen als alle argumenten niet weerlegbaar zijn. Vervolgens is er een omkering of verschuiving van de bewijslast. De mogelijke dader zal de bewijslast dan dragen. Die persoon dient niet aan te tonen dat er geen discriminatie plaatsgevonden heeft. Hij dient het vermoeden te weerleggen door feitelijke elementen of te verantwoorden waarom die ongelijkheid plaatsgevonden heeft zonder dat een discriminerend beleid gevoerd is.²⁷⁰

Dat betekent dat het bewijs geleverd moet worden van een feit dat een discriminerend effect heeft en de intentie van de dader is irrelevant. Met betrekking tot indirecte discriminatie kan het lastig zijn voor een rechter om een discriminerend effect te zien. De federale antidiscriminatiewetgeving biedt daarbij hulp aan a.d.h.v. een niet-exhaustieve lijst waarbij een vermoeden van discriminerende feiten bestaan.²⁷¹

Dat kunnen statistische gegevens zijn waaruit een ongunstige behandeling af te leiden valt ofwel feiten van algemene bekendheid. Bovendien kunnen praktijktesten helpen bij de beoordeling vermits een ongunstige behandeling kan bestaan voor een bepaald kenmerk van een persoon. De parlementaire voorbereidingen vermelden eveneens dat rekening gehouden mag worden met feiten van voor of na de discriminatie.²⁷²

III.C.iv. Drukkingsmiddelen: dwangsom en publicatie

161. Een slachtoffer van discriminatie onder een van de beschermde criteria uit de federale antidiscriminatiewetgeving, heeft het recht om een vordering tot staking in te stellen bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank. Daarbij kan de rechter als bijkomende sanctie een dwangsom of een publicatie opleggen.²⁷³

²⁶⁹ Art. 27 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 64-65.; Art. 28, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 33, alinea 1-2 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 63.; Art. 27, §1 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 77.; Art. 30, §1 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 33, §1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Art. 28, §2 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 30, §2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 33, §2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁷² IGVM, "Stand van zaken inzake toepassing en doeltreffendheid van de genderwet, analyse en aanbevelingen", *IGVM* 2017, nr. 10.043/2, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/103_-_stand_van_zaken_genderwet.pdf, 53.

²⁷³ Art. 20, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 84.; Art. 18, §3 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 74.; Art. 25, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007,

De rechter kan bevelen dat de publicatie aangeplakt wordt op de voorkant van de onderneming. Het slachtoffer heeft het recht dan om zijn naam te anonimiseren.²⁷⁴ Bovendien heeft de arbeidsrechtbank van Gent geoordeeld dat een vordering tot staking enkel toegestaan is indien niet enkel een schadevergoeding bekomen wil worden.²⁷⁵

162. Het doel van de vordering tot staking is dat bepaalde feiten van zo'n kwetsende of discriminerende aard zijn dat snelle actie vereist is. Nochtans is het in de praktijk vaak anders en zijn ook geen vastgelegde termijnen gesteld wanneer een vordering tot staking gevorderd en opgelegd kunnen worden. Dat zou de rechten van verdediging kunnen verbeteren.²⁷⁶

nr. 51-2721/001, 128-129.; Art. 20, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 18, §3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 25, §1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁷⁴ Art. 18, §3 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 74.; Art. 18, § 3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 20, § 3 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatie wetten - Verslag \(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatie wetten - Verslag (2022).pdf), 141-142.

²⁷⁵ Art. 20, §3 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 85.; Art. 25, §3 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 129.; Art. 20, §3 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 25, §3 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; *Arbrb.* Gent 25 oktober 2016, gepubliceerd op <https://www.unia.be/nl/rechtspraak-alternatieven/rechtspraak/arbeidsrechtbank-gent-25-oktober-2016>.

²⁷⁶ Art. 20, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 84.; Art. 18, §3 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 74.; Art. 25, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 128-129.; Art. 20, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 18, §3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 25, §1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; IGVM, "Stand van zaken inzake toepassing en doeltreffendheid van de genderwet, analyse en aanbevelingen", *IGVM* 2017, nr. 10.043/2, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/103_-_stand_van_zaken_genderwet.pdf, 62.

Overzicht Belgische federale antidiscriminatiewetgeving

	Belgische federale antidiscriminatiewetgeving
Materieel toepassingsgebied	<p>Beschermd criterium + directe of indirecte discriminatie => mogelijkheid tot klacht</p> <p>Beschermd criteria: vb. nationaliteit, geslacht + leeftijd</p> <p>Voorbeeld situaties: sociale bescherming, sociale zekerheid, gezondheidszorg, arbeidsbetrekkingen.</p> <p>Arbeitsbetrekkingen in federale publieke + private sector = ruim omschreven</p> <p>Vb.: voorwaarden tot toegang tot arbeid, de werkgelegenheid, ontslagregelingen, onbetaalde arbeid, stage- en leercontracten</p> <p>Uitgesloten: arbeidscontracten gesloten met publieke instelling + onderwijsinstellingen + gemeenschap- en gewestmateries behoren</p>
Personeel toepassingsgebied	<p>Slachtoffers van discriminatie, getuigen + klacht ingediend door een persoon voor iemand anders</p> <p>Vereisten klacht: gedateerd + ondertekend + per aangetekende brief</p>
Optreden institutionele actoren: UNIA, IGVM en representatieve werknemersorganisaties	<p>UNIA, IGVM en de representatieve werknemersorganisaties: doel = belangen + rechten persoon beschermen => optreden voor hen</p> <p>Eerst: bemiddelings- / verzoeningspoging</p> <p>⇒ UNIA: Het slachtoffer dient mee in te stemmen</p> <p>Subsidiair: rechtsvordering</p> <p>⇒ Optreden enkel mogelijk: benadeelde persoon identificeerbaar is + toestemming rechtsvordering => Het optredend instituut bewijst deze toestemming</p>
VMRI + FIRM	<p>FIRM: Helikopterfunctie = toezicht mensenrechten België</p> <p>FIRM: Geen individuele klachtenbehandelingsmechanisme. => in de toekomst mogelijk</p> <p>VMRI: Bevoegdheden van UNIA over op het Vlaams grondgebied + genderdiscriminatie / Advies geven + doorverwijzen naar bevoegde instelling / Verzoening + bemiddeling mogelijk</p> <p>Geen collectief actierecht VMRI => wel geschillenkamer met niet-bindende uitspraken</p> <p>UNIA: getuigen recht op klacht indienen <> VMRI: belangvereiste</p>

	getuigen
Beschermde categorie: slachtoffer	<p>Slachtoffers: klacht / rechtsvordering correct ingediend => bescherming binnen + buiten arbeidsrelatie</p> <p>Beschermingsperiode: 12 maanden. + 3 maanden rechtszaak</p> <p>Bij eenzijdige verbreking / wijziging arbeidsvoorwaarden: 30 dagen termijn: verplicht herintegratie + Werkgever: achterstallige loon slachtoffer betalen</p> <p>Slachtoffer niet geïntegreerd => forfaitaire schadevergoeding van 6 maanden brutoloon / Alternatief: schadevergoeding werkelijk geleden schade</p>
Beschermde categorie: getuige	Getuige: getuigenissen in gerechtelijke procedure / onderzoek klacht
Schadevergoeding en bewijslast	<p>Forfaitaire schadevergoeding binnen arbeidsrelatie</p> <p>Vergoeding: 6 maanden brutoloon tenzij werkgever bewijst ongunstige behandeling ook zonder discriminatie mogelijk = 3 maanden brutoloon</p> <p>Morele schadevergoeding => feiten buiten arbeidsrelatie</p> <p>Morele schadevergoeding: 650 euro => 1.300 euro = geen bewijs werkgever ongunstige behandeling ook op niet-discriminerende gronden mogelijk</p>
Drukingsmiddelen: dwangsom + publicatie	<p>Slachtoffer: Recht vordering tot staking => voorzitter arbeidsrechtbank</p> <p>Rechter: dwangsom / publicatie = bijkomende sanctie werkgever</p>

Hoofdstuk IV. Vergelijking Belgische klokkenluiderswetgeving en antidiscriminatiewetgeving

163. In dit hoofdstuk zal een vergelijking gebeuren tussen de Belgische, federale en Vlaamse omzettingswetten en -decreet tegenover de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving. De gelijkenissen en verschillen zullen aan bod komen tussen het materieel en personeel toepassingsgebied alsook de verschillende meldsystemen en daarbij horende rechtsbescherming.

Het biedt als opstap voor het volgend hoofdstuk waarin aanbevelingen geformuleerd zijn om in een betere rechtsbescherming te voorzien onder de Belgische federale klokkenluiderswetgeving.

De subonderzoeksvraag daarbij is intern, functioneel vergelijkend van aard, namelijk: *'Welke zijn de gelijkenissen en verschillen tussen de Belgische federale omzettingswetten en Vlaams omzettingsdecreet inzake klokkenluiden en de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving m.b.t. de rechtsbescherming?'*.

IV.A. Materieel en personeel toepassingsgebied

IV.A.i. Klokkenluiderswetgeving

164. Het materieel toepassingsgebied is verschillend tussen de verschillende klokkenluiderswetgeving zelf.

165. De federale omzettingswet in de publieke sector breidt dat toepassingsgebied uit tot schendingen of bedreigingen van het algemeen belang die een inbreuk vormen op het Unierecht ofwel een risico vormt voor de gezondheid, veiligheid of leven van personen ofwel een ernstige tekortkoming van een federale overheidsinstantie. Daarnaast vallen alle inbreuken op het Unierecht m.u.v. artikel 4 van de omzettingswet onder het toepassingsgebied.²⁷⁷ Bovendien gebruikt de publieke omzettingswet een andere notie dan een 'inbreuk', namelijk een 'integriteitsschending'. Dat is omschreven als het nalaten te handelen of te handelen dat een inbreuk vormt op een bepaalde rechtsregel of het algemeen belang.²⁷⁸ (zie *Supra*, nr. 81.)

166. Nochtans is het opvallend dat de federale wetgever de beschermde criteria uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving uitsluit van het materieel toepassingsgebied. De EU-wetgever

²⁷⁷ Art. 2, §1 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109.; Art. 2, §1 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

²⁷⁸ Art. 2, §1, a wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109-110.; Art. 2, §1, a Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 51-52.

was ervan overtuigd dat reeds bestaande wetgeving daardoor in rechtsbescherming voorziet. De federale wetgever heeft die gedachte overgenomen.²⁷⁹ M.i. is het een tekortkoming doordat de institutionele actoren uit de antidiscriminatiewetgeving ook konden optreden voor melders onder de klokkenluiderswetgeving. (zie *Supra*, nr. 81.)

167. Ter opmerking heeft het Vlaamse omzettingsdecreet voor de publieke sector het ruimste materieel toepassingsgebied. Zo valt iedere handeling of nalatigheid die onrechtmatig is ofwel de toepassing van regelgeving aantast onder het toepassingsgebied. Bovendien voorziet het in een niet-exhaustieve lijst met elementen dat een inbreuk kunnen vormen. Dat voorziet een zekere mate van rechtszekerheid en duidelijkheid.²⁸⁰ (zie *Supra*, nr. 125.)

168. Het personeel toepassingsgebied is zeer ruim omschreven in de klokkenluiderswetgeving. De federale omzettingswetten voorzien niet in een nog ruimere lijst. Betreffende de Vlaamse omzetting in de publieke sector kan iedere natuurlijke persoon binnen een werkgerelateerde context een openbaarmaking doen.²⁸¹ (zie *Supra*, nrs. 44-47 en 125.)

IV.A.ii. Antidiscriminatiewetgeving

169. Het materieel toepassingsgebied van de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving bestaat uit zogenaamde beschermde criteria zoals nationaliteit, geslacht en leeftijd.²⁸² Indien sprake is van directe of indirecte discriminatie op grond van een van die beschermde criteria, kan een klacht ingediend worden.²⁸³ De federale wetgever heeft daardoor in een niet-exhaustieve lijst voorzien van indicaties dat directe of indirecte discriminatie aanwezig kan zijn. Dat is een hulpmiddel voor zowel de partijen als de rechter om de feiten correct te kwalificeren.²⁸⁴ Het is een

²⁷⁹ Art. 2, §2, 2) wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109-110.; Art. 2, §2, 2) Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; J.T. STAPPERS, "EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing", *ERA Forum* 2021, 91.; Een voorbeeld van een EU-richtlijn is de Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk, *Pb. L.* 26 juni 1989, afl. 183, 1-8.

²⁸⁰ Art. 14, 4^o Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88845.

²⁸¹ *Ibid*, art. 15, 88845.

²⁸² Art. 3 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 38.; Art. 3 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 65.; Art. 3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 3-4 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁸³ Art. 7-8 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 47-50.; Art. 7-9 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 8-15 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁸⁴ Art. 33 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 66.; Art. 32 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.

gelijkaardig systeem als het Vlaamse omzettingsdecreet voor de publieke sector.²⁸⁵ (zie *Supra*, nr. 134.)

Een persoon kan een klacht indienen indien sprake is van discriminatie op grond van een beschermd criteria in bijvoorbeeld een van de volgende situaties: de sociale bescherming en de gezondheidszorg; de arbeidsbetrekkingen ofwel het lidmaatschap van of de betrokkenheid bij een werkgevers- of werknemersorganisatie.²⁸⁶ (zie *Supra*, nr. 134.)

170. De notie arbeidsbetrekkingen is ruim omschreven. Zo vallen de voorwaarden tot toegang tot arbeid, de werkgelegenheid, de arbeidsvoorwaarden en ontslagregelingen onder die notie. Het omvat tevens onbetaalde arbeid, maar ook stage- en leercontracten. Een uitzondering daarop zijn echter de arbeidscontracten gesloten met een publieke instelling en onderwijsinstellingen. Bovendien heeft het betrekking op zowel de federale publieke en private sector. Materies die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten behoren, zijn daarvan uitgesloten.²⁸⁷ (zie *Supra*, nr. 134.)

