

Juridische status van een ethische code: waar plaats je zo'n code in de hiërarchie van de continentale normen?

Alexander de Becker

Een code voor Nederlandse ambtenaren vormt het voorwerp van heel wat debat. Het wetsvoorstel tot normalisering van de ambtelijke status heeft sterk de nadruk gelegd op de ethische aspecten voor ambtenaren. Dit artikel schetst de historische achtergrond van de ambtelijke ethiek in het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland, Frankrijk en Nederland en de ontwikkeling van de ethische codes in die landen. Het meest heikele thema is de juridische waarde (of status) van zo'n code. Buiten het Verenigd Koninkrijk is die zeer beperkt. Bij een normalisering valt het aan te raden zulke code toch als een bindend juridisch instrument te hanteren. Het ethisch bijzondere van de rechtspositie van het overheidspersoneel komt zo juridisch beter tot zijn recht.

Inleiding

Het recent in de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel inzake normalisering bevat specifieke bepalingen omtrent de ambtelijke deontologie. De initiatiefnemers stippen aan dat ethiek een bijzonder element is in de arbeidsverhouding van de ambtenaar. De vraag rijst wat integriteitsbepalingen precies inhouden en waar ze vandaan komen. Dit houdt verband met de vraag naar de rol en de juridische status van een deontologische code. Deze wordt hier besproken.

Daarvoor zal eerst heel kort de ontstaansgeschiedenis van de bijzondere integriteitseisen aan ambtenaren worden behandeld, waarna de inhoud en juridische waarde worden belicht. Kern zijn de verschillende evoluties in het Verenigd Koninkrijk en in sommige continentale landen met betrekking tot de ambtelijke rechten en plichten. Het naast elkaar zetten van codes kan immers pas goed begrepen worden als er minstens een zeer algemeen begrip van de achtergrond in elk van de onderzochte landen is.

Rechtshistorisch overzicht

In het Verenigd Koninkrijk bestond het debat over de bijzondere ambtelijke status niet of minstens niet in dezelfde mate zoals in de continentale landen (De Becker, 2011, p. 951). Het Verenigd Koninkrijk kende een geschiedenis waarin het vakmanschap van ambtenaren centraal stond. Historisch waren de ambtenaren daar de dienaren van de Kroon. Zij werden door de Kroon aangesteld en zij konden afhankelijk van de wens van de monarch ook worden ontslagen. Deze eiste loyaliteit, eerlijkheid en gehoorzaamheid, maar stelde daar juridisch geen verplichting tot vast dienstverband tegenover. Niettemin blijkt al uit de

bewoordingen van het Northcote-Trevelyan rapport in 1853 van het Britse Parlement dat de Britse civil servants in de realiteit nauwelijks ontslagen werden (Northcote-Trevelyan report, 1853, p. 4). Dit was volgens het rapport ook logisch, omdat de ambtenaren over de vrijheid dienden te beschikken adviezen te geven die ingingen tegen de wens van de regering of van de monarch (Northcote Trevelyan report, 1853, pp. 4-5). In die zin was bescherming tegen politieke willekeur cruciaal.

Ditzelfde rapport stelde ook voor om de bijzondere vereisten voor de ambtenaren vast te leggen in een specifieke wet. Deze omvatten dat een ambtenaar steeds een onpartijdig advies moet kunnen verlenen aan de politieke gezagsdragers zonder te hoeven vrezen voor zijn aanstelling. In die zin ontwikkelde het Britse stelsel zich enigszins zoals de meeste continentale stelsels, ook al worden vooral de verschillen benadrukt (Dicey, 1885, pp. 337-340; voor een kritische analyse zie Freedland & Auby, 2003; zie ook Van der Meer & Dijkstra, 2011, pp. 269-285).

