

Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren

Een onderzoek naar de grenzen van de uitingsvrijheid



Masterscriptie Rechtsgeleerdheid
Accent Arbeidsrecht
Semra Yalcin
ANR: 120840
Studentnr.: U1248471

Begeleider: mr. dr. S.J. Rombouts
Examencommissie: mr. dr. S.J. Rombouts

Voorwoord

Voor u ligt een scriptie welke het resultaat is van een onderzoek naar de grenzen van de uitingsvrijheid van ambtenaren. Het recht op vrijheid van meningsuiting is een fundamenteel recht dat essentieel is voor het functioneren van de democratie. Het leek mij interessant om een onderzoek te verrichten naar de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, omdat uitlatingen van ambtenaren meestal tot veel ophef leiden in de media en in de politiek. Dit onderzoek beoogt de grenzen van de vrijheid van meningsuiting te verduidelijken. Tevens kunnen de resultaten van dit onderzoek aanleiding zijn om de vrijheid van meningsuiting van werknemers kritisch tegen het licht te houden. Deze scriptie is de afronding van mijn masterstudie Rechtsgeleerdheid, accent Arbeidsrecht aan de Tilburg Universiteit.

Ik wil graag van deze gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken die mij hebben geholpen gedurende mijn schrijfproces. Graag wil ik mijn begeleider mr. dr. S.J. Rombouts bedanken voor zijn begeleiding, nuttige feedback en kritische opmerkingen bij het schrijven van deze scriptie. Daarnaast wil ik in het bijzonder mijn ouders bedanken voor al hun steun tijdens mijn gehele studieloopbaan.

Semra Yalçın

Tilburg, mei 2016

Lijst van afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
AGFA	Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening
	Ambtenaren
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
art.	artikel
ARRvS	Afdeling Rechtspraak Raad van State
AW	Ambtenarenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
B&W	Het college van Burgemeester en Wethouders
CRvB	Centrale Raad van Beroep
e.a.	en anderen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU- Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GW	Grondwet
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
MAW	Militaire Ambtenarenwet
m.a.w.	met andere woorden
MvT	Memorie van Toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
nr.	nummer
p.	pagina
Rb.	Rechtbank
Stb.	Staatsblad
t.	tegen
TAR	Tijdschrift voor Ambtenarenrecht
T&C	Tekst en Commentaar
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
WvSr	Wetboek van Strafrecht

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Lijst van afkortingen	3
1. Inleiding	6
1.1 Onderwerp en probleembeschrijving	6
1.2 Onderzoeksdoel.....	6
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen	7
1.4 Theoretisch kader	7
1.5 Methodologie	7
1.6 Onderzoeksopzet.....	8
2. Het grondrecht vrijheid van meningsuiting	9
2.1 Inleiding.....	9
2.1.1 Klassieke en sociale grondrechten	9
2.1.2 Verticale en horizontale werking	9
2.2 Vrijheid van meningsuiting.....	10
2.2.1 De inhoud van art. 7 GW.....	10
2.2.2 De inhoud van art. 10 EVRM	11
2.2.3 De inhoud van art. 19 IVBPR	11
2.2.4 De inhoud van art. 11 EU- Handvest	12
2.3 Grondslagen van de vrijheid van meningsuiting	12
2.4 Ontwikkeling van de uitingsvrijheid van ambtenaren	13
2.5 Tussenconclusie	13
3. Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in de Nederlandse wetgeving	14
3.1 Inleiding.....	14
3.2 Beperking van art. 7 GW	14
3.3 Beperking van art. 125a AW.....	15
3.4 De vrijheid van meningsuiting van werknemers	18

3.4.1	Directe en indirecte horizontale werking art. 7 GW	18
3.4.2	Beperkingen vrijheid van meningsuiting van werknemers.....	20
3.6	De Nederlandse jurisprudentie	21
3.7	Tussenconclusie	27
4.	Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in het EVRM.....	29
4.1	Inleiding.....	29
4.2	Beperking van art. 10 EVRM	29
4.2.1	Horizontale werking van art. 10 EVRM.....	30
4.3	De rechtspraak van het EHRM.....	30
4.4	Tussenconclusie	32
5.	Conclusies en aanbevelingen	33
5.1	Inleiding.....	33
5.2	Conclusies en aanbevelingen.....	33
	Literatuurlijst.....	36

1. Inleiding

1.1 Onderwerp en probleembeschrijving

Het recht om in vrijheid een mening te vormen en in vrijheid te kunnen uiten zijn onmisbaar voor zelfontplooiing en voor een democratische samenleving. Het recht is niet alleen opgenomen in art. 7 van de Grondwet, maar ook in vele internationale verdragen. Te denken valt aan art. 19 IVBPR, art. 10 EVRM en art. 11 EU-Grondrechtenhandvest.

Van oudsher overheerste de gedachte dat grondrechten zijn bedoeld om de burger te beschermen tegen de overheid. Het werd niet altijd vanzelfsprekend gevonden dat grondrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, ook gelden voor ambtenaren. Sinds de grondwetswijziging van 1983 is echter aanvaard dat grondrechten, waaronder het recht op vrijheid van meningsuiting, onverkort gelden voor ambtenaren. Hun publieke taak kan echter extra beperkingen opleggen aan hun vrijheid van meningsuiting.¹ Dat bleek vorig jaar na een tweet van de justitieambtenaar Yasmina Haifi. Zij werd voorwaardelijk ontslagen nadat zij had getweet dat ISIS een vooropgezet plan van zionisten is die bewust de islam zwart willen maken.² Haar tweet heeft geleid tot veel ophef in de politiek en in de media.

Een belangrijke ontwikkeling in het ambtenarenrecht is het initiatiefvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren³, waarmee wordt beoogd om zoveel mogelijk eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht tot stand te brengen. Het ambtenarenrecht zal dan onder het civiel recht gaan vallen. Wel zal de benaming 'ambtenaar' en enkele bepalingen van de Ambtenarenwet zoals art. 125a AW, waarin de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren wordt beperkt, gehandhaafd blijven.⁴ De rechtspositie van ambtenaren met betrekking tot de uitoefening van het recht van vrijheid van meningsuiting verschilt ten opzichte van werknemers. Het verschil zal ook na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijven bestaan.

Ondanks diverse wet- en regelgeving is het niet altijd duidelijk waar het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren haar grenzen vindt. In de literatuur wordt al meer dan een eeuw gediscussieerd over de uitingsvrijheid van ambtenaren.⁵ De uitingsvrijheid van ambtenaren roept vragen op, zoals: Wat houdt vrijheid van meningsuiting in? Hoe wordt dit recht beschermd? Welke beperkingen stelt de Nederlandse wetgeving en het EVRM aan de uitingsvrijheid van ambtenaren? Hoe wordt de uitingsvrijheid van ambtenaren uitgelegd in de Nederlandse jurisprudentie en door het EHRM? Hoe werkt de vrijheid van meningsuiting door in een arbeidsrelatie? Op deze vragen probeert dit onderzoek antwoord te geven.

1.2 Onderzoeksdoel

Dit onderzoek zal de beperkingen van de uitingsvrijheid van ambtenaren beschrijven en beoordelen. Het doel van dit onderzoek is verhelderen waar de grenzen van de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren liggen. Onduidelijkheid van de grenzen van de uitingsvrijheid kan namelijk tot gevolg hebben dat ambtenaren zich terughoudender opstellen bij het doen van uitlatingen dan zij wettelijk gezien mogen. Daarnaast kan het risico bestaan dat ambtenaren uitlatingen doen die gevolgen kunnen hebben voor hun ambtspositie, zoals in het geval van Yasmina Haifi.

In dit onderzoek wordt voorts getracht een antwoord te geven op de vraag of de wijze waarop deze grenzen worden vastgesteld bevredigend is. De focus zal voornamelijk liggen op de openbaring van persoonlijke opvattingen van de ambtenaar die zowel over het eigen werkterrein als andere onderwerpen gaan. Een en ander zal worden onderzocht in het licht van art. 10 EVRM, art. 7 GW en art. 125a AW. De kwestie van de ambtelijke klokkenluider⁶ blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

In dit onderzoek zal ook de vrijheid van meningsuiting van werknemers behandeld worden. Wellicht kan dit onderzoek aanleiding zijn om de positie van werknemers in de uitoefening van het recht van vrijheid van meningsuiting kritisch tegen het licht te houden. Het voert echter te ver om de uitingsvrijheid van

¹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 11 en 12.

² 'twitterende ambtenaar voorwaardelijk ontslagen', *NOS* 31 maart 2015, nos.nl (zoek op twitterende ambtenaar).

³ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 550, nr. 2.

⁴ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 550, nr. 3, p. 20.

⁵ Verhulp 1997, p. 170-178.

⁶ Klokkenluiden is een vorm van vrijheid van meningsuiting waarbij aan buitenstaanders informatie wordt verschaft over feiten en omstandigheden, met als doel om disfunctioneren of misstanden aan de orde te stellen.

werknemers uitvoerig te behandelen, omdat het onderzoek voornamelijk gaat over de uitingsvrijheid van ambtenaren. Evenals in het civielrecht zijn er ook in het strafrecht grenzen gesteld aan de vrijheid van meningsuiting. Zo zijn in art. 137c en art. 137d WvSr de zogenaamde uitingsdelicten opgenomen. In deze artikelen is het beledigen van groepen en het haatzaaien tegen groepen op grond van gemeenschappelijke kenmerken strafbaar gesteld. De strafrechtelijke grenzen van de vrijheid van meningsuiting blijft buiten het bereik van dit onderzoek.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

De probleemstelling luidt als volgt:

Welke grenzen stelt de Nederlandse wetgeving en het EVRM aan de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren? Is de wijze waarop deze grenzen worden bepaald bevredigend? Zo ja, bestaat er een noodzaak tot invoering van een wettelijke norm, zoals in het ambtenarenrecht, waarmee de uitingen van werknemers beoordeeld kunnen worden?

- Wat houdt vrijheid van meningsuiting in?
- Hoe wordt het recht van vrijheid van meningsuiting beschermd?
- Welke beperkingen stelt de Nederlandse wetgeving aan het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren?
- Hoe werkt het recht van vrijheid van meningsuiting van werknemers door binnen een arbeidsrelatie en hoe worden de grenzen van dat recht bepaald?
- Welke beperkingen stelt het EVRM aan het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren?
- Hoe worden de artikelen betreffende de uitingsvrijheid van ambtenaren in de Nederlandse en Europese jurisprudentie uitgelegd?

1.4 Theoretisch kader

Dit onderzoek zal de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting behandelen ten aanzien van ambtenaren. Ook zal summier ingegaan worden op de uitingsvrijheid van werknemers. De vrijheid van meningsuiting wordt in Nederland beschermd door art. 7 GW en art. 10 EVRM. Dit recht is echter geen absoluut recht. In art. 7 GW, art. 10 lid 2 EVRM en art. 125a AW worden beperkingen gesteld aan de uitingsvrijheid van ambtenaren. Ook in art. 19 IVBPR en art. 11 EU-Grondrechtenhandvest is de vrijheid van meningsuiting gewaarborgd. De grenzen van de uitingsvrijheid van werknemers worden bepaald door privaatrechtelijke rechtsregels, zoals het goed werkgever- en werknemerschap van art. 7:611 BW en de wettelijke (art. 7:678 lid 2 onder i BW) en contractuele geheimhoudingsplicht.

In de Nederlandse jurisprudentie en door het EHRM zijn diverse uitspraken gedaan over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Middels literatuur- en jurisprudentie onderzoek wordt getracht een beeld te vormen van waar de grenzen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren liggen.

1.5 Methodologie

Voor dit onderzoek zal voornamelijk literatuur- en jurisprudentieonderzoek worden verricht. Gestart wordt met het bestuderen van de parlementaire stukken om kennis te verkrijgen over de betekenis van de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren en de ontwikkelingen daaromtrent. Verder zal de Nederlandse en Europese wet- en regelgeving betreffende de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, die opgenomen zijn in art. 7 GW, art. 10 lid 2 EVRM en art. 125a AW worden bestudeerd. Daarbij zal ook een vergelijking worden gemaakt met de vrijheid van meningsuiting van werknemers. In dit onderzoek wordt tevens kort aandacht besteed aan art. 19 IVBPR en art. 11 EU-Grondrechtenhandvest, waarin de vrijheid van meningsuiting is gewaarborgd. Vanwege de bindende uitspraken van het EHRM zal de focus voornamelijk liggen op art. 10 EVRM. Het onderzoek in de Nederlandse en Europese jurisprudentie kan een beeld geven hoe de grenzen van de uitingsvrijheid van ambtenaren worden bepaald.

1.6 Onderzoeksopzet

Deze scriptie is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 2 zal de vraag worden behandeld wat onder vrijheid van meningsuiting wordt verstaan en hoe dat recht wordt gewaarborgd. Aan de hand van literatuur zal worden onderzocht waar de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting ligt. In hoofdstuk 3 zullen de beperkingen worden beschreven in de Nederlandse regelgeving. Daarbij zullen uitspraken in de Nederlandse jurisprudentie worden geanalyseerd. Ook zal worden ingegaan op de werking van de vrijheid van werknemers binnen een arbeidsrelatie. Vervolgens zal in hoofdstuk 4, art. 10 EVRM worden behandeld en de jurisprudentie van het EHRM inzake de uitingsvrijheid van ambtenaren. Tot slot wordt deze scriptie afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

2. Het grondrecht vrijheid van meningsuiting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de inhoud van de vrijheid van meningsuiting in het kader van art. 7 GW, art. 10 EVRM, art. 19 IVBPR en art. 11 EU- Grondrechtenhandvest beschreven, zodat duidelijk wordt wat onder vrijheid van meningsuiting wordt verstaan en hoe dat recht wordt beschermd. Om het belang van het recht op vrijheid van meningsuiting en de reikwijdte van dat recht vast te stellen wordt vervolgens ingegaan op de grondslagen van de vrijheid van meningsuiting. Daarna worden de ontwikkelingen van het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren besproken, om inzicht te krijgen hoe men dacht over de uitingsvrijheid van ambtenaren. Ter afsluiting volgt een tussenconclusie.