171. Daartegenover is het personeel toepassingsgebied van de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving nauw omschreven. Enkel identificeerbare slachtoffers en getuigen kunnen rechtsbescherming genieten onder bepaalde voorwaarden. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de federale wetgever op de vingers getikt in het arrest Hakelbracht.²⁸⁸ Daardoor viel de voorwaarde van een bij redenen omklede klacht gedateerd, ondertekend en ter post aangetekend, weg.²⁸⁹ (zie *Supra*, nrs. 135-137.)

IV.B. Meldsysteem

²⁸⁵ Art. 14, 4° en 15 Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88845.

²⁸⁶ In de federale antidiscriminatiewetgeving staan een opsomming van de verschillende situaties.; Art. 5, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 164.; Art. 5, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 5, §1-2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 6, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 116-117.; Art. 5, §1 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 111-112.; Art. 6, § 1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁸⁷ Art. 14 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 54.; Art. 16 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

²⁸⁸ Art. 16, § 2 lid 2, Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14, § 2, lid 2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21, § 2 lid 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; HvJ 20 juni 2019, nr. C-404/18, Hakelbracht, Vandenbon, Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen v. WTG Retail BVBA, § 33-37.

²⁸⁹ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, en de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, wat de bescherming tegen nadelige maatregelen betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-3021/001, 5-6 en 13.

172. Betreffende de meldkanalen of instellingen waarbij een persoon melding kan doen over een specifieke inbreuk, is een verschillende aanpak merkbaar tussen de klokkenluiderswetgevingen en de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving.

IV.B.i. Klokkenluiderswetgeving

173. In de klokkenluiderswetgeving is een duidelijke structuur zichtbaar. Een persoon kan zich wenden tot een intern of extern meldkanaal. Indien dat niet volstaat, kan de persoon een openbaarmaking doen.²⁹⁰ (zie *Supra*, nrs. 90, 94-95 en 99.)

174. Een intern kanaal kan bestaan uit een apart team binnen het bedrijf ofwel een leidinggevende. Het kan ook een persoon zijn die zich buiten het bedrijf bevindt, maar verbonden is. Daarbij heeft de federale wetgever in de omzetting voor de publieke sector voorzien dat de federale audit in de publieke sector als intern meldkanaal kan optreden indien geen alternatief voorhanden is. Nochtans hebben enkel werknemers het recht intern te melden. Terwijl de lidstaten konden voorzien in een ruimer personeel toepassingsgebied voor interne meldingen, heeft de federale wetgever dat niet gedaan.²⁹¹ (zie *Supra*, nrs. 96-97.)

175. Voorts is een gelijkaardige functie als aanspreekpunt te vinden tussen de verschillende wetgevingen. In de federale publieke omzettingswet is sprake van een VPI ofwel Vertrouwenspersoon Integriteit.²⁹² (zie *Supra*, nr. 91.)

Een VPI heeft als rol een vertrouwelijk aanspreekpunt te zijn binnen een federale overheidsdienst, voornamelijk binnen de geïntegreerde politie en een intern meldkanaal. Zij hebben de nodige kennis over de werking binnen de overheid. Hij zal voor advies zorgen alsook begeleiding. Eveneens kan die VPI optreden als tussenpersoon met de werkgever en de persoon in kwestie. In de publieke omzettingswet is een VPI gekwalificeerd als een facilitator die een melder ondersteunt en naar het bevoegd (extern) meldkanaal brengt. Dat betekent dat de VPI rechtsbescherming geniet onder de klokkenluiderswetgeving vermits zij als facilitator optreedt.²⁹³ (zie *Supra*, nrs. 91 en 102.)

²⁹⁰ Art. 5.4 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.; W. VANDEKERCKHOVE, "European whistleblower protection: Tiers or tears?", in D. Lewis (Ed.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, 2.

²⁹¹ Art. 10 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 47.; Art. 10, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

²⁹² Art. 59, §2 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 145.; Art. 59, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 49 en 58.

²⁹³ Art. 59, §2 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-

176. Betreffende de externe meldkanalen zijn de federale ombudsmannen bevoegd onder de federale omzettingswetten.²⁹⁴ Nochtans kan een andere instelling deze rol op zich nemen op voorwaarde dat ze een samenwerkingsakkoord met de desbetreffende ombudsdienst treft.²⁹⁵ (zie *Supra*, nrs. 93 en 99.)

177. Verder is een openbaarmaking enkel toegelaten onder bijzondere voorwaarden. Een melder kan naar de pers stappen indien het eerst een interne en/of externe melding gedaan heeft. Een uitzondering hierop is indien de feiten een dreigend en reëel gevaar vormen voor het algemeen belang en een risico op represailles bestaat bij een externe melding. Hierdoor is een melder niet meteen beschermd indien deze een openbaarmaking doet zonder onder de gestelde voorwaarden te vallen.²⁹⁶ (zie *Supra*, nr. 94.)

178. Naast de oprichting van meldkanalen heeft de federale wetgever voorzien in een gratis bijstand van een raadsman indien de voorwaarden voor tweedelijnsrechtsbijstand voldaan zijn.²⁹⁷ Daarenboven kan ook het FIRM ondersteuning bieden aan beschermde melders door o.a. juridische hulp of financiële steun voor een rechtszaak te voorzien. Dat betekent echter niet dat een bevoegd intern of extern meldkanaal de bevoegdheid heeft om in rechte op te treden voor de melder. Die zal zelf naar de rechtbank moeten stappen met een raadsman.²⁹⁸ (zie *Supra*, nrs. 106 en 113.)

IV.B.ii. Antidiscriminatiewetgeving

179. In de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving is niet meteen een duidelijke structuur voorhanden. Qua intern meldkanaal kan een representatieve werknemersorganisatie optreden. Zij zijn een eenvoudig aanspreekpunt voor de werknemer. Een afgevaardigde van de representatieve

2023, nr. 55-2952/001, 145.; Art. 59, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 58.

²⁹⁴ Art. 14, alinea 1-3 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 52-53.; Art. 14, §1, lid 1-3 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

²⁹⁵ Art. 10 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 47.; Art. 10, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

²⁹⁶ Overweging 80 en art. 15.1.a-b Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 29 en 41.; EHRM 12 februari 2008, nr. 14277/04, Guja/Moldavië, §74-76.; K. BAUWENS, "The EU whistleblowing directive", *DAOR* 2022, 40.

²⁹⁷ Art. 29, alinea 5-6 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 74.; Art. 29, §3 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

²⁹⁸ Art. 25 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 100.; Art. 25 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

werknemersorganisatie kan hem doorverwijzen naar de bevoegde dienst binnen de organisatie naargelang de oplossing die de persoon wenst.²⁹⁹ Dat kan gaan om een buitengerechtelijke oplossing zoals verzoening ofwel gerechtelijke stappen.³⁰⁰ (zie *Supra*, nr. 140.)

180. Qua extern meldkanaal kunnen de institutionele actoren optreden dat een collectief vorderingsrecht hebben.³⁰¹ Dat zijn instellingen zoals UNIA of het IGVM, maar ook de representatieve werknemersorganisaties. Zij zijn institutionele actoren dat zich enkel bezighouden met schendingen omtrent de federale antidiscriminatiewetgeving.³⁰² Slechts recentelijk zijn ook nieuwe actoren in het leven geroepen zoals het FIRM en het VMRI. Zij hebben eerder een superviserende en adviserende rol voor het moment. Het voordeel van die twee instellingen is dat ze beide mogen optreden onder de klokkenluiderswetgeving en de antidiscriminatiewetgeving.³⁰³ (zie *Supra*, nrs. 142, 144 en 147.)

181. Een belangrijk pijnpunt daarbij is echter de verschillende bevoegdheden van iedere instelling. Zo bestaan in België en in Vlaanderen vele instellingen dat zich inzetten in de strijd tegen discriminatie. Daarbij heeft niet iedere instelling ook dezelfde bevoegdheden. Het IGVM kan bijvoorbeeld enkel optreden bij klachten over geslacht.³⁰⁴ (zie *Supra*, nrs. 149-150.)

Dat amalgaan aan instellingen leidt tot een onduidelijke structuur en de gewone burger weet niet goed bij welke instelling aan te kloppen. Dat is een belemmering van de toegankelijkheid voor de burger.³⁰⁵

²⁹⁹ Art. 29, 2° Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 88.; Art. 30, 2° Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; ACV, "Discriminatie op de werkvloer", april 2014, https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/5000-over-het-acv-a-propos-de-la-csc/5230-publicaties-publications/5240-folders-en-brochures-brochures/5310-diversiteit-discriminatie-migration-diversité/discriminatie-op-de-werkvloer.pdf?sfvrsn=12d8d23f_6, 35-38.; ACLVB, "Discriminatie en psychosociale risico's op het werk", april 2017, <https://www.aclvb.be/sites/default/files/publicaties/folder-discriminatie-psychosociale-risico.pdf>, 4-5.

³⁰⁰ COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 112.

³⁰¹ Art. 29, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 84-85.; Art. 28-29 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 77-78.; Art. 31-32 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 35 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 132.; Art. 30 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; Art. 35 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ Het FIRM voorziet nog niet in een individueel klachtenmechanisme.; Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1704/001, 9-11.; Art. 5, lid 1, 1° Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019, 012931.; Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl 2021-22, nr. 1357/1, 10-11.

³⁰⁴ Art. 3-4 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 115.; Art. 3-4 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³⁰⁵ EVALUATIECOMMISSIE FEDERALE WETGEVING TER BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE, "Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie", 1 februari 2017, <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/evaluatie-van-de-antidiscriminatiewet-en-antiracismewet-2017>, 56.

182. Zoals reeds vermeld, is geen hiërarchische structuur van meldkanalen voorhanden. Een slachtoffer of getuige heeft de vrije keuze om een bepaalde bevoegde persoon of instituut aan te spreken. De persoon zou ook meteen naar de rechter of pers kunnen stappen.³⁰⁶ (zie *Supra*, nrs. 140-143.)

183. Op vlak van buitengerechtelijke oplossingen kunnen institutionele actoren zoals UNIA en het IGVM optreden. Hun eerste stap is telkens na te gaan indien buitengerechtelijke oplossingen mogelijk zijn zoals verzoening of onderhandeling.³⁰⁷ (zie *Supra*, nrs. 140-141.)

184. Daarnaast kunnen ook de afgevaardigden van de representatieve werknemersorganisaties optreden in buitengerechtelijke oplossingen. Het is daarbij niet vereist dat de persoon in kwestie lid is van de organisatie m.u.v. vorderingen in rechte. Het is weliswaar een eerste optie dat telkens nagegaan moet worden.³⁰⁸ (zie *Supra*, nr. 140.)

IV.C. Rechtsbescherming

IV.C.i. Klokkenluiderswetgeving

185. Door de inwerkingtreding van de klokkenluiderswetgeving voorziet het Unierecht als het federale en Vlaamse recht in een ruimere bescherming voor slachtoffer van represailles.³⁰⁹

186. Zo is ook een enorm personeel toepassingsgebied voorhanden dat bescherming biedt aan vele categorieën van personen. Het gaat niet alleen om slachtoffers of getuigen, maar ook facilitators en ex-werknemers. Uiteraard zijn ook daaraan voorwaarden verbonden om rechtsbescherming te genieten. De persoon dient over redelijke gronden te beschikken dat

³⁰⁶ COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 112.

³⁰⁷ COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 115.

³⁰⁸ Art. 29, 2° Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 88.; Art. 30, 2° Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; ACV, "Discriminatie op de werkvloer", april 2014, https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/5000-over-het-acv-a-propos-de-la-csc/5230-publicaties-publications/5240-folders-en-brochures-brochures/5310-diversiteit-discriminatie-migration-diversité/discriminatie-op-de-werkvloer.pdf?sfvrsn=12d8d23f_6, 35-38.; ACLVB, "Discriminatie en psychosociale risico's op het werk", april 2017, <https://www.aclvb.be/sites/default/files/publicaties/folder-discriminatie-psychosociale-risico.pdf>, 4-5.

³⁰⁹ Art. 19 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 43.; Art. 23, alinea 7-9 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 96-97.; Art. 6, §6 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.; Art. 25, §3, Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88850.

mogelijk een inbreuk is gepleegd op de klokkenluiderswetgeving. Daarnaast dient de inbreuk plaats te vinden in een werkgerelateerde context.³¹⁰ (zie *Supra*, nrs. 44-47, 62-63, 102-103 en 111.)

187. Voorts zijn anonieme meldingen toegelaten onder de federale omzettingswetten en Vlaams omzettingsdecreet. Een nuance daarbij is dat de wetgever telkens de voorkeur geeft aan niet-geanonimiseerde meldingen.³¹¹ (zie *Supra*, nrs. 92, 101 en 127.)

188. Nochtans is een melder niet altijd gevrijwaard van enige aansprakelijkheid. Zo kan die aansprakelijk gesteld worden indien de melder informatie vrijgeeft dat een inbreuk vormt op het nationale recht. Het EHRM sprak zich over dat onderwerp uit in de zaak-Lux Leaks.³¹² Zo is een melding op grond van het algemeen belang irrelevant om de aansprakelijkheid te vermijden. (zie *Supra*, nrs. 116-117.)

189. Betreffende het recht op een schadevergoeding kan een melder een schadevergoeding bekomen voor materiële of morele schade. De klokkenluiderswetgeving voorziet in de keuze van een forfaitaire schadevergoeding van 18 tot 26 weken loon ofwel een schadevergoeding van 6 maanden naargelang de omvang van de bewezen schade.³¹³ (zie *Supra*, nrs. 107 en 120.)

Alvorens een benadeelde onder de klokkenluiderswetgeving een schadevergoeding kan bekomen, dient die een klacht in te dienen of melding te doen. De bijkomende voorwaarde is weliswaar dat de benadeelde redelijke gronden had dat een inbreuk binnen een werkgerelateerde context op de klokkenluiderswetgeving plaatsvond. Daarenboven is een oorzakelijk verband vereist tussen de melding en de genomen represaille waarbij de melder nadeel van ondervonden heeft.³¹⁴ (zie *Supra*, nrs. 62-63.)

