Stuk **1658** (2002-2003) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2002-2003

3 april 2003

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heren Dirk Holemans, Marino Keulen, Leo Peeters en Dirk De Cock –

houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, wat betreft de bescherming van ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De voorbije jaren hebben op verschillende overheidsniveaus personeelsleden extern melding gemaakt van onregelmatigheden of misbruiken binnen hun administratie. Daardoor werden zij klokkenluiders (whistleblowers). En wie kijkt naar de behandeling van deze klokkenluiders, kan enkel besluiten dat er steevast op de pianist wordt geschoten. De personeelsleden die de moed hebben om onregelmatigheden te signaleren worden niet ondersteund, maar keer op keer bestempeld als ongeloofwaardig, wat hun carrièrekansen niet ten goede komt, integendeel. Terzelfder tijd ontbreekt een adequaat toetsingskader waarmee de informatie van de klokkenluider op haar juistheid getoetst kan worden. Er is op de verschillende overheidsniveaus behoefte aan een adequate bescherming van klokkenluiders. Met dit voorstel van decreet willen we een dergelijke bescherming invoeren op Vlaams niveau. Op die wijze kan het Vlaams Parlement zijn voortrekkersrol inzake institutionele vernieuwing verder opnemen en andere overheidsniveaus inspireren.

De Nederlandse bestuurskundige Mark Bovens omschrijft klokkenluiden als "de gebeurtenis waarbij een (ex-)lid van een organisatie, zonder daartoe opdracht of toestemming te hebben gekregen, informatie onthult of op een andere wijze in de openbaarheid treedt met de bedoeling de aandacht te vestigen op een misstand waarvan hij kennis heeft gekregen door zijn werk binnen de organisatie"[1]. In dit voorstel van decreet volgen we de geest van die definitie, maar leggen we meer nadruk op het invoeren van een communicatiekanaal dat de klokkenluider bescherming kan geven en de garantie op een ernstig onderzoek van de aangedragen informatie.

Met Bovens plaatsen we klokkenluiden als een vorm van verantwoordelijkheidsopname binnen het 'institutionele burgerschap', wat staat tegenover de klassieke opvatting van een strikte loyauteit tegenover de superieuren. Bovens begrijpt onder institutioneel burgerschap het volgende : Tot de belangrijkste deugden van de verantwoordelijke functionaris behoort in de eerste plaats het besef dat hij ook binnen het verband van zijn organisatie een burger blijft. Uit dien hoofde dient hij bij zijn optreden oog te hebben voor het in stand houden van de politieke gemeenschap en voor de bescherming van een aantal belangrijke publieke belangen. Tot die belangen behoort in ieder geval het in stand houden, en soms zelfs bevorderen, van de mogelijkheden van democratische organen om het optreden van de organisatie waarvan hij deel uitmaakt te sturen en te controleren, handhaving van de beginselen die ten grondslag liggen aan de rechtsstaat en, voorzover dit niet in strijd is met één van de vorige belangen, bevordering van een efficiënte bedrijfs- en bestuursvorm.

Dit voorstel van decreet sluit aan bij die omschrijving. Het wil concreet de controlemogelijkheden van het Vlaams Parlement versterken door de opdrachten van de parlementaire ombudsdienst uit te breiden.

We doen met dit voorstel van decreet geen uitspraak over de inhoud van dossiers, aangebracht door klokkenluiders. De ambitie van dit voorstel van decreet is de realisatie van een sluitende regeling voor klokkenluiders, zodat in de toekomst aangereikte informatie over mogelijke onregelmatigheden binnen administraties correct en ten gronde wordt behandeld, en zodat het personeelslid dat de moed heeft mogelijke onregelmatigheden extern te melden, op waardige wijze behandeld wordt en een juridisch sluitende bescherming heeft.

Uit de bekende praktijkgevallen van klokkenluiders komen een aantal weerkerende kenmerken naar voren.

We stellen ten eerste vast dat klokkenluiders geen juridisch sluitend beschermd statuut hebben. Niet zelden blijkt dat klokkenluiders, zelfs als hun externe melding berust op correcte informatie en zij intern onvoldoende gehoor kregen, geschaad worden in hun verdere carrièremogelijkheden.

Ten tweede moeten klokkenluiders dikwijls noodgedwongen hun toevlucht nemen tot de media. Die situatie leidt niet per definitie tot een serene afhandeling van de mogelijke onregelmatigheid of het misbruik, en kan diensten in een slecht daglicht stellen bij een onterechte melding.

