



Een deontologische code als instrument voor belangenconflictbeheersing bij ambtenaren

ALEXANDER DE BECKER

Hoofddocent UHasselt (Centrum voor Overheid en Recht – Eenheid bestuursrecht)

Bijzonder Hoogleraar "Ien Dalesleerstoel" Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Deontologie bij ambtenaren is een *hot issue*. Het vormde het voorwerp van heel wat politiek debat de jongste jaren. Er werden heel wat deontologische regels ontwikkeld. Op onderscheiden niveaus werd intussen een deontologische code opgesteld. Die deontologische codes omvatten een verduidelijking van de rechten en de verplichtingen die de ambtenaren dienen na te leven in het kader van hun ambtsopdracht. Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de verduidelijking van de rechten en de verplichtingen die rusten op de schouders van de individuele ambtenaren en het uiteindelijke afdwingen van deze deontologische regels en plichten. Het afdwingen van de naleving van deze verplichtingen is immers gekoppeld aan het ultieme wapen om de deontologie van ambtenaren af te dwingen, met name de tucht. Tucht vormt daarbij dus slechts het sluitstuk van de controle.

De bedoeling van deze bijdrage is dan ook om een overzicht te geven van de opkomst van de deontologische code in het Belgisch openbaar ambt. Hierbij zal vooreerst worden aangestipt hoe de gedachte dat er regelgeving nodig was die het opstellen van een deontologische code verplichtte aan invloed heeft gewonnen. Daarna worden de hoofdlijnen van de meeste deontologische codes kort behandeld en zal, aan de hand van (tuchtrechtelijke) rechtspraak, betracht worden om een duidelijke indicatie te geven van de afbakening van de rechten en de plichten van de ambtenaren. Tenslotte ligt de focus van deze bijdrage op de ambtenaren in de strikte zin van het woord, hetgeen dus inhoudt de statutaire personeelsleden. De contractuele personeelsleden kennen evenzeer deze deontologische rechten en verplichtingen, maar zij kennen een andere regeling inzake de afdwinging, die beheerst wordt door de traditionele arbeidsrechtelijke regels.

2. Achtergrond: de evolutie sinds het Northcote Trevelyan report tot de groeiende invloed van het New Public Management

Het startschot voor de typische ambtelijke neutraliteit werd gegeven in 1853 met het *Northcote Trevelyan report* in het Verenigd Koninkrijk^{1*}. Dit rapport bracht

* De noten kunnen geraadpleegd worden op p. 108 e.v.

voor het eerst expliciet tot uiting dat ambtenaren van een grote ethiek moesten getuigen om hun ambt goed te kunnen waarnemen. Hierbij dient te worden aangestipt dat het ethische gedrag van ambtenaren gekoppeld werd aan hun wijze van aanwerving (die diende te gebeuren op basis van een objectief examen) en aan de ontwikkeling van hun loopbaan. Tijdens hun loopbaan diende ambtenaren zo te worden opgeleid dat ze niet enkel genoten van een vast dienstverband maar tevens dat ze ook blijvend doordrongen werden van de noodzaak om ethisch correct te handelen². De nadruk lag op een politiek neutraal openbaar ambt dat loyaal advies diende te verlenen aan de politieke gezagsdragers, wie die ook mochten zijn³.

Slechts een deel van het Northcote Trevelyan report werd daadwerkelijk ingevoerd. De ethische regels inzake loyaliteit, eerlijkheid, betrouwbaarheid waren hierbij cruciaal maar werden niet specifiek in een regelgevend document gegoten⁴. Tijdens het interbellum groeide het aantal ambtenaren zeer sterk. De rol van de staat breidde zeer sterk uit omdat er een echte welvaartstaat werd georganiseerd. Het takenpakket van de ambtenaren werd veel diverser en ook het aantal ambtenaren nam sterk toe⁵. Niettemin bleven de specifieke vereisten inzake deontologie voor de ambtenaren bestaan.

Vanaf de *Thatcher years* (1979-1991) ontwikkelde zich in de Angelsaksische landen een groeiende tendens om op een andere wijze de tewerkstelling in de publieke sector vorm te geven. De private sector vormde het voorbeeld voor de tewerkstelling in de publieke sector⁶. Niettemin mocht er geen afbreuk worden gedaan aan de typische objectiviteit die vereist wordt van de *civil servants*. Dit bleek expliciet uit het rapport *Continuity and Change* dat in 1994 onder de auspiciën van de toenmalige regering Major (de opvolger van Margaret Thatcher die haar politiek verderzette) waarin werd aangestipt dat de eerlijkheid, loyaliteit en integriteit de basiswaarden in de Britse Civil Service zijn en dienden te blijven⁷.