³¹⁰ Art. 5.11 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, p. 36.; Art. 14, 4° en 15 Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88845.

³¹¹ Art. 6.3 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 37.; Art. 8, alinea 11-12 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 62.; Art. 8, §2 en 14, §1, 3° Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³¹² EHRM 11 mei 2021, nr. 21884/18, Halet/Luxemburg.

³¹³ Art. 21.8 en overweging 94 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 32 en 44.; Art. 34, alinea 15 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 81.; Art. 34, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; J. LAMBRECHTS, "Europese Richtlijn ter bescherming van klokkenluiders, Analyse van een (r)evolutie", *NjW* 2021, 52.

³¹⁴ *Ibid.*; Art. 27, alinea 14-16 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 27 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

190. Zodra dat gebeurd is, verschuift de bewijslast zich naar de dader. Dat is een omkering van de bewijslast. De dader zal dienen te bewijzen dat de afgespeelde feiten zich ook konden voordoen indien hij geen bepaalde actie had ondernomen.³¹⁵ (zie *Supra*, nr. 109.)

191. Betreffende de mogelijke sancties voor de dader heeft de EU-wetgevers de concrete invulling van mogelijke administratieve of strafrechtelijke sancties overgelaten aan de nationale wetgever inzake de klokkenluiderswetgeving.³¹⁶ De Belgische wetgever voorziet in de sancties die in het Sociaal Strafwetboek opgesomd staan. Zo is een beroepssluiting mogelijk net als een geldboete of gevangenisstraf. Qua administratieve sancties zijn voorbeelden de administratieve geldboete of dringende herstelmaatregelen bij kort geding.³¹⁷ Specifiek voor de publieke sector zijn ook tuchtsancties mogelijk.³¹⁸ Ten slotte is de herintegratie in het bedrijf enkel mogelijk voor een persoon die werkt in de financiële sector.³¹⁹ (zie *Supra*, nrs. 110, 119 en 121-122.)

IV.C.ii. Antidiscriminatiewetgeving

192. Betreffende de rechtsbescherming voorziet de federale antidiscriminatiewetgeving in een uitzondering op de beschermingsperiode tegen represailles. Normaliter is die bescherming voor een periode van twaalf maanden vanaf het moment dat een persoon melding doet over een represaille. De uitzondering is dat een verlenging van drie maanden mogelijk is ingeval van een rechtsvordering onder de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving.³²⁰ (zie *Supra*, nr. 153.)

193. De Belgische, federale antidiscriminatiewetgeving beschermt een slachtoffer indien er sprake is van een specifiek discriminatiecriterium dat in de wetgeving opgesomd is. Dat zijn de zogenaamde beschermde criteria. Een voorbeeld daarvan is nationaliteit.³²¹ (zie *Supra*, nr. 134.)

³¹⁵ Art. 21.8 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 44.

³¹⁶ Overweging 96 en 102 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 32-33.

³¹⁷ Art. 35 laatste alinea wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 82.; Art. 35, lid 2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; Art. 28, alinea 3-4 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 28 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³¹⁸ Overweging 102 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 33.; Art. 40, laatste alinea, wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 86.

³¹⁹ Art. 27, alinea 14-16 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 27 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³²⁰ IGVM, "Stand van zaken inzake toepassing en doeltreffendheid van de genderwet, analyse en aanbevelingen", *IGVM* 2017, nr. 10.043/2, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/103_-_stand_van_zaken_genderwet.pdf, 56-57.

³²¹ Art. 3 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 38.; Art. 3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 3-4 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

194. Nochtans is het personeel toepassingsgebied beperkt. Zo zijn onder de Belgische, federale antidiscriminatiewetgeving enkel slachtoffers van discriminatie en getuigen beschermd.³²² Bovendien zijn strikte voorwaarden verbonden om rechtsbescherming te genieten als getuige. (zie *Supra*, nrs. 152 en 154.)

Eenzijds kan een slachtoffer ofwel een institutionele actor een klacht doen of rechtsvordering inleiden. Het slachtoffer geniet vervolgens over rechtsbescherming.³²³ Anderzijds geniet een getuige over rechtsbescherming indien die optreedt in een gerechtelijke procedure of in het onderzoek naar de klacht. (zie *Supra*, nrs. 142, 152 en 154.)

195. Uit de beschermingsvoorwaarden van een slachtoffer, dient die specifiek geïdentificeerd te worden.³²⁴ Anonieme meldingen zijn niet toegestaan. Hetzelfde geldt voor getuigen waarbij zij enkel bescherming genieten indien zowel zij als het slachtoffer geïdentificeerd zijn. Daarenboven kunnen institutionele actoren zoals UNIA niet optreden in rechte voor een niet-geïdentificeerd slachtoffer. Zij kunnen wel in gratis juridische hulp voorzien.³²⁵ (zie *Supra*, nrs. 152 en 154.)

196. Betreffende het recht op een schadevergoeding voorziet de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving in de mogelijkheid van een forfaitaire schadevergoeding van drie of zes maanden naargelang de werkgever bewijst dat de onjuiste behandeling evenzeer plaats zou vinden. Een morele schadevergoeding is mogelijk indien het gaat om feiten buiten een werkgerelateerde context.³²⁶ (zie *Supra*, nr. 158.)

Het recht op een schadevergoeding is enkel mogelijk onder bepaalde voorwaarden. Een slachtoffer dient eerst een klacht te doen of rechtsvordering in te leiden. Een getuige dient op te treden in een gerechtelijke procedure waarbij zijn verklaring op geschrift staat. Vanaf dat moment verschuift de bewijslast naar de dader. Die dient te bewijzen dat de feiten zich ook konden voordoen indien hij geen bepaalde actie ondernomen had. De reden daarvoor is telkens dat de machtsverhouding

³²² Art. 16, § 2 lid 2, Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14, § 2, lid 2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21, § 2 lid 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³²³ Art. 16, §5 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14, §5 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21, § 5 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; HvJ 20 juni 2019, nr. C-404/18, Hakelbracht, Vandenbon, Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen v. WTG Retail BVBA, § 33-37.

³²⁴ COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 126.

³²⁵ UNIA, "Wat gebeurt er met je melding?", *UNIA* 1 januari 2023, <https://www.unia.be/nl/faq/wat-gebeurt-er-met-je-melding>.

³²⁶ Art. 23, alinea 1-4, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 57-58.; Art. 16, §1-2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 22, §8 en 23, §2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

tussen de partijen ongelijk is. Het slachtoffer zit in een zwakkere positie doordat de dader druk kan uitoefenen.³²⁷ (zie *Supra*, nr. 160.)

197. Opvallend is dat voor zowel de klokkenluiderswetgeving alsook de federale antidiscriminatiewetgeving geen beloning is voorzien voor de persoon die een klacht doet of rechtsvordering inleidt.³²⁸ Enkel voor een slachtoffer kan een schadevergoeding voorzien zijn. De institutionele actoren zoals UNIA en IGVM hebben geen recht op die schadevergoeding.³²⁹ (zie *Supra*, nr. 157.)

198. De publicatie heeft eerder een andere invulling onder de federale antidiscriminatiewetgeving. Een slachtoffer die onder het toepassingsgebied van de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving valt, kan een vordering tot staking instellen met mogelijk een dwangsom of publicatie. Dat kan door een kort geding in te stellen bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank.³³⁰ Diezelfde herstelmaatregelen zijn mogelijk voor klokkenluiderszaken waarin de federale omzettingswetten in voorzien.³³¹ Het zal aldus afhangen casus per casus indien herstelmaatregelen zoals een publicatie zijn nut zou hebben. Het doel is een 'naming and shaming' om druk uit te oefenen.³³² (zie *Supra*, nrs. 161-162.)

³²⁷Art. 27 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 64-65.; Art. 28, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 33, alinea 1-2 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 63.; Art. 27, §1 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 77.; Art. 30, §1 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 33, §1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³²⁸ Art. 24, Alinea 8, Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 99.; G. FORST en G. THÜSING, "Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries" in G. FORST en G. THÜSING (eds.), *Whistleblowing - A Comparative Study*, Cham, Springer International Publishing, Zwitserland, 2016, 27.

³²⁹ Art. 18 en 23, alinea 1-3, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 57-60.; Art. 16 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 22, §8 en 23 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³³⁰ Art. 20, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 84.; Art. 18, §3 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 74.; Art. 25, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 128-129.; Art. 20, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 18, §3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 25, §1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³³¹ Art. 28, alinea 3-4 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 28 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³³² Art. 20, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 84.; Art. 18, §3 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 74.; Art. 25, §1 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 128-129.; Art. 20, §1 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 18, §3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 25, §1 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; IGVM, "Stand van zaken inzake toepassing en doeltreffendheid van de genderwet, analyse en aanbevelingen", *IGVM* 2017, nr. 10.043/2, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/103_-_stand_van_zaken_genderwet.pdf, 62.

199. Ten slotte zijn in de antidiscriminatiewetgeving geen tuchtsancties voorzien zoals de klokkenluidersrichtlijn. Het voorziet wel in de geldboete en gevangenisstraf. De mogelijke sanctie tot een bedrijfssluiting is niet aan de orde. De antidiscriminatiewetgeving voorziet eerder in een individuele bescherming.³³³ (zie *Supra*, nrs. 161-162.)

Op de mogelijke vergoedingen voor het slachtoffer, kan die het recht hebben op een schadevergoeding maar in de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving is nog een andere optie voorzien. Indien het mogelijk is naargelang de feiten, kan een rechter de herintegratie opleggen aan de dader. De herintegratie van het slachtoffer in het bedrijf zal mogelijk zijn in een andere afdeling zodoende dat een afstand met de dader behouden is.³³⁴ (zie *Supra*, nr. 153.)

³³³ Art. 2, §1 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109.; Art. 2, §1 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

³³⁴ Art. 16, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 56-57.; Art. 16 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 23 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

Vergelijkend overzicht Belgische klokkenluiderswetgeving en Belgische federale antidiscriminatiewetgeving

	Belgische klokkenluiderswetgeving	Belgische federale antidiscriminatiewetgeving
Materieel toepassingsgebied	<p>Publieke sector: Schendingen of bedreigingen algemeen belang, alle inbreuken op EU-wetgeving in ruime zin + ernstige tekortkoming professionele handeling of federale overheidsinstantie</p> <p>Private sector: belastingfraude + sociale fraudebestrijding</p> <p>Vlaamse publieke sector: Iedere handeling / nalatigheid die regelgeving aantast</p>	<p>Beschermd criterium + directe of indirecte discriminatie => mogelijkheid tot klacht</p> <p>Arbeidsbetrekkingen in federale publieke + private sector = ruime omschrijving</p> <p>Uitgesloten: arbeidscontracten publieke instelling + onderwijsinstellingen + gemeenschap- en gewestmateries</p>
Personeel toepassingsgebied	<p>Zeer ruim: open lijst + juridische entiteiten waarvan melder eigenaar is / verbonden mee; een facilitator</p> <p>Vlaamse publieke sector: iedere natuurlijke persoon in werkgerelateerde context</p>	<p>Slachtoffers van discriminatie, getuigen + klacht ingediend door een persoon voor iemand anders</p> <p>Vereisten klacht: gedateerd + ondertekend + per aangetekende brief</p>
Meldsysteem	<p>Intern: Federale Audit / Audit Vlaanderen + vertrouwenspersonen Integriteit (VPI) / representatieve werknemersorganisatie = publieke sector</p> <p>Extern: Federale ombudsman = federale coördinator</p> <p>Publieke openbaarmaking: ultimum remedium</p>	<p>Intern: eerste bijstand door representatieve werknemersorganisaties</p> <p>Extern: institutionele actoren zoals UNIA</p> <p>Publieke openbaarmaking: geen specifieke voorwaarden aan verbonden</p>
Maatregelen tegen represailles	<p>Mogelijkheid rechtshulp + rechtsbijstand</p> <p>Recht gratis bijstand raadsman =></p>	<p>UNIA, IGVM, VMRI + representatieve werknemersorganisaties: doel = belangen + rechten persoon beschermen => optreden voor hen</p>

	<p>voorwaarden voldaan tweedelijnsrechtsbijstand</p> <p>Het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM): rechtsbescherming melders bevorderen + centraal informatiepunt</p>	<p>Eerst: bemiddelings- / verzoeningspoging</p> <p>Subsidiair: rechtsvordering</p> <p>FIRM: Helikopterfunctie = toezicht mensenrechten België => nog geen klachtenmechanisme</p> <p>VMRI: Geschillenkamer met niet-bindende uitspraken</p>
<p>Schadevergoeding + bewijslast</p>	<p>Schadevergoeding => contractuele / buitencontractuele aansprakelijkheid slachtoffers van represailles</p> <p>Forfaitaire schadevergoeding: vergoeding 18-26 weken loon</p> <p>Voorwaarde: slachtoffer ontving loon <> geen loon = omvang geleden schade</p> <p>Alternatief: schadevergoeding werkelijk geleden schade => slachtoffer bewijst</p> <p>Omkering bewijslast: dader moet bewijzen leveren</p>	<p>Forfaitaire schadevergoeding binnen arbeidsrelatie</p> <p>Vergoeding: 6 maanden brutoloon slachtoffer tenzij de werkgever bewijst ongunstige behandeling ook zonder discriminatie mogelijk = 3 maanden brutoloon.</p> <p>Morele forfaitaire schadevergoeding => feiten buiten arbeidsrelatie</p> <p>Morele forfaitaire schadevergoeding: 650 euro => 1.300 euro = geen bewijs werkgever ongunstige behandeling ook op niet-discriminerende gronden mogelijk</p> <p>Omkering bewijslast: dader moet bewijs leveren</p>
<p>Drukingsmiddelen: dwangsom + publicatie</p>	<p>Arbeidsrechtbank + voorzitter rechtbank in kort geding: mogelijkheid herstelmaatregelen dwangsom + publicatie = druk uitoefenen werkgever => doel = oplossen inbreuk</p>	<p>Slachtoffer: Recht vordering tot staking => voorzitter arbeidsrechtbank Rechter: dwangsom / publicatie = bijkomende sanctie werkgever</p>

Hoofdstuk V. Aanbevelingen federale klokkenluiderswetgeving

200. In dit hoofdstuk is een resem aanbevelingen geformuleerd op welk vlak de toegankelijkheid tot meldkanalen en haar bijhorende rechtsbescherming kan worden verbeterd. De aanbevelingen zullen betrekking hebben op de Belgische federale omzettingswetten van de EU-klokkenluidersrichtlijn.