Ten derde is niet altijd duidelijk welke controlerende instantie de klacht van klokkenluiders op een correcte wijze kan onderzoeken, met de nodige on-

---

[1] Deze en volgende verwijzing naar teksten van Bovens zijn terug te vinden in : Ornelis F., "Wordt spreken dan toch goud ? Over klokkenluiders en de vrijheid van meningsuiting" in : Hubeau B. & M. Elst (eds.) *De democratie in ademnood ? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, die Keure, 2002 : 144-175. De publicatie in kwestie van M.A.P. Bovens is : *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprekelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle, Tjeenk Willink, 1990.

afhankelijkheid ten opzichte van de overheidsdienst die bij de klacht van de klokkenluider betrokken is.

Hieruit blijkt dat een adequate regeling voor klokkenluiders uitgewerkt moet worden waarin een afdoende juridische bescherming van de klokkenluider opgenomen is en waarin sprake is van een controlerende instantie die kan optreden met voldoende onafhankelijkheid en competentie en de klacht van de klokkenluider kan onderzoeken.

Bij deze twee eisen voegen we nog het streven naar een transparante overheid. We kiezen ervoor om geen nieuwe overheidsinstellingen op te richten en de bestaande bestuurslogica te volgen. Daarom wordt in dit voorstel van decreet een regeling voor klokkenluiders op Vlaams niveau ingevoerd, waarin dezelfde logica wordt gebruikt als die die de decreetgever heeft uitgewerkt voor de regeling voor burgers die klachten hebben over een Vlaamse overheidsdienst. Deze logica gaat uit van drie niveaus.

Het eerste niveau is dat de burger de klacht meldt aan het rechtstreeks betrokken personeelslid of zijn dienst. Als die actie geen resultaat oplevert is er, op het tweede niveau, het klachtenrecht. Binnen elke overheidsadministratie of Vlaamse onafhankelijke instelling is hiervoor een decretaal vastgelegde procedure uitgewerkt met een duidelijke contactpersoon. Bereikt de klagende burger op dit tweede niveau geen afdoend resultaat, dan is er de mogelijkheid van een 'tweedelijnsklacht' bij de Vlaamse Ombudsdienst. Die dienst, die door zijn verbondenheid met het Vlaams Parlement onafhankelijk is van de Vlaamse administratie, kan dan op onafhankelijke wijze de klacht behandelen. Jaarlijks rapporteert de Ombudsdienst aan het Vlaams Parlement zijn bevindingen, zodat het Parlement in staat is via parlementaire instrumenten zoals resoluties de nodige aanbevelingen voor een betere werking van de Vlaams administratie aan de Vlaamse regering te formuleren.

Een decretale regeling voor de bescherming van klokkenluiders kent eerst de genoemde logica. Het eerste niveau voor een klagend personeelslid is uiteraard zijn eigen dienst en diensthoofd. Als dat niets uithaalt, moet de klager bij een onafhankelijk meldpunt binnen de Vlaamse administratie terecht kunnen. De Vlaamse regering heeft recent een dienst Interne Audit opgericht die de werking van overheidsadministraties kan doorlichten. Individuele personeelsleden kunnen echter in de huidige regeling niet terecht bij deze dienst Interne Audit. Enkel leidinggevende ambtenaren hebben er toegang toe. Vanuit het streven om het aantal overheidsdiensten te beperken, is het wenselijk dat 'alle' Vlaamse personeelsleden zich op het tweede niveau tot de dienst Interne Audit kunnen richten. Dat kan echter niet decretaal geregeld worden. Volgens een vaste jurisprudentie is het de taak van de uitvoerende macht om de organisatie van haar diensten te regelen. Daarom moet dit voorstel van decreet in samenhang worden gelezen met het voorstel van resolutie betreffende de bescherming van de personeelsleden van de Vlaamse overheidsdiensten die melding maken van onregelmatigheden of misbruiken binnen deze diensten (klokkenluiders). Dat voorstel van resolutie beveelt de Vlaamse regering aan om de nodige initiatieven te nemen om de vermelde logica van de drie niveaus samen met de decreetgever te realiseren, in het bijzonder vanuit de autonomie die de uitvoerende macht heeft over de organisatie van haar eigen diensten, en dus ook van de Interne Audit. Het voorstel van resolutie bevat twee aanbevelingen aan de Vlaamse regering : ten eerste de vraag om ook de Vlaamse Ombudsdienst het recht te verlenen een administratief onderzoek te kunnen aanvragen bij de Interne Audit ; ten tweede de regeling dat elk personeelslid dat in de uitoefening van zijn functie nalatigheden, misbruiken of misdrijven vaststelt, daarvan rechtstreeks de Interne Audit op de hoogte kan brengen na vaststelling of gegrond vermoeden dat zijn hiërarchische meerdere de verdere bekendmaking van de onregelmatigheden verhindert.