De onkreukbaarheid van de Britse ambtenaren kwam in dezelfde periode echter onder vuur te liggen naar aanleiding van een zaak waarbij de Britse regering wapens had geleverd aan Irak tijdens het Saddam Hoessein regime met medewerking van de Britse Civil Service⁸. Als reactie daarop werd er een verduidelijking van die vereisten inzake objectiviteit en onkreukbaarheid naar voren geschoven. Er werd in een nieuw rapport *Taking forward Continuity and Change* in 1995 voorgesteld om een *Code of Conduct* op te stellen waaraan de Britse ambtenaren zich dienden te houden⁹. De inhoud van het de begrippen objectiviteit en onkreukbaarheid zouden in zulke deontologische code worden neergeschreven. De eerste Britse *Code of Conduct* werd opgesteld in 1995 en trad in werking op 1 januari 1996. De code veruiterlijkte de tevoren bestaande ongeschreven regels. De verplichtingen inzake loyaliteit, integriteit en eerlijkheid werden in regelgeving neergeschreven ook al was de juridische waarde van de Code of Conduct niet zo duidelijk. Het bleef in eerste instantie een *soft law* gedragscode. Niettemin dient deze deontologische code uiteraard te worden geanalyseerd in het licht van de

bepaalde juridische regelgeving voor de Civil Service in het Verenigd Koninkrijk. Op dat ogenblik bestond nauwelijks geschreven regelgeving voor de ambtenaren. Er was op dat ogenblik geen Constitutional Reform and Government Act (die zou pas in 2010 gestalte krijgen).

De invloed van de gedachten van het New Public Management hebben via verscheidene internationale organen *soft law* verplichtingen naar voren geschoven om een deontologische code te ontwikkelen. De gedachten van de regering Margaret Thatcher dat de organisatie en het management geënt dienden te worden op de private sector terwijl de eigenheden van de integriteit van de ambtenaren opgevoerd werden, worden via het New Public Management immers veld. Het zogenaamde PUMA-programma van de OESO dat Public Management promootte beschouwde de nieuwe, meer op privaatrechtelijke leest geschoeide, managementtechnieken in de publieke sector in combinatie met een opleving van de deontologische rechten en plichten van ambtenaren als een noodzakelijke nieuwe wind.

De OESO-aanbeveling van 23 april 1998 over ethisch gedrag in de publieke sector omvatte dan ook de wijze waarop de lidstaten van de OESO de deontologische plichten niet enkel vorm dienen te geven maar vooral ook hoe de deontologische rechten en plichten verwerkt dienen te worden in juridische regelgeving. De ambtenaren dienen immers specifieke ethische richtlijnen te krijgen en bovendien dienen zij hun rechten en plichten in geval van potentiële inbreuken te kennen. De OESO ondersteunde hiermee dus de ontwikkeling van New Public Management, dat zijn oorsprong kende in de Angelsaksische landen. Niettemin zorgde deze ingreep er (mee) voor dat de deontologische code zich ook in de continentale landen, zoals België, ontwikkelde.

3. De invoering van de deontologische code in België

De OESO-aanbeveling werd uitgevaardigd net vóór de Copernicushervorming (1999-2003) in het federaal openbaar ambt. Dit heeft geleid tot het koninklijk besluit van 15 mei 2001 waarbij de Federale Overheidsdienst voor Begroting en Beheerscontrole overeenkomstig artikel 2, § 3 van dit KB de bevoegdheid krijgt toegewezen over de preventieve integriteitsbewaking. De verdere uitbouw van het integriteitsbeleid en de preventieve integriteitsbewaking zorgde uiteindelijk voor de oprichting van het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie op 1 juli 2006. De oprichting van deze instantie leidde tot de omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt waarin een echte deontologische code werd opgesteld¹⁰. In die deontologische code wordt heel veel aandacht besteed aan een aantal basisbegrippen, zoals respect, onpartijdigheid, beroepsnast en loyaliteit. Die worden verduidelijkt.

De ambtenaren van het Vlaams Gewest beschikken evenzeer over een deontologische code. De basis hiervoor zit vervat in artikel II, 7 van het Vlaams Personeelsstatuut. Deze bepaling legt de Vlaamse overheid op om een deontologische code

op te stellen. De eigenlijke deontologische code heeft de vorm van een omzendbrief van de Vlaamse Regering. De omzendbrief BZ 2011/6 van 6 juli 2011 betreffende de deontologische code voor ambtenaren bij de Vlaamse Gemeenschap vervangt de eerdere omzendbrief uit 2006 en focust op zes basiselementen voor de ethiek van ambtenaren. Die zes basiselementen zijn: loyaliteit en samenwerken; betrouwbaarheid; correct en consequent handelen; klantgerichtheid; objectiviteit; zorgvuldig beheer van middelen en spreekrecht en spreekplicht¹¹.

Ook voor de lokale besturen in het Vlaams Gewest is er bepaald dat zij een deontologische code dienen op te stellen. Dit is vastgelegd in artikel 112 van het Gemeentedecreet, waarbij het meest opvallende eigenlijk is dat er een hele afdeling in het Gemeentedecreet gewijd is aan de deontologie van de ambtenaren¹².

De grote invloed van het New Public Management heeft dus geleid tot de introductie van werkelijke regels inzake de deontologie van ambtenaren¹³. Het omzetten van rechten en de plichten naar regels die in een deontologische code zijn neergeschreven leidt er onvermijdelijk toe dat de plaats van de deontologie van de ambtenaren juridisch ook gewichtiger is geworden.