De subonderzoeksvraag is een aanbevelende subonderzoeksvraag met als intern criterium het meldsysteem en rechtsbescherming uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving. De subonderzoeksvraag luidt dan als volgt: *‘Op welke manier kan de rechtsbescherming en toegankelijkheid tot het meldsysteem uit de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden, verbeterd worden, rekening houdend met de geboden rechtsbescherming uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving?’*.

201. De formulering van aanbevelingen gebeurt door input uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving. Daarbij ligt de focus op de materies waarin de antidiscriminatiewetgeving in een ruime rechtsbescherming voorziet. Een voorbeeld hiervan is de rechtsbijstand en het optreden in rechte van institutionele actoren zoals UNIA. Betreffende de beschermde personen tegen represailles is de antidiscriminatiewetgeving minder relevant omwille van de beperkte bescherming.

202. De Belgische en internationale rechtsleer zal een rol spelen tot het formuleren van aanbevelingen op bepaalde pijnpunten van de federale omzettingswetten inzake klokkenluiden. Toonaangevende documenten van ‘TRANSPARENCY INTERNATIONAL’ zijn de belangrijkste bron van internationale rechtsleer voor bijkomende aanbevelingen. Een voorbeeld hiervan is de toegang tot en het beheer van een intern meldkanaal.

203. In het vorige hoofdstuk is een vergelijking gemaakt tussen de meldsystemen en de voorziene rechtsbescherming van de federale omzettingswetten inzake klokkenluiden en de federale antidiscriminatiewetten.

204. De interne criteria die gehanteerd zijn voor dit hoofdstuk, zijn de toegankelijkheid en de rechtsbescherming.

De verklaring voor het criterium van de toegankelijkheid is dat het melden van bepaalde informatie zo laagdrempelig dient te gebeuren. Een bevoegde instantie of meldkanaal mag geen onnodige voorwaarden stellen waardoor een melder mogelijk niet overgaat tot het melden van bepaalde informatie.

De verklaring voor het criterium van de rechtsbescherming is dat de melder bescherming moet genieten gedurende het meldproces. Represailles zijn uit den boze en daarnaast de wet moet een melder stimuleren om over te gaan tot het melden door bijvoorbeeld te voorzien in een geldelijke beloning.

V.A. Materieel en personeel toepassingsgebied

V.A.i. Integratie ontbrekende federale materies

205. Zowel artikel 2, §1 van de federale omzettingwet voor de publieke sector als artikel 2 van de federale omzettingwet voor de private sector voorzien in een breed materieel toepassingsgebied.³³⁵

206. Desalniettemin bestaat het risico dat melders met informatie uit andere materies die niet onder het toepassingsgebied vallen, geen rechtsbescherming genieten. De afdeling wetgeving van de Raad van State oordeelde in het advies nr. 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 dat de uitsluiting van bepaalde federale materies kan leiden tot een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.³³⁶

Een voorbeeld van een uitgesloten materie zijn de beschermde criteria uit de Belgische federale antidiscriminatiewetgeving.³³⁷ De integratie van deze beschermde criteria leidt tot één groot meldsysteem m.b.t. de federale antidiscriminatiewetgeving en een grotere bescherming.³³⁸

207. Op vlak van het meldsysteem kan bij de integratie van de beschermde criteria uit de federale antidiscriminatiewetgeving de bevoegde interne en externe meldkanalen uit de klokkenluiderswetgeving tevens optreden bij meldingen van discriminatie.

208. Daarnaast kan de integratie van de beschermde criteria uit de uit de federale antidiscriminatiewetgeving in de federale omzettingswetten inzake klokkenluiden ervoor zorgen dat de institutionele actoren zoals UNIA kunnen optreden voor melders onder de klokkenluiderswetgeving. De institutionele actoren gaan de strijd tegen discriminatie en mensenrechten aan waarbij zij over een collectief actierecht beschikken en in rechte kunnen

³³⁵ Art. 2, §1 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109-110.; Art. 2, §1 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; Art. 2 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 36-45.; Art. 2 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³³⁶ Adv.RvS nr. 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 bij het wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl. St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 200 en 202.

³³⁷ Art. 3 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 38.; Art. 3-4 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2721/001, 115.; Art. 3-4 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; Art. 3 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 65.; Art. 3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.

³³⁸ Art. 2, §2 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109-110.; Art. 2, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

optreden. Dit kan de rechtsbescherming verhogen van melders onder de klokkenluiderswetgeving.³³⁹

209. Het is daarom dat de federale wetgever artikel 2 van zowel de federale omzettingwet voor de publieke als private sector dient te wijzigen. Het materieel toepassingsgebied voorziet slechts in een voldoende ruime rechtsbescherming zodra alle federale bevoegdheden onder dit toepassingsgebied vallen. Hiervoor is het aanbevolen te voorzien in een open lijst met een indicatie voor welke aangelegenheden een melding onder de omzettingswetten kan gebeuren.³⁴⁰

210. Wanneer het gaat om materies die zowel het federale als deelstatelijk aspect raken, dienen de respectievelijke bevoegde overheden een samenwerkingsakkoord hieromtrent te sluiten.³⁴¹

V.A.ii. Meldingen buiten werkgerelateerde context

211. De EU-klokkenluidersrichtlijn legt een voorwaarde voor dat een melder enkel inbreuken dat betrekking hebben binnen een werkgerelateerde context mogen melden.³⁴² Voor de federale omzettingwet in de private sector is geoordeeld dat ook inbreuken buiten een werkgerelateerde context toegestaan zijn op voorwaarde dat het betrekking heeft op de financiële markt of diensten.³⁴³

De omzettingwet voor de publieke sector is ruimer gegaan door ook schendingen van het algemeen belang toe te staan. Het kan tevens gaan om schendingen van het algemeen belang met een risico op het leven, gezondheid, milieu ofwel een ernstige tekortkoming van een professionele handeling of een federale overheidsinstantie.³⁴⁴

³³⁹ Art. 29, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 84-85.; Art. 28-29 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 77-78.; Art. 31-32 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 35 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 132.; Art. 30 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; Art. 35 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³⁴⁰ *Ibid.*, 207.; M. CAPRONI, "Fashionably late – de Belgische implementatie van de Europese Klokkenluidersrichtlijn", *Oriëntatie* 2023, 63.

³⁴¹ Een voorbeeld hiervan is het dierenwelzijn.; *Ibid.*

³⁴² Art. 5.9 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 36.

³⁴³ Art. 6, laatste alinea Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 47.; Art. 6, §6 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³⁴⁴ Art. 2, §1, a wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109-110.; Art. 2, §1, a Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 51-52.

212. Nochtans zijn ook uitzonderingen voorzien in die omzettingwet zoals de uitsluiting van de beschermde criteria onder de federale antidiscriminatiewetgeving. Deze beschermde criteria vallen onder het materieel toepassingsgebied van de federale antidiscriminatiewetgeving.³⁴⁵

In beide omzettingswetten staat ook uitdrukkelijk vermeld dat een melder gedefinieerd wordt als een persoon die informatie verkregen heeft binnen het kader van zijn werk. De uitbreiding tot rechtsbescherming voor melders voor informatie verkregen buiten een werkgerelateerde context biedt eveneens voordelen om de toegankelijkheid tot een meldkanaal te verhogen.³⁴⁶

213. De federale omzettingswetten inzake klokkenluiden zouden m.i. inspiratie kunnen halen uit het Vlaamse omzettingsdecreet voor de publieke sector. Dit omzettingsdecreet voorziet in de ruimste omschrijving van een inbreuk. Het zou gaan om iedere handeling of nalatigheid dewelke onrechtmatig is of het doel of toepassing van regelgeving aantast. Op deze manier is de notie 'inbreuk' zo ruim mogelijk geïnterpreteerd. Nochtans zijn meldingen buiten een werkgerelateerde context niet toegestaan.³⁴⁷

Daarbij zou m.i. het meest aanbevolen zijn dat een melder die informatie verkrijgt buiten zijn werkgerelateerde context, enkel intern kan melden indien de informatie een band heeft met het bedrijf. Indien dat niet het geval is, is extern melden het alternatief. In ieder geval dient een melder die informatie buiten een werkgerelateerde context verkregen heeft ook rechtsbescherming te genieten bij het melden daarvan.³⁴⁸

214. Doordat meldingen buiten een werkgerelateerde context mogelijk zijn, zou de federale wetgever het personeel toepassingsgebied dienen te verruimen. Het zal dan gaan om iedere natuurlijke persoon ongeacht een band met de specifieke onderneming.

³⁴⁵ Art. 2, §2 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109-110.; Art. 2, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

³⁴⁶ Art. 2, §2, 2) wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 109-110.; Art. 2, §2, 2) Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; J.T. STAPPERS, "EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing", *ERA Forum* 2021, 91.; Een voorbeeld van een EU-richtlijn is de Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk, *Pb. L.* 26 juni 1989, afl. 183, 1-8.

³⁴⁷ Art. 14, 4-5° en 15 Decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88843.

³⁴⁸ Art. 14, alinea 1-3 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 52-53.; Art. 14, §1, lid 1-3 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; Art. 14, alinea 1-2 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 76.; Art. 14, §1 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

M.i. zouden de melders over informatie buiten een werkgerelateerde context enkel een externe melding ofwel publieke openbaarmaking kunnen doen. Voor een interne melding binnen een onderneming zal een bandvereiste nodig zijn. Zo niet, kan een amalgaan aan meldingen dit intern meldkanaal overspoelen.

V.B. Meldsysteem

V.B.i. Toegang en beheer intern meldkanaal

215. Betreffende de verplichting tot het oprichten van een intern meldkanaal geldt deze regel enkel voor ondernemingen met meer dan 50 werknemers. Dit is zowel in de EU-klokkenluidersrichtlijn als de federale omzettingswetten het feit. Nochtans kan er sprake zijn van discriminatie tussen werknemers in ondernemingen met meer dan 50 werknemers en ondernemingen met minder dan 50 werknemers.³⁴⁹

Momenteel zijn de werknemers uit de laatste categorie verplicht naar een extern meldkanaal te stappen. De federale wetgever oordeelde in lijn met de doelstelling van de EU-klokkenluidersrichtlijn dat een kosten-batenanalyse dient te gebeuren en niet iedere melder in elke materie rechtsbescherming moet hebben.³⁵⁰ Het is aanbevolen in een verplichting tot oprichten van een intern meldkanaal voor alle ondernemingen onverminderd het aantal werknemers. Dit verhoogt de rechtsbescherming voor ten minste alle werknemers.³⁵¹

Een interne melding is enkel mogelijk indien voor werknemers die werken voor het specifieke bedrijf of overheidsinstantie. Het is aan de werkgever om te bepalen indien een interne melding ook voor andere personen mogelijk is. Dat heeft als gevolg dat die personen eerder tot een externe melding over moeten gaan en de toegang tot een meldkanaal is verkleind.³⁵²

216. Het is daarom dat de federale wetgever een wetswijziging moet doorvoeren, waarbij een intern meldkanaal open dient te staan voor alle personen die een band hebben met het bedrijf of de overheidsinstantie. Een voorbeeld daarvan is een leverancier of een werknemer die reeds sinds

³⁴⁹ Art. 2 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 39.; Art. 11, §2 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³⁵⁰ Adv.RvS nr. 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 bij het wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl. St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 209.

³⁵¹ Art. 11, §2 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³⁵² Art. 11, alinea 25-27 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 66-67.; J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 31.

enkele maanden of jaren ontslagen is. Op deze manier zijn ook personen wier werkrelatie dient aan te vangen of wier net beëindigd is, intern kunnen melden.³⁵³

217. Voorts voorziet enkel de federale omzettingwet voor de publieke sector in een termijn van acht weken waarbij het meldkanaal feedback dient te geven over een melding.³⁵⁴ De federale omzettingwet voor de private sector schrijft een uiterste termijn van drie maanden voor. Deze termijn kan altijd verlengd worden bij een ingewikkelde casus. Een kortere termijn kan leiden tot een sneller antwoord en mogelijk minder kopzorgen voor de melder want deze is dan ter kennis gebracht van de gevolgen van zijn melding.³⁵⁵

Vandaar dat de federale omzettingwet voor de private sector ook in een termijn van acht weken moet voorzien. De mogelijkheid tot een langere termijn moet ook blijven bestaan voor ingewikkelde casussen.³⁵⁶

218. Een ander punt van discussie is het beheer van een intern meldkanaal. In de omzettingwet voor de publieke sector is vastgelegd dat het beheer door een meldingsbeheerder, een Whistleblower Officer ofwel een derde buiten de onderneming kan gebeuren. Als voorbeeld van een derde duidde de federale wetgever de representatieve werknemersorganisaties aan.³⁵⁷ Dat kan echter tot een belangenconflict leiden vermits zij onder de omzettingwet als facilitator gekwalificeerd zijn. Eveneens de aanstelling van een Data Protection Officer is problematisch omwille van het belangenconflict. Artikel 38.6 AVG zou geschonden zijn indien de DPO meerdere functies uitoefent zoals die van interne audit, risk management, compliance en functionaris voor gegevensbescherming.³⁵⁸ In de rechtsleer raadt J. LAMBRECHTS de aanstelling van een representatieve werknemersorganisatie af vermits zij niet onpartijdig zijn.³⁵⁹

³⁵³ Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 66.; J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 31.

