

Invloed van strafrechtelijke veroordeling(en) op de loopbaan van rijksambtenaar

R. Daelemans*

Inleiding

I Vele rechtsonderhorigen menen dat de veroordeelden na het ondergaan van hun straf opnieuw als volwaardige burgers hun plaats innemen in de maatschappij. De strafsancities gelden als het ware als een betaalmiddel dat de delinquent in staat stelt zijn schuld te vereffenen.

Waarschijnlijk koesteren ook nog vele veroordeelden de hoop dat hun misstap verbeterd kan worden door de uitvoering van de hun opgelegde straf of door de vergoeding van de schade. De boeken worden als het ware afgesloten: men herbegint met een propere lei.

Niets is echter minder waar! Wanneer de gevangenispoort zich achter de 'ex'-gedetineerde sluit en hij opnieuw in de maatschappij moet worden opgenomen, blijkt pas hoe vergevingsgezind deze maatschappij is; hoe weinig hij door het volbrengen van zijn straftijd zijn maatschappelijke schuld afbetaald heeft; hoe hij door het systeem van de verschillende nevenwerkingen en nawerkingen van de veroordelingen nog gedurende jaren de gevolgen van zijn fout zal ondervinden.¹

Een der gevolgen betreft het verbod van toegang tot de rijksbetrekkingen. In een samenleving waar ongeveer 900.000 mensen hun loon verdienen in dienst van de staat, is een dergelijk verbod katastrofaal voor de betrokkene. Maar ook de ambtenaar in functie zal aan den lijve ondervinden dat de gevolgen zeer ver reiken. Een veel gehoord argument ter verantwoording van deze maatregelen is dat de Staat slechts loyale medewerkers in haar rangen mag tellen, vermits ze het vertrouwen moet genieten van de maatschappij.

Wij vragen ons echter af of deze algemeen geformuleerde regel stand houdt bij de bestudering van concrete gevallen.

I. De rijksambtenaar in België

1. De statutaire rechtspositie

2 Gedurende lange tijd is er een betwisting geweest omtrent het karakter van de rechtsverhouding tussen ambtenaar en overheid: was deze band van contrac-

* Student 3^e Licentie rechten K.U. Leuven.

1. Lees in dit verband het editoriaal van DUPONT, L. en PETERS, T., 'Vergeven en vergeten? Kritische beschouwingen van uitwissing van veroordelingen en herstel in eer en rechten', *Panopticon*, 1981, p. 1, nr. 1 en 2.

tuele dan wel van reglementaire aard? Het is deze laatste opvatting die het pleit gewonnen heeft.²

De rechtstoestand van het rijkspersoneel is in beginsel van statutaire aard, waarmee bedoeld wordt dat de rechten en plichten van een ambtenaar eenzijdig door de openbare overheid bij wet of reglement zijn vastgelegd en dat die rechtstoestand op dezelfde wijze, naargelang van de noodwendigheden van de dienst, zal kunnen worden gewijzigd.

Als reden worden de algemene beginselen van de openbare dienst aangehaald: met name de continuïteit en de veranderlijkheid.

De beginselen van deze rechtspositie zijn vastgelegd in het statuut van het rijkspersoneel, daterend van 1937³ en sindsdien reeds bij enkele gelegenheden gewijzigd.⁴

Dit algemeen statuut heeft model gestaan voor alle andere reglementen, die van toepassing zijn op overheidspersoneel: het kan aldus worden opgevat als het basisstatuut van het staatspersoneel (cfr. infra, nr. 5 en 6).

2. Enkele cijfers

3 Op 30 juni 1982 stonden welgeteld 894.758 personen op de loonlijst van de Belgische Staat.⁵ De meerderheid van deze personeelsleden werken onder een statuut, een deel bevindt zich daarentegen in een contractuele arbeidssituatie, waarop m.a.w. de bijzondere reglementaire beginselen inzake aanwerving en discipline niet van toepassing zijn. Derhalve is het van belang deze personen aan te duiden en vervolgens uit de studie te lichten, door aan de hand van concrete cijfergegevens te bepalen wie in België een statutaire rechtspositie heeft.

4 Het Algemeen Statuut van het rijkspersoneel van 1937 is slechts van toepassing op de personeelsleden van de centrale administratie (de ministeriële departementen), en dan nog beperkt tot diegenen die in vast verband zijn aangeworven. Dit aantal bedroeg 70.198 personen.⁶

De leden van de zgn. 'Bijzondere Korpsen' (magistratuur, administratief personeel van de rechtbanken, gerechtelijke politie, militair personeel en rijkswacht) hebben telkens een bijzonder wettelijk statuut. De gewone regels inzake aanwerving en tucht gelden ook hier, doch zijn meestal strenger opgevat wegens

2. Dit werd bevestigd door de wetgever en door de afdeling wetgeving van de Raad van State m.b.t. het statuut van de ambtenaren (16 juni 1959, *B.S.*, 20 oktober 1959), door het Hof van Cassatie (Cass., 8 december 1932, *Pas.*, 1933, I, 44, Cass., 22 oktober 1942, *Pas.*, 1942, I, 249; Cass., 2 december 1954, *Arr. Verbr.*, 1955, 221) en door de Raad van State (*Laloyaux*, nr. 4.452, 1 juli 1955; *Vandevelde*, nr. 5.302, 27 juli 1956; *Leblanc*, nr. 5.936, 20 december 1957; *Markey*, nr. 9.264, 23 maart 1962; *Giot* en consorten, nr. 10.944, 18 december 1964; *Delogne*, nr. 11.280, 3 juni 1965; *Zumkir*, nr. 15.446, 12 juli 1972; *Baeyens*, nr. 18.158, 9 maart 1977).

3. K.B., 2 oktober 1937, houdende statuut van de rijksambtenaar, *B.S.*, 8 oktober 1937.

4. K.B., 16 maart 1964 (*B.S.*, 25 maart 1964), K.B., 17 september 1969 (*B.S.*, 24 september 1964); K.B., 1 augustus 1975 (*B.S.*, 17 september 1975); K.B., 18 november 1982 (*B.S.*, 6 januari 1983); K.B., 21 maart 1983 (*B.S.*, 23 april 1983) en K.B., 30 maart 1983 (*B.S.*, 22 april 1983).

5. 'Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector - Toestand op 30 juni 1982', uitgegeven door de Diensten van het Algemeen Bestuur.

6. Bron: Tabel 2, 'Personeelsbezetting der Ministeries op 30 juni 1982', o.c., p. 7.

de bijzondere aard van deze functies. Op 30 juni 1982 telde men hier 87.195 personeelsleden.⁷

Inzake het onderwijzend personeel dient een onderscheid gemaakt tussen het rijksonderwijs, waarvan de leden rijksambtenaar zijn⁸ in statutair verband, en het gesubsidiëerd onderwijs, waarvan de leden van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs in statutair verband zijn aangeworven en het personeel van het vrij onderwijs in contractueel verband tewerkgesteld is. Aldus waren er in totaal 324.983 personen in dienst, waarvan 159.519 statutair-benoemden.⁹

5 De gedecentraliseerde openbare diensten stellen in totaal 201.310 personen tewerk.¹⁰ Dit cijfer dient echter gecorrigeerd te worden, vermits de situatie m.b.t. deze instelling verre van duidelijk is.

De personeelsleden van de openbare instellingen vermeld in het K.B. van 8 januari 1973¹¹ en aanvullende besluiten, genieten duidelijk de statutaire rechtspositie. Dit is o.m. het geval voor het personeel van het wegefonds, van de Regie der Gebouwen, de Rijksdienst der Belgische Rijkskoel- en Vriesdiensten, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Controledienst voor de Verzekeringen, enz.

Wanneer de oprichtingswet zelf bepaalt dat de Koning een statuut zal opstellen, is de situatie eveneens duidelijk van statutaire aard. Voor de overige instellingen kan de situatie onduidelijk zijn, wanneer men bedenkt dat er een volledig dan wel een fragmentair statuut zal zijn, of dat het zelfs nog helemaal niet opgesteld kan zijn.