Niettemin blijft de regelgeving neergeschreven in omzendingbrieven en codes van de lokale besturen. De juridische waarde van deze omzendingbrieven is al lang een juridische twistappel¹⁴. In elk geval is het zo dat de waarde van die documenten voornamelijk “intern” ligt. Dat betekent dat de betrokken overheidsdiensten gebonden zijn door de regels die ze intern verspreiden. Niettemin worden deontologische codes ook extern bekendgemaakt zodat de betrokken ambtenaren ook weten waaraan ze zich dienen te houden. In zoverre ze volgens de geijkte procedures tot stand zijn gekomen (dit wil bijvoorbeeld zeggen met inachtneming van bijvoorbeeld de procedures inzake het collectief overleg in de publieke sector) aanvaardt de Raad van State de bindende werking van een omzendbrief of, om het in de woorden van de Raad van State zelf uit te drukken, wordt de verordenende kracht van de omzendbrief erkend¹⁵.


4. De deontologische code in de rechtspraak van de Raad van State

Zoals hierboven reeds werd aangestipt, is de deontologische code echter niet absoluut noodzakelijk om inbreuken op de rechten en de plichten van ambtenaren te erkennen. De tuchtprocedure zelf wordt immers gehanteerd om inbreuken op de rechten en de plichten te sanctioneren. De deontologische code heeft hierbij vooral de taak om de grenzen van de rechten en de inhoud van de plichten te verduidelijken.

Dit blijkt ook uit de rechtspraak van de Raad van State. De Raad van State maakt steeds frequenter melding van de overtreding van de deontologische code, maar meestal wordt de overtreding van zulke deontologische code wel beoordeeld in samenhang met een algemene tuchtrechtelijke inbreuk. Een goed voorbeeld is het arrest *Peeters* waarbij de verzoeker veroordeeld was wegens een misdrijf tijdens

de dienst en dat hij daarvoor ook tuchtrechtelijk wordt gestraft. De betrokken ambtenaar had een vennootschap waarvan hij zelf de achterman was bepaalde overheidsopdrachten toebedeeld. De Vlaamse Gemeenschap vond dit tezelfdertijd een tuchtrechtelijk vergrijp en een overtreding van de deontologische code¹⁶. Een soortgelijke zaak is die waarbij een korpschef van de lokale politie valse verklaringen aflegde en valsheid in geschrifte pleegde over de omstandigheden waarin een verkeersongeval zich had afgespeeld. Ook hier worden inbreuken op de deontologische code in het algemeen opgesomd, maar vormt de hoofdzaak de strafrechtelijke misdrijven die de betrokken korpschef heeft gepleegd¹⁷.

Dezelfde redenering geldt ook in een aantal zaken waarbij rechtstreekse inbreuken op de deontologische code zijn vast te stellen. Het arrest *Goovaerts* is hierbij een duidelijk voorbeeld. In dit arrest overtrad de heer Goovaerts de deontologische code van de Vlaamse Gemeenschap wegens seksuele intimidatie en wegens het surfen naar pornografische websites. Het hoeft geen betoog dat dit *an sich* ook opnieuw een tuchtvergrijp vormt hetgeen duidelijk aangeeft dat er een zeer dunne grens bestaat tussen tucht en deontologie. Telkens opnieuw vormen de inbreuken op de deontologische code ook tuchtrechtelijke inbreuken. Op zich zou de inbreuk op de rechten en plichten, zoals ze zijn opgenomen in het administratief statuut volstaan, maar de deontologische code verduidelijkt de inhoud van deze rechten en verplichtingen. Precies om die reden vormt de deontologische code een interessant instrument.

Alle arresten geven wel een belangrijke evolutie aan waarbij de rol van de deontologische code groeit naar een document dat een welbepaalde juridische waarde heeft. De toegevoegde juridische waarde is echter beperkt tot het verduidelijken van een aantal statutaire plichten van de ambtenaar in kwestie. Om die reden vormen de deontologische  les juridisch, zowel op federaal als op Vlaams niveau, maar omzendingen, die intern duidelijkheid verschaffen over hoe welbepaalde regels dienen te worden geïnterpreteerd en toegepast.

5. Overzicht van de regels die een rol spelen bij de deontologische code

Op basis van de traditionele indeling van de deontologische verplichtingen, kan een kort overzicht betracht worden van de inperkingen van deze rechten en plichten. De indeling is gebeurd aan de hand van de zes basisverplichtingen die de Vlaamse deontologische code erkent.