³⁵⁴ Art. 16, §2 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 57 en 121.; Art. 16, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

³⁵⁵ Art. 14, §1, 4^o Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

³⁵⁶ Art. 16, §2 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 57 en 121.; Art. 16, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

³⁵⁷ Art. 11, alinea 25-27 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 66-67; Art. 11, §3 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³⁵⁸ Art. 38.6 Wet 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 5 september 2018, 68616.; Geschillenkamer Gegevensbeschermingsautoriteit 28 april 2020, nr. 2020/18, §52, 59-60 en 70.

³⁵⁹ Art. 6, alinea 19 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 52.; J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 33.

219. De aanbeveling voor dat discussiepunt is dat de voorkeur dient te zijn voor geen uitbesteding. Een gespecialiseerde persoon ofwel team in het beheren van meldingen ofwel specifiek op klokkenluiden kan voldoening bieden. Bovendien toont TRANSPARENCY INTERNATIONAL uit onderzoek aan dat personen een informeel interne melding verkiezen boven een externe melding.³⁶⁰ De aanstelling van een representatieve werknemersorganisatie dient uitgesloten te zijn in de wet. Een intern meldkanaal dient neutraal te zijn en te zorgen voor een oplossing binnen het bedrijf tussen twee werknemers of mogelijk met een bediende uit het hogere managementteam. Een representatieve werknemersorganisatie heeft als doel de belangen van zijn lid of werknemer te waarborgen en dat zou de procedure subjectief kunnen beïnvloeden.³⁶¹

V.B.ii. Bevestiging bescherming onder klokkenluiderswetgeving

220. Een melder heeft het recht op een effectieve ondersteuning van een bevoegde autoriteit onder de EU-klokkenluiderswetgeving.³⁶²

Overeenkomstig overweging 90 van de EU-klokkenluidersrichtlijn krijgen de lidstaten de mogelijkheid te voorzien in een zogenaamde 'officiële bevestiging'. Dit houdt in dat een melder een bevestiging ontvangt dat hij rechtsbescherming geniet onder de omzettingwet van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Zo'n bevestiging verhoogt de rechtszekerheid op bescherming voor de melder.³⁶³

Nochtans heeft de federale wetgever niet geopteerd om een officiële bevestiging in te voeren. De reden hiervoor was dat het moeilijk te implementeren is in het Belgische recht.³⁶⁴

M.i. is dit een vreemde redenering, vermits een meldkanaal ook verplicht is om bij een melding binnen de zeven dagen een ontvangstbevestiging te sturen. Deze ontvangstbevestiging houdt in dat de melder kennis krijgt dat zijn melding ontvangen is door het intern of extern meldkanaal. Daarbij is het mogelijk om ook de bevestiging op rechtsbescherming toe te voegen.

³⁶⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Providing an alternative to silence: towards greater protection and support for whistleblowers in Belgium", *Transparency International Belgium* 2013, 44-46.

³⁶¹ Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St. Kamer* 2022-2023, nr. 55-2912/001, 52.; J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 33.

³⁶² Art. 20.1.b Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 43.

³⁶³ Overweging 90 Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 31.

³⁶⁴ Art. 29, alinea 4 Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St. Kamer* 2022-2023, nr. 55-2952/001, 74.; RAAD VAN MINISTERS, Aanbeveling CM/Rec(2014)7 met een verklarend memorandum, 30 april 2014, <https://rm.coe.int/16807096c7>, 31-34.

221. Het is aldus aanbevolen om een officiële bevestiging te implementeren in de federale omzettingswetten. Een meldkanaal kan deze bevestiging tegelijkertijd met de ontvangstmelding versturen.³⁶⁵

V.B.iii. Integratie institutionele actoren in klokkenluiderswetgeving

222. Voorts kunnen institutionele actoren uit de antidiscriminatiewetgeving die de mensenrechten promoten een belangrijkere rol spelen binnen het meldsysteem.³⁶⁶

Zoals reeds vermeld, zou het opportuun zijn om de beschermde criteria uit de antidiscriminatiewetgeving te integreren in de klokkenluiderswetgeving. Daardoor kunnen meldsysteem ook die meldingen opvolgen.

223. Daarnaast kunnen de institutionele actoren optreden als een interne of externe melding niet voor voldoening zou zorgen. Zij kunnen namelijk voor buitengerechtelijke oplossingen zorgen. UNIA voorziet in de mogelijkheid tot verzoening of onderhandeling. Indien dat ook onvoldoende is, kan juridische hulp geboden worden. Daarvoor dient voor de rechtszekerheid een wetswijziging te gebeuren dat de institutionele actoren mogen optreden onder de federale omzettingswetten inzake klokkenluiden.³⁶⁷

224. Specifiek in Vlaanderen kan het VMRI zorgen voor de buitengerechtelijke oplossingen ofwel in een beslechting voor een Geschillenkamer. Het voordeel van een Geschillenkamer is dat een financieel kwetsbare melder mogelijk wel een vordering voor die Geschillenkamer kan instellen tegenover de kosten voor een rechtbank. De beslechting is mogelijk sneller dan een rechtbank. Het nadeel is de uitspraak geen echte rechtelijke uitspraak is.³⁶⁸

225. Betreffende het FIRM dient de federale wetgever zo snel als mogelijk te voorzien in een individueel klachtenmechanisme. In de voorbereidende werken van de oprichting van het FIRM gaf

³⁶⁵ Art. 9.1.b Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 38.; Art. 12, 2° Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; Art. 12, 2° Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³⁶⁶ Een voorbeeld: Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1704/001, 9-11.; Art. 5, lid 1, 1° Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019, 012931.

³⁶⁷ Art. 29, 2° Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 88.; Art. 30, 2° Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 112-115.; ACV, "Discriminatie op de werkvloer", april 2014, https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/5000-over-het-acv-a-propos-de-la-csc/5230-publicaties-publications/5240-folders-en-brochures-brochures/5310-diversiteit-discriminatie-migration-diversité/discriminatie-op-de-werkvloer.pdf?sfvrsn=12d8d23f_6, 35-38.; ACLVB, "Discriminatie en psychosociale risico's op het werk", april 2017, <https://www.aclvb.be/sites/default/files/publicaties/folder-discriminatie-psychosociale-risico.pdf>, 4-5.

³⁶⁸ Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl 2021-22, nr. 1357/1, 8 en 10-11.

de federale wetgever aan dit klachtenmechanisme in de toekomst op te richten. Het kan optreden als extern meldkanaal. Op deze manier vergroot dit klachtenmechanisme de rechtsbescherming.³⁶⁹

226. Ten slotte mag een meldkanaal niet de indruk te wekken een soort kliklijn te zijn. M.i. is het aanbevolen dat het FIRM als hoogst en superviserend orgaan betreffende klokkenluiden en mensenrechten, een campagne voert. De campagne heeft als doel te hebben dat een persoon weet dat een meldsysteem aanwezig is om de bedrijfswerking en de werksfeer te verbeteren. Daarbij dient een meldkanaal iedere melding zo goed en snel als mogelijk te behandelen opdat dat melders het gevoel hebben dat meldkanalen hun melding ernstig nemen.³⁷⁰

V.B.iv. Daadkrachtig meldsysteem: administratieve bestraffing stilzitten

227. De correcte werking van een meldkanaal is essentieel. Het is daarom dat de federale omzettingswetten moeten voorzien in administratiefrechtelijke sancties wanneer een meldkanaal zich niet houdt aan procedurele en inhoudelijke verplichtingen.

Die aanbeveling is tevens geformuleerd door 'TRANSPARENCY INTERNATIONAL'. Die ngo is van oordeel dat effectieve en adequate sancties voorzien zijn tegen natuurlijke of rechtspersonen indien zijn niet voldoen aan bepaalde voorwaarden. Voorbeelden van tekortkomingen zijn: het niet oprichten van een intern meldkanaal of het niet opvolgen van een melding.³⁷¹

228. In de praktijk is een voorbeeld beschikbaar uit Italië. Daar kan de nationale anticorruptie-autoriteit sancties opleggen aan anticorruptiebedienden uit de publieke sector die geen opvolging doen van een melding binnen een redelijke termijn.³⁷²

229. M.i. kunnen de gezaghebbende overste van een meldkanaal dan wel de minister leden van een meldkanaal administratieve sancties opleggen. Zo kunnen de sancties variëren van een aanmaning tot een geldboete in het uiterste geval. De gezaghebbende of minister zal de sanctie telkens per casus moeten afwegen.

230. Een alternatief op een aanmaning of geldboete is dat de federale ombudsman kennis krijgt van de melding tenzij de procedure reeds doorlopen is bij de ombudsman. De federale ombudsman

³⁶⁹ Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1704/001, 9-11.

³⁷⁰ S. LUYPAERT, "Vertrouwen als basis voor het opzetten van een meldplatform en bijsturen van de logische verandering", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (79) 84 en 93.

³⁷¹ Transparency International, Building on the EU Directive for whistleblower protection, Analysis and Recommendations, *Position Paper* 2019, https://images.transparencycdn.org/images/2019_EU_whistleblowing_EN.pdf, 10.

³⁷² Art. 1.6 Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, *Gazzetta Ufficiale* 14 december 2017, www.gazzettaufficiale.it; Art. 44.3 Legge 6 novembre 2012, n. 190. Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, *Gazzetta Ufficiale* 13 november 2012, www.gazzettaufficiale.it.

is namelijk het bevoegde (extern) meldkanaal wanneer enig ander meldkanaal ontbreekt dan wel dat de melder liefst de ombudsman aanspreekt over haar melding.³⁷³

V.C. Rechtsbescherming

V.C.i. Rechtsbijstand institutionele actoren

231. De EU-klokkenluidersrichtlijn en ook de Belgische, federale omzettingswetten hanteren een twaalfmaandenperiode na het doen van een melding waarbij een verbod op represailles geldt. Dat houdt in dat de persoon tegen wie de melding gedaan is, geen invloed of druk mag uitoefenen op de melder.³⁷⁴

232. In de federale antidiscriminatiewetgeving kan die termijn met drie maanden verlengd worden vanaf de dag dat de rechterlijke beslissing kracht van gewijsde gegaan is. Die gedachte kan overgenomen worden in de federale omzettingswetten van de EU-klokkenluidersrichtlijn. Een voorbeeld kan zijn dat een persoon een melding gedaan heeft bij een meldkanaal en dat niets uitgehaald heeft. Een rechtsvordering is dan een mogelijkheid ofwel indien de persoon een schadevergoeding wil bekomen. In de periode dat de zaak bij het gerecht in behandeling is, kan de dader druk blijven uitoefenen.³⁷⁵

Daarbij horend dienen de maatregelen tegen represailles ook te gelden indien een melding gedaan is over een inbreuk van een beschermde criteria uit de federale antidiscriminatiewetgeving. De gedachte is dat die beschermde criteria ook onder het materieel toepassingsgebied van de federale omzettingswetten van de EU-klokkenluidersrichtlijn vallen zoals vermeld in randnummer 81.³⁷⁶

233. Vervolgens is het opportuun dat institutionele actoren, zoals het FIRM, het VMRI, UNIA, het IGVM en de representatieve werknemersorganisaties, mogen optreden binnen het

³⁷³ Art. 26 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 102.; Art. 26, §1-3 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³⁷⁴ Art. 59, §2 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 145.; Art. 59, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; G. VANDE WALLE, "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (43) 58.

³⁷⁵ Art. 16, §3 lid 3, Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 14, §3, lid 2 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 21, §3 lid 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³⁷⁶ Art. 3 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 38 n 88.; Art. 3-4 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2721/001, 115.; Art. 3-4 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; Art. 3 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 65.; Art. 3 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 3 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.

toepassingsgebied van de klokkenluiderswetgeving zoals vermeld in randnummers 140-143. Ze kunnen ook voorzien in gratis rechtshulp maar ook in bijstand bij het doen van een melding.

234. Uit de analyse van de federale antidiscriminatiewetgeving bleek dat de toegankelijkheid tot die institutionele actoren bemoeilijkt is omwille van de verschillende bevoegdheden.³⁷⁷

Een oplossing daarvoor zou de oprichting van een eenheidsloket bij het FIRM. De reden voor het FIRM is namelijk dat dat instituut het superviserend orgaan is binnen zowel de klokkenluiderswetgeving alsook de antidiscriminatiewetgeving. Het eenheidsloket zou tevens online beschikbaar dienen te zijn. Dat zorgt ervoor dat een persoon advies kan vragen aan het FIRM welk instituut bevoegd is om juridische hulp te bieden.³⁷⁸

Het biedt een melder het overzicht over welke instituten bestaan, voor wat ze bevoegd zijn en op welk grondgebied. Bovendien zou het verplicht moeten zijn dat een onbevoegd instituut de melder automatisch doorstuurt naar het bevoegd instituut. Zo is de toegang tot een institutioneel actor verhoogd.³⁷⁹

235. Voorts kunnen de institutionele actoren juridische hulp aanbieden aan een melder. Ze zijn niet bevoegd om een melder te vertegenwoordigen voor het gerecht maar ze kunnen de melder begeleiden doorheen het proces.³⁸⁰

236. Betreffende rechtsbijstand tijdens het proces, bestaat de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden een gratis tweedelijnsbijstand te genieten. Het zou opportuun zijn indien een persoon geen recht heeft op gratis rechtsbijstand, maar toch financiële moeilijkheden heeft, dat de dader een gedeelte van de advocaatkosten dient te betalen. Dat kan bijvoorbeeld tien tot twintig procent

³⁷⁷ HvJ, 20 juni 2019, C-404/18, Hakelbracht, Vandenbon, Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen v. WTG Retail BVBA, § 33.; EVALUATIECOMMISSIE FEDERALE WETGEVING TER BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE, "Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie", 1 februari 2017, <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/evaluatie-van-de-antidiscriminatiewet-en-antiracismewet-2017>, 69-71.; COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, "EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelte verantwoordelijkheid", 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf), 111.