In een beginsel arrest van 29 april 1960 heeft het Hof van Cassatie beslist dat overeenkomstig de algemene beginselen van het administratief recht het openbaar karakter van de publiekrechtelijke vereniging inhoudt dat de rechtspositie van het personeel normaal het statutair regime is.¹² De Raad van State heeft op zijn beurt herhaaldelijk beslist dat, wanneer er geen of een onvolledig statuut voorhanden is, het personeel onder toepassing valt van de algemene beginselen die men in elk statuut van het rijkspersoneel aantreft.¹³ Deze algemene beginselen omvatten o.m. de regels inzake aanwerving en 'het bestaan van een hiërarchisch en disciplinair gezag'.¹⁴

Een belangrijk element is echter dat volgens de Raad van State¹⁵ een ander regime, in casu contractueel, mogelijk blijft, op voorwaarde dat deze bepalingen uitdrukkelijk worden opgenomen in een schriftelijke arbeidsovereenkomst, zodat m.a.w. alle instellingen van openbaar nut op contractuelen beroep kunnen

7. Bron: Tabel 1, 'Globale personeelssterkte van de overheidssector op 30 juni 1982', o.c., p. 5.

8. Hun statuut is vastgelegd bij K.B. van 22 maart 1969, B.S., 2 april 1969, erratum B.S., 26 april 1969.

9. Bron: Tabel 1, 'Globale personeelssterkte van de overheidssector op 30 juni 1982', o.c., p. 6.

10. Bron: Tabel 1, 'Globale personeelssterkte van de overheidssector op 30 juni 1982', o.c., p. 6.

11. K.B. 8 januari 1973 'tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut'. B.S., 23 februari 1973.

12. Cass., 29 april 1960, Arr. Verbr., 1960, p. 771.

13. R.v.st. *De Kempeneer*, nr. 3.775, 29 oktober 1954.

14. R.v.St., *Magrez*, nr. 8.913, 3 november 1961.

15. R.v.St., *Solon*, 19.754, 13 juli 1979.

doen. Aldus blijven er van de in totaal 201.305 personen tewerkgesteld bij een instelling van openbaar nut 177.492 personen over die vastbenoemd zijn.¹⁶

6 Het personeel van de Plaatselijke Machten bevindt zich eveneens in een statutaire rechtspositie, zij het dan dat hun specifiek statuut wordt opgemaakt door de bevoegde overheden op provinciaal en gemeentelijk vlak, op basis van de tekst van het Algemeen Statuut van 1937. Op 30 juni 1982 waren 198.664 personeelsleden in dienst¹⁷, doch ook hier dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de statutairen en de contractuelen.

Alhoewel de reglementaire rechtspositie principieel slechts geldt voor de vastbenoemde personeelsleden, zijn er eveneens de statutaire stagiairs en dito tijdelijken, waarop een statuut van toepassing is.

In totaal bedraagt hun aantal respectievelijk 10.765 en 5.897 eenheden.¹⁸

7 Wanneer we deze cijfers samentellen, blijkt dat 709.730 personen op een totaal van 894.758 ambtenaren onder de bepalingen van een statuut zijn tewerkgesteld, wat bijna 80 % van het korps uitmaakt.

Het lijkt ons derhalve nuttig te onderzoeken in hoeverre een strafrechterlijke veroordeling een invloed uitoefent op de beroepskansen van een ambtenaar.

II. Gevolgen van een strafrechterlijke veroordeling voor de toegang tot het Openbaar Ambt

1. De toelatingsvereisten tot het Openbaar Ambt¹⁹

8 Koninklijke Commissaris L. Camu, die het algemeen statuut van het Rijkspersoneel heeft ontworpen, was van oordeel dat de bekwaamheid een der bijzonderste vereisten moest zijn bij de aanwerving.²⁰ Dit kwam tot uiting in de voorwaarden vervat in art. 15 en 16 van het statuut (gewijzigd bij K.B. van 1 augustus 1975).

9 Artikel 15 vermeldt de drie voorwaarden waaraan een kandidaat-ambtenaar moet voldoen. Hij moet de voor de te verlenen betrekking bepaalde toelaatbaarheidsvereisten vervullen, slagen voor het voorgeschreven vergelijkende werkingsexamen en met goed gevolg de stage volbrengen. Een laatste vereiste be-

16. Bron: Tabel 12, 'Indeling van het personeel naar de administratieve stand op 30 juni 1982', o.c., p. 35.

17. Bron: Tabel 1, 'Globale personeelssterkte van de overheidssector op 30 juni 1982', o.c., p. 6.

18. Bron: Tabel 2 en 12, o.c., p. 7 en 55.

19. Bij de bespreking van de situatie, zal telkens worden verwezen naar het K.B. van 2 oktober 1937 (gewijzigd) (geciteerd 'Algemeen Statuut') vermits deze tekst als leidraad heeft gefungeerd bij de uitwerking van de andere statuten. De toelatingsvoorwaarden vermeld in art. 15 en 16 bijvoorbeeld, zijn letterlijk overgenomen in het R.T.T.-statuut, art. 5 en 6 K.B. 8 juli 1977 tot vaststelling van het statuut van het personeel van de R.T.T., B.S., 22 oktober 1977.

20. 'L'Administration de l'Etat, ..., exige pour son développement des hommes de caractère et de savoir... La valeur personnelle et les qualités professionnelles des candidats, en un mot, leur mérite, doivent être les motifs déterminant des nominations, comme des promotions' (CAMU, L., Rapport au Roi, K.B. 2 oktober 1937, B.S., 8 oktober 1937).

helst een onderzoek of de sollicitant de lichamelijke geschiktheid voor het uit te oefenen ambt bezit.

Artikel 16 somt de in artikel 15, 1° bedoelde algemene toelatingsvereisten op: de kandidaat moet Belg zijn²¹, van onberispelijk gedrag en in het bezit van alle burgerlijke en politieke rechten, hij moet voldaan hebben aan de dienstplichtwetten, de maximumleeftijd nog niet bereikt hebben en tenslotte voldoen aan de specifieke voorwaarden inzake diploma's en getuigschriften.

10 Deze voorwaarden gelden altijd en voor iedereen, ondanks het bestaan van zgn. prioriteitswetten²², volgens dewelke de personen die onder het toepassingsgebied vallen, voorrang genieten bij de aanwerving in de indiensttreding. Luidens art. 8 en 9 van deze bepalingen moeten zij nog steeds voldoen aan de algemene toelatingsvereisten: dit is bevestigd door de Raad van State.²³

2. De aanwervingsinstanties

11 Het leek ons nuttig even uit te wijden over de diverse instanties die met de aanwerving van nieuw personeel voor de overheidsdiensten belast zijn. Zij zijn het immers die de zwaarte van de strafrechtelijke antecedenten zullen beoordelen en aldus als buffer zullen optreden voor de ex-delinquenten.

12 In de jaren volgend op het statuut van 1937 ging men over tot de oprichting van een aparte dienst, het *Vast Wervingssecretariaat* (V.W.S.), belast met de aanwerving en controle op de toegang tot het openbaar ambt.²⁴ Deze dienst heeft echter niet het monopolie over de aanwervingen: het V.W.S. is slechts bevoegd voor overheidsinstellingen die samen ruim 120.000 personeelsleden tellen, zijnde de ministeriële departementen en het niet-wetenschappelijk personeel van de wetenschappelijke inrichtingen van de staat, een aantal parastatalen (die onder toepassing vallen van het K.B. van 8 januari 1973), het personeel van niveau

21. Volgens een recente evolutie zou de vereiste van de nationaliteit slechts in bepaalde gevallen van toepassing mogen zijn. Het Hof van Justitie heeft immers op 17 december 1980 een arrest gevelde waarbij het begrip 'betrekking in overheidsdienst' omschreef als een betrekking die, al of niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van een openbaar gezag inhoudt en die werkzaamheden omvatten strekkende tot de bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen.

Dit zou in de praktijk erop neerkomen dat voor een betrekking van loodgieter bij een gemeente de nationaliteitsvoorwaarde niet zou mogen gelden, terwijl voor andere, hogere ambten deze vereiste wel van toepassing zou zijn.

Voor een grondige bespreking verwijzen wij naar een bijdrage van DE MEYER, J., 'Betrekkingen in overheidsdienst, een opmerkelijk arrest' in *Liber Amicorum Mertens de Wilmars*, Kluwer, Antwerpen, 1982, 47-67.

22. R.B., 19 juni 1947 houdende samenvatting van de wetten van 3 augustus 1919, 21 juli 1924, 28 december 1931 en 27 mei 1947 tot verzekering van de wederopneming der gemobiliseerde Belgen in hun bediening en op de toekenning van prioriteitsrechten aan de oudstrijders en gelijkgestelden bij het begeven van de openbare betrekkingen, B.S., 5 juli 1947.