5.1. *De grenzen van de loyaliteit van de ambtenaren*

Elke ambtenaar dient zijn functie loyaal uit te oefenen. Wat onder loyaliteit verstaan dient te worden, wordt in de deontologische codes verduidelijkt. Dit omvat, kort samengevat, trouw aan de instructies van hogerhand met respect voor de wettelijke en reglementaire verplichtingen. Tevens dienen beslissingen correct te

worden uitgevoerd en dient respect te worden opgebracht voor collega's. Deze inhoudsverklaring mag dan geen groot verschil maken ten aanzien van wat traditioneel verstaan wordt onder het begrip "loyaliteit", het kan wel een versterkend argument vormen in de afweging van een eventuele overtreding van de deontologische verplichting inzake loyaliteit. In één zaak oordeelde de Vlaamse overheid bijvoorbeeld dat een welbepaalde ambtenaar zich deloyaal had gedragen door haar eigen standpunt tijdens vergaderingen te benadrukken en door zich kritisch uit te laten over de beslissingen van de Vlaamse regering. Dit gedrag werd aan de kaak gesteld, maar nadien bleek er geen verbetering merkbaar. Uiteindelijk leidde dit tot de afzetting van de betrokken ambtenaar. Hierbij werd verscheidene keren aangestipt dat de ambtenaar de deontologische code met voeten had getreden en dat een passende tuchtmaatregel daarom noodzakelijk was. De Raad van State oordeelde uiteindelijk dat de afzetting niet disproportioneel was gezien het manifeste gebrek aan loyaliteit dat de betrokken ambtenaar ten toon had gespreid¹⁸. De Raad van State oordeelde evenzeer dat het bestraffen van een deloyale ambtenaar die verscheidene brieven naar hogergeplaatste ambtenaren om hen onnodig op een aantal (onduidelijke) risico's te wijzen, gepast kon zijn. De betrokken ambtenaar had evenzeer brieven gestuurd naar het college van burgemeester en schepenen waarin hij een aantal duidelijke verwijten formuleerde over het gebrek aan verantwoordelijkheidszin dat de politici naar zijn mening ten toon spreidden. De betrokkene werd vijf dagen geschorst voor deze handelswijze en werd daarvoor bestraft met een schorsing van vijf dagen¹⁹.

Weliswaar kan een ambtenaar niet gevraagd worden om een kennelijk onwettig bevel uit te voeren²⁰.

Hieruit blijkt dat de omschrijving van het begrip "loyaliteit" in de deontologische codes relatief adequaat is als zij stelt dat de beslissingen correct uitgevoerd dienen te worden. Verscheidene ernstige inbreuken op die regel kunnen aanleiding geven tot ontslag, weze het dat daarvoor schijnbaar een vertrouwensbreuk ontstaan dient te zijn, zoals uit de rechtspraak hierboven blijkt.

5.2. Betrouwbaarheid en respect voor de waardigheid van het ambt

Het privéleven van de ambtenaar is, in beginsel, onontgonnen terrein voor de overheid. De overheid sanctioneert normaliter geen handelingen die in het privéleven zijn gesteld. Toch kunnen bepaalde feiten uit het privéleven wel degelijk worden als zij de waardigheid van het ambt in het gedrang brengen.

De Vlaamse overheid verwacht van haar ambtenaren een hoffelijke en efficiënte dienstverlening ten aanzien van de burgers.

Het ontvangen van giften is uiteraard niet toegelaten.

5.3. *Klantgerichtheid van de ambtenaar*

Een volgend aspect betreft de klantgerichtheid van de ambtenaar. In de meeste deontologische codes wordt de klantgerichtheid naar voren geschoven als een belangrijk element om tot een goede dienstverlening te komen. Bij deze tekortkoming is het opnieuw opvallend dat zij meestal wordt ingeroepen in het kader van een ruim pakket aan misdrijvingen. In het arrest *Bolsens* van de Raad van State misdroeg een redder in een zwembad zich door een kind dat mindervalide was extra lengten te laten zwemmen en hem daarbij uit te lachen. De gemeente omschreef zijn houding als niet-klantvriendelijk en bovendien in strijd met de plichten van een ambtenaar²¹. De Raad van State aanvaardde evenmin dat een politieambtenaar niet klantvriendelijk handelde ten aanzien van een dame die een noodoproep deed omwille van de drukte op de dienst.

De Vlaamse overheid verwacht een hoffelijke en efficiënte dienstverlening ten aanzien van de burgers van haar ambtenaren. Uiteraard is de rol van klantgerichtheid zeer dubbel omdat een weinig constructieve houding ten aanzien van klanten niet noodzakelijk aanleiding hoeft te geven tot een tuchtsanctie. Daarvoor dient de ambtelijke waardigheid in het gedrang te worden gebracht. Onvoldoende klantgericht zijn, zal veeleer aanleiding geven tot problemen in het licht van de evaluatie waarbij verbeteringen vooropgesteld zullen worden om de betrokken ambtenaar klantgerichter te maken²².

Die klantgerichtheid mag uiteraard ook niet te ver doorslaan waarbij discriminerend wordt opgetreden. Ook hier zal het ontvangen van giften niet worden toegelaten. Een ambtenaar die giften ontvangt van een derde om hem voordelen te verstekken begaat uiteraard een misdrijf, maar kan hiervoor ook tuchtrechtelijk worden bestraft zelfs indien de strafvordering intussen is verjaard²³. Elke ambtenaar dient steeds correct en consequent te handelen.