³⁷⁸ Ibid.

³⁷⁹ Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* 2015-16, nr. 1704/001, 9-11 en 17.; Art. 5, lid 1, 1^o Wet tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019, 012931.; EVALUATIECOMMISSIE FEDERALE WETGEVING TER BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE, "Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie", 1 februari 2017, <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/evaluatie-van-de-antidiscriminatiewet-en-antiracismewet-2017>, 56.; M. LEFEVRE, "Oprichting mensenrechteninstituut: reden tot gejuich?", *Juristenkrant* 2019, 16.

³⁸⁰ Art. 29, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 84-85.; Art. 28-29 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 77-78.; Art. 31-32 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 35 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 132.; Art. 30, § 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.; Art. 35, § 2 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

van de kosten zijn. Dat kan geïntegreerd worden in een mogelijke schadevergoeding dat aan de melder uitbetaald moet worden.³⁸¹

V.C.ii. Schadevergoeding

237. Betreffende een schadevergoeding voorzien de federale omzettingswetten in die mogelijkheid. De EU-klokkenluidersrichtlijn had de lidstaten namelijk verplicht in die mogelijkheid te voorzien. De omzettingwet voor zowel de publieke als private sector voorzien in een contractuele ofwel buitencontractuele schadevergoeding.³⁸²

238. Een contractuele schadevergoeding kan 18 tot 26 weken van het brutoloon van de melder zijn. Indien de melder recht heeft op een buitencontractuele schadevergoeding, hangt de omvang van de vergoeding af van de werkelijk geleden schade. Het risico daarbij is dat de melder die schade zal dienen te bewijzen. Het kan ervoor zorgen dat de melder mogelijk een lagere vergoeding krijgt dan de opgelopen schade.³⁸³

239. Een oplossing daarvoor zou zijn zoals de federale antidiscriminatiewetgeving voorziet. Zij voorziet in een morele schadevergoeding van 650 euro indien sprake is van enige represaille. Die kan verhoogd worden tot 1.300 euro indien de dader niet kan bewijzen dat de represaille eveneens plaats zou vinden zonder enige bijbedoelingen zoals discriminatie. Door te voorzien in een morele schadevergoeding kan een persoon op buitencontractuele basis toch een soort van compensatie verkrijgen voor het leed door de represaille. Dat kan het geval zijn wanneer de melder enkel een schadevergoeding op buitencontractuele basis kan vorderen en daarbij geen bewijs van de werkelijk geleden schade kan voorleggen.³⁸⁴

240. TRANSPARENCY INTERNATIONAL voegt toe dat het aanbevolen is indien een lidstaat in alle directe, indirecte en toekomstige schade te voorzien in vergoedingen ofwel maatregelen. Het

³⁸¹ Art. 24, alinea 5-8 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 24, 3 en 5° Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³⁸² Art. 34, alinea 15 wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001, 81.; Art. 34, §2 Wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.; Art. 27, alinea 14-16 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 27 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ Art. 18 en 23, alinea 1-3, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* 2006-2007, nr. 2722/001, 57-60.; Art. 16 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 73-74.; Art. 16 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 22, §8 en 23 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

oordeelt dat een schadevergoeding als doel dient te hebben om financieel verlies zoals het verlaten van een job, gerechtskosten ofwel leed omwille van de represailles.³⁸⁵

V.C.iii. Een recht op geldelijke beloning?

241. In zowel de EU-klokkenluidersrichtlijn alsook de federale omzettingswetten is niet voorzien in een mogelijke geldelijke beloning voor het melden van bepaalde informatie over inbreuken.³⁸⁶

242. Het geldelijk belonen voor klokkenluidersmeldingen is niet onbekend. Het is een manier om personen te overtuigen om de informatie toch te melden. Voornamelijk in de VS is dat een gebruikelijke praktijk. Zo ontving de melder Bradley Birkenfeld een beloning van 104 miljoen dollar voor het melden van belastingontduiking. In de VS is het in de praktijk zo dat tien tot dertig procent van de inkomsten die de fiscus kan terugvorderen, naar de melder gaan.³⁸⁷

243. Betreffende de Europese Unie is eerder een terughoudende mening te zien. De EU-wetgever is ervan overtuigd dat een geldelijke beloning voor eigen gewin is en het melden dient uit een altruïstische hoek te komen.³⁸⁸ Nochtans geeft de EU de mogelijkheid aan de lidstaten om te voorzien in een dergelijk beloningssysteem voor meldingen van machtsmisbruik in de Verordening nr. 596/2014.³⁸⁹

Echter is de voorziening in een geldelijke beloning relevant vermits een melder dikwijls economisch zwak staat tegenover de dader. Die financiële beloning kan als steun gezien worden op verschillende vlakken. Door de financiële beloning kan de melder ook voldoening hebben indien die geen schadevergoeding kan bekomen. De beloning kan dienen om de gerechtskosten en de raadsman te betalen in geval dat een interne of externe melding geen soelaas biedt. Het kan zijn dat de melder een nieuwe job moet vinden en kan tijd kosten.

³⁸⁵ Transparency International, Building on the EU Directive for whistleblower protection, Analysis and Recommendations, *Position Paper* 2019, https://images.transparencycdn.org/images/2019_EU_whistleblowing_EN.pdf, 8.

³⁸⁶ Art. 24, Alinea 8, Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 99.

³⁸⁷ J. LEYS en W. VANDEKERCKHOVE, "Geld voor heldenmoed", *De Tijd* 3 september 2010, <https://www.tijd.be/opinie/column/geld-voor-heldenmoed/8957476.html>.

³⁸⁸ Art. 24, Alinea 8, Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 99.; G. FORST en G. THÜSING, "Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries" in G. FORST en G. THÜSING (eds.), *Whistleblowing - A Comparative Study*, Cham, Springer International Publishing, Zwitserland, 2016, (3) 27.

³⁸⁹ Overweging 74 Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (Verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie, *Pb.L.* 12 juni 2014, afl. 173, 14.; C. DILLEN en V. VERCAUTEREN, "De Panama-Papers slinger slaat volledig door", *Fiscale Actualiteit* 2018, 1-5.

244. Het gevolg is aldus dat de toegankelijkheid tot een meldkanaal en een rechterlijke instantie verhoogd is vermits de melder geen zorgen moet maken omtrent zijn financiële toestand. TRANSPARENCY INTERNATIONAL is van mening dat dat de positie van een melder verstevigt.³⁹⁰

245. De vraag die daarbij rijst, is op welk bedrag de melder recht heeft. Dit zou zoals in de VS een minimum van 10% zijn van de opbrengst.³⁹¹

246. Het is aldus aanbevolen dat de federale wetgever voorziet in een geldelijke beloning. Het kan een melder aansporen om over te gaan tot een melding doordat zijn financiële situatie niet onder de situatie lijdt. De beloning kan voortvloeien uit de inkomsten die de overheid kan terugvorderen zoals in de VS.

V.C.iv. Herstelmaatregelen: de herintegratie

247. Onder de federale antidiscrimatiewetgeving is de herintegratie aangegeven als een van de mogelijke hersteloplossingen voor een slachtoffer van discriminatie. De maatregel kan zowel van tijdelijke als van definitieve aard zijn.³⁹²

248. In de gevallen dat het gaat om een represaille in een eenzijdige verbreking of wijziging van de arbeidsvoorwaarden, heeft het slachtoffer of de belangenvereniging de verplichting per aangetekende brief binnen de 30 dagen na deze represaille een herintegratie te vorderen.³⁹³

249. In de federale omzettingwet voor de private sector is de maatregel enkel voorzien voor melders uit de financiële diensten. Dit betekent dat een rechter de tijdelijke of definitieve herintegratie kan bevelen. Dit kan al dan niet in dezelfde afdeling van de onderneming.³⁹⁴

250. M.i. kan de federale antidiscrimatiewetgeving een oplossing bieden. Er is ook sprake van discriminatie tussen melders uit de financiële diensten en melders onder de federale

³⁹⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL NEDERLAND, "Mapping the EU on legal whistleblower protection: assessment before the implementation of the EU whistleblower directive", *Transparency International Nederland* 2019, <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2019/04/Mapping-the-EU-on-WhistleblowerProtection-TI-NL.pdf>, 9.

³⁹¹ J. LEYS en W. VANDEKERCKHOVE, "Geld voor heldenmoed", *De Tijd* 3 september 2010, <https://www.tijd.be/opinie/column/geld-voor-heldenmoed/8957476.html>.

³⁹² Art. 17, alinea 1 en 7 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 57-58.; Art. 15, §5 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 72.; Art. 22, §5 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 126-127.; Art. 17, §1 en §7 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 15, §5 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 22, §5 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ Art. 27, alinea 15 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 105.; Art. 27, §3, lid 2-3 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

omzettingen in zake klokkenluiden. Een melder dient een nieuwe job te vinden omwille van het doen van een melding.

251. De aanbeveling daarbij is dat een herintegratie in beide federale omzettingen dient vermeld te zijn als herstelmaatregel. De melder kan een verzoek indienen bij de werkgever tot herintegratie. De termijn hiervoor kan eveneens 30 dagen na de represaille zijn zoals in de federale antidiscriminatiewetgeving.³⁹⁵

Op deze manier kunnen alle melders die bescherming genieten onder de federale omzettingen in zake klokkenluiden recht hebben op een mogelijke herintegratie. De melder zelf dient akkoord te gaan met een herintegratie. Daarnaast dient ook de onderneming of de federale overheidsinstantie na te gaan als zo'n herintegratie mogelijk is. De herintegratie kan op dezelfde werkplek ofwel op een andere afdeling.³⁹⁶

V.C.v. Rechtvaardigingsgrond: noodtoestand

252. De klokkenluiderswetgeving is aangenomen vanwege een tekort aan rechtsbescherming voor melders die gevoelige informatie hebben te beschermen. Het aantal meldingen kan op die manier verhoogd worden.³⁹⁷

253. Desalniettemin genieten melders niet voor iedere soort melding rechtsbescherming. Zij kunnen bijvoorbeeld enige aansprakelijkheid oplopen onder het nationale recht. Betreffende het louter melden van informatie is onder de klokkenluiderswetgeving een volledige exoneration van aansprakelijkheid voorzien.³⁹⁸

254. Dat is echter niet het geval indien een melder informatie verkregen heeft dat strafbaar gesteld is in het nationale recht. Ter verduidelijking mag een persoon met een cijferberoep, zoals

³⁹⁵ Art. 17, alinea 1 en 7 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 57-58.; Art. 15, §5 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 72.; Art. 22, §5 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 126-127.; Art. 17, §1 en §7 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 15, §5 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 22, §5 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³⁹⁶ Art. 17, alinea 1 en 7 Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001, 57-58.; Art. 15, §5 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 72.; Art. 22, §5 Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001, 126-127.; Art. 17, §1 en §7 Wet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.; Art. 15, §5 Wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.; Art. 22, §5 Wet ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

³⁹⁷ L. HUYBRECHTS, "Het beroepsgeheim van de cijferberoepen", *NC* 2015, 172-173.

³⁹⁸ Art. 27, § 1, lid 1 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

een boekhouder, niet zomaar meldingen doen met informatie die hij tijdens zijn werkuitoefening verkregen heeft.³⁹⁹

Nochtans is de federale omzettingwetten inzake klokkenluiders vermeld dat melders met een beroepsgeheim deze geheimen mogen mededelen met naleving van deze omzettingwetten.⁴⁰⁰

Die discussie is tevens voorgelegd aan het EHRM in de zaak-Lux Leaks. Het EHRM oordeelde dat het irrelevant was om een melding op grond van het algemeen belang te vrijwaren van aansprakelijkheid. Bovendien staat het aan de lidstaten vrij te bepalen indien die aansprakelijkheid opgeheven wordt ofwel niet. De federale wetgever heeft niet voorzien in die uitzondering, zoals Luxemburg deed. Dat voorzag in een uitzondering op strafrechtelijke vervolging indien een rechtvaardigingsgrond ingeroepen is van juridische of jurisprudentiële oorsprong.⁴⁰¹ De federale wetgever gaat ervan uit dat de Belgische rechter deze rechtvaardiging zal aanvaarden.⁴⁰²

Desalniettemin heeft de Belgische federale wetgever in een andere uitzondering voorzien.⁴⁰³ De noodtoestand is namelijk een strafrechtelijke rechtvaardigingsgrond op bijvoorbeeld het beroepsgeheim. Dit betekent dat een persoon een rechtsgoed vrijwaart van een ander rechtsgoed dat hij lager inschat. Een voorbeeld hiervan is een boekhouder die een onjuiste boekhouding doorgeeft aan de fiscus.⁴⁰⁴

255. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in haar arrest nr. 127/2013 dat de noodtoestand op het schenden van het beroepsgeheim van een advocaat een bestaan moet aantonen van een daadwerkelijk en ernstig gevaar van een gepleegd misdrijf van een cliënt. Daarbij kon de advocaat niets anders doen dan het mededelen van de informatie.⁴⁰⁵

256. In de voorbereidende werken van de federale omzettingwet inzake klokkenluiders voor de private sector gaf de federale wetgever aan dat de noodtoestand een uitzondering kan vormen voor melders.⁴⁰⁶

Echter is in de rechtsleer discussie als een noodtoestand ook in te roepen valt bij beroepsgeheimen. Het is aan de rechtspraak en rechtsleer dit dieper uit te werken.⁴⁰⁷

³⁹⁹ Ibid.

⁴⁰⁰ Art. 34 Wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

⁴⁰¹ Art. 27, alinea 10-11 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 103-104.; EHRM 11 mei 2021, nr. 21884/18, Halet/Luxemburg.

⁴⁰² Art. 30, alinea 3 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 107.

⁴⁰³ J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 37.

⁴⁰⁴ L. HUYBRECHTS, "Het beroepsgeheim van de cijferberoepen", *NC* 2015, 172-173.