2.1.1 Klassieke en sociale grondrechten

Grondrechten zijn rechten die zijn neergelegd in hoofdstuk 1 van de Grondwet en in mensen- of grondrechten verdragen, zoals het EVRM en het IVBPR. Grondrechten kunnen worden omschreven als rechten die fundamenteel zijn voor de persoonlijke vrijheid van de mens en voor de handhaving van de menselijke autonomie. In de literatuur worden grondrechten ook wel gekwalificeerd als “grondbeginselen van een menswaardige samenleving” of als “fundamentele normen voor de bescherming van de menselijke waardigheid”.⁷ Grondrechten kunnen worden onderscheiden in klassieke en sociale grondrechten. Klassieke grondrechten of vrijheidsrechten zijn concrete voor rechtstreekse toepassing vatbare rechten die vrijheden van mensen garanderen tegenover de overheid.⁸ In beginsel moet de overheid zich bij deze rechten onthouden van een actief optreden.⁹ Klassieke grondrechten rechten kunnen in rechte worden afgedwongen. In de Grondwet zijn deze klassieke grondrechten te vinden in art. 1 t/m 17 GW.¹⁰ Daarnaast zijn er de sociale grondrechten, die opgenomen zijn in art. 18 t/m 23 GW. Sociale grondrechten geven de burger aanspraken op prestaties van de overheid. Ze leggen algemene opdrachten voor de overheid vast om voorzieningen te treffen voor het maatschappelijk functioneren van de burger, waaraan door de burger in beginsel geen bevoegdheid kan worden ontleend. Te denken valt aan het recht op huisvesting, gezondheid en onderwijs.¹¹ Deze grondrechten, die ook wel instructienormen worden genoemd, zijn ontstaan vanuit de gedachte dat individuele vrijheid niet voldoende is voor individuen om zich te kunnen ontplooiën.¹²

2.1.2 Verticale en horizontale werking

Tot de herziening van de Grondwet in 1983 was de vraag of de grondrechten ook van toepassing zijn op de verhouding tussen de overheid en ambtenaren niet altijd bevestigend beantwoord. Dat hing samen met de veranderende opvattingen over de uitingsvrijheid van ambtenaren (zie par. 2.4). Sinds de grondwetsherziening van 1983 heeft de wetgever aangenomen dat grondrechten een verticale werking hebben, dat wil zeggen dat ze direct doorwerken in de verhouding tussen overheid en burger.¹³ Dat geldt dus ook voor het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in art. 7 GW en art. 10 EVRM. De verticale werking van grondrechten is eveneens van toepassing als de overheid optreedt krachtens het privaatrecht.¹⁴

Van oudsher overheerste de gedachte dat grondrechten uitsluitend zijn bedoeld om het individu te beschermen tegen inbreuken door de overheid. Sinds de jaren 60 is geleidelijk een verandering in deze gedachte ontstaan. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening in 1983 is aangenomen dat grondrechten ook doorwerken in rechtsverhoudingen tussen burgers onderling.¹⁵ De wetgever heeft aanvaard dat de vrijheid van meningsuiting zonder

⁷ Kortmann 2008, p. 379. Zie ook Verhulp 1997, p. 22.

⁸ Akkermans & Bax 2009, p. 33. Zie ook Verhulp 1997, p. 23.

⁹ Verheugt 2011, p. 44.

¹⁰ Bellekom 2007, p. 350.

¹¹ www.denederlandsegrondwet.nl → zoeken → grondrechten.

¹² Bellekom 2007, p. 350.

¹³ *Kamerstukken II*, 1985/86, 19 495, nr. 3, p. 2.

¹⁴ Kortmann 2008, p. 387.

¹⁵ Verhulp 1997, p. 25 en 27.

meer ook doorwerkt binnen de arbeidsovereenkomst.¹⁶ Van een horizontale werking is geen sprake, indien de overheid privaatrechtelijk optreedt.¹⁷ Daarbij kan worden gedacht aan het arrest van de Hoge Raad¹⁸, waarin de gemeente Rijssen een parkgebouw beheerste en exploiteerde. Rasti Rostelli wilde het parkgebouw huren voor zijn hypnoseshow. De gemeente weigerde echter te verhuren en verwees daarbij naar de algemene voorwaarden, waarin was opgenomen dat de activiteiten niet godslasterlijk, beledigend, zedenbederfend of provocerend mochten zijn en geen liederlijke taal of uitbeelding mochten bevatten. De Hoge Raad oordeelde dat gemeente Rijssen de vrijheid van meningsuiting schond door de hypnoseshow van Rasti Rostelli te weigeren. Volgens de Hoge Raad dient de overheid die privaatrechtelijk handelt de grondrechten van burgers in acht te nemen.

De reden om een horizontale werking van grondrechten te aanvaarden is te verklaren door het feit dat ook een burger zich in een ondergeschikte positie kan bevinden ten opzichte van zijn wederpartij en beperking van zijn vrijheid kan vrezan, zoals bij de rechtsverhouding tussen werkgever en werknemer.¹⁹ Zo komt het bijvoorbeeld voor dat een werkgever de uitlating van zijn werknemer op social media aanvoert als reden voor ontslag. Ook door het EHRM is bevestigd dat de vrijheid van meningsuiting zoals opgenomen in art. 10 EVRM horizontale werking heeft binnen een arbeidsrelatie.²⁰ Zie par. 3.4 voor een nadere uitwerking over de horizontale werking van grondrechten en de uitingsvrijheid van werknemers.

2.2 Vrijheid van meningsuiting

2.2.1 De inhoud van art. 7 GW

Het recht op vrijheid van meningsuiting is een voorbeeld van een klassiek grondrecht dat wordt beschermd door art. 7 GW. Dit recht kan worden omschreven als de vrijheid van een individu om uitlatingen te doen, zonder dat de overheid hem hindert.²¹ Onder het begrip “uiting” wordt verstaan het openbaren, het te kennen geven.²² Volgens het Hof vallen het ontwikkelen, koesteren en niet voor openbaar gebruik vastleggen van gedachten en gevoelens niet onder dit begrip.²³ De manier waarop uitlatingen door een individu geschiedt is onbeperkt. Het kan bestaan uit mondelinge of schriftelijke mededelingen, een bepaalde haar- of kledingdracht, gebaren of kunstvormen. Met de term “mening” wordt bedoeld: een opvatting, gevoelen of denkwijze.²⁴

De vrijheid van meningsuiting is in art. 7 GW als volgt beschreven:

- “1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.*
- 2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.*
- 3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.*
- 4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.”*

In het eerste lid is het recht om zich middels de drukpers te uiten garandeert. Dit omvat ook afbeeldingen, schilderijen, tekeningen en foto's.²⁵ In lid 2 en lid 3 wordt ook het recht op het openbaren van gedachten en gevoelens beschermd, doch met betrekking tot overige uitingsmiddelen. Het recht op het ontvangen van inlichtingen wordt eveneens in dit artikel beschermd.²⁶ Uit dit artikel blijkt duidelijk

¹⁶ Verhulp 1997, p. 94.

¹⁷ Verhulp 1997, p. 29. Zie ook *kamerstukken II*, 1975/76, 13 872, p. 9.

¹⁸ HR 26 april 1996, *NJ* 1996, 728.

¹⁹ Verhulp 1997, p. 28.

²⁰ EHRM 21 juli 2011, *NJ* 2012, 282, (Heinisch t. Duitsland).

²¹ Nieuwenhuis 2011, p. 14.

²² Verhulp 1997, p. 73.

²³ Hof Amsterdam 13 september 1984, *NJ* 1985, 409.

²⁴ Verhulp 1997, p. 73.

²⁵ T&C Grondwet, Vrijheid van meningsuiting bij: Grondwet, Artikel 7.

²⁶ Ronkes Agerbeek 2003, p. 12. Zie ook *kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 33.

een verbod op censuur. Dit betekent dat voorafgaand toezicht door de overheid op de inhoud van een uiting verboden is. Het artikel laat echter onverlet, dat de openbaring van gedachten of gevoelens, bij formele wet repressief wordt beperkt.²⁷

2.2.2 De inhoud van art. 10 EVRM

Het recht op vrijheid van meningsuiting is ook beschermd in art. 10 EVRM. Ingevolge art. 93 en 94 GW kunnen individuen zich beroepen op art. 10 EVRM, omdat deze een ieder verbindende bepaling is die rechtstreeks doorwerkt binnen onze rechtsorde.

Het eerste lid van art. 10 EVRM luidt als volgt: *“Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.”*

Evenals in art. 7 GW, zijn ook in het tweede lid van art. 10 EVRM, beperkingen opgenomen. Daarop wordt in hoofdstuk 4 ingegaan.

Opvallend is dat de vrijheid van meningsuiting in art. 10 EVRM ruimer geformuleerd is en meer bescherming biedt dan art. 7 GW. In art. 10 lid 1 EVRM wordt namelijk niet alleen de vrijheid zich te uiten, maar ook het hebben van bepaalde meningen en het ontvangen van informatie en ideeën beschermd. Daarnaast wordt behalve het doorgeven van ideeën ook het doorgeven van inlichtingen gegarandeerd.²⁸ Verder beschermt art. 10 EVRM niet alleen de inhoud van de uiting, maar ook de wijze waarop deze inhoud wordt overgedragen. Een ander opvallend aspect is dat in art. 10 EVRM geen onderscheid wordt gemaakt tussen het openbaren en het verspreiden van gedachten of gevoelens. Het verspreiden van gedachten en gevoelens valt, in tegenstelling tot art. 7 GW, onder de reikwijdte van art. 10 EVRM.²⁹

Door het EHRM is herhaalde malen overwogen dat ook uitlatingen die aanstootgevend, grievend en verontrustend zijn onder de vrijheid van meningsuiting vallen. Zulke uitlatingen zijn, volgens het EHRM, zeker niet uitgesloten van bescherming. Het Hof is van mening dat in een tolerante samenleving een open discussie moet kunnen plaatsvinden.³⁰ Overigens dient te worden vermeld dat ook artistieke uitingen en commerciële uitingen onder art. 10 EVRM vallen.³¹ Het gewicht van de vrijheid van meningsuiting neemt toe, indien sprake is van een bijdrage aan een politieke of aan een maatschappelijke discussie.³²

Het EHRM³³ heeft met betrekking tot de toepasselijkheid van art. 10 EVRM overwogen, dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen ambtenaren en individuen die niet in overheidsdienst zijn. Evenals andere personen kunnen militairen en ambtenaren zich beroepen op art. 10 EVRM. In par. 4.3 wordt daarop nader ingegaan.

2.2.3 De inhoud van art. 19 IVBPR

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) vindt zijn uitwerking in het IVBPR. Zo is de vrijheid van meningsuiting die is opgenomen art. 19 UVRM, ook opgenomen in het latere art. 19 IVBPR. Het eerste lid bepaald dat een ieder het recht heeft om een mening te hebben zonder beperkingsmogelijkheden. In het tweede lid is het recht op vrijheid van meningsuiting gegarandeerd. Binnen de reikwijdte van dit recht vallen: de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te garen, te ontvangen en door te geven. Niet alleen persoonlijke opvattingen en nieuwsberichten, maar ook kunst en reclame worden in dit artikel gegarandeerd.³⁴ Het derde lid geeft de mogelijkheid om de in het tweede

²⁷ Ronkes Agerbeek 2003, p. 12 en 13. Zie ook Verhulp 1997, p. 75.

²⁸ Nieuwenhuis 2011, p. 309. Zie ook Boon 1993, p. 46.

²⁹ Verhulp 1997, p. 75.

³⁰ Nieuwenhuis 2011, p. 309.

³¹ Ronkes Agerbeek 2003, p. 24.

³² Nieuwenhuis 2011, p. 309 en 310.

³³ EHRM 8 juni 1976, Engel e.a. t. Nederland, EHRM 26 september 1995, Vogt t. Duitsland, zie ook Ronkes Agerbeek 2003, p. 24.