5.4. *Objectiviteit en neutraliteit*

De ambtenaar dient zich steeds te onthouden van het nemen van belangen in bedrijven die hij in een administratieve procedure dient te beoordelen. Dit schaadt de objectiviteit van de ambtenaar in kwestie uiteraard. Die objectiviteit mag uiteraard ook niet te ver doorslaan zodat niet discriminerend wordt opgetreden. Ook hier zal het ontvangen van giften niet worden toegelaten.

Deze neutraliteit kan het meest ter discussie te staan op het ogenblik dat er een debat werd gevoerd over het dragen van religieuze symbolen door ambtenaren. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de lidstaten veel vrijheid gelaten om zelf invulling te geven aan de wijze waarop zij beperkingen wensen aan te brengen in de godsdienstvrijheid van hun ambtenaren om op die wijze de neutraliteit van de ambtenaren te garanderen. Op die wijze aanvaardde het EHRM recent nog dat een ambtenaar die weigert om samenlevingsovereenkom-

sten van mensen van hetzelfde geslacht te registreren gesanctioneerd kan worden omdat zij hiermee de neutraliteit van haar ambt in het gedrang brengt²⁴.

De Raad van State oordeelde op een gelijkaardige wijze in verscheidene arresten over het dragen van een hoofddoek in overheidsscholen. Oorspronkelijk oordeelde de Raad van State dat zulk een reglement, dat een specifieke invulling inhield van het begrip neutraliteit, enkel door de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs kon worden opgesteld en niet door een individuele school alleen²⁵. In een daaropvolgende zaak oordeelde de Raad van State dat de Franse Gemeenschap inderdaad kan opleggen dat bepaalde religieuze symbolen omwille van de neutraliteit van het openbaar ambt niet gedragen mogen worden²⁶. Deze tweede zaak werd pas beoordeeld op een ogenblik dat reeds een prejudiciële vraag was gesteld aan het Grondwettelijk Hof of de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, conform de Grondwet, inderdaad zelf wel over de vereiste bevoegdheid beschikte om een verbod op het dragen van religieuze tekens uit te vaardigen²⁷. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat het toebedelen door de decreetgever aan de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs geen schending uitmaakte van artikel 10 van de Grondwet²⁸.

Dit heeft ertoe geleid dat de Raad van State sindsdien expliciet aanneemt en dient aan te nemen dat de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs over de bevoegdheid beschikt om de neutraliteit van de staat op zulke wijze in te vullen dat de overheid een verbod op het dragen van religieuze tekens uitvaardigt²⁹.

Deze rechtspraak heeft vermoedelijk ook een invloed op het debat over het uitvaardigen van verboden op gemeentelijk niveau om hoofddoeken te dragen.

5.5. Zorgvuldig beheer van middelen

Het zorgvuldig beheer van middelen staat te lezen in nagenoeg elke deontologische code. Het omvat vooral de zuinigheid in verband met het omspringen van middelen en het gebruik van materiaal dat ter beschikking wordt gesteld.

De voorbeelden van inbreuken hiervan zijn legio. Een schooldirecteur kan tijdens zijn loopbaan geen verduistering van schoolgelden plegen. Dat neemt echter niet weg dat indien de betrokkene intussen bevorderd is tot inspecteur hij aan het einde van zijn proeftijd als inspecteur enkel ontslagen kan worden voor die feiten als er uitdrukkelijk aangestipt wordt dat dit de redenen zijn. Het einde van de proeftijd *an sich* volstaat dus niet als motivering³⁰.

5.6. Spreekrecht en spreekplicht van ambtenaren

Een laatste belangrijk aspect betreft de spreekplicht dan wel het spreekrecht van ambtenaren. Het hoeft geen betoog dat ambtenaren een recht op vrije meningsuiting hebben. Dit wordt zowel gegarandeerd door artikel 19 van de Grondwet als door artikel 10 EVRM. Het is voor het eerst ook expliciet aangestipt door het

EHRM in het arrest *Vogt* waarin het EHRM oordeelde dat een ambtenaar het recht heeft om als privépersoon zijn mening te uiten. Dit neemt niet weg dat een zekere loyaliteit, terughoudend en discretie bij de uitoefening van dit grondrecht kan verlangd worden van de ambtenaar. Dit grondrecht kan worden ingeperkt in zoverre deze inperking wordt opgenomen in de regelgeving, het een legitiem doel beoogt en de maatregel proportioneel is en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij de zaak *Vogt* lag het probleem hem voor het EHRM in het disproportioneel karakter van de sanctie. De leerkracht Frans die bepaalde communistische sympathieën uitte in West-Duitsland mocht zeker worden bestraft maar een afzetting voor die leerkracht is disproportioneel omdat ze haar job steeds goed heeft uitgeoefend en de leerlingen niet heeft beïnvloed met haar overtuiging³¹.