In Duitsland verliep de evolutie enigszins anders. De eerste ontwikkeling van een ambtelijke status ontstond in het Pruisische Allgemeine Landesrecht in 1794, waarbij de ambtenaar een vast dienstverband verkrijgt maar in ruil voor dat vast dienstverband loyaal, trouw en gehoorzaam dient te zijn. Dit is een nieuw evenwicht dat de absolute vrijheid van de monarch ten aanzien van de ambtenaar aan banden legt. Niettemin is het duidelijk dat de monarch nog steeds een belangrijke machtspositie behoudt ten aanzien van de betrokken ambtenaar, omdat hij hem aanstelt en enkel kan ontslaan in een aantal in de reglementering opgelegde gevallen (De Becker, 2007, p. 102). Weliswaar is dit toch de eerste stap naar de rechtsstaatgedachte omdat de Verlichte Pruisische Koning Friedrich Wilhelm II deze band uittekende met de Pruisische staat, hoewel het in realiteit nog een formele band met de monarch zelf was. Dit betekent dat de bijzondere vereisten die een ambtenaar worden opgelegd als tegenprestatie, golden voor het feit dat hij een vast dienstverband genoot ten aanzien van de persoon van de monarch. Pas bij de verdere ontwikkeling van de rechtsstaatgedachte evolueert de gedachte dat de ambtenaren trouw dienen te zijn aan de monarch naar de gedachte dat ze trouw dienen te zijn aan de staat die zij dienden. Dat blijkt uit het *Reichsbeamten-gesetz* van 31 maart 1873, waarin het vast dienstverband voor de staatshoeders te vinden is. Vanuit Duitsland ontwikkelt zich de gedachte dat de ambtenaren omwille van het overheidsgezag eenzijdig worden aangesteld (De Becker, 2007, pp. 102-104).

Hier zien we een belangrijk onderscheid tussen de Duitse en de Franse benadering. De Duitse benadering gaat uit van het gezag van de overheid bij de aanstelling, die verbiedt dat er gecontracteerd kan worden met een burgerambtenaar, terwijl in de Franse opvatting de ambtenaar deelneemt aan de uitoefening van het overheidsgezag (Berghuis, 1937, pp. 80-81). Hij vormt de incarnatie van het overheidsgezag waarover niet gecontracteerd kan worden. In de Duitse visie dient de ambtenaar, als vertegenwoordiger van de overheid, beschermd te worden tegen politieke willekeur.

In Nederland werd voornamelijk de Duitse opvatting bestudeerd (Berghuis, 1937, pp. 70-80), wat er finaal toe leidt dat ook hier de ambtenaren benoemd worden omwille van het overheidsgezag dat hen aanstelt, en dat het vast dienstverband

voornamelijk bestaat om hen te beschermen tegen politieke willekeur en eventuele corruptie. Hoewel beide stelsels absoluut sterk met elkaar vervlochten zijn, is er enig verschil omdat de grondslag anders is.

In België en Frankrijk lag de nadruk op de taken die de ambtenaar diende uit te voeren. Daarbij werd vooral gedacht aan de uitoefening van gezagstaken. De basis van de taak van de ambtenaren ligt in het bijdragen aan de uitoefening van het openbaar gezag en later, door de ontwikkeling van de theorie van de openbare diensten, op het veranderlijkheidsbeginsel in de toepassing van de ambtelijke rechtspositie (De Becker, 2007, p. 450). Precies daarom bestond voornamelijk in Frankrijk de discussie over een onderscheiden rechtspositieregeling voor de ambtenaren die een deel van het openbaar gezag uitoefenen en diegenen die dat niet doen.

Ontstaan van een ethische of deontologische code

Het Verenigd Koninkrijk

Voor het Verenigd Koninkrijk waren de volgende elementen cruciaal: loyaliteit, eerlijkheid en betrouwbaarheid. Die elementen dienen gekoppeld te worden aan de werving en de selectie van de nieuwe ambtenaren. Dat horen, volgens het rapport, jonge mensen met een bescheiden ervaring te zijn, die de job op de werkvloer leren (Northcote Trevelyan report, 1853, pp. 6-7). Deze jonge mensen, hoewel ze een gebrek aan ervaring hebben, kunnen dan getraind worden door hun meer ervaren collega's. Deze training dient hun de specifieke vakdiscipline bij te brengen die bestond uit de basisbeginselen van de civil service: *loyalty, honesty and dignity*. De Constitutional Reform and Government Act van 8 april 2010 heeft deze vastgelegd in een wettekst. Artikel 7 bepaalt dat de code moet aanstippen hoe een ambtenaar zijn functies dient uit te oefenen. Tevoren bestond deze verplichting uiteraard ook maar werd die beschouwd als een element dat voortvloeide uit het feit dat de ambtenaren de *Crown* dienden. De Kroon legde met een aantal interne documenten de vereiste verplichtingen op (Barnett, 2002, pp. 97-98). Pas toen duidelijk werd dat de inspiratie voor de tewerkstelling in de publieke sector ook gebaseerd werd op de private sector, rezen vragen naar het expliciteren van de eigenheid van de arbeidsrelatie in de publieke sector. De private sector werd tijdens de Thatcherjaren het voorbeeld genoemd voor de tewerkstelling bij de overheid (Fredman & Morris, 1989, pp. 15-16), maar in het rapport van de regering Major *Continuity and Change* uit 1994 bleek dat de Britse regering het belangrijk achtte dat de typische ambtelijke waarden ook tot uiting werden gebracht. Die waarden waren voor hen eerlijkheid, loyaliteit en gehoorzaamheid (Cabinet Office, 1994, p. 1).