³⁴ Nieuwenhuis 2011, p. 290.

lid opgenomen vrijheid van meningsuiting te beperken. Dit recht kan echter alleen worden beperkt voor zover ze bij de wet worden voorzien en nodig zijn in het belang van de rechten of de goede naam van anderen en in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden. Vergeleken met art. 10 EVRM, is art. 19 IVBPR ruimer, omdat op de vrijheid om een mening te hebben geen enkele beperking wordt toegelaten. Bovendien geeft het tweede lid van art. 19 IVBPR, in tegenstelling tot art. 10 lid 1 EVRM, de mogelijkheid om ongehinderd informatie te verzamelen.³⁵ Deze vrijheid is met name van belang voor journalisten. Er wordt daarom ook wel gesproken van vrijheid van nieuwsgaring.³⁶

Wat betreft het klachtrecht geldt dat de burgers van staten, die partij zijn bij het Facultatief Protocol bij het IVBPR, kunnen klagen bij het VN Mensenrechtencomité over schendingen van de bepalingen in het IVBPR. Dit is echter alleen mogelijk wanneer de nationale rechtsmiddelen uitgeput zijn.³⁷

2.2.4 De inhoud van art. 11 EU- Handvest

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is het Handvest, voor Nederland juridisch en direct bindend.³⁸ In dit verdrag is het recht op vrijheid van meningsuiting gewaarborgd in art. 11 EU- Handvest. Dit artikel luidt als volgt:

*“1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.
2. De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd.”*

Ingevolge art. 52, lid 3 EU- Handvest heeft het recht op vrijheid van meningsuiting dezelfde inhoud en reikwijdte als art. 10 EVRM. Derhalve mag de vrijheid van meningsuiting in art.11 EU- Handvest niet aan verdere beperkingen worden onderworpen dan die waarin art. 10 lid 2 EVRM, voorziet.³⁹

2.3 Grondslagen van de vrijheid van meningsuiting

In de literatuur zijn vele grondslagen genoemd voor het recht op vrijheid van meningsuiting.⁴⁰ De grondslagen zijn relevant, omdat het een rol kan spelen bij de interpretatie van de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast kunnen zij de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting vaststellen.⁴¹ De keuze voor een bepaalde grondslag kan er namelijk voor zorgen dat bepaalde uitlatingen meer bescherming genieten.⁴²

Een van de grondslagen van de vrijheid van meningsuiting is de zelfverwezenlijking. Dit houdt in dat een individu vrij moet zijn om zichzelf te ontwikkelen en te ontplooien.⁴³ In de moderne natuurrechtsleer wordt ervan uitgegaan dat een individu van nature het recht heeft om zich te uiten. Hetgeen als mensenrecht gebaseerd is op de menselijke waardigheid.⁴⁴ Deze gedachtegang is grotendeels terug te voeren op de filosofie van John Locke. Locke was van mening dat alle individuen gelijk en onafhankelijk zijn. De overheid beschikt volgens hem geen onbeperkte soevereiniteit, maar heeft als taak de burgers te beschermen. Daarbij dient de overheid zich te onthouden van inmenging in de natuurrechten van de mens. Locke stelt zich op het standpunt dat het welzijn van de burgers buiten de sfeer van de overheid dient te worden geplaatst, zodat burgers zich vrij kunnen ontplooien.⁴⁵

Verder wordt in de literatuur betoogt dat het individu behoefte heeft om verschillende uitlatingen te kunnen ontvangen. Deze ontvangstvrijheid biedt het individu de mogelijkheid om zijn gedachten en

³⁵ Boon 1993, p. 52.

³⁶ De Meij e.a. 2000, p. 135.

³⁷ Nieuwenhuis 2011, p. 291.

³⁸ Barkhuysen e.a.2011, p. 2.

³⁹ Winter&Baas 2009.

⁴⁰ Nieuwenhuis 2011, p. 21-37; De Meij e.a 2000, p. 28-39.

⁴¹ Nieuwenhuis 2011, p. 21.

⁴² De Meij e.a. 2000, p. 28.

⁴³ Ronkes Agerbeek 2003, p. 1.

⁴⁴ De Meij e.a. 2000, p. 30; Nieuwenhuis 2011, p. 23.

⁴⁵ Verhulp 1997, p. 79.

gevoelens te vergelijken en nieuwe ideeën en idealen op te doen.⁴⁶ Dit vrije communicatieproces leidt tot een tweede grondslag van vrijheid van meningsuiting, de waarheidsvinding. De waarheid kan aan het licht komen door open uitwisseling van informatie. John Stuart Mill is bedenker van deze theorie. In zijn gedachtegang is elke beperking van de vrijheid van meningsuiting verboden.⁴⁷

Tot slot wordt in de literatuur de grondslag van het belang van de vrije meningsuiting gelegd bij de ontwikkeling en het functioneren van de maatschappij. In een democratische samenleving staat het politieke debat voor iedereen open. Wanneer er geen vrijheid van meningsuiting zou zijn, zou er geen open maatschappelijke discussie gevoerd kunnen worden en zou de democratie niet naar behoren functioneren.⁴⁸ Zij ontleent haar bestaansrecht immers aan de mogelijkheid van burgers om politieke besluitvorming te beïnvloeden.⁴⁹

Of een bepaalde uitlating binnen de reikwijdte van het grondrecht valt, wordt vrijwel altijd bepaald aan de hand van de verschillende grondslagen. Indien zelfontplooiing als grondslag wordt benadrukt, is niet-openbare communicatie even belangrijk als de openbare communicatie. Openbare communicatie zal van belang zijn, indien als grondslag voor de vrijheid van meningsuiting wordt verdedigd dat kennis dient te worden verspreid en deelname aan het politieke debat van belang is.⁵⁰

Daarnaast kunnen bepaalde grondslagen leiden tot verschil in bescherming. Indien de democratie voorop wordt gesteld, zullen uitingen die betrekking hebben op de publieke discussie een verdergaande bescherming genieten dan andere uitingen.⁵¹ Naar mijn mening is het onwenselijk dat er een onderscheid wordt gemaakt van uitingen en de bescherming daarvan. Zoals Verhulp en terecht stelt kan een dergelijk onderscheid namelijk tot gevolg hebben dat de aan het individu toekomende vrijheid van meningsuiting geweld wordt aangedaan.⁵²

In de komende hoofdstukken zal duidelijk worden dat het recht op vrijheid van meningsuiting van art. 7 GW niet in een rechterlijke belangenafweging wordt betrokken. De uitingsvrijheid in art. 7 GW is strikter dan art. 10 EVRM. Dat heeft te maken met een verschil in de opvatting over de grondslag van de vrijheid van meningsuiting. In het EVRM staat de democratie op de voorgrond, in de Nederlandse Grondwet is dat de zelfverwezenlijking.⁵³

2.4 Ontwikkeling van de uitingsvrijheid van ambtenaren

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen van de opvatting over de werking van grondrechten in de relatie tussen overheid en burger vanaf 1848 tot en met de herziening van 1983 beschreven.

Tussen 1848 tot 1922 overheerste de opvatting dat grondrechten van toepassing zijn in de verhouding tussen de overheid en ambtenaren. In de literatuur werd daarbij wel gewezen op een extra beperking van grondrechten in verband met het bijzondere karakter van verhouding. Zo werd betoogd dat een ambtenaar gehouden is tot naleving van bevelen, maar dat belet de ambtenaar niet om daarover in woordenwisseling te treden en zijn gevoelens daaromtrent bekend te maken.⁵⁴ Daarentegen werd door enkele auteurs het standpunt ingenomen dat grondrechten alleen werking hebben in de verhouding burger-overheid. Daartoe werd betoogd dat aanvaarding van de ambtelijke status inhoudt dat men vrijwillig afstand doet van grondrechten. Vanaf 1900 erkennen de regering en Tweede Kamer uitdrukkelijk de verticale werking van grondrechten voor ambtenaren.⁵⁵

In de periode tussen 1922 en 1955 nam de regering en de meerderheid van de kamer het standpunt in dat de grondrechten niet van toepassing zijn voor ambtenaren. Deze opvatting werd in de literatuur door meerdere auteurs verdedigd. De Centrale Raad van Beroep bevestigde dit in zijn uitspraak van 6 april 1939. In de literatuur werd ook een afwijkend standpunt ingenomen. Betoogd werd dat grondrechten

⁴⁶ Nieuwenhuis 2011, p. 25.

⁴⁷ Verhulp 1997, p. 77; De Meij e.a. 2000, p. 32.

⁴⁸ Ronkes Agerbeek 2003, p. 1 en 2.

⁴⁹ Verhulp 1997, p. 79.

⁵⁰ Nieuwenhuis 2011, p. 38.

⁵¹ Nieuwenhuis 2011, p. 38.

⁵² Verhulp 1997, p. 81.

⁵³ Verhulp 1997, p. 82. Zie ook Nieuwenhuis 2011, p. 210.

⁵⁴ Verhulp 1997, p. 170.

⁵⁵ Ronkes Agerbeek 2003, p. 2; Verhulp 1997, p. 171 en 172.

van publieke orde zijn en dus ook gelden voor ambtenaren. Dat zou echter niet betekenen dat aan een ambtenaar geen beperkingen kunnen worden opgelegd.⁵⁶

Vanaf 1955 heerst opnieuw de opvatting in de regering en de Kamer dat grondrechten wel gelden voor ambtenaren. Echter zijn vanwege de bijzondere rechtsverhouding, beperkingen buiten de grondwettelijke beperkingsclausules toegestaan. In de literatuur wordt eveneens door de meerderheid verdedigd dat ambtenaren zich kunnen beroepen op de grondrechten. Door enkele auteurs werd betoogd dat grondrechten geen absoluut karakter hebben en dus redelijke beperkingen kunnen worden gesteld aan de grondrechten zonder grondwettelijke basis.⁵⁷

In de periode tussen 1974 en 1988 is aanvaard dat grondrechten onverkort op ambtenaren van toepassing zijn. De grondrechten kunnen niet beperkt worden indien dat niet uitdrukkelijk is vermeld in een beperkingsclausule. In 1974 is in de Tweede Kamer debat gehouden inzake de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, waarin werd aanvaard dat art. 7 GW ook voor ambtenaren geldt en dat beperking van dit grondrecht alleen bij wet in formele zin kan plaatsvinden.⁵⁸ Deze opvatting werd uiteindelijk door de wetgever bij de grondwetsherziening van 1983 bevestigd.⁵⁹

2.5 Tussenconclusie

Uit het voorgaande blijkt dat het recht op vrijheid van meningsuiting goed is beschermd op zowel nationaal als internationaal niveau. In art. 7 GW, art. 10 EVRM, art. 19 IVBPR en 11 EU-Handvest is dit recht opgenomen. Het recht op vrijheid van meningsuiting dat is opgenomen in art. 7 GW, beschermt het recht om zich middels drukpers te uiten alsmede het recht op het openbaren van gedachten en gevoelens. Het recht op het ontvangen van inlichtingen valt eveneens onder de reikwijdte van art. 7 GW. Art. 10 EVRM biedt een ruimere bescherming dan art. 7 GW. Daarin wordt niet alleen de vrijheid om zich te uiten, maar ook het hebben van meningen en het ontvangen en doorgeven van informatie en ideeën beschermt. Anders dan in art. 7 GW maken art. 10 EVRM, 19 IVBPR en art. 11 EU-Handvest geen onderscheid tussen het openbaren en verspreiden van gedachten of gevoelens. In de literatuur wordt de vrijheid van meningsuiting verdedigd, omdat dit recht een individu de mogelijkheid geeft om zichzelf te ontwikkelen en te ontplooien. Daarnaast kan door dit vrije communicatieproces de waarheid aan het licht komen en kan er een open maatschappelijke discussie worden gevoerd. Een maatschappelijke discussie is van belang voor het goed functioneren van de democratie, omdat de overheid zo gecontroleerd kan worden. De keuze voor democratie als grondslag zorgt ervoor dat uitingen die betrekking hebben op het publieke debat meer bescherming genieten dan andere uitingen. Naar mijn mening dienen ook uitingen die geen betrekking hebben op het publieke debat goede bescherming te genieten. Anders zal aan de vrijheid van meningsuiting van de burger geweld worden aangegegaan. Sinds de herziening van de Grondwet in 1983 is aanvaard dat het recht op vrijheid van meningsuiting onverkort voor ambtenaren en werknemers geldt en dat voor beperking van dat recht alleen bij wet in formele zin kan plaatsvinden. De reden dat een horizontale werking van grondrechten is aanvaard, is te verklaren door het feit dat ook een burger zich in een ondergeschikte positie kan bevinden ten opzichte van zijn wederpartij en beperking van zijn vrijheid kan vrezen, zoals in een arbeidsrelatie.

De ontwikkelingen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren zijn in vier periodes te onderscheiden. Tot 1922 overheerste zowel in de literatuur als in de regering de opvatting dat grondrechten van toepassing zijn voor ambtenaren. Wel werd daarbij beperking toegestaan. In de periode tussen 1922 en 1955 nam de regering en de meerderheid in de literatuur een ander standpunt. De grondrechten werden in deze periode niet van toepassing geacht voor ambtenaren. Vanaf het jaar 1955 heerste opnieuw de opvatting in de regering dat ambtenaren zich konden beroepen op grondrechten, maar beperkingen buiten de grondwettelijke beperkingsclausules was wel toegestaan. Na 1974 werd aanvaard dat de grondrechten onverkort op ambtenaren van toepassing zijn.

De wetgever heeft bij de behandeling van de grondwetswijziging van 1983 de knoop doorgehakt en erkend dat grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting onverkort op ambtenaren van toepassing zijn. Naar mijn mening is deze ontwikkeling positief te noemen, omdat daarmee een einde is gemaakt aan de onzekerheid over de inroepbaarheid van het recht van vrijheid van meningsuiting.

⁵⁶ Verhulp 1997, p. 173.

⁵⁷ Verhulp 1997, p. 173 en 174.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 1973/74, 11 925, nr. 2. Zie ook Verhulp 1997, p. 175.

⁵⁹ Ronkes Agerbeek 2003, p. 13.

3. Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in de Nederlandse wetgeving

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de inhoud, grondslagen van de vrijheid van meningsuiting en ontwikkelingen over de opvatting van grondrechten in de verhouding tussen ambtenaar en overheid. In dit hoofdstuk worden de beperkingen van het recht op vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren behandeld aan de hand van de relevante wetgeving en jurisprudentie, zodat duidelijk wordt of de wijze waarop de grenzen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren worden bepaald bevredigend is. Ook wordt een vergelijking gemaakt met de vrijheid van meningsuiting van werknemers om inzicht te krijgen of zij voldoende bescherming genieten in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. Tot slot volgt een tussenconclusie

3.2 Beperking van art. 7 GW

Het recht op vrijheid van meningsuiting dat is opgenomen in art. 7 GW geldt niet absoluut. Dit betekent dat de uitoefening van dit recht niet te allen tijde voorrang heeft op andere belangen. Evenals andere grondrechten functioneert de uitingsvrijheid namelijk in ons maatschappelijk bestel in onderling samenhangende en evenwichtige afweging met andere belangen die in de Grondwet zijn opgenomen en met maatschappelijke en andere waarden, die zwaarder wegen dan het belang dat met de uitoefening van de uitingsvrijheid gediend is.⁶⁰ Aldus zijn beperkingen van grondrechten toegestaan. In het Nederlandse constitutionele recht is een beperking van een grondrecht rechtmatig, indien zij in overeenstemming is met een grondwettelijke beperkingsclausule of met de in de rechtspraak ontwikkelde criteria. Er zijn drie algemeen geldende beperkingsstelsels te onderscheiden in de grondwettelijke systematiek. Deze zijn: de competentieclausuleringen, doelclausuleringen en procedurele voorschriften.