In de Belgische rechtspraak heerst een soortgelijke afbakening waarbij de ambtenaar wel degelijk over het grondrecht van vrije meningsuiting beschikt en dat een inperking van dit spreekrecht kan, onder dezelfde omstandigheden als het EHRM heeft bepaald. Tot dit oordeel kwam de Raad van State in het arrest in de procedure in vernietiging in de zaak *Peersmans*. De Raad van State velde hier een soortgelijk oordeel als het EHRM in de zaak *Vogt*. De sanctie “afzetting” werd disproportioneel geacht voor een postbode die in een kranteninterview zijn oversten zwaar op de korrel had genomen. Niettemin had een andere sanctie wel gekund die proportioneel was met de inbreuk³². Opvallend is ook de evolutie van de rechtspraak. In dezelfde zaak, maar dan tijdens de schorsingsprocedure had de Raad van State geoordeeld dat geen enkel middel ernstig kon worden bevonden. Dit geeft aan dat de beoordeling van een inbreuk van de deontologische code zeer nauw verband houdt met de maatschappelijke context waarin die dient plaats te vinden. Op dat ogenblik lag de Post immers sterk onder vuur. Schijnbaar aanvaardde de Raad van State op dat ogenblik makkelijker dat de Post zich verdedigde door de betrokkene de tuchtstraf “afzetting” op te leggen³³. Dat had het EHRM ook al aangestipt in het arrest *Vogt* waarbij de eigenheid van de situatie in West-Duitsland in de jaren tachtig in ogenschouw diende te worden genomen.

Het EHRM stipte dus aan dat de concrete omstandigheden in elke lidstaat van de Raad van Europa telkens opnieuw dienen te worden geanalyseerd. Het arrest *Guya* vormt hiervan een perfect voorbeeld. De heer Guya had een aantal wantoestanden bij het Moldavische parket openbaar gemaakt, nadat hij ze eerst intern had aangeklaagd. Hij werd hiervoor ontslagen. Het EHRM achtte de maatregel niet gepast omdat de betrokken ambtenaar betracht had om de prille democratie in Moldavië te versterken³⁴.

De situatie van Moldavië verschilt sterk van de situatie in België. Dit is echter niet het geval voor de situatie van de Britse ambtenaren. Toch aanvaardt het EHRM dat Britse ambtenaren, omwille van de specifieke eisen in loyaliteit, niet mogen opkomen bij lokale verkiezingen. Deze inperking van de vrijheid van meningsuiting hangt samen met objectiviteit die wordt geëist van de ambtenaren van de

Britse Civil Service en die traditioneel zo hoog in het vaandel wordt gedragen³⁵. Niettemin blijft het opvallend dat op dit gebied een belangrijk onderscheid bestaat tussen het land dat steevast als inspiratiebron naar voren wordt geschoven voor de deontologische code en de Belgische situatie zelf. In België aanvaardde de Raad van State bijvoorbeeld niet dat een gemeenteraad een ambtenaar weigerde om verlof op te nemen omdat hij zich kandidaat had gesteld bij de gemeenteraadsverkiezingen. De Raad van State was van oordeel dat minder ingrijpende maatregelen de neutraliteit van het gemeentelijk openbaar ambt konden vrijwaren³⁶. Dit geldt trouwens onverminderd ook voor andere landen als Nederland waar het opkomen voor lokale verkiezingen evenmin aanleiding geeft tot deontologische vraagstukken. Dit staat in contrast met landen waar de democratie nog niet dezelfde graad van ontwikkeling heeft gekend, zoals Hongarije, waar het EHRM voor politieambtenaren wel een duidelijk verbod aanvaardde³⁷.

In België wordt er in beginsel geen rem gezet op het recht van ambtenaren om actief deel te nemen aan gemeenteraadsverkiezingen. Zij kunnen die rechten ten volle uitoefenen. Toch rijst ook hier de vraag naar de gevolgen eens de ambtenaar die taak uitoefent. Wat gebeurt er indien een ambtenaar als (locaal) politicus de Minister bekritiseert die hij hoort te dienen tijdens de werkuren? Misschien is hier geen probleem omdat de loyaliteit van de ambtenaar niet noodzakelijk in het gedrang komt. De wijze van formulering of de wijze waarop de betrokken ambtenaar aan bepaalde informatie is gekomen om zijn kritiek te kunnen uiten, kunnen niettemin een aantal vragen oproepen. Op dit ogenblik is er nog geen geval bekend waarin zulk een belangenconflict inzake spreekrecht en discretie zich heeft voorgedaan, maar het hoeft geen betoog dat het hebben van een dubbele pet enkel goed kan lopen in geval de ambtenaar zijn deontologische plichten nauwgezet volhoudt. Traditioneel wordt immers aangestipt dat de ambtenaar een spreekrecht heeft binnen het bestuur. Hij mag zijn mening intern geven maar dient nadien de beslissing loyaal uit te voeren. Een ambtenaar die nalatigheden merkt, dient daarvan zijn hiërarchisch overste in te lichten en voor de federale ambtenaren geldt intussen dat zij, via een procedure die is uitgetekend bij wet van 15 september 2013, hiervan melding dienen te maken bij een Centraal Meldpunt³⁸. Niettemin heeft een ambtenaar ten aanzien van derden spreekrecht over de feiten die hij kent vanuit zijn ambt tenzij er een geheimhoudingsplicht telt. Bovendien speelt hier ook de loyaliteit een rol zodat de ambtenaar niet vrij kritiek mag uiten³⁹. Dit kan een moeilijke scheidingslijn zijn voor sommige (hogere) ambtenaren die in een gemeenteraad zetelen.