Als het tweede niveau van klachtmelding geen bevredigend resultaat oplevert, is er behoefte aan een gezaghebbend meldpunt dat onafhankelijk en deskundig de ernst van de klacht kan onderzoeken. Ook hier is het niet wenselijk een nieuwe dienst op te richten, maar is het zinvoller de bevoegdheden en taken van de Vlaamse Ombudsdienst uit te breiden. De onafhankelijkheid van de Ombudsdienst is gegarandeerd door decretale bepalingen en zijn verbondenheid aan het Vlaams Parlement. Die dienst heeft nu al een goede kennis van de Vlaamse administratie door zijn behandeling van klachten van burgers. Bovendien blijkt uit voorbeelden uit het buitenland dat het toekennen van de bevoegdheid aan een ombudsdienst om op eigen initiatief overheidsdiensten door te lichten geen alleenstaand of onlogisch gegeven is (cf. bijvoorbeeld Nederland of de Scandinavische landen). Een dergelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de Vlaamse Ombudsdienst zorgt ervoor dat klokkenluiders die dat willen anoniem kunnen blijven : de Ombudsman kan dan zijn algemene onderzoeksbevoegdheid gebruiken (en ook de 'stille' klokkenluider is beschermd). Ook moet vermeld worden dat er al ombudsdiensten bestaan met de expliciete

functie van bescherming van klokkenluiders (o.m. ombudsman van New South Wales, Australië).

Ten slotte is het toekennen van een extra opdracht van de Vlaamse Ombudsdienst geen nieuwigheid. In het ombudsdecreet staat de opdracht om "hem ter kennis gebrachte overtredingen van de deontologische code door de Vlaamse volksvertegenwoordigers, te melden aan de voorzitter van het Vlaams Parlement" (artikel 3, § 1, 4°).

Het ligt dus enigszins voor de hand dat de Ombudsdienst een actieve rol zou kunnen spelen bij de melding door ambtenaren van misbruiken binnen de overheidsdiensten. De Ombudsdienst heeft al de nodige autoriteit, expertise en middelen om precies binnen de Vlaamse administratie klachten te onderzoeken. Het Ombudsdecreet van 7 juli 1998 bepaalt momenteel nog geen klachtrecht voor personeelsleden die zich uitspreken over misbruiken binnen hun dienst – en de dienstverlening inzake klachten moet in de eerste plaats ook naar de burger gericht blijven–, maar toch kan de Ombudsdienst buiten zijn reguliere taak ingeschakeld worden als derdelijnsinstantie. In die zin zou het 'klachtrecht voor personeelsleden' ook dichter aanleunen bij dat van de burger.

Niet onbelangrijk is ook dat de Vlaamse Ombudsdienst jaarlijks verslag uitbrengt voor het Vlaams Parlement, zodat het Parlement in de toekomst zal kunnen nagaan of de rechten van de personeelsleden (o.m. het recht op vrije meningsuiting) niet geschaad of aangetast worden.

Een extra reden om voor de Vlaamse Ombudsdienst te kiezen als schakel in de meldprocedure is, dat die zeer discreet kan optreden. Het is niet de bedoeling dat de Vlaamse overheid te pas en te onpas in diskrediet wordt gebracht door klachten die misschien uit onwetendheid, onkunde of rancune geuit worden. De Ombudsman zal de ernst van de klacht kunnen inschatten en controleren, en zonodig de vereiste stappen ondernemen om het misbruik in de openbaarheid te brengen. Ook voor de klokkenluider is deze discretie een meerwaarde. De Ombudsdienst hoeft immers niet aan de betrokken dienst te melden wie de klok heeft geluid, en kan ambtshalve tot het preliminaire onderzoek overgaan. Als het in een latere fase van het onderzoek nodig of onvermijdelijk is om de anonimiteit van de klokkenluider op te heffen, kunnen de beschermende maatregelen van dit voorstel van decreet in werking treden. Die bescherming kan ook al door de klokkenluider gevraagd worden bij het indienen van een klacht bij de Ombudsman. Dat betekent wel onvermijdelijk het opheffen van de anonimiteit omdat die bescherming gemeld moet worden bij de hiërarchische overste van de klokkenluider.