Competentiebepalingen, verlenen de beperkingsbevoegdheid slechts aan bepaalde organen. Ze zijn vervat in uitdrukkingen als “bij of krachtens de wet”, “de wet stelt regels”, “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”.⁶¹ Indien in een grondrecht de termen “bij of krachtens de wet”, “de wet stelt regels” of “regeling” is gebruikt, is delegatie toegestaan. De clausulering “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”, “bij wet” of “de wet” houdt in dat alleen beperkingen door de formele wetgever zijn toegestaan en delegatie dus verboden is.⁶² Daarnaast bevatten de clausuleringen in een grondrecht ook vaak een doel omwille waarvan inbreuk kan worden gemaakt. Voorbeelden van doelcriteria zijn: regeling van het verkeer, bescherming van gezondheid, veiligheid, openbare orde en goede zeden. Ook kan een grondrecht worden beperkt door het stellen van procedurele voorschriften. Een voorbeeld is dat zonder een schriftelijk verslag niet tegen de wil van de bewoner kan worden binnentreden in een woning (art. 2 lid 1 Algemene wet op het binnentreden).⁶³

Het recht op vrijheid van meningsuiting van art. 7 GW legt het verbod van voorafgaand toezicht. Het eerste lid verbiedt voorafgaand toezicht van drukpers, ongeacht de inhoud. Eveneens bepaald het tweede lid dat voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending verboden is. In het derde lid is een algemene regeling opgenomen dat alleen ziet op verbod van voorafgaand toezicht wegens de inhoud. Dit verbod van voorafgaand toezicht betekent dat de wetgever de inhoud alleen achteraf mag controleren.

Het eerste en derde lid kent namelijk het competentievoorschrift “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”. Beperkingen op dit recht zijn dus alleen mogelijk door de formele wetgever, hetgeen inhoudt dat er geen ruimte is voor delegatie.

Daarentegen biedt art. 7 lid 2 GW wel de mogelijkheid voor delegatie omtrent radio en televisie, vanwege het competentievoorschrift “de wet stelt regels”. Echter is het creëren van uitingsdelicten op radio of televisie door lagere wetgevers verboden, omdat de Grondwet de bevoegdheid om inhoudelijke beperkingen vast te stellen enkel aan de wetgever heeft gegeven.⁶⁴

⁶⁰ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 11.

⁶¹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 16 en 17. Zie ook Kortmann 2008, p. 397.

⁶² Kortmann 2008, p. 398.

⁶³ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 17.

⁶⁴ Nieuwenhuis 2011, p. 216 en 217.

Overigens dient vermeld te worden dat in de rechtspraak het verspreidingsrecht is ontwikkeld. Het verspreidingsrecht betreft het verspreiden van door middel van de drukpers geopenbaarde gedachten of gevoelens via zelfstandige middelen van bekendmaking of van verspreiding. Deze valt niet onder art. 7 GW. Aldus mag de verspreiding en doorgeven van gedachten of gevoelens, anders dan het kernrecht van art. 7 GW, beperkt worden door lagere regelgevers. De lagere regelgevers zijn daarbij gebonden aan drie grenzen. Zo mag de beperking geen betrekking hebben op de inhoud. Daarnaast mag zij geen absoluut verbod inhouden. Tot slot mag de beperking geen algeheel vergunningstelsel inhouden.⁶⁵ Hierop zal in paragraaf 3.5 nader worden ingegaan.

3.3 Beperking van art. 125a AW

Zoals hiervoor is besproken, vereist art. 7 GW een formeel-wettelijke grondslag voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting. De ambtenaar moet bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden loyaal zijn. De ambtelijke loyaliteit is indirect opgenomen in art. 50 lid 1 Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), waarin het “goed ambtenaarschap” is verankerd. Dit artikel luidt als volgt: *“De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamt.”* Dit artikel kan echter niet als grondslag dienen voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, omdat het geen formele wet is.⁶⁶

Op 2 november 1988 is de beperkingsgrondslag van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren opgenomen in art. 125a AW.⁶⁷ Het doel van de wetgever was om de verspreide beperkingen in diverse rechtspositiereglementen te ordenen en in overeenstemming te brengen met de in de verdragen en Grondwet geregelde beperkingsbevoegdheden. Daarnaast was het doel om in de uitoefening van de grondrechten van de ambtenaren niet meer beperkingen op te leggen dan strikt noodzakelijk is voor de goede functionering van de openbare dienst en het voorkomen van uiteenlopende interpretaties.⁶⁸

Dit heeft geleid tot art. 125a lid 1 AW, waarin het volgende is bepaald:

“De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.”

Deze voorgaande formulering is een functioneringsnorm. Ingevolge deze bepaling zijn beperkingen op de uitingsvrijheid van ambtenaren slechts toegestaan indien het goede functioneren van de ambtenaar in gevaar zou komen, of dat van de openbare dienst.⁶⁹ De overtreding van deze norm levert plichtsverzuim op als bedoeld in art. 81 ARAR. De ambtenaar die zich hieraan heeft schuldig gemaakt kan disciplinair worden gestraft. De straf die dan wordt opgelegd kan variëren tussen schriftelijke berisping (lichtste straf) en strafontslag (zwaarste straf).⁷⁰

Volgens de wetgever hangt de vraag of door gedragingen van de ambtenaar de goede vervulling van de functie of functionering van de openbare dienst niet meer in redelijkheid zou zijn verzekerd, af van verschillende aspecten van het voorliggende geval. In de memorie van toelichting, behorend bij art. 125a lid 1 AW, wordt bijvoorbeeld genoemd dat de afstand tussen de ambtenaar en instantie in de openbare dienst waar het beleid wordt gevormd van belang is. Zo acht de wetgever beperking van de uitingsvrijheid van de ambtenaar niet nodig, wanneer het beleidsterrein van de ambtenaar verwijderd ligt van het onderwerp waarover hij zich uitsprekt. Indien het terrein dichterbij het terrein, waarover de ambtenaar zich uitlaat, dan dient de ambtenaar terughoudend te zijn in zijn uitingen.⁷¹

⁶⁵ T&C Grondwet, Vrijheid van meningsuiting bij: Grondwet, Artikel 7 en HR 28 november 1950, *NJ* 1951, 137, APV Tilburg; HR 24 januari 1967, *NJ* 1967, 270, neonletters.

⁶⁶ Peters 2005, p. 2.

⁶⁷ Wet van 20 april 1988, *Stb.* 1988, 288.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 495, nr. 3, p. 4.

⁶⁹ Peters 2005, p. 2.

⁷⁰ Rechtspositie rijksambtenaar 2012, p. 28.

⁷¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 495, nr. 3, p. 5. Zie ook Enthoven 2011, p. 398 en Aanwijzing 15 externe contacten rijksambtenaren.

Bij de toepassing van art. 125a lid 1 AW, dient verder te worden vermeld dat problemen met betrekking tot de functionering moeten voortvloeien uit de gedragingen van de ambtenaar zelf en niet van anderen. Eveneens dient volgens de wetgever de aantasting van het goede functioneren niet zo snel aangenomen te worden, omdat de openbare dienst in een democratische samenleving in staat moet zijn, de spanningen en complicaties als gevolg van de uitoefening van grondrechten door de ambtenaren te kunnen verdragen. Aldus dient de aantasting van de goede functionering van voldoende gewicht te zijn om binnen de reikwijdte van dit artikel te vallen. De verstoring ten gevolge van de gedragingen van de ambtenaar moet volgens de wetgever tevens van een zekere ernst en duur zijn, wil er sprake zijn van een overtreding van art. 125a lid 1 AW. Bovendien moet de ambtenaar bij zijn betwiste gedragingen in redelijkheid hebben kunnen overzien dat deze versturende gevolgen zouden kunnen hebben.⁷²

Ook in de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren zijn de bovengenoemde gezichtspunten opgenomen met betrekking tot de uitingsvrijheid van rijksambtenaren. Deze regeling wordt ondanks dat het formeel niet van toepassing is op andere dan de rijksambtenaren, van betekenis geacht, omdat hierin de norm van art. 125a lid 1 AW, geconcretiseerd is.⁷³ Het is van belang om een onderscheid te maken tussen persoonlijke uitingen en uitingen gedaan binnen de functievervulling. In Aanwijzing 13 is opgenomen dat de norm van art. 125a lid 1 AW enkel geldt voor de openbaring van persoonlijke uitingen door de ambtenaar. Utlatingen die de ambtenaar binnen functievervulling doet vallen dus niet binnen de reikwijdte van dit artikel.⁷⁴ De ambtenaar spreekt dan namelijk niet voor zichzelf.⁷⁵ Bij persoonlijke uitingen van de ambtenaar zit dat anders. Deze vallen namelijk buiten de ministeriele verantwoordelijkheid. De minister is bij persoonlijke uitingen slechts verantwoordelijk voor de wijze waarop hij achteraf op de uitingen van de ambtenaar reageert. De minister dient passend te reageren op ontoelaatbare uitingen van ambtenaren en zich hiervan onthouden indien de ambtenaar zijn vrijheid van meningsuiting ex. art. 125a lid 1 AW niet heeft overschreden.⁷⁶ Door de onverkorte toepassing van art. 7 GW kunnen uitingen van ambtenaren alleen achteraf getoetst worden. Op grond van Aanwijzing 14 kan de ambtenaar echter, indien hij daartoe behoefte aan heeft, voorgenomen uitingen aan zijn bevoegd gezag voorleggen.⁷⁷

Aanwijzing 15 bevat factoren die een rol spelen bij de vraag of een ambtenaar zijn vrijheid van meningsuiting heeft overschreden. Deze aanwijzing is een concretisering van de norm van art. 125a lid 1 AW. Het betreft de volgende criteria:

- a) De afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de utlatingen zijn gedaan;
- b) De politieke gevoeligheid van de materie;
- c) Het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- d) De wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
- e) De voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- f) De ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling.⁷⁸

De bovenstaande criteria zijn tevens opgenomen in de "Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren". In deze richtlijn zijn regels gesteld met betrekking tot het gebruik van social media door ambtenaren. Daarin is het volgende stelregel opgenomen: "*hoe dichter het onderwerp waarover de ambtenaar schrijft of spreekt bij zijn eigen beleidsterrein ligt, hoe groter de maatschappelijke impact van zijn utlatingen kunnen zijn*".⁷⁹

In de literatuur is er discussie over de beperkingsgrond van art 125a lid 1 AW. Betoogd wordt dat de woorden "in redelijkheid" en "goede" te vage normen zijn die te veel mogelijkheden openlaten om de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren te beperken. Daarmee zou namelijk een grote ruimte voor

⁷² Kamerstukken II 1985/86, 19 495, nr. 3, p. 5 en 6.

⁷³ AGFA 29 juni 2015, nr. ABB/2015/11379, p. 4, overweging 5.

⁷⁴ Aanwijzing 13 externe contacten rijksambtenaren.

⁷⁵ De Meij e.a. 2000, p. 62.

⁷⁶ Peters 2005, p. 5.

⁷⁷ Aanwijzing 14 externe contacten rijksambtenaren.

⁷⁸ Aanwijzing 15 externe contacten rijksambtenaren.

⁷⁹ Uitgangspunten online communicatie, p. 4.

een rechterlijke belangenafweging ontstaan, die de grondwetgever nu juist beoogde te voorkomen. Door de vage normen zou tevens de rechtszekerheid in gevaar komen.⁸⁰

Verhulp stelt terecht dat het een onmogelijke opgave is om voor alle mogelijke gevallen een gedetailleerde beschrijving te geven. Ook De Meij is van mening dat de norm van art. 125a lid 1 AW wel vaag is, maar verdere aanscherping niet goed mogelijk is.⁸¹ In de MvT en Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren zijn namelijk gezichtspunten opgenomen, waarmee de vage norm van art. 125a lid 1 AW nader geconcretiseerd is. Aldus menen Verhulp en De Meij terecht dat er in dat opzicht geen reden is om ontevreden te zijn over de norm van art. 125a lid 1 AW.⁸²

Ook art. 125a lid 3 AW bevat een beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, waarin is bepaald dat de ambtenaar verplicht is tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt. Ambtenaren dienen zicht te onthouden om vertrouwelijke en negatieve informatie over het functioneren van de overheid naar buiten te brengen.⁸³ Anders zou het goed functioneren van de overheid belemmerd kunnen worden.

De ambtenaar die deze wettelijke norm overtreedt maakt zich schuldig aan plichtsverzuim.⁸⁴

De geheimhoudingsplicht is ook in art. 2:5 Awb en in een aantal bijzondere wetten opgenomen, zoals art. 12a lid 3 MAW. De in art. 2:5 Awb opgenomen geheimhoudingsplicht is een aanvullende geheimhoudingsplicht. Indien een andere algemene of bijzondere geheimhoudingsverplichting geldt, blijft art. 2:5 Awb buiten toepassing.⁸⁵ Het bevoegd gezag kan de vrijheid van meningsuiting van een ambtenaar niet beperken door een geheimhoudingsplicht op te leggen, zij kan slechts wijzen op zijn verplichtingen. Er ontbreekt immers een grondwettelijke mogelijkheid om de ambtenaar een geheimhoudingsplicht op te leggen.⁸⁶

Uit het voorgaande blijkt dat de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren direct doorwerken in de verhouding tussen de overheid en de ambtenaar. De vraag of een ambtenaar de grenzen van de vrijheid van meningsuiting heeft overschreden, wordt beoordeeld aan de hand van art. 125a lid 1 AW. Ondanks dat deze functioneringsnorm vage termen bevat zoals de "redelijkheid" en "goede", is deze norm naar mijn mening voldoende duidelijk, omdat deze voldoende geconcretiseerd is in de Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren.