Uiteraard dient in elk geval nauwgezet afgewogen te worden en moet geval per geval worden nagegaan of er voldoende bewijsmateriaal kan worden aangeleverd voor een eventuele sanctionering van een ambtenaar. Een verzoeker voor de Raad van State kan het vermoeden van partijdigheid of integriteitsschending niet aantonen door louter te beweren dat dit zou kunnen bestaan. Hiervoor kan naar analogie worden verwezen naar het recente arrest *NV Hodecam* waarin de Raad van State oordeelt dat het loutere feit dat een partijfunctionaris zetelt als voorzitter

van de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening niet volstaat om te besluiten dat er partijdigheid in hoofde van de betrokken voorzitter van de Gemeentelijke Commissie zou bestaan⁴⁰.

6. Het proces van het opstellen van een deontologische code

Een aspect dat in het Belgisch recht onderbelicht blijft, is de wijze waarop de deontologische code tot stand komt. In het Verenigd Koninkrijk dient de *Code of Conduct* om alle ambtenaren samen te laten bepalen welke de deontologische basiswaarden van de Civil Service zijn. De laatste *Code of Conduct* in het VK is opgesteld in 2010 nadat alle geledingen van het ambtenarenkorps betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van deze nieuwe code. Op die wijze wordt de deontologische code breed gedragen. Dit leidt er ook toe dat eventuele schendingen van de deontologische code vermeden worden doordat de ambtenaren zelf hun deontologische code zeer goed kennen omdat ze betrokken zijn geweest bij de opstelling ervan.

In België wordt de deontologische code nog steeds opgesteld via een *topdown* benadering, waarbij de betrokkenheid van de individuele ambtenaren zeer beperkt blijft. Er wordt ook heel weinig getraind op zogenaamde integriteitsdilemma's, zoals dat in Nederland wel gebeurt⁴¹. Nochtans blijkt het aantal zaken dat de Britse Civil Service Commission heeft dienen te behandelen sinds de inwerkingtreding van de meest recente *Code of Conduct* zeer beperkt is. In het laatste jaarrapport (2012-13) was er sprake van vier meldingen bij de *Civil Service Commission*. Het uiterst lage cijfer heeft twee mogelijke (en bij elkaar passende) redenen: ten eerste wordt er intern zeer veel opgelost (omdat de Code of Conduct zeer goed gekend is) en ten tweede zouden er misschien wel eens minder inbreuken kunnen zijn⁴².

7. Conclusie

Deontologie en integriteit in het openbaar ambt zijn uiteraard geen nieuwe begrippen. Niettemin heeft het op schrift stellen van de regels inzake deontologie en integriteit sterk te maken met de ontwikkeling van de theorieën inzake New Public Management in de loop van de jaren negentig. De Angelsaksische landen (waaronder het Verenigd Koninkrijk) benaderen deontologie en integriteit echter anders. Een praktisch en een juridisch verschil dienen hierbij te worden aangegeven.

Het praktische verschil betreft de invalshoek waarvan vertrokken wordt om een deontologische code op te stellen. Onze deontologische codes worden echter nog steeds benaderd als typische vormen van traditionele regelgeving die via een omzendbrief *top down* worden opgelegd aan de ambtenaren. Het Verenigd Koninkrijk stelt deontologische codes op via een samenwerking tussen de ambtenaren. Zij worden geraadpleegd en op basis van hun bevindingen en moeilijkhe-

den wordt de code uitgewerkt. Dit zou voor een groter begrip en grotere naleving van de deontologische code moeten zorgen. Uiteraard is dat niet alleen zaligmakend maar misschien is dit wel de overweging waard als er wordt vastgesteld dat het aantal meldingen van inbreuken bij de *Civil Service Commission* minimaal zijn.

Het juridische verschil zit hem in het feit dat de Angelsaksische landen bijzonder weinig *hard law* kenden ten aanzien van hun ambtenaren. In tegenstelling tot onze statuten die tot in detail geregeld zijn, bestonden daar weinig geschreven regels en enkele en aantal grote principes. Die principes werden wat verduidelijkt in de deontologische code. Onze deontologische codes verduidelijken ook principes maar komen bovenop onze uitgebreide regelgeving wat hun positie enigszins aantast. Dit verschil is echter inherent aan beide stelsels zodat er geen onmiddellijke hapklare oplossing voor bestaat.