Op dit ogenblik wordt de code of conduct opgesteld vanuit een bottom-up-benadering waarbij de departementen worden ingeschakeld om het opstelproces te faciliteren (zie hierover Lawton, 2004, p. 101).

Deze theorie van het New Public Management werd geleidelijk overgenomen door internationale instanties. Zo vaardigde de OESO op 23 april 1998 een aanbeveling uit waarin te lezen stond dat de ambtenaren hun deontologische rechten en

plichten dienen te kennen. Zij dienen ethische richtlijnen te krijgen en tevens dienen zij hun rechten en plichten in geval van potentiële inbreuken te kennen (De Becker, 2013, p. 99). Het feit dat het Verenigd Koninkrijk geen hard juridisch verschil kende tussen de tewerkstelling in de private en in de publieke sector, maakt het belang van de deontologische code als onderscheidend criterium groter. Het was zelfs het onderscheidend criterium bij uitstek (De Becker, 2013, p. 99).

Continental Europa (België, Duitsland, Frankrijk en Nederland)

Een code werd in continentaal Europa oorspronkelijk niet als vereiste gezien omdat het ambtelijk dienstverband verbonden was met reglementering inzake integriteit en loyaliteit. Een code past niet goed in de continentale rechtstraditie waarin geschreven recht de basis vormt van de rechtsorde, terwijl in Angelsaksische stelsels meer ruimte is voor *soft law*.

In de continentale landen regelde de inhoud van de ambtelijke reglementen eigenlijk de ethische rechtspositie van de ambtenaren. Een afzonderlijke code werd daarom niet noodzakelijk geacht (Hine, 2005, p. 158). Toch volgden sommige continentale landen geleidelijk, voornamelijk onder druk van internationale instellingen, zoals de OESO.

Zo voerde België voor het federaal administratief openbaar ambt een echte deontologische code in. Deze term hangt samen met de in Vlaanderen frequent gebruikte notie deontologie. Voor een goed begrip is het nuttig nog even de volgende omschrijving van Maesschalck en Schram over de deontologische code aan te halen:

Een deontologische code is een code waarin de centrale waarden van een organisatie of beroepsgroep worden gedefinieerd, waarna bij iedere waarde concrete gedragsregels worden geformuleerd. (Maesschalck & Schram, 2006, pp. 49-61)

Hierna zal de term code consequent worden gehanteerd voor deontologische code.

De Vlaamse ambtenaren beschikken evenzeer over een code. In België blijft het, zowel op Vlaams als op federaal niveau, onzeker welke juridische toegevoegde waarde de code heeft. Deze maakt immers geen deel uit van de formele ambtelijke rechtspositieregeling, maar vormt enkel het voorwerp van een circulaire die *an sich* geen bindende juridische kracht heeft. Toch verduidelijken de circulaires de ethische rechten en verplichtingen van de ambtenaren. Uiteraard blijft de totstandkoming van de code bijzonder omdat ze top-down opgelegd wordt en niet het voorwerp vormt van een bottom-up-proces zoals in het Verenigd Koninkrijk. Duitsland onderging evenzeer de invloed van de OESO en de richtlijnen inzake New Public Management. Het *Reichsbeamtengesetz* legt de basiswaarden vast in wetgeving (zoals ambtelijke onafhankelijkheid, beperkingen op politieke activiteiten, fair zijn, gehoorzaam en loyaal zijn). Duitsland vaardigde op 17 juni 1998 een richtlijn uit die op 30 juni 2004 werd vervangen. Deze richtlijnen hadden evenmin als de Belgische een sterke bindende juridische kracht maar ze omvatten wel

een kader om wantoestanden aan te pakken (Richtlinie 1998, 2004). Hiermee stapt Duitsland ten dele uit de traditionele opvatting dat de ambtelijke ethiek volledig geïntegreerd was in de reglementen die het vaste dienstverband regelden. Niettemin dient, net als voor België, te worden vastgesteld dat de juridische waarde van de richtlijn miniem is gebleven.