23. R.v.St., *Van Coppennolle*, nr. 344, 25 april 1950.

24. Het V.W.S. verkreeg een wettelijk statuut bij K.B. van 20 januari 1939, B.S., 12 februari 1939.

1 en 2 van de Regie der Posterijen²⁵ en het personeel van de Regie voor Maritiem Transport.^{26 27} Ook zal het V.W.S. de examens opstellen voor de diensten van de Staatsveiligheid, leden van de diplomatieke- en kanselarijendiensten, het burgerlijk personeel in militaire overheidssdienst, de ambtenaren bij de Criminele Informatie, e.a., doch de bevoegde Minister kan met motivering deze geslaagden weigeren indien zij niet voldoen aan bijzondere vereisten. De personeelsleden van overige diensten worden door de bevoegde instanties van deze diensten zelf aangeworven, evenwel steeds volgens de normen die het V.W.S. hanteert.²⁸

Zo zullen b.v. de R.T.T., de A.S.L.K. en de N.M.B.S. elk afzonderlijk de wervingsexamens opstellen, doch deze zullen een weerspiegeling zijn van de eisen en de criteria van het V.W.S., benevens afwijkingen die voortvloeien uit de eigen aard van de uit te oefenen functie.

13 Op het gebied van de aanwerving heeft het V.W.S. volstrekt discretionaire bevoegdheid. Dit blijkt uit het verslag van de V.W.S. van 1945 (B.S., 31 mei – 1 juni 1946) waarin hij opdracht geeft om met de eventuele maatregelen van amnestie geen rekening te houden. Een amnestiemaatregel heft de strafwaardigheid op, zodat het feit geen misdrijf is²⁹, doch volgens de V.W.S. hebben de feiten plaats gehad, en getuigen de daden alleszins niet van een onberispelijk gedrag.

Deze discretionaire bevoegdheid werd eveneens bevestigd door de Minister-Staatssecretaris voor het Openbaar Ambt en het Toerisme, naar aanleiding van een parlementaire vraag: ... De grondgedachte achter deze institutie is de toekenning van een wezenlijke rechterlijke functie aan de V.W.S. ... De V.W.S. is onbetwistbaar bevoegd om in het licht van de inlichtingen die hij kan verzamelen uit te maken, in volkomen onafhankelijkheid en overeenkomstig de door hun uitgewerkte rechtspraak, welke kandidaten niet voldoen aan het vereiste van onberispelijk gedrag ... De V.W.S. hoeft zijn beslissing niet te rechtvaardigen ten aanzien van het Hoofd van het Ministerieel Departement ...'³⁰ Dit antwoord van de Minister is een verwoording van het algemeen principe, dat zelfs bevestigd werd door de Raad van State.³¹

25. Het personeel van de Regie der Posterijen valt onder het Statuut van het Rijkspersoneel totdat er een eigen statuut zal in voege treden. Voor de niveaus 1 en 2 (4.705 leden) gebeuren de aanwervingen langs het V.W.S.; voor de niveaus 3 en 4 (46.456 leden) rechtstreeks door de Regie der Posterijen onder controle van het V.W.S. (cfr. *Verslag van de Vaste Wervingssecretaris aan de regering*, jaar 1982, p. 6).

26. Tot op het ogenblik dat het statuut van het personeel van de Regie door de Koning is bepaald, is het Statuut van het Rijkspersoneel toepasselijk op het personeel van de Regie, onverminderd evenwel de bijzondere statutaire regeling uitgevaardigd voor het personeel van het Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart (cfr. *Verslag van de V.W.S. aan de regering*, jaar 1982, p. 7).

27. Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het Verslag van de V.W.S. aan de regering, jaar 1982, p. 2-7, en naar het Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector, toestand op 30 juni 1982.

28. Dit wordt hen opgelegd in het Ministerieel Rondschrijven van 29 juli 1971 betreffende de indienstneming van de Staat van delinquenten die hun straf hebben uitgezeten, C.V.B./G.Z/D 591171

29. VAN HOUTT, C., en CALEWAERT, W., *Belgisch Strafrecht*, III, Gent, Story, 1976, nr. 2093.

30. Parl. Vr. en Antw., Kamer, 1966-1967, 745 nr. 7.

31. R.v.St., *Pelegrin*, nr. 229, 27 januari 1950; R.v.St., *Van Hulst*, nr. 4786, 24 december 1955.

3. *Neven- en nawerkingen van strafrechtelijke antecedenenten m.b.t. art. 16, 1°, 3° en 4°*

14 *Artikel 16, 1°* schrijft de vereiste van de Belgische nationaliteit voor om een overheidsbetrekking te kunnen bekomen. De wet bepaalt hoe de Belgische nationaliteit kan worden verloren, enerzijds door Belgen die hun nationaliteit niet kregen van een ouder die op de dag van hun geboorte Belg was³², anderzijds door vervallenverklaring van rechtswege wegens hun gedrag in oorlogstijd.³³

15 Luidens *art. 16, 3°* kan niemand tot rijksambtenaar worden benoemd indien hij niet het genot heeft van de burgerlijke en politieke rechten. Het is de bedoeling dat de kandidaten alle burgerlijke en politieke rechten bezitten: de tijdelijke ontzetting uit het recht om drank te serveren is op zich reeds voldoende om onmiddellijk geweigerd te worden.³⁴ Het gaat immers steeds om ontzettingen die het gevolg zijn van '... een moreel, intellectueel of burgerlijk verval.'³⁵

Het Strafwetboek vermeldt een aantal bijkomende straffen die verlies van burgerlijke op politieke rechten tot gevolg hebben, met name de artikelen 31-34 (gerechtelijke ontzetting), 123sexies (misdrijven tegen de uitwendige veiligheid van de staat in oorlogstijd gepleegd), 382 (bederf van de jeugd en prostitutie), 386ter (openbare schennis van de goede zeden). Verval van burgerlijke en politieke rechten wordt eveneens o.m. voorgeschreven door art. 6 en 7 van het Kieswetboek (eveneens art. 207 tot 210) en art. 71bis van het K.B. van 30 april 1962 tot coördinatie van de dienstplichtwetten (*B.S.*, 9 mei 1962).

Tenslotte blijkt uit de rechtspraak van de V.W.S. dat de personen getroffen door de bepalingen van het K.B. nr. 22 en nr. 185³⁶, eveneens beschouwd worden als zijnde ontzet uit hun burgerlijke en politieke rechten.

16 Om te voldoen aan *art. 16, 4°* moet de kandidaat de actieve dienstitijd bij het leger volbracht hebben, of zich in een geval van definitieve vrijstelling of van wettelijk uitstel bevinden.³⁷ Wie gedeserteerd is en hiervoor veroordeeld werd, voldoet dus niet aan het vereiste van art. 16, 4°.

32. In dit geval is er vervallenverklaring van nationaliteit op vervolging van het O.M. indien zij 'ernstig tekort komen aan hun verplichtingen als Belgische burger' (art. 18bis Nationaliteitswet).

33. Besluitwet, 6 mei 1944 (*B.S.*, 2 september 1944), vervangen door de wet van 30 december 1953 betreffende het verval van de Belgische nationaliteit uit hoofde van een veroordeling bij verstek wegens een misdrijf tussen 26 augustus 1939 en 15 juni 1949 tegen de uitwendige veiligheid van de staat gepleegd (*B.S.*, 17 januari 1954). Besluitwet 20 juni 1945 op het verval van de Belgische Nationaliteit *B.S.*, 24 juni 1945).

34. DEPOVER, A., 'Het genot van de burgerlijke en politieke rechten als vereiste voor toelating tot de openbare ambten', *T.B.P.*, 1959, p. 174.

35. CAMU, L., *o.c.*, p. 50; 'Uw loopbaan in dienst van de Staat', *Maandblad van de V.W.S.*, nr. 6, 17 augustus 1981.

36. K.B. nr. 22, 24 oktober 1934, houdende verbod t.o.v. sommige veroordéelden en van de gefailleerden, om deel te nemen aan het beheer en het toezicht over de vennootschappen op aandelen, de coöperatieve vennootschappen en de kredietverenigingen, en om het beroep van wisselagent uit te oefenen of de bedrijvigheid van depositobanken waar te nemen, *B.S.*, 27 oktober 1937. K.B. nr. 185, 9 juli 1935, op de bankcontrole en het uitgifteregime voor titels en effecten, *B.S.*, 10 juli 1935.