Het onafhankelijke statuut van de Vlaamse Ombudsdienst heeft het voordeel van een voldoende 'externe' werking die haar objectiviteit garandeert, terwijl de verwevenheid met de Vlaamse overheid het mogelijk maakt om het onderzoek 'intern' te voeren.

Het is erg belangrijk dat de Interne Audit en de Vlaamse Ombudsdienst tijdens de voortgangsbewaking en het onderzoek van de klachten goed op elkaar afgestemd worden. Ook als de Ombudsman een klacht van de burger wil laten onderzoeken, is het logisch dat hij daartoe op de hulp van de Interne Audit kan rekenen. Omgekeerd is het ook zo dat, als een personeelslid zich in derde instantie met zijn klacht tot de Ombudsdienst zou wenden, die dienst op de volle medewerking van de Interne Audit moet kunnen vertrouwen. In dit voorstel van decreet leggen we voor de afstemming tussen beide diensten alleen de basis ; de nadere uitwerking zal via de respectieve huishoudelijke reglementen vorm moeten krijgen.

We hebben al gesteld, met betrekking tot de Interne Audit, dat het de algemene regel is dat de decreetgevende macht geen regels inzake personeelsstatuut kan uitvaardigen. De regering is bevoegd om het statuut van het personeel te bepalen. Een decretale regeling voor de instelling van de Ombudsdienst als derdelijnsinstantie voor klokkenluidende personeelsleden is evenwel gerechtvaardigd om de volgende vier redenen :

1. Voor de Vlaamse openbare instellingen (VOI's), vindt de decretale regeling een rechtsgrond in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980, dat de regeling van de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheden, de werking en het toezicht van instellingen uitdrukkelijk opdraagt aan de decreetgever. De personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering hebben recht op eenzelfde rechtsbescherming als de personeelsleden van de VOI's. De regeling betreffende de derdelijnszorg voor klokkenluiders, moet bijgevolg ook voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering van toepassing zijn.

2. De eerste- en tweedelijnszorg inzake klokkenluiders wordt beschouwd als een taak van de uitvoerende macht. De Ombudsdienst is een extra controle-instrument voor de wetgevende op de uitvoerende macht (cfr. artikelen 70 en 71 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Het

instellen van een derdelijnszorg past in die controlebevoegdheid. Het uiteindelijke doel van de Ombudsdienst is het verbeteren van de werking van de diensten en de organisaties van de Vlaamse regering. De taken van de Ombudsdienst werden decretaal vastgelegd. Een aanvulling van de bevoegdheden van de Ombudsman vergt een decretale regeling. Er wordt een subjectief recht gecreëerd om klachten aanhangig te maken bij de Ombudsman. Het aannemen van bepalingen die grondrechten effectueren, behoort tot de natuurlijke bevoegdheidssfeer van de wetgevende macht.

3. In artikel 13 van het decreet betreffende de ombudsdienstfunctie wordt al rekening gehouden met artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en meer specifiek met de bevoegdheid van de Vlaamse regering om het personeelsstatuut vast te stellen. Er wordt namelijk bepaald dat een klacht niet in behandeling kan worden genomen wanneer ze betrekking heeft op de arbeidsbetrekkingen, de werkomstandigheden of de rechtspositieregeling van de personeelsleden van de betrokken administratieve overheid. Die uitzondering blijft behouden, aangezien het voorwerp van de klacht in deze regeling voor de klokkenluiders bijvoorbeeld de werking van de dienst betreft en niet de eigen rechtspositieregeling van het personeelslid.