⁴⁰⁵ GwH 26 september 2013, nr. 127/2013.

⁴⁰⁶ Art. 27, alinea 10-11 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 103-104.

257. Zo geeft de federale wetgever en A. LACHAPELLE aan dat melders onder de klokkenluiderswetgeving ook de noodtoestand mogen invoeren. Dit kan mogelijk zijn wanneer de vraag naar transparantie de noodzaak tot het beroepsgeheim overstijgt. Het dient daarbij om een weloverwogen melding in eer en geweten te gaan.⁴⁰⁸

258. M.i. zou een rechter casus per casus een belangenafweging moeten doen. Het beroepsgeheim van bijvoorbeeld een advocaat dient ook een algemeen belang. De toelaatbaarheid van het schenden van het beroepsgeheim door een advocaat kan gebeuren zoals het Grondwettelijk Hof in haar arrest nr. 127/2013 had bepaald. De voorwaarde is het leveren van bewijs van een daadwerkelijk en ernstig gevaar van een gepleegd misdrijf van een cliënt waarbij de advocaat niets anders kon dan de informatie meedelen.⁴⁰⁹

259. Toepassend op de zaak-Lux Leaks, zou een melder van informatie verkregen op illegale wijze, de noodtoestand kunnen invoeren als het algemeen belang ofwel de transparantie hoger op weegt tegenover het niet melden. Het is namelijk zo dat een persoon mogelijk niet overgaat tot een melding van groot algemeen belang vermits hij schrik heeft voor represailles en aansprakelijkheid. Het verhoogt de drempel op het doen van een melding.

260. Ter conclusie, zou de noodtoestand een strafrechtelijke rechtvaardigingsgrond moeten zijn op het melden van informatie uit illegale oorsprong. Specifiek voor beroepen met een beroepsgeheim zoals een advocaat zal de rechter telkens de voorwaarde uit het arrest nr. 127/2013 moeten nagaan. De voorwaarde is het leveren van een bewijs van een daadwerkelijk en ernstig gevaar van een gepleegd misdrijf van een cliënt waarbij de advocaat niets anders kon dan de informatie meedelen. Wanneer het niet gaat om een advocaat is het criterium van de transparantie van belang.

⁴⁰⁷ J. LAMBRECHTS, "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in G. VANDE WALLE, J. LAMBRECHTS, S. LUYPAERT, W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, (11) 41.

⁴⁰⁸ Art. 30, alinea 3 Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001, 107.; A. LACHAPELLE, *La dénonciation à l'ère des lanceurs d'alerte fiscale*, Brussel, Larcier, 2021, 733-734.

⁴⁰⁹ GwH 26 september 2013, nr. 127/2013.

Conclusie

261. Samenvattend, bieden de EU-klokkenluidersrichtlijn en voornamelijk de Belgische federale omzettingswetten inzake klokkenluiden een algemeen kader van rechtsbescherming voor klokkenluiders ofwel melders genoemd in België. Voorheen was enkel sectorale wetgeving voorhanden, terwijl het belang van het melden alsmar toeneemt. Hoe hoger de rechtsbescherming voor een melder onder de klokkenluiderswetgeving is, des te meer personen zullen overgaan tot het melden van inbreuken. (zie *Supra*, nrs. 6-10.)

262. Het is daarom dat de federale omzettingswetten in een ruimere bescherming voorzien hebben op bepaalde punten dan de EU-klokkenluidersrichtlijn. Zo vallen schendingen of bedreigingen op het algemeen belang met inbegrip van alle inbreuken op EU-wetgeving in ruime zin onder het materieel toepassingsgebied. Eveneens vallen volgende materies onder het materieel toepassingsgebied: een melding over een risico op het leven, gezondheid of milieu en een ernstige tekortkoming van een professionele handeling of een federale overheidsinstantie. Nochtans vallen niet alle federale materies onder het toepassingsgebied, wat leidt tot een lacune aan bescherming en mogelijke discriminatie tegenover melders uit beschermde rechtsgebieden. (zie *Supra*, nr. 81.)

263. Op vlak van het personeel toepassingsgebied, heeft de federale wetgever geen ruimere bescherming beoogt. Dit is tevens ruim omschreven in de EU-klokkenluidersrichtlijn. Nochtans zijn melders met informatie bekomen buiten een werkgerelateerde context niet beschermd. Zij zouden op zijn minst toegang moeten krijgen tot een extern meldkanaal. Dit verhoogt de toegang tot een meldkanaal en de rechtsbescherming. (zie *Supra*, nrs. 83 en 213-214.)

264. Aangaande het meldsysteem bleek uit de voorbereidende werken van de federale omzettingswetten enige discussie te bestaan over de toegang tot en het beheer van een meldkanaal. Het is namelijk zo dat de onderneming of overheidsinstantie een intern team aanstelt ofwel het uitbested aan een derde. De vraag daarbij is welke derde het beste dit werk kan uitvoeren. Uit rechtspraak van het HvJ zou de aanstelling van een DPO leiden tot een belangenconflict. De voorkeur dient uit te gaan naar een intern team. Zo niet, leent een aanbesteding zich het beste uit voor een Whistleblower Officer. (zie *Supra*, nrs. 97 en 140.)

265. Daarnaast is een intern meldkanaal enkel verplicht voor ondernemingen met meer dan 50 werknemers. Daarbij is dit meldkanaal open voor werknemers van de specifieke onderneming of overheidsinstantie. Het is aanbevolen deze verplichting uit te breiden naar alle ondernemingen waarbij iedere persoon intern kan melden die een zekere band heeft met de onderneming of overheidsinstantie. Een voorbeeld hiervan is de ex-werknemer. (zie *Supra*, nrs. 90, 96 en 215-216.)

266. Aangaande de geboden rechtsbescherming voorziet de klokkenluiderswetgeving in een ruime beschrijving van verboden represailles. Bovendien zijn sancties opgenomen in de federale

omzettingen zoals een geldboete of gevangenisstraf. Voor de slachtoffers zelf is voorzien in de mogelijkheid van een forfaitaire contractuele schadevergoeding. (zie *Supra*, nrs. 107, 119-120, 121-122 en 190-191.)

Om de rechtsbescherming te verhogen, zou in een forfaitaire vergoeding van morele schade voorzien kunnen worden zoals dat het geval is in de federale antidiscriminatiewetgeving. Op deze manier genieten melders toch van enige vergoeding. Het gaat voornamelijk om melders die geen bewijs kunnen voorleggen van de werkelijk geleden schade of enkel buitencontractueel kunnen vorderen. (zie *Supra*, nrs. 237-240.)

267. Vervolgens kunnen de institutionele actoren bevoegd onder de federale antidiscriminatiewetgeving ook helpen met het verruimen van de rechtsbescherming. Een integratie in de klokkenluiderswetgeving kan ervoor zorgen dat zij rechtshulp en rechtsbijstand kunnen aanbieden aan melders. Zij geven advies over welke opties mogelijk zijn. Bovendien zijn de representatieve werknemersorganisaties en UNIA bevoegd in rechte op te treden. Daardoor kan zo'n institutionele actor, i.p.v. melders, optreden tegen inbreuken onder de klokkenluiderswetgeving. Dit verhoogt opnieuw de rechtsbescherming. (zie *Supra*, nrs. 152, 154 en 196.)

268. Een integratie van de beschermde criteria uit de federale antidiscriminatiewetgeving in de federale klokkenluiderswetgeving kan leiden tot één groot meldsysteem en rechtsbescherming. Bijgevolg, zijn de institutionele actoren zoals UNIA ook bevoegd op te treden voor melders van inbreuken onder de klokkenluiderswetgeving. (zie *Supra*, nrs. 206-208.)

269. Ten slotte dient de hoofdonderzoeksvraag van deze masterscriptie: '*Op welke manier kan de rechtsbescherming in de Belgische federale omzettingen inzake klokkenluiden, verbeterd worden?*', genuanceerd beantwoord te worden.

De federale omzettingen inzake klokkenluiden hebben in een ruimere rechtsbescherming voorzien dan de EU-klokkenluidersrichtlijn. Een contractuele schadevergoeding is mogelijk. Rechtshulp en rechtsbijstand met een centraal informatiepunt, namelijk het FIRM zijn ter beschikking gesteld. Nochtans kan de rechtsbescherming nog verruimd worden met inspiratie uit de federale antidiscriminatiewetgeving. Een integratie van de beschermde criteria en de buitencontractuele forfaitaire schadevergoeding in de klokkenluiderswetgeving zijn aanbevolen. Dit is evenzo voor het optreden in rechte van de institutionele actoren zoals UNIA. Dit leidt tot één groot meldsysteem en verruimde rechtsbescherming. (zie *Supra*, nrs. 152, 154, 196, 206-208 en 239.)

270. Aldus heeft de federale wetgever de rechtsbescherming inzake klokkenluiden verruimd, maar lacunes zijn nog steeds aanwezig.

Bibliografie

WETGEVING

- **Internationaal en Europees recht**

Raad van Europa

Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950, *BS* 19 augustus 1955, 5029-5040, https://www.echr.coe.int/documents/convention_nld.pdf.

RAAD VAN MINISTERS, Aanbeveling CM/Rec(2014)7 met een verklarend memorandum, 30 april 2014, <https://rm.coe.int/16807096c7>.

Resolutie 2300 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, 1 oktober 2019, *CoE Doc. Res.2300(2019)*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=28150>.

Europese Unie

Richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, *Pb. L.* 14 februari 1976, 40-42.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb. L.* 18 december 2000, afl. 364, 1-22.

Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (Verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie, *Pb. L.* 12 juni 2014, afl. 173, 1-61.

Verord.Raad nr. 2016/679, 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), *Pb. L.* 4 mei 2016, afl. 119, 1-78.

Richtl.Raad nr. 2019/1937, 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, *Pb. L.* 26 november 2019, afl. 305, 17-56.

Europese Unie: voorbereidende werken

Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, 23 april 2018, COM(2018)218 final - 2018/0106 (COD).

VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Commissie Burgerlijke Relaties, Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 november 2018, A8-0398/2018.

VERSLAG (EP) over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD)). Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement, 26 november 2018, A8-0398/2018.

Verslag van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, 30 augustus 2019, nr. 14958, <https://pace.coe.int/pdf/e9ff9646579e26ed3d9034c674b508d3bc3ce49de2320393335aefb078da9779/doc.%2014958.pdf>.

DG Justitie en consumenten, *Zesde ontmoeting van de expertengroep van de Europese Commissie over de Richtlijn (EU) 2019/1937*, 10 november 2021, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=42495&fromExpertGroups=true>.

- **Buitenlands recht**

Securities Exchange Act 1934, *15 U.S.C.* 6 Juni 1934, 1-371.

Legge 6 novembre 2012, n. 190. Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, *Gazzetta Ufficiale* 13 november 2012, www.gazzettaufficiale.it.

Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, *Gazzetta Ufficiale* 14 december 2017, www.gazzettaufficiale.it.

- **Belgisch recht**

[Oud] Burgerlijk Wetboek 21 maart 1804, *BS* 3 september 1807, 0.

Strafwetboek 8 juni 1867, *BS* 9 juni 1867, 3133.

Federale wetgeving

Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de Federale Overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de Bijzondere Wet tot hervorming van de Instellingen van 8 augustus 1980, *BS* 12 juni 2013, 18465.

Wet 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981, 9928.

Wet 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007, 29016.

Wet 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007, 29031.

Wet 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, *BS* 4 oktober 2013, 69406.

Wet 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *BS* 6 oktober 2017, 013368.

Wet 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 5 september 2018, 68616.

Wet 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, *BS* 21 juni 2019, 012931.

Wet 28 november 2022 betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *BS* 15 december 2022, 97213.

Wet 8 december 2022 betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *BS* 23 december 2022, 99052.

CAO nr. 9, 9 maart 1972 houdende ordening van de in de Nationale Arbeidsraad gesloten nationale akkoorden en collectieve arbeidsovereenkomsten betreffende de ondernemingsraden, *BS* 25 november 1972, 13148.

CAO nr. 38 van 6 december 1983 betreffende de werving en selectie van werknemers, *BS* 28 juli 1984, 10735.

CAO nr. 95 van 10 oktober 2008, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende de gelijke behandeling gedurende alle fasen van de arbeidsrelatie, nr. 89463/CO/300, *BS* 4 februari 2009, 7743.

Vlaamse decreetgeving

Decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, *BS* 26 juli 2002, 35892.

Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008, 49410.

Decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *BS* 9 november 2022, 42669.

Decreet van 18 november 2022 tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft klokkenluiders, *BS* 1 december 2022, 88843.

Parlementaire stukken en voorbereidende werken

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001.

Wetsontwerp ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2721/001.

Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2722/001.

Wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001.

Wetsontwerp betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2952/001.

Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* VI.Parl 2021-22, nr. 1357/1.

Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1704/001.

COMMISSIE VOOR DE BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER (CBPL), "Aanbeveling 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”, 29 november 2006, nr. 2006/1, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-1-2006.pdf>.

EVALUATIECOMMISSIE FEDERALE WETGEVING TER BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE, “*Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie*”, 1 februari 2017, <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/evaluatie-van-de-antidiscriminatiewet-en-antiracismewet-2017>.

NATIONALE ARBEIDSRAAD (NAR), Advies Omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden – Voorontwerp van wet, 30 november 2021, nr. 2252, <https://cnt-nar.be/sites/default/files/documents/ADVIES/advies-2252.pdf>.

COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE FEDERALE ANTIDISCRIMINATIEWETTEN, “*EINDVERSLAG, Bestrijding van discriminatie, haatboodschappen en haatmisdrijven: een gedeelde verantwoordelijkheid*”, 1 februari 2022, [https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_\(2022\).pdf](https://www.unia.be/files/Evaluatiecommissie_Antidiscriminatiewetten_-_Verslag_(2022).pdf).