37. R.v.St., *Vandeneynde*, nr. 930, 12 juni 1951.

4. Artikel 16, 2°: het onberispelijk gedrag

17 Vermits de openbare ambten moeten uitgeoefend worden door personen die het volste vertrouwen genieten van het publiek en van de administratieve overheid, werd nog een laatste vangnet aangebracht in de vorm van de vereiste van het *onberispelijk gedrag*. Deze term is zowat de meest vage van alle toelatingsvoorwaarden: nergens immers is bepaald wat de betekenis ervan is. De V.W.S. heeft dan ook de meest volledige appreciatiebevoegdheid om zelf te bepalen wanneer een gedrag dermate berispelijk wordt dat een negatief antwoord wordt gegeven op een sollicitatieverzoek.³⁸

18 Na het wervingsexamen³⁹ stelt de V.W.S. (of de wervingsinstantie van de betrokken dienst) een onderzoek in naar de antecedenten van de betrokkene. Daartoe worden een uittreksel uit het strafregister samen met een getuigschrift van goed zedelijk gedrag gevraagd.⁴⁰ Hieruit zal dan blijken of de kandidaat reeds strafrechtelijke veroordelingen heeft opgelopen en zo ja, welke.

Meestal zal het eerste onderzoek op basis van deze documenten geen problemen met zich meebrengen en kan de persoon in kwestie worden aanvaard. Wanneer de V.W.S. echter, zonder daartoe een bijzonder onderzoek te hebben ingesteld, in het bezit is van inlichtingen waaruit laakbare feiten blijken, kan hij de kandidaat weren, indien hij oordeelt dat de ernst van de feiten de moraliteit van de kandidaat aantasten. Deze laakbare feiten kunnen van drieërlei aard zijn: 1° de voorlegging van een vals diploma op een examen door de V.W.S. ingericht, zelfs wanneer de zaak door het parket zonder gevolg werd geklasseerd⁴¹; 2° bedrog bij een door de V.W.S. ingericht examen; 3° het bestaan van administratieve disciplinaire maatregelen. Bovendien is het mogelijk dat de V.W.S. op het moment van de aanwerving kennis krijgt van een strafprocedure waarbij de kandidaat werd vrijgesproken of die nog hangende is (in het stadium van het gerechtelijk onderzoek): steeds kan de V.W.S. oordelen dat de betrokkene niet van onberispelijk gedrag is.

19 Het is echter heel goed mogelijk dat uit het strafregister blijkt dat de betrokkene een strafrechtelijk verleden heeft of het getuigschrift van goed zedelijk gedrag aantoont dat zijn gedrag niet onberispelijk is.

In deze gevallen moet de V.W.S. zelf oordelen of de feiten werkelijk dermate ernstig zijn dat de kandidaat moet geweerd worden uit het Openbaar Ambt.

Hiertoe zal hij opdracht geven een moraliteitsonderzoek van de betrokkene te beginnen.

38. In het *maandblad van de V.W.S.* nr. 10 (15 oktober 1981) wordt vermeld dat de V.W.S. persoonlijk en onafhankelijk beslist m.b.t. art. 16, 2° en niet alleen rekening houdt met de strafrechtelijke veroordeling, maar ook met alle elementen om hem in staat te stellen zich een beeld te vormen van de moraliteit van de kandidaat.

39. Van bij het begin verwachtte CAMU dat er veel kandidaten zouden zijn (het was immers een periode van laagconjunctuur). Om het werk van de V.W.S. te vereenvoudigen vermeldde hij dat men slechts m.b.t. de geslaagden in het vergelijkend wervingsexamen de toelatingsvereisten moest onderzoeken.

40. Over de documenten cf. in extenso DUPONT, L. en MOONS, D., 'Het strafregister in België', *Panopticon*, 1980, 359.

41. R.v.St., *Delville*, nr. 9.168, 9 februari 1962.

Deze formele procedure houdt in dat een uiteenzetting van de feiten en het advies van de Procureur des Konings van de plaats van veroordeling zal gevraagd worden. Bij tegenstrijdige adviezen zal hij het Hoog Comité van Toezicht vragen een onderzoek in te stellen naar het gedrag van de kandidaat tot op de dag van zijn aanwerving.

De V.W.S. kan eveneens het advies vragen van de Sociale Dienst der Gevangenen en van de plaatselijke inrichtingen.

Soms wordt ook de mening gevraagd van de vroegere werkgever en kennissen van betrokkene.⁴² Op basis van deze inlichtingen zal de V.W.S. vervolgens een besluit nemen i.v.m. de toegang tot het Openbaar Ambt.

20 Uit de praktijk blijkt duidelijk dat een veroordeling tot middelgrote en zware correctionele straffen onmiddellijk de uitsluiting van de kandidaat tot gevolg heeft. In principe sluit elke vrijheidsstraf van meer dan een maand de toegang tot het Openbaar Ambt uit, tenzij het gaat om een relatief korte straf of met uitstel, die reeds enige tijd geleden uitgesproken is. Gaat het om een kleinere straf, dan zal de V.W.S. eveneens autonoom beslissen op basis van het moraliteitsonderzoek: wegens de beperkte duur van de straf stelt men zich hier milder op.⁴³

Men moet echter steeds voor ogen houden dat deze termijn van 1 maand slechts een richtpunt is, en dat de V.W.S. er niet door gebonden is: het is volledig autonoom bevoegd inzake aanwerving, dit werd trouwens reeds herhaalde malen bevestigd door de Raad van State.⁴⁴

De politiestrafen worden in de meeste gevallen niet in aanmerking genomen, tenzij ze in verband staan met de uit te oefenen functie. Een veel gebruikt voorbeeld terzake is de kandidaat-chauffeur die veroordeeld werd wegens een verkeersovertreding.⁴⁵

21 Het is duidelijk dat een kandidaat-ambtenaar die ontzet is uit alle of bepaalde burgerlijke of politieke rechten, niet in aanmerking komt voor een overheidsbetrekking (supra, nr. 15). Indien de termijn van de ontzetting echter beëindigd is, blijft deze bijkomende sanctie eveneens vermeld op het strafregister, alhoewel de betrokkene opnieuw het volle genot heeft van alle burgerlijke en politieke rechten. In dit geval echter heeft de V.W.S. absolute discretionaire bevoegdheid om te beslissen of hij al dan niet in aanmerking komt voor aanwerving.

Diezelfde regel geldt wanneer een procedure van herstel in eer en rechten tot een positief resultaat heeft geleid: de opgelopen straf komt in dit geval even-

42. In de periode van januari 1968 tot oktober 1972 adviseerde het parket over 34 van de 74 aanvragen ongunstig, terwijl in de periode van 1973 tot 1977 het aantal ongunstige adviezen slechts 16 op de 84 aanvragen bedroeg. In de periode van juli 1970 tot september 1972 bracht de Sociale Dienst in 8 gevallen op de 39 ongunstige informatie uit, terwijl in de periode van september 1972 tot 1973 slechts in 14 van de 74 interventies ongunstig werd gereageerd (bron: WAILLIEZ, G., 'La conduite irréprochable', Rapport de stage, Ministère de la fonction publique, s.l., 1978).

43. Een uitzondering hierop vormen de misdrijven waarbij bedrog of oneerlijke praktijken een rol spelen: de V.W.S. zal hen praktisch altijd afwijzen, ongeacht de straf.

44. R.v.St., *Mathot*, nr. 3.494, 18 juni 1954; *Delville*, nr. 9.168, 9 februari 1962; *Teunkens*, nr. 12.005, 12 oktober 1966.

45. BEKAERT, H., 'Les condamnations légales, administratives et sociales de la peine', *R.D.P.*, 1956-1957, p. 339.

wel niet meer op het strafregister te staan.⁴⁶ Indien de V.W.S. de vroegere straf of ontzetting echter te weten komt, kan hij op basis van eigen criteria en de gegevens eigen aan de zaak een beslissing nemen.

Indien hij de kandidaat echter afwijst op grond van zijn strafrechtelijk verleden is volgens onze mening een beroep bij de Raad van State ontvankelijk en dient de V.W.S. te bewijzen dat de feiten waarvoor de betrokkene toch herstel in eer en rechten heeft gekregen, niet door de beugel kunnen.

O.i. geldt een herstel in eer en rechten als een vermoeden iuris tantum dat de veroordeelde van onberispelijk gedrag is.⁴⁷

22 Een laatste mogelijkheid is dat er geen ontzetting van rechten is uitgesproken.

Uiteraard heeft de V.W.S. eveneens in dit geval discretionaire bevoegdheid om zelf autonoom te beslissen, doch wegens het ontbreken van deze bijkomende straf zal hij in tegenstelling tot de vorige situaties beschreven in nr. 21 milder zijn.