4. Het principe van de rechtsbescherming van klokkenluiders werd al vastgelegd in de personeelsstatuten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG), de wetenschappelijke instellingen (WI) en het stambesluit van de VOI's : "de ambtenaar kan, buiten de gevallen van kwade trouw, persoonlijk voordeel, foutieve of valse aangifte die een dienst of persoon schade toebrengen, niet onderworpen zijn aan een tuchtstraf of een andere vorm van openlijke of verdoken sanctie, om de enkele reden dat hij nalatigheden, misbruiken of misdrijven aangeeft of bekend maakt". De rechtsbescherming van de klokkenluiders in dit voorstel van decreet (schorsing van de tuchtprocedures, regels inzake de bewijslast, enzovoort) maakt deel uit van de preventieve rechtsbescherming, een van de taken van de Ombudsman. Door het afsluiten van een protocol met de Ombudsdienst zoals in dit voorstel van decreet bepaald, wordt de Vlaamse regering wel betrokken bij het verder uitwerken van de rechtsbescherming van de klokkenluiders als gevolg van een klacht bij de Ombudsman. De Vlaamse regering moet het protocol bij besluit bekrachtigen.

Tot slot willen we met de in dit voorstel van decreet uitgewerkte interne procedure voor klokkenluiders, geen afbreuk doen aan de rechten van elke burger, inclusief het personeelslid van Vlaamse overheidsdiensten. Ook personeelsleden die optreden als klokkenluiders, behouden hun recht op vrije meningsuiting.

Artikelsgewijze commentaar

Artikel 1

Artikel 1 behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Met de toevoeging van een § 2 aan artikel 3 van het ombudsdecreet wordt de opdracht van de Vlaamse Ombudsman uitgebreid met de bevoegdheid om als derdelijnsinstantie op te treden wanneer 'klokkenluidende' personeelsleden geen gehoor vinden voor hun melding van ongeregeldheden op hun dienst. Tegelijk wordt hem ook de bevoegdheid geboden om specifiek voor de bescherming van de klokkenluider in te staan, wanneer die door zijn klacht bij de eerste of tweede instantie ondervindt dat hij aan pesterij, een tuchtstraf of enige vorm van bestraffing onderhevig is. Het Vlaams Personeelsstatuut bepaalt immers alleen dat de "ambtenaar kan, buiten de gevallen van kwade trouw, persoonlijk voordeel, foutieve of valse aangifte die een dienst of persoon schade toebrengen, niet onderworpen zijn aan een tuchtstraf of een andere vorm van openlijke of verdoken sanctie, om de enkele reden dat hij nalatigheden, misbruiken of misdrijven aangeeft of bekend maakt". Die bepaling moet de ambtenaar die onregelmatigheden meldt beschermen, maar ze doet dat slechts nominaal, want er was geen instantie die kon onderzoeken of de persoon in kwestie inderdaad te goeder trouw handelde. Dat zal nu met dit decreet door de Vlaamse Ombudsman kunnen gebeuren. De Vlaamse Ombudsman toetst de handelingen van het personeelslid in kwestie aan de "Deontologische code voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering". In die code werden de regels opgesteld die voor Vlaamse personeelsleden gelden, en die bijvoorbeeld ook de grenzen van het spreekrecht, de spreekplicht en de geheimhoudingsplicht bepalen.

Zo lezen wij er over loyauteit : "Die loyauteit tegenover uw chef is niet absoluut. Krijgt u opdrach-

ten die indruisen tegen een hogere rechtsorde, tegen de mensenrechten of tegen strafrechtelijke bepalingen, dan voert u die niet uit en brengt u uw chef van de onverenigbaarheid op de hoogte".

Inzake spreekrecht en spreekplicht staat er : "Als personeelslid hebt u principieel spreekrecht en in een aantal gevallen ook spreekplicht. Feitelijke informatie moet daarbij correct, volledig en objectief worden gepresenteerd. Wie een persoonlijk standpunt of kritiek op de overheid formuleert, maakt duidelijk dat hij of zij in eigen naam spreekt".

Ook bij onregelmatigheden geldt de spreekplicht. "Stelt u in uw functie misbruiken of nalatigheden vast, dan probeert u die onmiddellijk te stoppen en brengt u uw chef op de hoogte. Strafrechtelijke misdrijven meldt u eveneens aan uw chef, die vervolgens de procureur des Konings verwittigt. Reageert uw chef niet op uw melding of is er kans dat hij of zij zelf bij de feiten is betrokken, dan dient u zelf de procureur te verwittigen."