Frankrijk startte pas zeer recent een debat over specifieke, bindende of begeleidende regelgeving inzake deontologie. De ambtelijke deontologie vormde was altijd voorwerp van regelgeving in de diverse Ambtenarenwetten uit 1983. Nu is een wetsontwerp hangende dat de deontologische rechten en verplichtingen van ambtenaren zou introduceren in een wet van 1983.¹

In Nederland werd in januari 2009 een code opgesteld inzake goed openbaar bestuur, waarin belangrijke beginselen inzake goed bestuur worden vastgelegd en toegelicht. Evenmin als in België, Duitsland en Frankrijk heeft deze juridisch bindende waarde.

Uit deze analyse blijkt dat de achtergrond inzake het opstellen van een code fundamenteel verschillend is. De ambtelijke status was precies het resultaat van een evenwicht waarbij bijzondere vereisten aan de ambtenaar werden opgelegd in ruil voor een vast dienstverband, of minstens een stelsel van bescherming tegen politieke willekeur. In die zin is het opstellen van een code in landen met een ambtelijk dienstverband bevreemdend omdat de controle aan rechters werd toevertrouwd. Die grenzen waren minder duidelijk in het Verenigd Koninkrijk omdat het bijzondere karakter van de tewerkstelling in de publieke sector daar veel minder tot uiting kwam in de eigenlijke regelgeving.

Inhoud en juridische waarde van de code

Inhoud van de code

Het Verenigd Koninkrijk heeft een code die zeer summier is. De echte basiswaarden van het ambtelijk vakmanschap worden in twee pagina's samengebracht. In de eerste plaats wordt er duidelijk gesteld dat een ambtenaar wordt aangesteld op basis van zijn verdiensten na een open en faire competitie. Daarna worden de basiswaarden van de Britse² ambtenaren genoemd: integriteit, eerlijkheid, objectiviteit en onpartijdigheid. Tevens wordt er een duidelijke omschrijving van elk begrip gegeven. Integriteit houdt in dat een ambtenaar de belangen van de Civil Service boven zijn eigen, individuele belangen plaatst. Eerlijkheid houdt in dat je je aan de waarheid houdt en dat je open bent. Objectiviteit betekent dat je adviezen en beslissingen op een rigoureuze afweging van het bewijsmateriaal baseert. Onpartijdigheid ten slotte houdt in dat je je enkel baseert op de elementen van een dossier en dat je regeringen van verschillende overtuigingen trouw dient. Na deze definities wordt een overzicht gegeven waarbij elk van de basiswaarden uiteengezet wordt. Je bent bijvoorbeeld integer als je je taken en verplichtingen

- 1 Het ontwerp kan op de volgende website geraadpleegd worden: www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1278.asp.
- 2 Dit dient enigszins te worden genuanceerd. De ambtenaren bij de departementen in Wales, Schotland en Noord-Ierland hebben een eigen Civil Service Code.

nauwgezet uitvoert met verantwoordelijkheidszin, terwijl je niet integer bent als je professioneel verkregen informatie gebruikt voor je private belangen of voor die van anderen. De verplichting inzake onpartijdigheid wordt opgesplitst in 'gewone' onpartijdigheid en 'politieke' onpartijdigheid. Gewone onpartijdigheid heeft betrekking op het correct en op inhoudelijke gronden behandelen van ieder dossier, terwijl politieke onpartijdigheid verband houdt met de verplichting om elke regering te dienen en in geen geval politieke voorkeuren de bovenhand te laten nemen bij bepaalde handelingen. Tot slot wordt de procedure uiteengezet die elk departement enerzijds en elke ambtenaar anderzijds moet volgen om de Civil Service Code te respecteren. Ten eerste heeft elk departement de plicht om de medewerkers attent te maken op het bestaan van de Code. Indien een ambtenaar gevraagd wordt te ageren in strijd met de Code, dient het departement de geuite bezorgdheid ernstig te nemen en ervoor te zorgen dat je er niet om ontslagen wordt. Daarnaast heeft elke ambtenaar die met een probleem inzake de Code zou worstelen, de verplichting om dit te melden aan zijn lijnmanager of aan de ambtenaar die voor het toezicht op de Code is aangesteld in zijn departement. Dezelfde personen dient hij te raadplegen indien hij een inbreuk op de Code meent te hebben vastgesteld bij één of meer collega's. Eventuele strafrechtelijke inbreuken dienen aan de politie te worden gemeld. Indien er geen afdoende antwoord komt, dient de Civil Service Commission te worden geraadpleegd. Als deze procedures niet volstaan om ervoor te zorgen dat je je opgelegde taak naar behoren kunt uitvoeren, dien je ontslag te nemen.