VLAAMSE RAAD VOOR WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN, Advies oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut, 1 februari 2022, https://vlaamseraadwvg.be/sites/default/files/documenten/VlaamseRaadWVG_IK_20220201_Vlaams%20Mensenrechteninstituut_ADV%20DEF.pdf.

GEGEVENSBESCHERMINGSAUTORITEIT, Advies m.b.t. voorontwerp van wet betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector (CO-A-2022-059), 22 april 2022, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-69-2022.pdf>.

Adv.RvS nr. 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 bij het wetsontwerp betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector, *Parl. St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-2912/001.

RECHTSPRAAK

- **Internationale en Europese rechtspraak**

EHRM 21 juni 2006, nr. 79972/12, Soares/Portugal.

EHRM 12 februari 2008, nr. 14277/04, Guja/Moldavië.

EHRM 21 juli 2011, nr. 28274/08, Heinisch/Duitsland.

EHRM 11 mei 2021, nr. 21884/18, Halet/Luxemburg.

HvJ 12 november 1969, nr. C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57, Stauder.

HvJ 16 december 1976, nr. C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188, Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland.

HvJ 3 maart 1977, nr. C-80/76, ECLI:EU:C:1977:39, North Kerry Milk Products.

HvJ 23 maart 1982, nr. C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105, Levin.

HvJ 6 oktober 1982, nr. C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, Cilfit and Others.

HvJ 3 juli 1986, nr. C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284, Lawrie-Blum.

HvJ 8 november 1990, nr. C-177/88, ECLI:EU:C:1990:383, Dekker v Stichting.

HvJ 22 april 1997, nr. C-180/95, ECLI:EU:C:1997:208, Draehmpaehl.

HvJ 22 september 1998, nr. C-185/97, ECLI:EU:C:1998:424, Belinda Jane Coote v. Granada Hospitality Ltd.

HvJ 23 maart 2004, nr. C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172, Collins.

HvJ, 10 juli 2008, nr. C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding t. Firma Feryn NV.

HvJ 30 juni 2016, nr. C-648/13, ECLI:EU:C:2016:490, Commissie/Polen.

HvJ 26 februari 2019, nr. C-116/16 en C-117/16, ECLI:EU:C:2019:135, Skatteministeriet tegen T Danmark en Y Denmark Aps.

HvJ 20 juni 2019, nr. C-404/18, Hakelbracht, Vandenbon, Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen v. WTG Retail BVBA.

- **Belgische rechtspraak**

GwH 26 september 2013, nr. 127/2013.

Cass. 20 februari 2012, nr. S.10.0048.F/1.

Cass. 11 juni 2018, R.G. S.15.0072.N, Interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Discriminatie en Racisme/H.H.

Arbh. Gent 28 december 2010, *TGR-TWVR* 2011, afl. 3, 234.

Arbh. Brussel 15 mei 2012, *JTT* 2012, afl. 1133, 300.

Arbrb. Gent 25 oktober 2016, gepubliceerd op <https://www.unia.be/nl/rechtspraak-alternatieven/rechtspraak/arbeidsrechtbank-gent-25-oktober-2016>.

Geschillenkamer Gegevensbeschermingsautoriteit 28 april 2020, nr. 2020/18, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/beslissing-ten-gronde-nr.-18-2020.pdf>.

RECHTSLEER

- **Boeken**

DE BIE, B. en HOFKENS, J., *Doeltreffende klokkenluidersregelingen*, Mechelen, Kluwer, 2011, 80 p.

HADDERS, G. en HENRIKSSON, K., *The WhistleB Handbook, The ABC guide for establishing a whistleblowing solution that increases customer and employee satisfaction*, Stockholm, Vulkan, 2020, 64 p.

LACHAPPELLE, A., *La dénonciation à l'ère des lanceurs d'alerte fiscale*, Brussel, Larcier, 2021, 1280 p.

YURTTAGÜL, H.C.L., *Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union, An Emerging Consensus*, Cham, Springer, 2021, 296 p.

- **Bijdragen in verzamelwerken**

ABAZI, V., "Political Whistleblowing in Europe: Official Secrets, Freedom of Expression and the Rule of Law" in MOKROSINSKA, D. (ed.), *Transparency and Secrecy in European Democracies: Contested Trade-offs*, Londen, Routledge, 2020, 1-16.

FORST, G. en THÜSING, G., "Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries" in FORST, G. en THÜSING, G. (eds.), *Whistleblowing - A Comparative Study*, Cham, Springer International Publishing, Zwitserland, 2016, 3-30.

LAMBRECHTS, J., "De juridische uitdagingen van de Europese richtlijn ter bescherming van klokkenluiders en haar omzetting in Belgisch recht", in LAMBRECHTS, J., LUYPAERT, S., VANDEKERCKHOVE, W. en VANDE WALLE, G. (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, 11-42.

LUYPAERT, S., "Vertrouwen als basis voor het opzetten van een meldplatform en bijsturen van de logische verandering", in LAMBRECHTS, J., LUYPAERT, S., VANDEKERCKHOVE, W. en VANDE WALLE, G. (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, 79-97.

VANDEKERCKHOVE, W., "European whistleblower protection: Tiers or tears?", in LEWIS, D. (ed.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, 15-35.

VANDEKERCKHOVE, W., "Understanding of whistleblowing: dilemmas of societal culture" in BROWN, A.J., LEWIS, D., MOBERLY, R.E. en VANDEKERCKHOVE, W., *International handbook of Whistleblowing Research*, Cheltenham, Elgar, 2014, 37-71.

VANDE WALLE, G., "Naar een betere bescherming van melders in de publieke sector: praktijkvoorbeeld en uitdagingen", in LAMBRECHTS, J., LUYPAERT, S., VANDEKERCKHOVE, W. en VANDE WALLE, G. (eds.), *Klokkenluiders*, Brugge, die Keure, 2023, 43-67.

- **Tijdschriftartikels**

ABAZI, V., "Trade secrets and whistleblower protection in the European Union", *European Forum* 2016, <https://www.europeanpapers.eu/fr/europeanforum/trade-secrets-and-whistleblower-protection-in-the-eu>, 1061-1072.

ABAZI, V., "Whistleblowing in the European Union", *Common Market Law Review* 2021, 813-850.

BAUWENS, K., "The EU whistleblowing directive", *DAOR* 2022, 36-45.

CAPRONI, M., "Fashionably late – de Belgische implementatie van de Europese Klokkenluidersrichtlijn", *Oriëntatie* 2023, 61-76.

COLNERIC, N. en GERDEMANN, S., "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1", *ELLJ* 2021, 193-210.

COLNERIC, N. en GERDEMANN, S., "The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2", *ELLJ* 2021, 253-265.

DE BAETS, P., VANDE WALLE, G. en VYNCKIER, G., "Je hoeft de klokken niet te luiden om misstanden te melden: naar een normalisatie van meldprocedures in de professionele organisatie", *Orde Dag* 2015, afl. 72, 6-16.

DE PRINS, D., SOTTIAUX, S., en VRIELINK, J., "De antidiscriminatiewet, een artikelsgewijze analyse", *NjW* 2003, 258-306.

DILLEN, C. en VERCAUTEREN, V., "De Panama-Papers slinger slaat volledig door", *Fiscale Actualiteit* 2018, 1-5.

DILLING, J., "The protection of whistleblowers and data subjects under the EU Whistleblower Directive", *CCZ* 2019, 212-226.

DOS SANTOS, J.V.C., "EU Considerations on New Protection of Whistleblowers", *Journal of the University of Latvia* 2022, [doi.org.10.22364.jull.15-17-Vitorino-Clarindo-dos-Santos.pdf](https://doi.org/10.22364.jull.15-17-Vitorino-Clarindo-dos-Santos.pdf), 243-265.

DWORKIN, T.M., MICELI, M.P en NEAR, J.P, "Explaining the whistle-blowing process: Suggestions from power theory and justice theory", *Organisations Science* 1993, 393-411.

DZIDA, B. en GRANETZNY, T., "The new EU Whistleblowing Directive and its impact on companies", *NZA* 2021, 18-35.

HAJN, A., "Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who Is Protected and Who Is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937?", *Dspace* 2021, 30-47, <https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/39812/29-47-hajn.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

HOEKSTRA, A., TALSMA, J. en ZWEEGERS, M., "De vertrouwenspersoon integriteit – Stand van zaken en ontwikkelingsperspectieven", *Huis voor Klokkenluiders* 2018, 1-31.

HUYBRECHTS, L., "Het beroepsgeheim van de cijferberoepen", *NC* 2015, 168-181.

IGVM, "Stand van zaken inzake toepassing en doeltreffendheid van de genderwet, analyse en aanbevelingen", *IGVM* 2017, nr. 10.043/2, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/103_-_stand_van_zaken_genderwet.pdf, 1-82.

JUBB, P.J., "Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation", *Journal of Business Ethics* 1999, 77-94.

KEIN, F., "Whistleblowing and labour law: The Whistleblower Directive – development, content and obstacles", *Italian Labour Law e-Journal* 2020, 131-144.

KISSOVA, S., "Protection of whistleblowers by the European union, the council of Europe, and the European court of human rights", *Slovak Yearbook of European Union Law* 2021, 25-36.

LAMBRECHTS, J., "Europese Richtlijn ter bescherming van klokkenluiders, Analyse van een (r)evolutie", *NjW* 2021, 46-61.

LEWIS, D., "The EU Directive on the Protection of Whistleblowers: A Missed Opportunity to Establish International Best Practices?", *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 2020, 1-18.

MICELI, M.P. en NEAR, J.P., "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing", *Journal of Business Ethics* 1985, 1-16.

SINE, F. en VERHELST, I., "Tien jaar antidiscriminatiewetgeving voor de Belgische arbeidsgerechten: wat maakt het verschil?", *Or.* 2017, 2-47.

STAPPERS, J.T., "EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing", *ERA Forum* 2021, 87-100.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation", *Position Paper* 2018, 1-74, https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Building on the EU Directive for whistleblower protection, Analysis and Recommendations", *Position Paper* 2019, 1-12, https://images.transparencycdn.org/images/2019_EU_whistleblowing_EN.pdf.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL NEDERLAND, "Mapping the EU on legal whistleblower protection: assessment before the implementation of the EU whistleblower directive", *Transparency International Nederland* 2019, <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2019/04/Mapping-the-EU-on-WhistleblowerProtection-TI-NL.pdf>, 1-12.

KRANTENARTIKELS

BELGA, "Kamer zet licht op groen voor klokkenluidersregeling voor werknemers", *HLN* 24 november 2022, <https://www.hln.be/binnenland/kamer-zet-licht-op-groen-voor-klokkenluidersregeling-voor-werknemers~a4ac5d1c/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

LEFEVRE, M., "Oprichting mensenrechteninstituut: reden tot gejuich?", *Juristenkrant* 2019, 16.

LEYS, J. en VANDEKERCKHOVE, W., "Geld voor heldenmoed", *De Tijd* 3 september 2010, <https://www.tijd.be/opinie/column/geld-voor-heldenmoed/8957476.html>.

OVERIGE

ACCESS INFO EUROPE E.A., "Open letter: Making whistleblowing work for Europe", *RSF* 28 februari 2019, <https://rsf.org/en/news/open-letter-making-whistleblowing-work-europe>.

BARATTA, R., "19th Quality Of Legislation Seminar, EU Legislative Drafting: Views from those applying EU law in the Member States", 3 juli 2014, https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/20140703_baratta_speech.pdf, 1-13.

ACV, "Discriminatie op de werkvloer", *ACV DIVERSITEIT* april 2014, <https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/5000-over-het-acv-a-propos-de->

[la-csc/5230-publicaties-publications/5240-folders-en-brochures-brochures/5310-diversiteit-discriminatie-migration-diversité/discriminatie-op-de-werkvloer.pdf?sfvrsn=12d8d23f_6](https://www.aclvb.be/sites/default/files/publicaties/publications/5240-folders-en-brochures-brochures/5310-diversiteit-discriminatie-migration-diversité/discriminatie-op-de-werkvloer.pdf?sfvrsn=12d8d23f_6), 1-60.

ACLVB, "Discriminatie en psychosociale risico's op het werk", *ACLVB* april 2017, <https://www.aclvb.be/sites/default/files/publicaties/folder-discriminatie-psychosociale-risico.pdf>, 1-6.

BERSOU, L. en GOFFINET, P., "The EU Whistleblowing Directive enters into force in Belgium", *LexGo* 16 december 2021, <https://www.lexgo.be/nl/nieuws-en-publicaties/12316-the-eu-whistleblowing-directive-enters-into-force-in-belgium>.

BERSOU, L. en GOFFINET, P., "Whistleblowing: The Impact of the EU Directive in Belgium", *LexGo* 31 januari 2022, <https://www.lexgo.be/nl/nieuws-en-publicaties/11558-whistleblowing-the-impact-of-the-eu-directive-in-belgium>.

DE INTEGRITEITSCOÖRDINATOR, "AFM wil graag klokkenluiders gaan belonen", *De IntegriteitSCOördinator* 9 juni 2022, <https://www.deintegriteitscoordinator.nl/afm-wil-graag-klokkenluiders-gaan-belonen/>.

VANDENBRUWAENE, P., "De drie antidiscriminatiewetten van 10 mei 2007 nader bekeken: de Algemene discriminatiewet, de Genderwet en de Racismewet", 1 september 2015, 1-33, https://www.om-mp.be/om_mp/files/en-savoir-plus/mercuriales/auditorats%20généraux%20du%20travail/Antwerpen/AG%20Antwerpen_2015.pdf.

UNIA, "Unia en ABVV geven hun samenwerking een nieuwe impuls", *UNIA* 15 januari 2021, <https://www.unia.be/nl/artikels/unia-en-abvv-geven-hun-samenwerking-een-nieuwe-impuls>.

UNIA, "Wat gebeurt er met je melding?", *UNIA* 1 januari 2023, <https://www.unia.be/nl/faq/wat-gebeurt-er-met-je-melding>.