Inzake geheimhoudingsplicht staat er : "Uw spreekrecht wordt beperkt door de plicht om vertrouwelijke informatie geheim te houden voor iedereen die niet bevoegd is om er kennis van te nemen. De geheimhoudingsplicht slaat onder meer op volgende informatie :

– gegevens over het interne beraad dat aan een administratieve eindbeslissing voorafgaat zolang de eindbeslissing nog niet is genomen ;

– medische, fiscale, sociale of andere gegevens uit de persoonlijke levenssfeer van andere personeelsleden of burgers ;

– vertrouwelijke commerciële, industriële of intellectuele gegevens.

De geheimhoudingsplicht blijft gelden na uw uitdiensttreding. Deze geheimhoudingsplicht is ondergeschikt aan grondwettelijke, wettelijke of decretale bepalingen die u tot spreken verplichten, bijvoorbeeld als u voor de rechtbank moet getuigen".

De Vlaamse Ombudsman is door zijn functie, zeker na de aanneming van dit voorstel van decreet, bevoegd om kennis te nemen van informatie die voor de buitenwereld als 'vertrouwelijk' geldt. Een klokkenluider overtreedt dus de deontologische code niet, indien hij zijn klacht meldt aan de Vlaamse Ombudsman.

In de voorgestelde § 2 wordt omschreven wat men onder Vlaamse openbare instelling en Vlaamse overheidsdienst moet verstaan voor de toepassing van dit voorstel van decreet.

Aangezien de Vlaamse Ombudsdienst door dit decreet een nieuwe opdracht krijgt, is het logisch dat hij ook, op basis van de bevindingen bij de uitvoering van deze opdracht, voorstellen en suggesties formuleert voor een betere werking van de betreffende administraties en die opmerkingen opneemt in zijn verslaggeving.

Artikel 3

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 4

Met de invoeging van een artikel 12bis in het ombudsdecreet krijgt elk personeelslid van een Vlaamse overheidsdienst het recht zich te richten tot de Vlaamse Ombudsman om een onregelmatigheid op zijn dienst te melden. Tot nu toe kon enkel de burger aankloppen bij de Vlaamse Ombudsman.

Artikel 5

Met de toevoeging van een § 4 aan artikel 13 van het ombudsdecreet kan de Vlaamse Ombudsman een preliminair onderzoek uitvoeren, om zich te vergewissen van de ernst van de klacht, voor hij een onderzoek start. Het is de bedoeling om meldingen met lasterlijke bedoelingen of meldingen die manifest gebaseerd zijn op foutieve informatie, uit de procedure te bannen. Uiteraard moet de klokkenluider op de hoogte worden gebracht van de beslissing of de zaak wordt vervolgd. De procedure voor het voeren van een preliminair onderzoek wordt door de Vlaamse Ombudsman in zijn huishoudelijk reglement uitgewerkt. Voor de voortzetting van het onderzoek, bepaalt dit decreet dat de Ombudsman gebruik kan maken van dezelfde middelen als voor het onderzoek van klachten door de burgers.

Artikel 6

Anders dan de burger die een klacht heeft over het functioneren van een administratieve overheid, kan het personeelslid dat een disfunctie meldt, onderworpen worden aan kleine of grote plagerijen of zelfs maatregelen die zijn carrière ernstig schaden. Het is dus erg belangrijk dat er maatregelen zijn ter bescherming van deze persoon. Hiertoe werkt de Vlaamse regering een protocol uit met de Vlaamse Ombudsdienst. Dat protocol bevat minstens de volgende beschermingsmaatregelen : de schorsing van tuchtprocedures (een klokkenluider kan niet bestraft worden als hij gebruikmaakt van de regeling in dit voorstel van decreet), de duur van de beschermingsperiode en de regels inzake het toewijzen van de bewijslast (de ambtenaar die onregelmatigheden meldt, hoeft hiervoor de bewijslast niet te verzamelen). Daarnaast wordt in het protocol de procedure voor de inwerkingtreding van de beschermingsmaatregelen vastgelegd. Uiteraard heft het inwerkingstellen van de beschermingsmaatregelen de anonimiteit van de klokkenluider op. Daarom wordt een procedure van twee fasen uitgewerkt. In de eerste fase van het preliminaire onderzoek kan de anonimiteit van de klokkenluider gegarandeerd worden, omdat de Ombudsdienst ambtshalve een onderzoek kan verrichten. In een tweede fase kunnen de beschermingsmaatregelen intreden wanneer de klokkenluider hierom verzoekt (omdat er bijvoorbeeld gedreigd wordt met straffen).