In België bestaat er enkel een circulaire die intern (binnen de administratie zelf) mogelijkerwijze wel afgedwongen kan worden, maar die verder niet geïntegreerd wordt in de ambtelijke status of in de arbeidsovereenkomst van eventuele contractanten. Deze erkent evenzeer een aantal basisprincipes: respect, onpartijdigheid, beroepsnast, loyaliteit. Net als bij de Britse Civil Service Code wordt de inhoud daarvan beschreven. Respect betekent respect voor de gebruiker van het openbaar ambt. Onpartijdigheid is gebruikers op gelijke wijze behandelen. Beroepsnast betekent zorgvuldigheid in de besluitvorming en in de omgang met de ter beschikking gestelde middelen. Loyaliteit omvat trouw aan de instellingen, aan de regelgeving en aan de beleidsuitvoering. Daarna wordt telkens een opsomming gegeven van wat daaronder verstaan wordt. Er wordt geen voorbeeld gegeven van wat wel en wat niet mag. Elke ambtenaar dient kennis te kunnen nemen van de bepalingen van de code. Dat is de verantwoordelijkheid van de hiërarchisch hoogste in het departement. De departementen worden ondersteund door het Bureau voor Ambtelijke Ethiek, dat ook over elke nieuwe regelgeving advies verleent, alsook over belangenconflicten en de cumulregeling.

De Vlaamse code omvat zes grote basisprincipes (loyaliteit en samenwerken, betrouwbaarheid, klantgerichtheid, objectiviteit, zorgvuldig beheer van middelen, spreekrecht en spreekplicht). Hierbij is het opvallend dat deze basisprincipes slechts gedeeltelijk overlappen met de basisprincipes die we tot op heden hebben weergegeven. De Vlaamse code omschrijft loyaliteit en samenwerken als trouw aan en respect voor de democratische instellingen en de bestaande regelgeving. De andere elementen worden niet meer gedefinieerd maar wel wordt (relatief uitvoerig) beschreven wat ze inhouden. Zo omvat betrouwbaarheid eerlijk handelen

en respect en geen misbruik maken van voorkennis, objectiviteit omvat een verbod op discriminatie en evenzeer het niet handelen in het eigenbelang. Zorgvuldig beheer van middelen omvat voornamelijk het zuinig zijn en de omgang met ICT. Het element spreekrecht en spreekplicht omvat het principiële recht op vrije meningsuiting met inperkingen inzake loyaliteit en geheimhouding. Duitsland kent, zoals gezegd, enkel een richtlijn voor de deontologische moeilijkheden. Het doel is in de eerste plaats om in kaart te brengen waar deze zich kunnen voordoen. Cruciaal hierbij is dat er een contactpersoon wordt aangesteld die inbreuken op de deontologie dient te achterhalen. Als deze kennis daarvan krijgt, dient hij de leidende ambtenaar van het departement op de hoogte te brengen. Hij mag echter zelf geen disciplinaire maatregelen opleggen.

Frankrijk kent op dit ogenblik geen deontologische code.

De Nederlandse code goed openbaar bestuur heeft eigenlijk een soortgelijke inhoud als de andere besproken codes. De principes inzake openheid en integriteit, participatie, behoorlijke contacten met de burgers, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen, en verantwoording zijn beschreven en toegelicht. Alleen is het uitgangspunt verschillend. De code goed openbaar bestuur beoogt besturen een leidraad mee te geven.

Juridische waarde van een deontologische code

In het Verenigd Koninkrijk staat in punt 20 van de Civil Service Code de juridisch belangrijkste overweging. De Code maakt integraal deel uit van de arbeidsovereenkomst van elke civil servant. De rechter kan zich dus beroepen op inbreuken van de Civil Service Code.