3.4 De vrijheid van meningsuiting van werknemers

Met het initiatiefvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren⁸⁷ wordt gepleit om de positie van de ambtenaren meer gelijk te trekken met die van de werknemers in de particuliere sector. Na de inwerkingtreding van de desbetreffende initiatiefvoorstel zal art. 125a AW gehandhaafd blijven. Het is van belang om de vrijheid van meningsuiting van werknemers in kaart te brengen zodat een beeld wordt gevormd of de werknemers voldoende worden beschermd in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en of er een noodzaak bestaat tot invoering van een wettelijke norm waarmee uitingen van werknemers kunnen worden beoordeeld. Allereerst zal worden besproken op welke wijze art. 7 GW doorwerkt binnen de horizontale relatie, waaronder dus de verhouding werknemer-werkgever. Vervolgens wordt besproken hoe de grenzen van de uitingenvrijheid van werknemers worden bepaald.

3.4.1 Directe en indirecte horizontale werking art. 7 GW

Hiervoor is duidelijk geworden dat in een verticale verhouding als uitgangspunt voor de beperking van grondrechten geldt dat de overheid altijd gebonden is aan de grondrechten en voor de beperking een duidelijke wettelijke grondslag moet zijn.⁸⁸ Met betrekking tot de mate van de horizontale werking onderscheidde de wetgever bij de grondwetsherziening vijf gradaties:

⁸⁰ Verhulp 1997, p. 181.

⁸¹ De Meij e.a. 2000, p. 67.

⁸² Verhulp 1997, p. 182.

⁸³ Hierop is een uitzondering voor de gevallen dat sprake is van een misstand. In dat geval geldt een beschermingsregeling voor klokkenluiders, zoals opgenomen art. 125 quinques AW.

⁸⁴ Aanwijzing 13 externe contacten rijksambtenaren.

⁸⁵ Verhulp 1997, p. 203 en 204.

⁸⁶ Verhulp 1997, p. 205.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, nr. 2.

⁸⁸ Verhulp 1997, p. 49.

"De minst ver gaande wijze is wellicht de opdracht aan de wetgever of de overheid om een nader geformuleerd belang of beginsel ook in particuliere verhoudingen te verwezenlijken: dat is het geval met de instructienormen die men bij een aantal sociale grondrechten aantreft. Iets verder gaat de grondrechtsnorm, die zich niet alleen tot de wetgever richt, maar zich ook aan de rechter presenteert als een belangrijke waarde waarvan de rechter de invloed ondergaat bij de interpretatie van privaatrechtelijke regels of begrippen. Vervolgens kan het grondrecht zelfstandig een rechtsbelang uitdrukken, dat de rechter bij de afweging van belangen mede in aanmerking moet nemen. Nog weer verder gaat een grondrecht, dat de uitdrukking is van een rechtsbeginsel waarvan de rechter slechts op zwaarwegende gronden mag afwijken. Tenslotte kan het grondrecht beogen zich dwingend aan de rechter op te leggen en slechts die afwijkingen toe te staan, welke tot een grondwettelijke beperkingsclausule herleidbaar zijn."

De wetgever onderscheidde vijf gradaties van horizontale werking van grondrechten, variërend van directe horizontale werking tot een opdracht aan de wetgever of overheid om een nader geformuleerd belang ook in particuliere verhoudingen te verwezenlijken. De wetgever heeft niet bepaald welke gradatie zij wenselijk acht. Volgens de wetgever hoeft de horizontale doorwerking van grondrechten namelijk niet voor elk grondrechtsartikel gelijkluidend te zijn. Dat zou per artikel, per artikelonderdeel en per categorie van gevallen waarop het artikel betrekking heeft, kunnen verschillen.⁸⁹ De oplossing van de problemen heeft de wetgever dus aan de rechter overgelaten. De Eerste Kamer heeft de vaagheid van deze opzet van de wetgever gekritiseerd, omdat met de grondwetsherziening juist werd beoogd om de beperkingsclausules zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven.

In de literatuur wordt de horizontale werking van grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting van art. 7 GW onderscheiden in directe en indirecte werking. Bij de directe werking geldt als uitgangspunt dat slechts die beperkingen zijn toegestaan, welke tot de in de artikelen opgenomen beperkingsclausules herleidbaar zijn.

Het probleem bij directe toepassing van grondrechten in horizontale werking is echter, dat het onmogelijk is om in alle gevallen waarin een beperking van een grondrecht in een horizontale verhouding noodzakelijk blijkt een op die situatie gerichte grondwettelijke beperkingsgrond op te nemen. De wetgever heeft daarom verwezen naar open begrippen in het privaatrecht om te voldoen aan de eis van een formeel-wettelijke beperkingsgrondslag. Voorbeelden daarvan zijn: het goed werkgever- en werknemerschap, de onrechtmatige daad, redelijkheid en billijkheid en de goede trouw. Deze moet worden begrepen onder de clausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet', zoals opgenomen in art. 7 GW.⁹⁰ In Nederland past de rechter slechts bij uitzondering de directe horizontale werking toe.⁹¹

Daarnaast kunnen grondrechten indirect werken in een horizontale relatie. Daarbij werkt niet het grondrecht, maar de aan het grondrecht ten grondslag liggende bedoeling of het achterliggende beginsel door binnen de horizontale relatie. In de belangenafweging wordt dat beginsel gebruikt om vage privaatrechtelijke normen, zoals het goed werkgever- en werknemerschap in te vullen.⁹² Welke criteria de rechter hanteert bij de belangenafweging hangt af van de omstandigheden van het geval. Wel zijn er enkele gezichtspunten die een rol spelen bij de afweging van de belangen. Deze zijn; de aard van de rechtsbetrekking, de aard van het van toepassing zijnde grondrecht en de evenredigheid.⁹³ De indirecte werking van grondrechten in horizontale verhoudingen is de heersende leer in Nederland. De vrijheid van meningsuiting werkt in het arbeidsrecht meestal door via het goed werkgever- en werknemerschap (art. 7:611 BW). Op grond van deze bepaling dienen de werkgever en de werknemer zich over en weer verplicht als een goed werkgever en een goed werknemer te gedragen. Andere open begrip in het arbeidsrecht is de dringende reden (art. 7:678 BW).⁹⁴

De voorstanders van de indirecte horizontale werking van grondrechten voeren als bezwaar tegen de directe horizontale werking aan dat de grondwettelijke beperkingssystematiek zich daarvoor slecht leent. Wanneer bij de directe horizontale werking als uitgangspunt geldt dat burgers alleen bevoegd zijn de hun of aan de wederpartij toekomende grondrechten te beperking indien deze te herleiden is naar

⁸⁹ *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 15 en 16.

⁹⁰ Verhulp 1997, p. 35 en 36. Zie ook *Kamerstukken II* 1975/1976, 13 872, nr. 4 p. 82-83, p. 61.

⁹¹ Kortmann 2008, p. 391, zie ook HR 8 oktober 2004, NJ 2005, 117 (Van Pelt t. Martinair).

⁹² Verhulp 1997, p. 50.

⁹³ Verhulp 1997, p. 50 en 51.

⁹⁴ Verhulp 1997, p. 61.

een formeel-wettelijke grondslag, zou dat onverenigbaar zijn met de privaatrechtelijke partijautonomie.⁹⁵ Bovendien bestaat de risico dat de burger tegenover wie het grondrecht wordt ingeroepen zich kan verweren met een beroep op eigen grondrecht. Bij botsing van grondrechten kan een beroep op vrijheid van meningsuiting dus ook in het nadeel werken.⁹⁶ Verhulp is echter voorstander van directe horizontale werking van grondrechten. Naar zijn mening behoeft niet de beperkingssystematiek, zoals die geldt bij de verticale relatie, te worden toegepast. Naar zijn mening zou, evenals bij de indirecte werking, ook bij de directe horizontale werking van de vrijheid van meningsuiting grondrechten, beperking van grondrechten mogelijk kunnen zijn door de invulling van vage wettelijke normen. Daarmee zou meer recht gedaan kunnen worden aan het fundamentele karakter van grondrechten.⁹⁷ Verder stelt Verhulp dat bij directe werking van grondrechten minder hoeft gezocht naar het achterliggende beginsel van het grondrecht. Bovendien zou door de toepassing van een duidelijker wettelijke norm, de rechter genooddaakt zijn om zich daarvan rekenschap te geven in zijn motivering. Bij indirecte werking van het grondrecht is immers geen duidelijke norm gegeven, waardoor het risico bestaat dat de rechter het grondrecht geen of onvoldoende gewicht kan toekennen.⁹⁸ Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de wijze waarop de vrijheid van meningsuiting doorwerkt in de verhouding tussen de werkgever en werknemer niet bevredigend is.

3.4.2 Beperkingen vrijheid van meningsuiting van werknemers

Met het aangaan van een arbeidsovereenkomst verbindt de werknemer zich in dienst van de werkgever tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten (art. 7:610 BW). Het doel van de arbeidsovereenkomst is om bijdrage te leveren aan de realisatie van het doel dat de werkgever zich heeft gesteld.⁹⁹ Van de werknemer wordt een bepaalde mate van discretie en loyaliteit verwacht ten opzichte van zijn werkgever. Deze vloeit voort uit het goed werknemerschap (art. 7:611 BW) waarin is bepaald dat de werkgever en de werknemer verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed werknemer dienen te gedragen. Het goed werknemerschap is een van de normen aan de hand waarvan de aan de werknemer toekomende vrijheid van meningsuiting kan worden beperkt. Bij de belangenafweging wordt onder andere rekening gehouden met de kleur, m.a.w. de doelstelling van de werkgever. Indien de werknemer een arbeidsovereenkomst is aangegaan met een gekleurde werkgever, dient de werknemer zich zoveel mogelijk te onthouden van het doen van uitlatingen die in strijd zijn met de doelstelling van de werkgever. Schuijt en Verhulp menen terecht dat de werknemer zich niet conform die doelstelling of kleur van de werkgever dient te gedragen. Volstaan kan worden dat de werknemer de doelstelling respecteert.¹⁰⁰ De werknemer mag privé opvattingen uitdragen, zolang de werkgever daarbij niet wordt betrokken en de belangen niet direct en duidelijk wordt schaadt. De achterliggende gedachte is dat de werknemer het recht heeft om zich tijdens het dienstverband verder te ontwikkelen en te ontplooien. De werkgever dient de vrijheid van meningsuiting van de werknemer in beginsel te eerbiedigen, voorzover de beperking noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van de arbeidsovereenkomst. Dat vereist het goed werkgeverschap.¹⁰¹ Echter hoeft hij de uitlatingen van de werkgever die bijdrage, of juridisch gezien de goede uitvoering van de overeenkomst, geheel of gedeeltelijk niet geleverd kan worden niet te tolereren.¹⁰² Of de norm van het goed werknemerschap en werkgeverschap is geschonden hangt af van de omstandigheden van het geval.

De vrijheid van meningsuiting van werknemers kan ook beperkt worden door de geheimhoudingsplicht. Het doel van de geheimhoudingsplicht is het beschermen van de bedrijfseconomische belangen van de werkgever. Uit art. 7:678 lid 2 sub i BW blijkt dat het bekendmaken van bijzonderheden met betrekking tot de huishouding of het bedrijf van de werkgever die geheim behoren te worden gehouden een reden is voor ontslag op staande voet.

Daarnaast kan de geheimhoudingsplicht ook in de arbeidsovereenkomst worden opgenomen. De werkgever kan specifieke geheimhoudingsverplichtingen opnemen om de geheimhoudingsplicht concreter te maken. Vaak wordt op overtreding van de geheimhoudingsplicht een boete gesteld,

⁹⁵ Verhulp 1997, p. 36.

⁹⁶ Hins & Nieuwenhuis 2010, p. 170.

⁹⁷ Verhulp 1997, p. 50.

⁹⁸ Verhulp 1997, p. 37 en 40.

⁹⁹ Verhulp 1997, p. 97.

¹⁰⁰ Verhulp 1997, p. 66.

¹⁰¹ Verhulp 1997 p. 98 en 99.

¹⁰² Verhulp 1997, p. 17.

waardoor het waarschuwend karakter van de geheimhoudingsplicht wordt vergroot. In de meeste gevallen kan de geheimhoudingsplicht werking hebben na het einde van het dienstverband, voor zover dat is overeengekomen. Of de werknemer in strijd gehandeld heeft met de geheimhoudingsplicht, dient aan de hand van de omstandigheden van het geval bepaald te worden.¹⁰³

Het voorgaande laat zien dat in het arbeidsrecht geen duidelijke norm is, waaraan uitingen van werknemers worden getoetst. Of een uiting van een werknemer toelaatbaar is wordt namelijk beoordeeld aan de hand van een belangenafweging. Dit in tegenstelling tot het ambtenarenrecht, waar de norm van art. 125a lid 1 AW met de daarbij behorende karakteristieke duidelijkheid biedt omtrent de toelaatbaarheid van uitingen. De vage normen in het arbeidsrecht, waaraan de uitingen worden getoetst, kunnen tot gevolg hebben dat werknemers extra voorzichtigheid zullen betrachten om gebruik te maken van hun vrijheid van meningsuiting, omdat zij hun positie niet in gevaar willen brengen. Dat is echter niet in overeenstemming met de fundamentele aard van grondrechten.