Om tot een oordeel te komen over de moraliteit van de kandidaat, houdt de V.W.S. rekening met een aantal factoren die in de hoger geciteerde ministeriële omzendbrief van 29 juli 1971 zijn opgesomd zoals de reden van veroordeling⁴⁸, de uitgesproken straf, de tijd verlopen sedert het vonnis of arrest, het gedrag van betrokkene tijdens deze periode, wil tot beterschap, en dgl. Een belangrijke factor is het al dan niet veroordeeld zijn met uitstel.

23 Het is derhalve niet zo dat de kandidaten een blanco strafregister moeten kunnen voorleggen. Bij lichte strafrechtelijke veroordelingen zoals overspel, laattijdige betaling van belasting, overtreding van gemeentelijke politieverordeningen of verkeersovertredingen (behalve bij onopzettelijke doodslag of bij meer dan twee veroordelingen), zou de kandidaat zelfs zonder verder onderzoek toegelaten kunnen worden.

Uitzonderlijk kan zelfs een kandidaat die veroordeeld werd voor feiten, die normaliter een verder moraliteitsonderzoek vereisen, bijvoorbeeld diefstal, de plano toegelaten worden. Alles hangt af van de concrete situatie.

24 Wanneer we concreet cijfermateriaal ter hand nemen, blijkt dat er zich een gunstige evolutie voordoet sinds 1968⁴⁹: van de eerste reeks van 120 kandidaten die zich aanboden met strafrechtelijke antecedenten (diefstal en aanverwante misdrijven) werden er 68 aanvaard (57 %); bij de volgende reeks van 100 kandi-

46. Op strafrechtelijk gebied worden de sporen van de veroordeling uitgewist voor de toekomst: aan de met de strafrechtelijke veroordeling verbonden onbekwaamheden, vervallenverklaringen van en ontzetting uit de rechten wordt een einde gesteld; de veroordelingen kunnen niet meer als grondslag dienen voor het vaststellen van de staat van wettelijke herhaling: zij kunnen evenmin een veroordeling met uitstel of een opschorting van de uitspraak van de veroordeling in de weg staan.

47. In verband hiermee zijn geen cijfergegevens te verkrijgen.

48. R.v.St., *De Wulf*, nr. 10.626, 22 mei 1964 (de kandidaat had een lichte voorwaardelijke straf opgelopen wegens het plegen van openbare zedenschennis).

49. WAILLIEZ, G., 'La conduite irréprochable', Rapport de stage, Ministère de la fonction publique, s.l. 1978.

daten met gelijkwaardige antecedenten werden er 67 aanvaard (67 %) terwijl bij de laatste reeks van 100 kandidaten 86 % werd toegelaten.

De cijfers voor het jaar 1982 beamen deze evolutie: op een totaal van 41 moraliteitsdossiers (de lichte straffen, zoals geldboeten en banale verkeersovertredingen werden niet meegeteld) heeft men er uiteindelijk 35 toegelaten (85,5 %), waarvan 11 onmiddellijk (27 %) en 24 na een bijkomend onderzoek (57,5 %); 6 personen (14,5 %) werden niet aanvaard, waarvan 1 onmiddellijk (1,5 %) en de overigen (12 %) pas na een aanvullend onderzoek.⁵⁰

III. De gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling voor het behoud van het openbaar ambt

25 Deel XIII van het Algemeen Statuut bepaalt de wijzen van definitieve ambtsneerlegging (art. 112, 113 en 114). Voor deze studie zijn vooral art. 112, 2° en 114, 4° belangrijk. Enerzijds schrijft art. 112, 2° voor dat de ambtenaar die niet meer voldoet aan de toelatingsvereisten bepaald in art. 16 § 1, 1°, 3° en 4° ambts-halve en zonder opzegging uit zijn ambt wordt ontslagen; anderzijds stelt art. 114, 4° vast dat ontslag van ambtswege of afzetting om tuchtredeken eveneens aanleiding geeft tot definitieve ambtsneerlegging.

1. Art. 112, 2°: het ambtshalve ontslag na een zware veroordeling

26 De vereisten die gesteld worden bij de toegang tot het Openbaar Ambt blijven van kracht gedurende de ganse loopbaan van de ambtenaar⁵¹: bij verlies van de Belgische nationaliteit, ontzetting van de burgerlijke en politieke rechten of bij niet vervulling van de voorwaarden inzake dienstplicht, vliegt hij onherroepelijk aan de deur. Dit ontslag geschiedt ambtshalve en automatisch: de betrokkene zou zich als het ware spontaan uit al zijn functies dienen terug te trekken. In de opsomming is bewust art. 16, 2° weggelaten (het onberispelijk gedrag): dit vereiste vraagt immers om een aparte manier van beoordeling en sanctionering (cf. infra, nr. 30 e.v.).

27 In de praktijk zal iedere *criminele straf* aanleiding geven tot ontslag, vermits enerzijds de *afzetting* van openbare ambten verplicht wordt uitgesproken bij alle arresten van veroordeling tot doodstraf, dwangarbeid, levenslange of buitengewone hechtenis en opsluiting (art. 19 Sw.). Bij een veroordeling tot gewone hechtenis is de afzetting facultatief (art. 19, tweede lid Sw.).

50. Verslag van de V.W.S. aan de regering, jaar 1982, p. 77.

51. In dit opzicht is het belangrijk het arrest *Van Reckt* (R.v.St., nr. 7.286, 15 oktober 1959) te vermelden. Verzoeker was op 25 november 1957 door de rechtbank van Bergen veroordeeld tot 3 maand gevangenisstraf en een geldboete van 100 fr. en was gedurende 5 jaar ontzet van de rechten bepaald bij art. 31, 1°, 3°, 4° en 5° Sw. De Minister van Financiën heeft hem uit zijn ambt van speciaal klerk-technicus der douanen en accijnzen ontslagen, overwegende dat Van Reckt niet meer voldeed aan de toelatingsvoorwaarde bepaald bij art. 16, 3°.

Van Reckt vocht dit aan en gebruikte ondermeer als argument dat het hier ging om toelatingsvereisten en dus niet mogen gebruikt worden bij het ontslag, doch de Raad van State interpreteerde de bepaling van art. 112, 2° als zijnde correct waar zij verwees naar een toelatingsvereiste.

Anderzijds moet de *ontzetting* van rechten worden uitgesproken bij alle arresten van veroordeling tot doodstraf of dwangarbeid, ze is facultatief t.o.v. de veroordeelden tot opsluiting en hechtenis.

In het erg theoretisch geval dat er noch afzetting, noch ontzetting van rechten is bevolen, zal de veroordeelde niet uit zijn ambt kunnen worden ontslagen langs art. 112, 2° van het statuut: de Administratie zal hem evenwel een tuchtstraf kunnen opleggen, die hetzelfde resultaat zal hebben (cf. infra, nr. 30 e.v.)

28 Ten aanzien van een veroordeelde tot een *correctionele straf* is het aangewezen eveneens een onderscheid te maken tussen twee hypothesen. Art. 33 Sw. bepaalt dat de hoven en rechtbanken, in de gevallen bij de wet bepaald⁵², de tijdelijke *ontzetting* kunnen uitspreken van alle of slechts bepaalde rechten vermeld in art. 31 Sw.

Ontzetting van rechten als bijkomende straf is daarnaast nog mogelijk op grond van bepaalde bijzondere wetten (cf. supra nr. 15).

Wanneer echter geen ontzetting als bijkomende straf is uitgesproken, speelt de *strafmaat* een belangrijke rol. Art. 7, 2° van het Kieswetboek⁵³ legt een schorsing in de uitoefening van het kiesrecht op aan de persoon die tot een correctionele hoofdgevangenisstraf van ten minste drie maand is veroordeeld uit hoofde van een opzettelijk wanbedrijf of tot een militaire gevangenisstraf van ten minste drie maand; de termijn van de onbekwaamheid bedraagt zes of twaalf jaar, naargelang de gevangenisstraf minder of meer bedraagt dan drie jaar. Art. 9, 1° van hetzelfde Wetboek vermeldt de opschorting van deze onbekwaamheid, indien de veroordeling wordt uitgesproken met uitstel.

Ook deze onbekwaamheid wordt beschouwd als zijnde een ontzetting van rechten, zodat art. 112, 2° van toepassing is.

Wanneer bijgevolg geen ontzetting is uitgesproken of de gevangenisstraf minder dan drie maand bedraagt, zal de Administratie de betrokkene niet kunnen ontslaan op basis van 112, 2°.