Voor België geldt een heel ander perspectief. De juridische waarde van de circulaires is niet duidelijk. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt duidelijk dat de code als bijkomend element dient om de beoordeling van een tuchtvergrijp mogelijk te maken. Dit betekent dat wanneer een ambtenaar een inbreuk heeft begaan op zijn statutaire rechten en verplichtingen, hij een tuchtvergrijp begaat. De inbreuk vormt een inbreuk op de rechtspositieregeling van de ambtenaren zelf, maar de code verduidelijkt enkel hoe die tuchtvergrijpen kunnen plaatsvinden (De Becker, 2013, p. 101). Belangrijk is hier opnieuw dat bij de juridische afdwingbaarheid de sprong wordt gemaakt naar de regeling van de ambtelijke status. Het is in België telkens een verduidelijkend document veeleer dan een juridisch document zoals in het Verenigd Koninkrijk.

In Duitsland is de richtlijn nog een ander juridisch instrument. Het doel is om ambtenaren kennis te laten maken met en op te leiden inzake deontologie. Het element opleiding speelt dus een cruciale rol net als het element dat er geen giften ontvangen kunnen worden. De eigenlijke verplichting tot het respecteren van de ambtelijke integriteitsvereisten maakt deel uit van de wetgeving. De richtlijn biedt dus geen strikte juridische meerwaarde.

In Frankrijk rijst dit debat niet. De ambtelijke integriteitsverplichtingen zijn immers opgenomen in de wetgeving. Ze worden daarenboven niet verduidelijkt in een code.

Nederland heeft op dit ogenblik geen code die juridisch bindend is. De ambtelijke rechten (voornamelijk het spreekrecht) en de ambtelijke verplichtingen vloeien

voort uit bestaande regelgeving. Het is dus via de bestaande wetgeving in het ambtenarenrecht dat de afdwingbaarheid van deontologie wordt geregeld.

Conclusie

De evolutie van de ambtelijke status in het Verenigd Koninkrijk verschilde van de evolutie in continentaal Europa, waar de landen elkaar onderling sterk beïnvloedden. Dit houdt ook verband met de juridische achtergrond, waarbij continentaal Europa een onderscheid tussen publiek- privaatrecht kende dat in het Verenigd Koninkrijk niet zo sterk bestond.

De landen waar een vast dienstverband bestond (en bestaat), hadden oorspronkelijk schijnbaar geen behoefte aan een deontologische code. De reden hiervoor was relatief evident, te weten dat er reeds een bijzondere ambtelijke status bestond voor de ambtenaren, die verschilde van het arbeidsrecht. Hieraan waren grotere integriteitsvereisten voor de ambtenaren verbonden. Dit veranderde onder internationale druk enigszins in België en in mindere mate in Duitsland en Nederland door de introductie van het New Public Management.

De inhoud van de code komt over het algemeen neer op het uiteenzetten van de bijzondere rechten en plichten van ambtenaren inzake integriteit, eerlijkheid, dienstbaarheid, gehoorzaamheid, spreekrecht en spreekplicht. Die elementen kunnen beter ook worden geduid in de Nederlandse code (als hij zou worden opgesteld). Materieel kan er naar het Britse voorbeeld, via onderling overleg op de werkvloer uitgemaakt worden wat de concrete inhoud van de begrippen loyaliteit, integriteit en trouw zijn. Op die wijze worden er ook richtlijnen uitgewerkt voor ambtelijk vakmanschap. In België heeft de top-down-benadering voor een veel geringer draagvlak in de organisatie gezorgd (De Becker, 2013, p. 101). Wat wel van belang is, is dat de code aspecten van de bijzondere rechten en plichten van ambtenaren verduidelijkt. Het is die rol de Belgische federale code en de Vlaamse code invullen. Die gaat verder dan de rol van de Duitse richtlijn, die vooral organisatorisch werkt maar tot op zekere hoogte wel een belangrijke aanwijzing geeft dat bepaalde ambtenaren een makkelijkere prooi kunnen vormen voor corruptie. Beide codes hebben, door de rechtstaattraditie, geen juridisch bindende waarde. Ze vormen juridisch ondersteunende documenten.