Noten

- ¹ House of Commons, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, Londen, Eyre and Spottiswoode, 1853, 22 p.
- ² House of Commons, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, Londen, Eyre and Spottiswoode, 1853, 8.
- ³ House of Commons, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, Londen, Eyre and Spottiswoode, 1853, 9.
- ⁴ S. FREDMAN and G. MORRIS, *The State as Employer*, Londen, Mansell, 1989, 14-15.
- ⁵ S. FREDMAN and G. MORRIS, *The State as Employer*, Londen, Mansell, 1989, 15.
- ⁶ S. FREDMAN and G. MORRIS, *The State as Employer*, Londen, Mansell, 1989, 15-16.
- ⁷ Cabinet Office, *The Civil Service: Continuity and Change*.
- ⁸ W. VANDENABEELE en S. HORTON, "The Evolution of the British Public Service Ethos: A Historical Institutional Approach in explaining Change", paper op de conferentie EGPA-ASPA, Leuven, 2-5 juni 2005, 15.
- ⁹ Cabinet Office, *Taking forward Continuity and Change*, 5 te raadplegen op www.official-documents.gov.uk/document/cm27/2748/2748.pdf.
- ¹⁰ BS 27 augustus 2007.
- ¹¹ Zie punt 4 van de omzendbrief 2011/6 van 6 juli 2011 betreffende de deontologische code voor ambtenaren bij de Vlaamse Gemeenschap.
- ¹² Vl.Parl., zitting 2004-05, nr. 347/1, 22-23.
- ¹³ I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Ambtenarenrecht: II. Rechtspositieregeling: 1. Algemene beginselen van het ambtenarentuchtrecht*, Brugge, die Keure, 2011.
- ¹⁴ Lees hierover reeds K. LEUS, *Pseudo-wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1992, 409 p.
- ¹⁵ RvS 13 oktober 2003, *Delsard*, nr. 124.147.
- ¹⁶ RvS 19 oktober 2009, *Peeters*, nr. 197.009.
- ¹⁷ RvS 22 november 2012, *De Wolf*, nr. 221.475.
- ¹⁸ RvS 26 november 2001 (schorsing), *Houdard*, nr. 101.163; RvS 27 juni 2008 (vernietiging), *Houdard*, nr. 184.916.

- ¹⁹ RvS 3 maart 2009, *Betz*, nr. 191.068.
- ²⁰ RvS 28 februari 2008, Gemeente Schaarbeek, nr. 179.913. Zie ook I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Ambtenarenrecht: II. Rechtspositieregeling: 1. Algemene beginselen van het ambtenarentuchtrecht*, Brugge, die Keure, 2011, 159-160.
- ²¹ RvS 11 april 2000, *Bolsens*, nr. 86.780.
- ²² RvS 24 oktober 2011, *Vande Castele*, 215.963.
- ²³ RvS 29 maart 1995, *Claessens*, nr. 53.424.
- ²⁴ Het betrof de zaak van mevrouw Lilian Ladele in de samengevoegde zaken *Eweida e.a. v. VK*, EHRM, *Eweida e.a.*, 15 januari 2013.
- ²⁵ RvS 2 juli 2009, XXX, nr. 195.044.
- ²⁶ RvS 21 december 2010, XXX, nr. 210.000.
- ²⁷ RvS 18 maart 2010, XXX, nr. 202.039.
- ²⁸ GwH 15 maart 2011, arrest 40/2011.
- ²⁹ RvS 23 december 2011, XXX, r. 217.021; RvS 23 maart 2013, XXX, nr. 223.042.
- ³⁰ RvS 13 september 2010, *Maenhoudt*, nr. 207.322.
- ³¹ EHRM 26 september 1995, *Vogt v. West-Duitsland*.
- ³² RvS 12 maart 2007, *Peersmans*, nr. 168.187.
- ³³ RvS 17 juni 2002, *Peersmans*, nr. 107.874.
- ³⁴ EHRM 12 februari 2008, *Guya v. Moldavië*.
- ³⁵ EHRM 2 september 1998, *Abmed e.a. v. Verenigd Koninkrijk*.
- ³⁶ RvS 30 november 2005, *Harmegnies*, nr. 152.039. Zie ook I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Ambtenarenrecht: II. Rechtspositieregeling: 1. Algemene beginselen van het ambtenarentuchtrecht*, Brugge, die Keure, 2011, 186-187.
- ³⁷ EHRM 20 mei 1999, *Rekvenyi v. Hongarije*.
- ³⁸ Wet betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden, BS 4 oktober 2013.
- ³⁹ I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Ambtenarenrecht: II. Rechtspositieregeling: 1. Algemene beginselen van het ambtenarentuchtrecht*, Brugge, die Keure, 2011, 185.
- ⁴⁰ RvS 2 oktober 2013, *NV Hodecam*, nr. 224.939.
- ⁴¹ H. VAN DEN HEUVEL en L. HUBERTS, "Bestuurlijke integriteit vandaag" in A. HOEKSTRA, E. KARSSING en M. ZWEEGERS (eds.), *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag, CAOP, 2010, 36-37.
- ⁴² Annual report Civil Service Commission 1 April 2012-31 March 2013 te raadplegen op www.civilservicecommission.independent.gov.uk.