29 Een vraag die we ons kunnen stellen is in hoeverre de betrokkene over *rechten van verdediging* beschikt. Via haar rechtspraak heeft de Raad van State een geheel van beginselen uitgewerkt die bij een tuchtprocedure dienen in acht genomen te worden, o.m. hoorplicht, onpartijdigheid, motiveringsplicht en evenredigheid.⁵⁴

Ontslag van ambtswege langs art. 112, 2° is echter een ordemaatregel, zodat in dit geval deze beginselen niet in dezelfde mate van toepassing zijn.⁵⁵ Desalniettemin is er o.i. een tendens om tegenover een ordemaatregel dezelfde beginselen in acht te nemen, zij het met mondjesmaat. Reeds in 1966 verklaarde de

52. Uit de tekst van de wet blijkt of de ontzetting facultatief (b.v. art. 247 en 297 Sw.) dan wel verplicht door de rechter dient te worden uitgesproken (b.v. art. 248, 249, 251, 252, 298 (2°), 312, 372 tot 378 en 379 tot 382 Sw.).

53. Gewijzigd bij W. 5 juli 1976 (B.S., 29 juli 1976).

54. Een goede samenvatting van deze beginselen vinden we in het arrest *De Rijbel*, nr. 19.906 van 13 november 1979.

55. Lees in extenso BORRET, J., 'Over het onderscheid tussen een tucht- en een ordemaatregel', *T.B.P.*, 1982, 112.

Raad van State zich voorstander van het toepassen van de hoorplicht⁵⁶, en dit werd reeds bij herhaalde gelegenheden bevestigd zodat het als een vaststaande rechtspraak mag beschouwd worden.⁵⁷

Wij willen er de aandacht op vestigen dat de meeste arresten een inbreuk op art. 112, 4° behandelden (ongewettigde afwezigheid gedurende meer dan tien dagen) en dat het telkens een afwezigheid wegens ziekte betrof.

De feiten waren telkens in het voordeel van de betrokkene, zodat de Raad van State het als een plicht beschouwde om de betrokken ambtenaar vooraf te horen. Wij stellen ons de vraag of er enige beoordelingsmogelijkheid bestaat t.a.v. art. 112, 2° en een strafrechtelijke veroordeelde als de ontzetting een feit is, is de marge van beoordeling erg gering en kan de Raad van State slechts marginale controle uitoefenen over de regelmatigheid van de procedure. Wij willen dan ook reeds de aandacht vestigen op het gevaar van al te lichtzinnig omspringen met relatief zware correctionele gevangenisstraffen en bijkomende straffen (meer bepaald ontzetting van rechten), gezien de zware gevolgen die dit kan hebben voor de beroepsmogelijkheden van een ambtenaar.

2. Art. 114, 4°: afzetting om tuchtrede^{57bis}

1. Inhoud

30 Luidens de tekst van 114, 4° geeft afzetting om tuchtrede^{57bis} aanleiding tot definitieve ambtsneerlegging. Langs deze weg dringt het vereiste van onberispelijk gedrag door tot de lijst van voorwaarden voor het behoud van het ambt. Het loont de moeite om aan dit gegeven enige aandacht te besteden.

31 *Het onberispelijk gedrag* moet nu gezien worden in functie van de plichtsleer van een ambtenaar, vervat in deel II van het Algemeen Statuut.

Deze plichtenleer is echter geen concrete opsomming van een reeks verplichtingen, doch meer een vage omschrijving van enkele algemene gedragsnormen: het komt er op neer dat zowat elke handeling of het niet-handelen van een ambtenaar, tijdens de uitoefening van zijn ambt of in zijn privéleven, die schade berokkent aan de werking van de openbare dienst of zelfs maar de dienst in een slecht daglicht kan stellen, beschouwd kan worden als zijnde in overtreding met de plichten van het rijksperoneel. De ambtenaar is gehouden tot continuïteit, discretie, loyauteit, verbod van corruptie en de plicht om wetsovertredingen te bestraffen.

56. 'Geen wets- of verordeningsbepaling schrijft voor dat een lid van het onderwijzend personeel van het Middelbaar Rijksonderwijs moet gehoord worden, vóórdat het in disponibiteit wordt gesteld wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst. Gelet op de ernstige gevolgen van dergelijke maatregel, die weliswaar geen tuchtmaatregel is, past het die maatregel niet te nemen vooraleer de betrokken ambtenaar zich nader heeft kunnen verklaren omtrent de feiten welke de bevoegde overheid in aanmerking nam om die maatregel te bevelen' (R.v.St., *Zeippen*, nr. 12.082, 1 december 1966).

57. R.v.St., *Bracke*, nr. 12.035, 20 oktober 1966 (i.v.m. art. 112, 4°); *Lamalle*, nr. 15.939, 5 februari 1970, *Grijnpas*, nr. 18.208, 1 april 1977 (i.v.m. art. 112, 4°); *Van Den Henden*, nr. 22.238, 7 mei 1982 (i.v.m. 12, 4°).

57bis. Over het probleem van de samenloop van strafrechtelijke en tuchtprocedure, zie de studie van BEKAERT, H., 'Le criminel tient aussi le disciplinaire en état', *J.T.*, 1982, p. 473-479.

Voor al art. 8, 2°, luidens hetwelk de ambtenaren, zowel in dienst als in hun particulier leven, 'alles moet vermijden wat het vertrouwen van het publiek kan schaden dan wel afbreuk kan doen aan de eer of de waardigheid van hun ambt', is daar een typisch voorbeeld van. Uit de rechtspraak valt af te leiden dat dit wel degelijk wordt toegepast: kritiek leveren op het beleid inzake stadsonderwijs⁵⁸ of inzake de slechte werking in de slachthuizen⁵⁹ werd telkens als een tekortkoming t.o.v. de discretieplicht aanzien, evenals de uitgifte in het privéleven van een cheque zonder dekking⁶⁰ of het hebben van schulden⁶¹ de waardigheid van het openbaar ambt in opspraak brengen.

Een ambtenaar die door een strafrechtbank veroordeeld geworden is, is derhalve niet meer van 'onberispelijk gedrag': indien het misdrijf meteen ook kan beschouwd worden als een tuchtrechtelijk vergrijp, zal het aanleiding geven tot een tuchtprocedure.

2. De rol van de administratieve sanctie

32. De administratieve sanctie is een rechtshandeling van individuele en repressieve aard waarbij een persoon of orgaan, resortierend onder de uitvoerende macht, optreedt naar aanleiding van de niet-nakoming van een dwingend gestelde rechtsregel.⁶²

In het bijzonder zijn de tuchtsancties de maatregelen waarover de leiding van een maatschappelijke groep beschikt om inbreuken begaan door leden van de groep op hun wegens dit lidmaatschap opgelegde verplichtingen te straffen.⁶³ Ze worden dus opgelegd om de goede werking van de groep te verzekeren.⁶⁴

Uit de definitie blijkt dus duidelijk het verschil met de strafvordering: enerzijds wordt de tuchtstraf opgelegd ten behoeve van en in het belang van de dienst, treft ze de ambtenaar als lid van de groep en in zijn loopbaan, is ze alleen het gevolg van fouten die tijdens de uitoefening van het ambt werden gepleegd of die de waardigheid van het ambt in het gedrang kunnen brengen en wordt ze uitgesproken door administratieve rechtscolleges met aan het hoofd de Raad van State; anderzijds wordt de strafvordering uitgeoefend ten behoeve en in het belang van de gehele maatschappij, treft ze de burger als lid van de sociale maatschappij en in zijn vrijheid of zijn vermogen, is ze het gevolg van een ernstige tekortkoming in de plichten als lid van de samenleving en wordt ze uitgesproken door instanties van de rechterlijke macht met aan het hoofd het Hof van Cassatie.

58. R.v.St., *Wintraeken*, nr. 13.921, 25 juli 1968.

59. R.v.St., *Lievens*, nr. 20.811, 16 december 1980.

60. R.v.St., *Verwerft*, 20.616, 7 oktober 1980.

61. R.v.St., *Holemans*, nr. 11.865, 8 juli 1966 ('Overwegende dat het niet past dat een ambtenaar voortdurend boven zijn middelen leeft en daardoor in konstant geldgebrek verkeert, met het gevolg dat hij doorlopend schulden gaat maken ...').