Zoals Verhulp terecht stelt dienen ook werknemers duidelijkheid te krijgen over de grenzen van hun recht op vrijheid van meningsuiting.¹⁰⁴ In dit onderzoek wordt daarom voorgesteld om in het arbeidsrecht een soortgelijke norm op te nemen zoals art. 125a AW, waaraan de uitingen van werknemers worden getoetst. Daarmee zou tevens worden voldaan aan de eisen die het EHRM stelt aan de kenbaar- en voorspelbaarheid van de regelgeving om van de vrijheid van meningsuiting van art. 10 EVRM te kunnen afwijken.¹⁰⁵ Verhulp stelt voor om voor de beoordeling van uitingen van werknemers de volgende norm in het arbeidsrecht op te nemen: *“De werkgever is niet bevoegd uitingen van werknemers te beperken, tenzij deze een duidelijk en direct gevaar voor de goede vervulling van de arbeid van de werknemer, voor het goede functioneren van de onderneming, of voor het realiseren van het streven van de werkgever in relatie tot de arbeid, tot gevolg kunnen hebben”*.¹⁰⁶ Dit lijkt een goede maatstaf om uitingen van werknemers te beoordelen.

3.5 De Nederlandse jurisprudentie

Hieronder worden een aantal uitspraken uiteengezet over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Niet alleen de uitspraken van de Hoge Raad, de rechtbank(en) en de Centrale Raad van Beroep (CRvB), maar ook de adviezen van de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA) wordt besproken, zodat de grenzen van de uitingsvrijheid van art. 7 GW in het licht van art. 125a lid 1 AW duidelijk worden. De adviezen van de AGFA zijn van belang, omdat op grond van art. 82a ARAR eerst advies ingewonnen moet worden van de AGFA alvorens een ambtenaar een disciplinaire straf wegens overtreding van art. 125a lid 1 AW opgelegd kan krijgen.

De casuïstiek

*HR 28 november 1950, APV Tilburg*¹⁰⁷

In casu was betrokkene werkzaam als agent voor de Algemene Spoorwegboekhandel belast met de verkoop van boeken en tijdschriften in een kiosk op Station Tilburg. Onder de tijdschriften die hij aanbood bevond zich het blad “Adam”. Hij werd vervolgd wegens overtreding van de APV van de gemeente Tilburg, waarin een verbod stond om op of aan de weg of in voor het publiek toegankelijke lokaliteiten geschriften bestemd om de zinnelijkheid te prikkelen, ten verkoop voorhanden te hebben. De agent is van mening dat deze APV in strijd is met art. 7 GW.

De Hoge Raad oordeelde dat het “openbaren” het uitdrukken en uitgeven omvat. Het begrip “wet” in art. 7 GW moest volgens de Hoge Raad opgevat worden als de wet in formele zin, repressieve wet. Met andere woorden slechts achteraf, bij formele wet kan het recht om zich in druk te uiten worden beperkt. De Hoge Raad heeft in dit arrest de zgn. verspreidingsrecht geïntroduceerd. Dit houdt het recht in om “stukken te verspreiden, openlijk tentoon te stellen of op andere wijze in het openbaar aan het publiek bekend maken”. Het verspreidingsrecht is onmisbaar voor het openbaringsrecht en aan dat recht ondergeschikt. Volgens de Hoge Raad betreft het openbaringsrecht vooral de geesteswereld, terwijl het verspreidingsrecht betrekking heeft op de ruimtelijke sfeer. Hierdoor hebben beide rechten eigen

¹⁰³ Verhulp 1997, p. 133-136.

¹⁰⁴ Verhulp 1997, p. 291 en 292.

¹⁰⁵ EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk).

¹⁰⁶ Verhulp 1997, p. 292.

¹⁰⁷ HR 28 november 1950, NJ 1951, 137.

beperkingsmogelijkheden. De Hoge Raad overweegt dat het verspreidingsrecht niet onder de reikwijdte van art. 7 GW valt en zelfstandig mag worden beperkt door lagere wetgevers naar plaats of wijze van de verspreiding. De lagere wetgevers mogen daarbij echter niet treden in de inhoud van het drukwerk.

CRvB 11 mei 1983¹⁰⁸, 5 juni 1986¹⁰⁹, luchtmachtofficier Stelling

In een andere zaak heeft de CRvB zich uitgelaten over de uitingsvrijheid van een ambtenaar, waarin een luchtmachtofficier een afwijzend standpunt aannam ten aanzien van kernwapens. Als gevolg van zijn standpunt was hij verminderd inzetbaar of geschikt geacht. Volgens de CRvB was dat niet toelaatbaar, omdat het recht op de vrijheid van meningsuiting het niet toelaat om negatieve conclusies te verbinden aan de opvattingen van een ambtenaar ten aanzien van de kernwapenproblematiek.¹¹⁰ Na drie jaar was de zaak opnieuw bij de CRvB gekomen. Het Ministerie van Defensie baseerde dit keer zijn stelling op de wijze waarop de ambtenaar zich omtrent kernwapens heeft uitgelaten. Het bezwaar van de Ministerie was niet dat betrokkene een bepaalde opvatting verkondigt, maar dat hij dit doet in bewoordingen welke voor anderen kwetsend en beledigend zijn. De CRvB heeft in zijn uitspraak aandacht besteed aan de gebezigde bewoordingen van de ambtenaar. Volgens de CRvB is niet de mening van de ambtenaar, maar de bewoordingen kwetsend en beledigend. De CRvB overwoog dat de ambtenaar in zijn extern optreden voortdurend onder vermelding van zijn functie is aangekondigd. Volgens de CRvB geeft dit het hem verwetene een verzaamd accent. De Raad kwam derhalve tot de conclusie dat de grievende manier van uiting van de ambtenaar een ontoelaatbare aantasting van de goede functionering is.

Bij de voorgaande zaak dient vermeld te worden dat deze zich heeft voorgedaan voor de inwerkingtreding van art. 125a AW. Destijds ontbrak een wettelijke grondslag voor een beperking van de vrijheid van meningsuiting. In deze zaak heeft de CRvB onder het begrip “wijze van uiting” meer laten vallen dan dat de Hoge Raad dat heeft gedaan in het arrest APV Tilburg.¹¹¹ Het gevolg daarvan is dat de vrijheid van meningsuiting minder wordt beschermd. Zo meent Verhulp dat de Raad de in de jurisprudentie ontwikkelde verspreidingsrecht onjuist heeft toegepast. De Hoge Raad heeft in de verspreidingsjurisprudentie een onderscheid gemaakt tussen een “de geesteswereld betreffend” recht om een mening te openbaren en een “de ruimtelijke sfeer betreffend” recht om het geopenbaarde bekend aan het publiek bekend te maken. Wat de CRvB beschouwt als wijze van uiten, is volgens Verhulp een onderdeel van de boodschap. De ambtenaar heeft in het onderhavige geval bewust de keuze heeft gemaakt om zich op grievende manier te uiten. Sancties op dergelijke uitingen, beperken de inhoud van die uiting. Verhulp is van mening dat de wijze van uiten dient te worden getoetst aan de norm van art. 125a lid 1 AW, zodat recht wordt gedaan aan die ambtenaren die de grievende vorm van de uiting bewust gebruiken om de inhoud van de uiting kracht bij te zetten.¹¹²

HR 10 november 1992¹¹³

In casu heeft betrokkene zijn auto geparkeerd op de Vismarkt te Den Bosch. Hij krijgt een bekeuring van een parkeercontroleur wegens het negeren van een parkeerverbod. Tussen de parkeercontroleur en de betrokkene ontstaat vervolgens een discussie over de noodzaak van de bekeuring. De betrokkene roept op een gegeven moment: “duw die teringbon er dan maar onder, vuile kankerzak”. Dit keer geeft de parkeercontroleur de betrokkene een tweede bekeuring wegens overtreding van art. 52 van de APV. Volgens deze strafbepaling in de APV is het in het openbaar lastig vallen met aanstootgevende taal, al dan niet met een voorwerp hinderlijk aan te raken, dan wel op andere wijze overlast aan te doen strafbaar. De betrokkene weigert om de tweede bekeuring te betalen. De zaak komt uiteindelijk bij de Hoge Raad. De Hoge Raad overweegt dat in beginsel ook het gebruik van aanstootgevende taal- de waarde van dergelijke uitingen- als een openbaarmaking van een gedachte of gevoelens kan worden aangemerkt. Vervolgens overweegt de Hoge Raad dat op grond van art. 7 GW slechts een wet in formele zin beperking mag opleggen op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens. In

¹⁰⁸ CRvB 11 mei 1983, AB 1983, 451 en TAR 1986, 206.

¹⁰⁹ CRvB 5 juni 1986, AB 1987, 149 en TAR 1986, 209.

¹¹⁰ Verhulp, p. 185; CRvB 11 mei 1983, AB 1983, 451, TAR 1986, 206 (M. Stelling I).

¹¹¹ HR 28 november 1950, NJ 1951, 137.

¹¹² Verhulp, p. 195.

¹¹³ HR 10 november 1992, NJ 1993, 197.

casu is de APV geen wet in formele zin, de Hoge Raad acht de APV dan ook onverbindend. Betrokkene wordt derhalve ontslagen van rechtsvervolging.

Evenals in de zaak luchtmachtofficier Stelling, ging het in deze uitspraak over de wijze van uiting. Ondanks dat in deze zaak de uitingen niet zijn gedaan door een ambtenaar, is deze zaak relevant. Uit dit arrest blijkt namelijk dat de inhoud van een mening en het gebezigde verspreidingsmiddel niet losgemaakt kunnen worden van elkaar. Naar mijn mening dient de inhoud van een uiting beschermd te worden, ook indien dit op een aanstootgevende wijze gebeurt.

Rb. Alkmaar 25 november 1993¹¹⁴, Helderse ambtenaar

In deze zaak is betrokkene werkzaam als beleidsmedewerker bij de Dienst Onderwijs, Welzijn en Cultuur van de gemeente Den Helder. Tevens is hij lid van een werkgroep buurtspeelpark. De werkgroep wilde graag een gymnastieklokaal van de gemeente kopen, welk lokaal echter zonder overleg verkocht wordt aan een ander. De ambtenaar heeft onder diensttijd zijn boosheid en frustratie geuit in een nieuwsblad en daarbij kwalificaties gebruikt als “stiekem”, “autoritair” en “botte macht”. Als gevolg daarvan heeft het college van B&W van de gemeente de ambtenaar bij wijze van disciplinaire straf een berisping gegeven. De rechtbank oordeelde dat op grond van art. 125a lid 1 AW, de ambtenaar zich dient te onthouden “(...) van het openbaren van gedachten of gevoelens, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd”. Nu de wetgever niet meer met de ambtenaar wilt samenwerken en de samenwerking niet kan worden gemist, is de functievervulling en de goede functionering van de openbare dienst bemoeilijkt. De ambtenaar diende zich volgens de rechtbank terughoudend op te stellen, omdat zijn uitlatingen zijn gelegen op het terrein waarop hij zich beweegt. Derhalve concludeerde de rechtbank tot overschrijding van de norm van art. 125a lid 1 AW.

AGFA 8 september 1994¹¹⁵, Belastingdienst

In casu is de Belastingdienst voornemens een belastinginspecteur een straf op te leggen wegens publicaties in vaktijdschriften, waarin de ambtenaar zijn mening gaf over het verloop van de onderhandelingen tussen de Ministeries van Financiën en Justitie en belastingplichtigen oepriep om middels procedures buitengerechterlijke kosten te eisen, wanneer hun bezwaar gegrond wordt verklaard. De Belastingdienst is van mening dat de belastinginspecteur door zijn uitingen in strijd heeft gehandeld met de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting die voortvloeit uit de ambtelijke loyaliteit. Aan de AGFA wordt de vraag voorgelegd in hoeverre de belastinginspecteur zich schuldig heeft gemaakt aan de norm van art. 125a lid 1 AW. De AGFA beoordeelt het geschil aan de hand van de criteria die in de Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten ambtenaren zijn opgenomen. Zo wordt de afstand tussen de ambtenaar en de dienst waar het beleid wordt gevormd waarover de ambtenaar zich uitspreekt van belang geacht. Daarnaast moet de gedragingen van de ambtenaar zelf en niet uit reacties van anderen plaats te vinden. Tot slot merkt de AGFA op dat beleidsvorming binnen de openbare dienst geen spanningsloos proces is. De aantasting van de goede functionering van de openbare dienst moet voldoende ingrijpend en van voldoende gewicht zijn alvorens de uitingsvrijheid van de ambtenaar kan worden beperkt. Gelet op het voorgaande oordeelt de AGFA dat in het onderhavige geval geen enkele concrete aanwijzing is dat de norm van art. 125a lid 1 AW is overschreden. Volgens de AGFA hebben de publicaties het functioneren van de belastinginspecteur niet aangetast, omdat hij geen beleidsambtenaar. De beleidsmatige onderwerpen, waarover de belastinginspecteur uitlatingen heeft gedaan, liggen volgens haar buiten zijn werkterrein. Bovendien behoeft volgens de AGFA “(...) discussie over publieke aangelegenheden -zowel in wetenschappelijk verband als daarbuiten- beslist niet uit de weg gegaan te worden, temeer niet waar het onderwerpen betreft waarover de maatschappelijke discussie nog niet is uitgekristalliseerd”. Derhalve concludeert de AGFA dat er geen sprake is van plichtsverzuim.

Rb. Breda, 15 november 1994¹¹⁶, zwembad

In de onderhavige zaak werkt betrokkene als badmeester. Hij heeft in een plaatselijke krant negatieve uitlatingen gedaan betreffende de verhoging van de toegangsprijzen. Een paar jaar geleden werd aan deze ambtenaar instructies verstrekt over eerdere uitlatingen tegenover de media. Het bevoegd gezag

¹¹⁴ Rb. Alkmaar 25 november 1993, TAR 1994, 50.

¹¹⁵ AGFA 8 september 1994, TAR 1994, 209.