De hiërarchische meerdere van de klokkenluider die de beschermingsmaatregelen geniet, moet er zich van bewust zijn dat het nemen van een represaille uit den boze is, en niet wordt getolereerd. Elke inbreuk op deze regel kan zelf aanleiding geven tot een tuchtstraf of schorsing.

Artikel 7

De bepaling in artikel 7 regelt de inwerkingtreding van dit decreet. De datum van inwerkingtreding wordt vastgelegd op de eerste dag van de vierde maand na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Dirk HOLEMANS
Marino KEULEN
Leo PEETERS
Dirk DE COCK

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Aan artikel 3 van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° aan dit artikel, waarvan de bestaande tekst § 1 zal vormen, wordt een § 2 toegevoegd, die luidt als volgt :

"§ 2. De Vlaamse ombudsman heeft tevens als opdracht meldingen te onderzoeken van personeelsleden van Vlaamse overheidsdiensten die in de uitoefening van hun ambt nalatigheden, misbruiken of misdrijven hebben vastgesteld, hierna onregelmatigheden genoemd, en die ofwel menen

– dat na kennisgeving aan hun hiërarchische meerdere en daarna aan de Interne Audit, geen of onvoldoende gevolg werd gegeven aan hun mededeling binnen een termijn van drie maanden ;

– om de enkele reden van de bekendmaking of aangifte van deze onregelmatigheden onderworpen te zijn of zullen worden aan een tuchtstraf of een andere vorm van openlijke of verdoken sanctie.

Onder Vlaamse overheidsdienst wordt verstaan elke dienst of afdeling van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, een Vlaamse wetenschappelijke instelling of een Vlaamse openbare instelling. Als Vlaamse openbare instelling wordt beschouwd elke publiekrechtelijke rechtspersoon opgericht bij of krachtens een wet of decreet, en die ressorteert onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap." ;

2° in § 1, eerste lid, 3°, worden na de woorden "bedoeld in 1°" de woorden "en § 2" ingevoegd.".

Artikel 3

Aan het opschrift van hoofdstuk III van hetzelfde decreet worden de woorden "en meldingen" toegevoegd.

Artikel 4

In hetzelfde decreet wordt een artikel 12bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

"Artikel 12bis

Elk personeelslid in Vlaamse overheidsdienst kan schriftelijk of mondeling bij de Vlaamse ombudsman melding doen van een nalatigheid, misbruik of misdrijf als bedoeld en onder de voorwaarden omschreven in artikel 3, § 2.".

Artikel 5

Aan artikel 13 van hetzelfde decreet wordt een § 4 toegevoegd, die luidt als volgt :

"§ 4. De Vlaamse ombudsman onderzoekt de gegrondheid van de melding van een onregelmatigheid als bedoeld in artikel 3,§ 2. Indien hij na een preliminair onderzoek meent dat de melding ontvankelijk en niet kennelijk ongegrond is, vervolgt hij het onderzoek van de feiten volgens de bepalingen van de artikelen 14 tot en met 17. In het andere geval deelt hij aan het betrokken personeelslid schriftelijk mee waarom hij de zaak onontvankelijk of kennelijk ongegrond acht.

Bij een gerechtelijk onderzoek over de gemelde onregelmatigheid beperkt het optreden van de Vlaamse ombudsman zich tot een summier onderzoek met het oog op het onder bescherming plaatsen van het betrokken personeelslid.".

Artikel 6

Aan hoofdstuk III van hetzelfde decreet wordt een artikel 17bis toegevoegd, dat luidt als volgt :

"Artikel 17bis

Het personeelslid dat een onregelmatigheid meldt, zoals bedoeld in artikel 3, § 2, wordt op zijn verzoek onder de bescherming geplaatst van de Vlaamse ombudsman. Hiertoe werkt de Vlaamse regering een protocol uit met de Vlaamse ombudsdienst. Dit protocol omvat, naast de duur van de beschermingsperiode, minimaal als beschermingsmaatregelen de schorsing van tuchtprocedures en een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast. De Vlaamse regering bekrachtigt dit protocol bij besluit. De Vlaamse ombudsman brengt, van zodra hij de zaak opneemt, de hiërarchische meerdere van de betrokken ambtenaar onmiddellijk op de hoogte van deze bescherming.".

Artikel 7

Dit decreet treedt in werking op de eerste dag van de vierde maand na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Dirk HOLEMANS
Marino KEULEN
Leo PEETERS
Dirk DE COCK