Het verdient aanbeveling om in het licht van normalisering bij het overstappen naar arbeidsovereenkomsten de code deel te laten uitmaken van die arbeidsovereenkomst. Dat betekent dat de arbeidsovereenkomst expliciet verwijst naar wat in de code is opgenomen en die bepalingen ook integreert in de arbeidsovereenkomst. De ambtenaar onderscheidt zich van de werknemer in de private sector door de andere concrete invulling van die elementen (zie hierover Verhulst 2010, p. 139). De code wordt op die wijze ook juridisch bindend. Dat heeft als grote voordeel dat de ambtenaar, maar ook de overheid er zich in een procedure op kan beroepen.

Daarnaast heeft dit tot gevolg dat de grote basisprincipes inzake deontologie nog in wetgeving kunnen worden ingeschreven, zoals het de bedoeling is van de initiatiefnemers, maar dat de meerwaarde van zulke wetgeving gering blijft.

Gedetailleerde kaderwetgeving hoeft niet meer als de code deel gaat uitmaken van de arbeidsovereenkomst. Waarschijnlijk dient de wetgeving enkel de noodzaak tot het bestaan van een code vast te leggen en de absolute minimale inhoud te schetsen. De uitwerking dient te gebeuren in de code die daarna deel uitmaakt van de arbeidsovereenkomst. Hiermee is de formele juridische status van de code uitgeklaard. Ze maakt dan integraal deel uit van de arbeidsovereenkomst en is verankerd in de wet zonder dat de specifieke inhoud ervan verankerd zit in wetgeving. Dat heeft als voordeel dat ze makkelijker aan te passen is en dus sneller kan inspelen op gewijzigde omstandigheden. Niettemin is een wettelijke verankering van het bestaan van een code wel zeer nuttig.

Het lijkt hier goed om te onderzoeken, op basis van jurisprudentie en op basis van eerdere sancties in de publieke en de private sector, wat precies specifiek is voor ambtenaren. Die aspecten kunnen dan worden opgenomen in de code en later worden geïntegreerd in de arbeidsovereenkomst.

Literatuur

- Advies van de Raad van State en reactie van de indieners bij Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl. St.*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, nr. 32550/4.
- Barnett H. (2002). *Constitutional and Administrative Law*. Londen: Routledge.
- Berghuis W.P. (1937). *Het rechtskarakter der ambtenaarsverhouding*. Amsterdam: Paris.
- Cabinet Office (1994). *Continuity and Change*, Cm, 2627.
- De Becker A. (2007). *De overheid en haar personeel*, Brugge: die Keure.
- De Becker A. (2011). The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the UK, Belgium, France and the Netherlands. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2011/3, 949-990.
- De Becker A. (2013). Een deontologische code als instrument voor belangenconflictheersing voor ambtenaren. *Deontologie en Tucht*, 2013/2, 89-101.
- A. W. Dicey (1885). *Introduction to the Law of the Constitution*, Londen: Macmillan and Co.
- Fredman S. en Morris G. (1989). *The State as Employer*, Londen: Mansell.
- Freedland M. en Auby J.B. (2003). *The public law/private law divide: une entente assez cordiale*, Oxford: Hart Publishing.
- Hine, D. (2005). Codes of conduct for public officials in Europe: common label, divergent purposes. *International Management Journal*, 8 (2), 153-174.
- Lawton A. Developing and Implementing Codes of Ethics, *Viesoji Politika ir Administravimas*, 2004/7, 94-101.
- Maesschalck, J., & Schram F. (2006). Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid. *Burger, Bestuur & Beleid*, 2006/3, 49-61.
- Meer F.M. van der, & Dijkstra G.S.A. (2011). Comparative civil service systems in Western Europe: Variations and similarities.. In: F.M. Van der Meer (Ed.) *Civil service systems in Western Europe* (pp. 269-285); Cheltenham: Edward Elgar.
- Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren, *Parl. St.*, Tweede Kamer, nr. 32550/3, vergaderjaar 2010-2011.
- Northcote-Trevelyan report, *Report on the organisation of the Permanent Civil Service*, Brits Parlement, 1853.
- Richtlinie zur Korruptionprävention in der Bundesverwaltung von 17 Juni 1998.

Alexander de Becker

Richtlinie zur Korruptionprävention in der Bundesverwaltung von 30 Juli 2004.
Verhulp E. (red.) (2010). *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.