¹¹⁶ Pres. Rb. Breda 15 november 1994, TAR 1995, 48.

is van mening dat de ambtenaar in strijd heeft gehandeld met deze instructies en legt de ambtenaar een disciplinaire straf van schriftelijke berisping op. De zaak komt uiteindelijk bij de rechtbank. De rechtbank oordeelt dat niet valt in te zien dat de uitlatingen een goede vervulling van de functie kunnen bemoeilijken of aan de goede functionering van de openbare dienst in de weg kunnen staan. Daarbij heeft de rechtbank aangenomen dat de badmeester geen beleidsambtenaar is. Dat de badmeester in strijd heeft gehandeld met de instructie maakt dit naar het oordeel van de rechtbank niet anders. Voorts oordeelt de rechtbank dat de instructie de inhoud van de uitingsvrijheid beperkt. Een dergelijke beperking berust enkel bij de formele wetgever, het bevoegd gezag kan tegen een overschrijding van de uitingsvrijheid slechts achteraf optreden. De rechtbank komt derhalve tot de conclusie dat er geen sprake is van een plichtsverzuim.

CRvB 2 november 1995¹¹⁷, beperkende richtlijnen

Betrokkene is in casu directeur van de Hoofdgroep Burgerzaken van een gemeente. Om het functioneren van de directeur te verbeteren zijn 19 richtlijnen/instructies opgesteld, waaraan de directeur zich dient te houden. Onder deze richtlijnen zijn er drie richtlijnen die de vrijheid van meningsuiting beperken. Betrokkene is het niet eens met deze richtlijnen. Hij heeft daartoe gezegd dat hij "(...) het recht heeft om als burger overal vrij zijn mening en kritiek op het gemeentebeleid te uiten, ook indien dit afwijkt van het beleid van het gemeentebestuur". Volgens de B&W heeft betrokkene zich met zijn opvatting niet als een loyaal ambtenaar gedragen. De gemeente stelt daarbij dat de opvatting van betrokkene diverse malen tot verwarring heeft geleid van buitenstaanders, omdat niet duidelijk was of betrokkene voor zichzelf of namens de gemeente sprak. De CRvB oordeelt dat art. 125a lid 1 AW enerzijds de grens aangeeft welke de ambtenaar bij de uitoefening van de betreffende grondrechten niet mag overschrijden. Anderzijds zorgt de norm ervoor dat de overheid bij het beperken van de uitingsvrijheid niet verder gaat dan art. 125a lid 1 AW aangeeft. Het uitgangspunt volgens de CRvB is daarbij, "(...) dat het primair aan de ambtenaar zelf is om er voor te waken dat hij deze functioneringsnorm in acht neemt". Bij overschrijding daarvan mag het bevoegd gezag de ambtenaar daarop aanspreken en zonedig maatregelen nemen. Echter dient het bevoegd gezag bij toetsing of de norm van art. 125a lid 1 AW een zekere voorzichtigheid in acht te nemen, omdat deze bepaling beperkingen oplegt aan de in de Grondwet gewaarborgde rechten. Naar het oordeel van de CRvB gaan de richtlijnen, waarin een algemene verbod tot vrijheid van meningsuiting is opgenomen, de in art. 125a lid 1 AW beperkingsbevoegdheid ver te buiten. Volgens de CRvB heeft de B&W miskend dat de beperkingen gesteld aan de uitingsvrijheid slechts hun rechtvaardiging vinden in de functioneringsnorm en niet in de loyaliteitsnorm.

De voorgaande zaak maakt duidelijk dat de loyaliteitseisen die het bevoegde gezag stelt, niet als norm kan worden gebruikt voor de vraag of de uitingsvrijheid van de ambtenaar mag worden beperkt. Alleen de functioneringsnorm van art. 125a lid 1 AW kan dienen als maatstaf voor beperking van de uitingsvrijheid van ambtenaren. In zijn noot stelt Riezebos dat loyaliteit een morele maatstaf is waarvan de invulling te zeer subjectief van karakter is om zelfstandig een beperking op grondrechten te kunnen rechtvaardigen.¹¹⁸

Rb. Den Haag 5 juni 1996¹¹⁹, beperkingsbeding

Deze zaak is vergelijkbaar met het voorgaande zaak. Dit keer heeft de rechtbank zich gebogen over de vraag of een beding, waarin een beperking van de vrijheid van meningsuiting toegestaan is. In casu heeft een tijdelijk aangestelde ambtenaar meerdere malen uitlatingen gedaan met betrekking tot zijn aanstelling. Zijn aanstelling is niet verlengd, omdat hij heeft geweigerd een beding te ondertekenen, waarin is opgenomen dat hij zich nimmer negatief zal uitlaten over hetgeen met betrekking tot zijn aanstelling is overeengekomen, met name over de hoogte van zijn salaris en over de arbeidsprestatie die hij moet leveren. De ambtenaar weigert om het beding te aanvaarden en dient een beroep in. De rechtbank overweegt dat het beding zo ruim geformuleerd is, dat het op gespannen voet staat met de vrijheid van meningsuiting van art. 7 GW. Zij overweegt voorts dat verder niet gebleken is van heel bijzondere redenen die vergaande beperkingen rechtvaardigen op de uitingsvrijheid. In het onderhavige geval gaat het volgens de rechtbank over de eigen rechtspositie van de ambtenaar. Daardoor dient in

¹¹⁷ CRvB 2 november 1995, TAR 1996, 3.

¹¹⁸ C. Riezebos, noot bij CRvB 2 november 1995, TAR 1996, afl. 9, p. 393.

¹¹⁹ CRvB 5 juni 1996, TAR 1996, 148.

veel mindere mate het dienstbelang op de voorgrond worden gesteld. Bovendien gaat het volgens de rechtbank te ver dat men zich nimmer kritisch over de werkgever of de werkomstandigheden zou mogen uitlaten. Gelet op het voorgaande is het beroep van de ambtenaar gegrond verklaart.

CRvB 28 juli 2005¹²⁰

In deze zaak heeft een artistiek adviseur van de gemeente Breda, in een column in Brabant Cultureel uitlatingen gedaan over de Wethouder van Cultuur, die als laatzinnig, denigrerend en beschadigend zijn aan te merken. Volgens de CRvB zijn de uitlatingen terecht als plichtsverzuim aangemerkt in de zin van art. 125 lid 1 AW, omdat de ambtenaar volgens de CRvB de goede vervulling van de hem opgedragen adviesfunctie praktisch onmogelijk heeft gemaakt. Dat de ambtenaar zijn functie in de praktijk nauwelijks heeft vervuld doet daaraan niet af. De CRvB concludeert derhalve dat schriftelijke berisping niet onevenredig is.

CRvB 7 januari 2010¹²¹

In casu is betrokkene werkzaam voor een provincie. In een brief aan de verantwoordelijke gedeputeerde en zijn directeur heeft betrokkene te kennen gegeven het niet eens te zijn met de gang van zaken rond de van provinciewege opgestelde nieuwe OV-visie en voornemens te zijn, zijn ongenoegen daarover kenbaar te maken aan de leden van de Statencommissie Verkeer, Water en Milieu. Hij wordt door de directeur gewaarschuwd dat uitvoering van dit voornemen tot een disciplinaire maatregel kan leiden. Uiteindelijk heeft betrokkene een vermoeden van een misstand gemeld. Dit is voor een onafhankelijke externe commissie aanleiding geweest om een onderzoek te verrichten. Van misstanden was uiteindelijk niet gebleken. Hierna wordt betrokkene opgedragen in de publiciteit maximale terughoudendheid te betrachten. Eind mei 2006 geeft betrokkene aan zijn afdelingshoofd de door hem geschreven boek ter lezing. Naar aanleiding van de inhoud van het boek is aan betrokkene wegens zeer ernstig plichtsverzuim de disciplinaire straf van ontslag opgelegd. In het bewuste boek zou betrokkene het functioneren van het provinciale bestuur en van zijn leidinggevende hebben neergezet als niet integer, onbetrouwbaar en onbekwaam, dat een verdere samenwerking feitelijk onmogelijk is geworden. De zaak komt bij de CRvB.

De CRvB stelt voorop, "(...) dat bij de beoordeling of een ambtenaar de in art. 125a lid 1 AW neergelegde norm heeft overschreden een zekere voorzichtigheid dient te worden betracht, aangezien in deze bepaling een beperking wordt gegeven op het in de Grondwet verankerde recht van vrijheid van meningsuiting". Volgens de CRvB heeft betrokkene ook met inachtneming van die voorzichtigheid met het bewuste boek de grenzen van art. 125a lid 1 AW overschreden. De CRvB deelt het standpunt van de GS dat de ongefundeerde weergave van vermeende misstanden en geringschattende beschrijving van het provinciebestuur en de daarbij werkzame personen als een ernstige schending van art. 125a lid 1 AW is aan te merken. Temeer nu na onderzoek van vermeende misstanden niets was gebleken en hij uitdrukkelijk was verzocht om terughoudendheid te betrachten bij zijn publieke uitlatingen. De Raad komt tot de conclusie dat betrokkene zich – volledig toerekenbaar – aan dermate ernstig plichtsverzuim schuldig heeft gemaakt en dat de straf van onvoorwaardelijk ontslag daaraan niet onevenredig is.

AGFA 16 september 2011¹²²

Een ambtenaar heeft zijn mening gedeeld met een dagbladjournalist over het functioneren van een overheidsdienst waar hij werkte. Volgens de werkgever was door de uitlatingen van de ambtenaar schade veroorzaakt aan de reputatie van de overheidsdienst en tot verstoring van het functioneren van de dienst en de functievervulling door de ambtenaar. Onder de collega's zou grote commotie ontstaan zijn, omdat zij zich door de ambtenaar verraden zouden voelen en hem niet meer vertrouwen. De werkgever is voornemens de ambtenaar de disciplinaire straf van een schriftelijke berisping op te leggen en vraagt advies van de AGFA. De AGFA overweegt dat bij de vraag of de ambtenaar hier de norm van art. 125a lid 1 AW heeft overschreden, de Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten Rijksambtenaren in acht moet worden genomen. Volgens onderdeel f van deze aanwijzing leidt niet elke belemmering of elke complicatie van de goede functionering tot overtreding van de norm. De belemmering of complicatie dient naar objectieve maatstaven een zekere bestendigheid te hebben. Zo

¹²⁰ CRvB 28 juli 2005, TAR 2005, 157.

¹²¹ CRvB 7 januari 2010, TAR 2010, 59.

¹²² AGFA 16 september 2011, ABB/2011/8916.

moeten de problemen met betrekking tot de functievervulling uit de gedragingen van de ambtenaar voortvloeien en niet primair te verwijten zijn aan eventuele subjectieve reacties van derden. In het onderhavige geval voldoet de tijdelijke onrust niet aan dit criterium. De onrust kwam namelijk niet voort uit het optreden van de ambtenaar, maar uit de reacties van zijn collega's. Voorts is volgens de AGFA de verplichting van Aanwijzing 12 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, waarin is bepaald om in overleg te treden met een persvoorlichter alvorens een journalist te woord te staan, niet van toepassing op de ambtenaar, omdat hij de uitlatingen niet heeft gedaan in het kader van zijn functievervulling. De AGFA komt derhalve tot de conclusie dat er geen sprake is van een schending van de norm van art. 125a lid 1 AW en dat de ambtenaar zich dus niet schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim.

CRvB 7 januari 2013¹²³

In een recentere zaak is betrokkene werkzaam als concerncontroller en organisatieadviseur in dienst van de gemeente Midden-Delftland. Per ongeluk is zijn e-mailbericht over de over de budgettaire consequenties van een motie terechtgekomen bij een raadslid van een oppositiepartij. Betrokkene krijgt de disciplinaire straf van berisping opgelegd. De CRvB oordeelt dat sprake is van belangenverstrengeling en overschrijding van de geldende gedragscode. De CRvB oordeelt voorts volgens vaste rechtspraak, dat bij de beoordeling of de ambtenaar de in art. 125a lid 1 AW neergelegde norm heeft overschreden een zekere voorzichtigheid in acht moet worden genomen, omdat in deze bepaling beperkingen worden gegeven van de in de Grondwet verankerde rechten. Naar het oordeel van de CRvB is in het onderhavige geval deze norm overschreden, omdat betrokkene zich als controller en organisatieadviseur bij het interne besluitvormingsproces zich diende te onthouden van het naar buiten brengen van zijn persoonlijke visie, zolang de begroting nog niet was vastgesteld. Betrokkene is volgens de CRvB namelijk uit hoofde van zijn functie loyaliteit verschuldigd aan het college. Derhalve concludeert de Raad dat de berisping niet onevenredig is aan het gepleegde plichtsverzuim.

AGFA 3 februari 2015¹²⁴

De minister van Veiligheid en Justitie was voornemens de ambtenaar Yasmina Haifi, de disciplinaire straf van ontslag op te leggen wegens politiek gevoelige uitlatingen op twitter. Zij had getweet dat ISIS een vooropgezet plan van zionisten is die bewust de islam zwart willen maken. De AGFA overweegt "(...) dat de ambtenaar bij het uiten van haar mening over ISIS onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht bij de keuze van het medium waarin en de wijze waarop zij deze mening heeft geuit". De AGFA acht twitter ongeschikt voor dit soort uitlatingen, omdat het beperkt aantal tekens onvoldoende ruimte laat voor het aanbrengen van nuances. Hoewel de ambtenaar met de term "zionisten" geen antisemitische bedoelingen heeft geacht, acht de AGFA het gebruik van deze term gekoppeld aan een complottheorie niet in overeenstemming met de zorgvuldigheid die mag worden verwacht van een hogere ambtenaar die werkt in een turbulente politieke omgeving. Dit vanwege het feit dat de term "zionisme" in combinatie met een complottheorie gangbaar is in het antisemitische discours. Dit gebrek aan zorgvuldigheid kan volgens de AGFA aangemerkt worden als plichtsverzuim, omdat de ambtenaar iets heeft nagelaten wat een goed ambtenaar behoort te doen. Echter merkt de AGFA het plichtsverzuim ingevolge van de Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, niet als zeer ernstig plichtsverzuim aan, omdat op grond van deze aanwijzing negatieve reacties van derden geen rol mogen spelen bij de beoordeling van de ernst van het plichtsverzuim. De AGFA onderschrijft de uitspraak van het EHRM, waarin werd benadrukt dat het in een democratische rechtstaat van belang is dat ambtenaren zich niet onnodig belemmerd voelen om hun mening te geven over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen. Vanwege het ontbreken van de in de jurisprudentie van de CRvB benoemde strafverzwarende omstandigheden, adviseert de AGFA om aan de ambtenaar in plaats van de disciplinaire straf van ontslag, de disciplinaire straf op te leggen van schriftelijke berisping.