62. COREMANS, H., 'De administratieve sanctie - naar een omlijning van een begrip'. *R.W.*, 1964, 1965, 756.

63. MAST, A., *Overzicht van het Belgische Administratief-recht*, Gent, Story, 1981, nr. 151.

64. Cf. in extenso DEPONDT, A., 'De tuchtsanctie in de staatsbesturen en haar verhouding tot de strafrechtelijke vordering', *T.B.P.*, 1957, p. 76 e.v.

33 In se zijn beide maatregelen volledig onafhankelijk van elkaar en kunnen ze derhalve volstrekt autonoom optreden. Dit is het gevolg van de verschillen in zake aard en doel van de sancties, en spruit ook voort uit de eigen aard van de Rechterlijke of de Uitvoerende Macht, die respectievelijk het strafrecht of de tuchtrekking toepassen.

De Rechterlijke Macht past het gecodificeerde vigerende recht toe: vastomlijnde gedragingen worden met evenzeer vastbepaalde sancties beteugeld, alles volgens het oude beginsel '*nullum crimen, nulla poena sine lege*'. De enige mogelijkheid tot persoonlijke appreciatie die de strafrechter geboden wordt bestaat uit de beoordeling van de schuld en de straftoemeting (dit laatste binnen de wettelijk opgelegde normen). De uitvoerende Macht echter is niet gebonden door het oude beginsel: enerzijds zijn de inbreuken tegen de tucht niet door wettelijke of reglementaire bepalingen op nauwkeurige wijze omschreven, tenzij een vage en algemene opsomming van de plichtenleer (cf. supra, nr. 31); anderzijds bestaat er wel een limitatieve lijst van tuchtstraffen die zullen worden uitgesproken in geval van inbreuken, doch nergens is op dwingende wijze bepaald met welke straf een bepaalde inbreuk gesanctioneerd wordt.

34 Niettegenstaande deze verschillen in aard en doel zal het veelvuldig voorkomen dat een ambtenaar getroffen wordt door *beide strafinstanties* voor eenzelfde vergrijp. Dit zal zo zijn wanneer de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan een zwaarder misdrijf dan een overtreding en zijn administratieve overheid een sanctie overweegt, of wanneer de inbreuken op het reglement evenzeer onder de bepalingen van de strafwet vallen en derhalve benevens een wezenlijke tekortkoming jegens de ambtelijke plichten ook een misdrijf constitueren.

In deze situatie treedt het belangrijke art. 81 in werking, luidens hetwelk de strafvordering de tuchtprocedure en -uitspraak schorst⁶⁵; het tweede lid bepaalt dat ongeacht de uitslag van de strafvordering alleen de administratieve overheid oordeelt over de toepassing van de tuchtstraffen: de tuchtrechter is immers gehouden door de kracht van gewijsde van het vonnis of arrest. Dit betekent dat de tuchtoverheid gebonden is door het beschikkend gedeelte en de overwegingen die er onafscheidelijk mede verbonden zijn. Zij behoudt echter nog een grote appreciatiebevoegdheid.⁶⁶

65. Dit artikel houdt alleen in dat een tuchtstraf verboden is; een straf bij wijze van ordemaatregel is toegelaten (b.v. preventieve schorsing in afwachting van een definitieve uitspraak). Cf. R.v.St., *Muls*, nr. 21.926, 21 januari 1982.

66. In het arrest *Van Rie* (nr. 679, 8 januari 1951) besliste de Raad van State dat de tuchtoverheid haar macht niet te buiten gaat waar zij oordeelt dat de ambtenaar de vereisten van burgertrouw niet vervult wanneer hij enkel van de aangeklaagde feiten werd vrijgesproken omdat deze zonder crimineel inzicht werden bedreven.

Ook uit het arrest *Derleyn* (R.v.St., nr. 11.833, 25 mei 1968) blijkt dat de Raad van State de bevoegdheid van de administratieve overheid erkent om bepaalde feiten als 'een zware nalatigheid' aan te merken, niettegenstaande de klacht geseponneerd werd, en op basis daarvan te besluiten dat de betrokkene zich schuldig had gemaakt aan zware nalatigheid en de goede faam van zijn bestuur in het gedrang had gebracht.

(Zie ook R.v.St., *Wolles*, nr. 265, 21 februari 1950; *Sevenoo*, nr. 4.110, 28 februari 1955; *Franck*, nr. 6.416, 26 juni 1955; *Caink*, nr. 9.335, 2 mei 1962 en recentelijk R.v.St., nr. 20.967, 19 februari 1981).

De Raad van State als hoogste administratief rechtscollege let evenwel scherp op dat de kern van de in kracht van gewijsde gegane beslissing niet geschonden wordt. Derhalve is geen tuchtstraf gewettigd, wanneer de rechterlijke overheid eerder besliste dat de ten laste gelegde feiten, eenmaal ontdaan van het delictueel bestanddeel dat de strafvervolging rechtvaardigde, op zichzelf geen administratieve fout konden vormen⁶⁷, of wanneer de rechtbank besliste dat de feiten niet bewezen waren⁶⁸ of als niet-bestaan moeten worden beschouwd.⁶⁹

3. Praktische uitwerking

35 Indien de betrokkene een kleine straf wordt opgelegd (hij mag immers niet ontzet worden van zijn rechten of een gevangenisstraf oplopen van meer dan drie maand, tenzij met uitstel) kunnen er zich twee mogelijkheden voordoen, al naar gelang de Procureur des Konings de Openbare dienst verwittigt of niet. In het laatste geval is het eenvoudig: indien de betrokken dienst niet op de hoogte gebracht wordt van het feit dat een lid veroordeeld geworden is, kan de man in kwestie uiteraard niet gestraft worden, tenzij de dienst op een andere wijze in het bezit raakt van deze inlichtingen. Uit onze onderzoeksresultaten is gebleken dat het niet-meedelen van lichte veroordelingen geen alleenstaand geval is, doch geregeld voorkomt: het hangt telkens af van de feitelijke omstandigheden van iedere zaak en van de houding van de diverse parketten. Er is een gewoonte om inlichtingen aangaande relatief onbelangrijke veroordelingen (b.v. inzake verkeers-overtredingen) die niet in verband staan met het beroep, niet over te maken.

36 Indien het parket besluit om de gegevens aan de betrokken dienst te geven, worden ze doorgezonden naar het diensthoofd van de afdeling waar de betrokkene werkzaam is. Zijn onmiddellijke hiërarchische meerdere zal beslissen tot het geven van een lagere tuchtstraf (art. 77, 1°, 2° of 3°) indien de feiten dit rechtvaardigen, of tot het voorlopig voordragen van een maatregel, als een zwaardere straf overwogen wordt (art. 77, 4° t.e.m. 10°).

Luidens art. 78 moet een onderscheid gemaakt worden tussen de niveaus 1 en 2 enerzijds en 3 en 4^{69bis} anderzijds met betrekking tot de procedure, doch steeds is het de Koning of het hoogste administratieorgaan die de beslissing treft en de straf uitspreekt.

Afzetting is de zwaarste straf die kan worden opgelegd: de betrokken dienst zal telkens ieder geval afzonderlijk beoordelen en slechts dan besluiten tot het geven van een zware tuchtstraf wanneer de feiten dit noodzakelijk maken.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat slechts in weinige gevallen de zwaarste tuchtsanctie wordt uitgesproken: meestal neemt de tuchtverheid genoegen

67. R.V.St., *Darcis*, nr. 1.761, 17 juli 1952.

68. R.v.St., *Van Wallegem*, nr. 6.044, 4 februari 1958 (De administratieve overheid was niet gemachtigd de vaststellingen in het vonnis voor niet-bestaande te houden op grond van een door haar gedaan onderzoek); *Marquet*, nr. 6.555, 19 september 1958.

69. R.v.St., *Cordier*, nr. 6.540, 5 september 1958.

69bis. Tot *niveau 1* behoren de sekretaris-generaal, de directeurs-generaal, de inspecteurs-generaal, bestuursdirecteurs, directeurs, bureauchefs, bestuurssecretarissen. Het *niveau 2* bestaat uit opstellers, directiesecretarissen, enz. Klerken en typistes behoren tot *niveau 3*, terwijl klasseerders en kassabewaarders onder het *niveau 4* ressorteren.

met een lichte maatregel (b.v. terechtwijzing of berisping), zodat de ambtenaar geen hinder ondervindt t.a.v. zijn beroep. Deze kleine straf zal meestal zelfs geen hinderpaal zijn voor zijn promotiekansen. De vastheid van betrekking lijkt dan ook erg reëel te moeten worden opgevat in het overheidskader. In zeker opzicht is dit normaal: wanneer de betrokkenen slechts een kleine straf wordt opgelegd door de strafrechter, komt het ons inziens niet toe aan de tuchtrechter dezelfde feiten een tweede maal te bestraffen.⁷⁰

Alhoewel het adagium *Non bis in idem* hier niet van toepassing is, heeft men feitelijk gezien te maken met twee sancties door twee onafhankelijke rechtsprekende instanties opgelegd, die aldus eenzelfde feit tweemaal bestraffen. De tuchtrechter dient ons inziens rekening te houden, niet alleen met het beschikend gedeelte van het in kracht van gewijsde gegane vonnis of arrest, doch tevens met de morele waarde die gehecht wordt aan een gerechtelijk onderzoek en aan de volledige rechterlijke uitspraak, zodat afzetting in deze gevallen zeker misplaatst zou zijn.

Besluit

37 Het doel van het openbaar bestuur is de behartiging van het algemeen belang, zijnde het gemeenschappelijk belang van de bestuurden. Daaruit volgt dat een openbare dienst enerzijds alleen beroep mag doen op bekwame mensen (cf. supra, knr. 8) die de voor hun beroep noodzakelijke intellectuele en/of technische kennis en vaardigheden bezitten, en anderzijds slechts betrouwbare individuen mag tewerk stellen, vermits de dienst het vertrouwen moet genieten van het publiek.

Aldus is het noodzakelijk dat een bepaalde selectie plaatsvindt om het kaf van het koren te scheiden, en dit zowel tijdens de fase van de aanwerving als tijdens de latere uitoefening van het ambt. Ons inziens heeft de administratieve overheid het onbetwistbaar recht om de kandidaat-ambtenaar en de ambtenaar-in-dienst, die niet (meer) voldoen aan zekere door haar gestelde normen, te weren. Dit is onvermijdelijk indien het openbaar bestuur haar taak naar behoren wenst te vervullen.

Dit onbetwistbaar recht van de administratieve overheid mag echter niet worden opgevat als een absoluut recht; ook in deze gevallen dient de overheid rekening te houden met enige basisregels. Het al dan niet bewust negeren van deze basisprincipes geeft aanleiding tot het formuleren van enige bescheiden vragen.

38 Hoofdstuk II kan worden samengevat door te poneren dat een kandidaat-ambtenaar met meer dan een maand gevangenisstraf op zijn strafblad wordt afgewezen, tenzij de feitelijke omstandigheden in zijn voordeel zijn.

Alhoewel een soepel personeelsbeleid noodzakelijk is en een beslissing steeds dient te worden genomen op grond van de feitelijke omstandigheden,

70. SCREVENs is van mening dat de schending van het beginsel *Non bis in idem* in dit geval wel degelijk opportuun is, vermits het enorme onderscheid dat voortspruit uit hun aard en uit het nagestreefde doel (SCREVENs, R., *L'interdiction professionnelle en droit pénal*, Brussel, Editions de la librairie encyclopédique, 1957, 159-169).

toch dringt de vraag zich op naar de juridische grondslag van deze werkwijze. De beslissingscriteria zijn immers slechts vastgelegd (in beperkte mate dan nog) in een ministeriële omzendbrief van 1971. Ware het echter niet wenselijker een steviger juridisch fundament te bieden voor deze belangrijke aangelegenheden en tevens de bevoegdheid van de diverse instanties strenger te omlijnen? Waar haalt de V.W.S. immers het recht vandaan om de in eer en rechten herstelde veroordeelden aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen, of om op eigen initiatief met een afgekondigde maatregel van amnestie geen rekening te houden?

Het vast omschrijven van de beslissingscriteria mag dan belangrijk zijn voor de V.W.S., doch er zijn nog een heleboel wervingsinstanties die het zonder vaststaande normen stellen en aldus slechts gebonden zijn door hun eigen maatstaven. Een gemeenteraad b.v. benoemt de gemeentelijke personeelsleden wier benoeming niet bij wet is geregeld of die hij niet toevertrouwd heeft aan het College van Burgemeester en Schepenen (art. 84, § 2 Gen. W.): hij bezit aldus zowat de volheid van bevoegdheid inzake gemeentelijke benoemingen.⁷¹ Naast het feit dat de gemeentelijke overheid geen vergelijkende examens gebruikt doch integendeel bekwaamheidsexamens inricht, blijft de vraag naar de gehanteerde normen een knelpunt. Effectieve controle op eventuele misbruiken is immers praktisch onmogelijk, hoewel ook hier noodzaak is aan een minimum aan rechtszekerheid.

39 Uit hoofdstuk III blijkt dat een veroordeelde ambtenaar in de meeste gevallen zijn betrekking verliest, indien hij een straf oploopt van meer dan drie maand en/of ontzet wordt van zijn rechten, of indien hem een tuchtstraf wordt opgelegd.

Ook hier komt de vraag naar de beoordelingscriteria terug aan bod, zij het dan dat er geen lijst van algemene criteria voor handen is, waar dit wel het geval was met de aanwerving door de V.W.S. en andere door haar 'gecontroleerde' wervingsinstanties. Het gevolg is dat opnieuw de rechtszekerheid in het gedrang komt, vermits nergens op afdoende en bindende wijze bepaald is welke criteria de onderscheiden diensten dienen te hanteren. Ook het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden. Dit beginsel impliceert dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het ontbreken van algemene normen laat toe aan de afzonderlijk tuchtoverheden een eigen rechtspraak te ontwikkelen op basis van hun eigen appreciatie van de feiten. Het principe van de gelijkberechtiging komt in die mate in 't gedrang waar een ambtenaar met dezelfde feitelijke achtergronden tweemaal een verschillend oordeel zou kunnen bekomen, vermits de ene tuchtrechter zwaarder zal tillen aan bepaalde feiten dan een andere.

Door het ontbreken van beoordelingscriteria en vooral door het slechts op gebrekkige wijze aanwezig zijn van een uitgebreide gecodificeerde plichtenleer

71. Alleen de Gemeenteraad is bevoegd (en delegatie is derhalve niet toegelaten) tot het benoemen van de doctoren in de genees-, heel- en verloskunde en de doctoren in de veeartsenijkunde die de Gemeenteraad in het belang van de gemeente belast met bijzondere opdrachten (art. 84, § 2, 1° Gem. W.), de leden van het onderwijzend personeel (art. 84, § 2, 2° Gem. W.), de gemeentesecretaris (art. 109 Gem. W.), de adjunct-gemeentesecretaris (R.B. 23 december 1946, art. 2), de gemeenteontvanger (art. 114 Gem. W.), de adjunct-politiecommissaris (art. 125, 3° Gem. W.), de hoofdveldwachter (art. 129, 2° Gem. W.) en de ontvanger van de gemeentelijke bedrijven (art. 147quater Gem. W.).

en aansluitende sancties wordt eveneens een ander belangrijk principe geschonden, nl. *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, wat als een tweede grief kan beschouwd worden.

Hoger werd reeds de uitschakeling van een ander principe *Non bis in idem* in vraag gesteld. Ofschoon in juridische zin een tuchtstraf danig verschilt van een veroordeling door een strafrechtbank, dient men ons inziens eerder rekening te houden met de mogelijke gevolgen van de sancties i.p.v. theoretische discussies nopens het verschil inzake aard en doel van beide maatregelen. Het feit dat de tuchtoverheid gebonden is door het beschikkend gedeelte van het in kracht van gewijsde gegane vonnis of arrest belet hem geenszins een bijkomende straf uit te spreken, die in sommige gevallen zwaarder kunnen wegen dan de strafrechtelijke veroordeling (quid b.v. met een chauffeur van het O.C.M.W. veroordeeld wegens dronkenschap achter het stuur en het veroorzaken van een verkeersongeval met slechts stoffelijke schade). Ons inziens dient de tuchtoverheid steeds binnen zekere perken te blijven en rekening te houden met de reeds uitgesproken sancties.

40 De problemen rond beroepsmogelijkheden van veroordeelden zijn zeer complex. Het baat echter niet een aantal waarborgen zoals hoger omschreven in daden om te zetten, indien niet tevens een fundamentele hervorming wordt doorgevoerd op het vlak van het nog steeds aanwezig stereotiep en stigmatiserend beeld dat een particulier heeft van een veroordeelde. Enkel wanneer dergelijke beeldvorming gewijzigd is, zal de noodzaak afnemen om een tijdelijke gevangenis- of andere straf als blijvende handicap te blijven beschouwen.