Uit de jurisprudentie komt naar voren dat de CRvB een zekere voorzichtigheid betracht bij het aannemen van een overschrijding van art. 125a lid 1 AW, omdat deze bepaling een beperking rechtvaardigt op de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Daarmee volgt de CRvB het uitgangspunt van de wetgever. Dit uitgangspunt is terug te zien in de uitspraken van 7 januari 2010 en 7 januari 2013.¹²⁵ De CRvB oordeelt in het merendeel van de gevallen dat geen sprake is van schending van de functioneringsnorm van art. 125a lid 1 AW. Volgens de Raad kan loyaliteit niet als norm dienen bij de beoordeling van de vraag of een ambtenaar de vrijheid van meningsuiting heeft overschreden, omdat het beoordelingskader

¹²³ CRvB 7 januari 2013, TAR 2013, 94.

¹²⁴ AGFA 3 februari 2015, ABB/2014/10752.

¹²⁵ CRvB 7 januari 2010, TAR 2010, 59; CRvB 7 januari 2013, TAR 2013, 94.

daarvoor art. 125a lid 1 AW is. Voorts acht de Raad het niet toelaatbaar dat de inhoud van een uiting door lagere wetgevers wordt beperkt. Deze bevoegdheid komt namelijk alleen aan de formele wetgever toe. In de zaken waarin schending van de norm van art. 125a lid 1 AW werd aangenomen, hadden de ambtenaren uitlatingen gedaan die gelegen waren op het terrein waarop zij zich bewogen. Deze gezichtspunt is ook opgenomen in de Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, waarin de norm van art. 125a lid 1 AW is geconcretiseerd. Ook de AGFA heeft belangrijke adviezen gegeven over de toepassing van art. 125a lid 1 AW. In haar adviezen heeft zij Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren als beoordelingskader gebruikt bij de vraag of sprake is van een schending van de norm van art. 125a lid 1 AW. Daarbij acht de AGFA vooral de afstand van het werk van de ambtenaar tot het beleidsterrein waarover hij zich uitlaat van belang. Evenals de CRvB betracht zij een voorzichtigheid bij het aannemen van een schending van art. 125a lid 1 AW. Dat blijkt ook in de zaak van Yasmina haifi. De AGFA bekritiseert de wijze waarop de ambtenaar haar uitlatingen heeft gedaan, maar deze is niet doorslaggevend om aan de ambtenaar de zware disciplinaire straf van ontslag op te leggen. Volgens de AGFA is het in een democratische rechtstaat van belang dat ambtenaren zich niet onnodig belemmerd voelen om hun mening te geven over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen. Zo mogen ambtenaren volgens de AGFA, zakelijke en objectieve bijdrage leveren aan maatschappelijke discussies die nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd.¹²⁶

3.5 Tussenconclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat beperkingen op de vrijheid van meningsuiting van art. 7 GW zijn toegestaan door een formele wet. Het artikel bevat echter een verbod van voorafgaand toezicht, hetgeen betekent dat de formele wetgever de inhoud alleen achteraf mag toetsen. De beperkingsgrondslag van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren is opgenomen in art. 125a lid 1 AW. Ingevolge deze functioneringsnorm zijn beperkingen op de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren slechts toegestaan indien het goede functioneren van de ambtenaar of de openbare dienst in gevaar zou komen. Of daarvan het geval is hangt af van verschillende aspecten van het voorliggende geval. In de memorie van toelichting¹²⁷ en in Aanwijzing 15 van de Aanwijzing externe contacten ambtenaren¹²⁸ zijn bij de beoordeling de volgende criteria van belang: de afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan, de politieke gevoeligheid van de materie, het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan, de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan, de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken en de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen.

Ook art. 125a lid 3 AW bevat een beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Ingevolge deze bepaling is de ambtenaar verplicht is tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

De vrijheid van meningsuiting van werknemers werkt in tegenstelling tot ambtenaren door via open normen, zoals het goed werkgever- en werknemerschap (art. 7:611 BW) en dringende reden (art. 7:678 BW). In de belangenafweging wordt het beginsel van de vrijheid van meningsuiting gebruikt om vage privaatrechtelijke normen, zoals het goed werkgever- en werknemerschap in te vullen. Er ontbreekt een duidelijke wettelijke norm aan de hand waarvan de uitingen van werknemers beoordeeld kunnen worden. De vrijheid van meningsuiting van ambtenaren wordt daarentegen niet in een rechterlijke belangenafweging betrokken, maar wordt beoordeeld aan de hand van de norm van art. 125a lid 1 AW en de daarbij behorende criteria. De vage open normen in het arbeidsrecht, waaraan de uitingen van werknemers worden getoetst bieden onzekerheid omtrent de grenzen van de uitingsvrijheid van werknemers. Het risico bestaat dat werknemers extra voorzichtigheid zullen betrachten om hun positie te beschermen. Daardoor kan in het arbeidsrecht gepleit worden voor een soortgelijke norm als art. 125a lid 1 AW, waaraan de uitingen van werknemers worden getoetst. De norm die Verhulp voorstelt lijkt een goede maatstaf om uitingen van werknemers te beoordelen. Met een dergelijke norm zal bovendien worden voldaan aan de eisen van kenbaar- en voorspelbaarheid van de regelgeving die het EHRM heeft gesteld.¹²⁹

¹²⁶ Blanken e.a. 2014, p, 102.

¹²⁷ *Kamerstukken II 1985/86*, 19 495, nr. 3, p. 5 en 6.

¹²⁸ Aanwijzing 13 t/m 15 externe contacten rijksambtenaren.

¹²⁹ EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk).

Uit de jurisprudentie blijkt dat de gezichtspunten uit de Aanwijzing 15 van de Aanwijzing externe contacten ambtenaren ook door de rechters en de AGFA in acht wordt genomen bij de beoordeling van de vraag of 'de goede vervulling van de functie van een ambtenaar of de goede functionering van de openbare dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd'. Zij betrachten bij het aannemen van een dergelijke overschrijding echter wel een zekere voorzichtigheid, omdat art. 125a lid 1 AW beperkingen oplegt aan de in de Grondwet gewaarborgde rechten. Deze opvatting wordt meerdere malen benadrukt in de uitspraken van de CRvB. Ook in de adviezen van de AGFA is deze terughoudendheid terug te zien. Ondanks dat de AGFA de uitlatingen van de ambtenaar bekritiseert, is deze vaak niet doorslaggevend. Zij verwijst in haar adviezen naar de uitspraak van het EHRM, waarin is uitgemaakt dat in een democratische rechtsstaat van belang is dat ambtenaren zich niet onnodig belemmerd voelen om hun mening te geven over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen terugkomt.

4. Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in het EVRM

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de beperkingen van het recht op vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren besproken aan de hand van art. 7 GW en art. 125a AW en de Nederlandse jurisprudentie. Daarbij is ook de uitingsvrijheid van werknemers behandeld. In dit hoofdstuk worden de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren besproken in het licht van art. 10 EVRM en wordt de relevante jurisprudentie van het EHRM geanalyseerd. Daarmee wordt beoogt duidelijkheid te scheppen welke grenzen het EVRM stelt aan de uitingsvrijheid van ambtenaren en hoe het EHRM oordeelt over de uitingsvrijheid van ambtenaren. Tot slot volgt een conclusie.

4.2 Beperking van art. 10 EVRM

Evenals de Nederlandse wetgeving, biedt ook het EVRM de mogelijkheid om het recht op vrijheid van meningsuiting te beperken. Indien art. 10 EVRM van toepassing is en er sprake is van een inmenging van het recht op vrijheid van meningsuiting, dient deze te worden gerechtvaardigd op grond van art. 10 lid 2 EVRM.¹³⁰

In art. 10 lid 2 EVRM zijn de beperkingsmogelijkheden als volgt omschreven:

“Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen”.

Uit deze beperkingsclausule is af te leiden dat de beperking aan drie voorwaarden moet voldoen. De beperking dient bij wet voorzien te zijn, een van de in art. 10 lid 2 EVRM limitatief opgesomde doeleinden dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Het EHRM legt de term “bij wet voorzien” ruim uit. Daaronder vallen wetten in formele zin, lagere regelingen, ongeschreven recht¹³¹ en bevoegd gegeven bevelen. Daarbij is het wel van belang dat deze voldoende toegankelijk en voorzienbaar zijn.¹³² De Nederlandse wetgeving is vergeleken met het EVRM dus strenger, omdat in Nederland een formeel-wettelijk grondslag vereist is.

Het vereiste dat de beperking een legitiem doel moet dienen levert meestal geen probleem op. Er zijn namelijk ruime begrippen vastgelegd als doelcriteria. Deze zijn o.a. het volgende: de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden (art. 10 lid 2 EVRM).¹³³ Tot slot dient de beperking noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Dat houdt in dat er sprake dient te zijn van een dwingende maatschappelijke behoefte en dat de beperking proportioneel dient te zijn in verhouding tot het nagestreefde doel. De proportionaliteitstoets houdt in dat de beperking geschikt moet zijn om het nagestreefde doel te dienen. Bovendien dient een verdragsstaat af te wegen of een minder vergaande maatregel voldoende is.¹³⁴ Bij deze noodzakelijkheidstoets hebben de verdragsstaten een zekere beoordelingsvrijheid (“margin of appreciation”), omdat zij volgens het EHRM beter in staat zijn om de nationale situatie in te schatten.¹³⁵ Indien de vrijheid van meningsuiting echter deel uitmaakt van de politieke of publieke discussie, is deze beoordelingsvrijheid van de verdragsstaten beperkter.¹³⁶

Anders dan art. 7 GW wordt het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals bedoeld in art. 10 EVRM in een rechterlijke belangenafweging betrokken.

¹³⁰ F.B. Ronkes Agerbeek, p. 30.

¹³¹ EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk).

¹³² A.J. Nieuwenhuis, p. 316.

¹³³ F.B. Ronkes Agerbeek, p. 30.

¹³⁴ A.J. Nieuwenhuis, p. 316-318.

¹³⁵ Bellekom, p. 391. Zie ook EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236 (Handyside t. Verenigd Koninkrijk).

¹³⁶ A.J. Nieuwenhuis, p. 321. Zie ook EHRM 8 juli 1986, 9815/82, NJ 1987/901 (Lingens t. Oostenrijk).

4.2.1 Horizontale werking van art. 10 EVRM

Evenals art. 7 GW is art. 10 EVRM toegesneden op de relatie overheid-burger. De opstellers van het EVRM hebben geen aandacht geschonken aan de horizontale werking van art. 10 EVRM. Op grond van art. 93 GW is het echter mogelijk dat art. 10 EVRM via de nationale rechter doorwerking krijgt in een horizontale relatie. Ingevolge art. 93 GW kan een verdragsbepaling namelijk naar haar inhoud een ieder verbindend zijn. Wettelijke regelingen die onverenigbaar zijn met een verdragsbepaling vinden geen toepassing krachtens art. 94 GW. Wanneer de rechter de vrijheid van meningsuiting van art. 10 EVRM toepast en de beperking op dat recht beoordeelt in het licht van art. 10 lid 2 EVRM, kan gesproken worden van een directe horizontale werking van art. 10 EVRM. Van indirecte horizontale werking van art. 10 EVRM is sprake wanneer de vrijheid van meningsuiting als een van de elementen meegewogen wordt in de belangenafweging. Tot op heden is directe horizontale werking van art. 10 EVRM en art. 7 GW niet geaccepteerd.

4.3 De rechtspraak van het EHRM

De casuïstiek

*EHRM 26 september 1995, Vogt t. Duitsland*¹³⁷

In casu was eiseres voor het leven aangesteld als lerares aan een middelbare school in Nedersachsen. Daarnaast was zij actief in de politiek als lid van de Deutsche Kommunistische Partei (DKP). De DKP was bekend als een partij die doelen nastreeft die onverenigbaar zijn met de democratische rechtsstaat. Zij werd op grond van haar lidmaatschap bij de DKP ontslagen uit ambtelijke dienst, omdat zij niet loyaal zou zijn aan de Grondwet. Volgens de eiseres is haar ontslag in strijd met art. 10 EVRM.

Het EHRM (Hof) overweegt dat ook ambtenaren bescherming kunnen ontleenen aan art. 10 EVRM. Aangezien de artikelen 1 en 14 EVRM benadrukken dat de verdragsstaten zonder enige vorm van discriminatie de rechten en vrijheden moet garanderen aan ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht. Volgens het EHRM is een inmenging in de vrijheid van meningsuiting in strijd met art. 10 EVRM, tenzij de inmenging bij wet voorzien is, een legitiem doel heeft in de zin van art. 10 lid 2 EVRM en noodzakelijk is in een democratische samenleving om dat doel te bereiken. Nu in de Duitse jurisprudentie de plicht van ambtenaren tot politieke loyaliteit aan de rechtsstaat duidelijk is afgebakend is volgens het Hof aan het vereiste "voorzien bij wet" voldaan. Ten aanzien van het vereiste 'legitiem doel' oordeelt het Hof dat verschillende verdragsstaten ambtenaren verplichten tot voorzichtigheid. De grondwettelijke verplichting van Duitse ambtenaren om de rechtsstaat te allen tijde actief te steunen, wordt gebaseerd op de gedachte dat de openbare dienst een waarborg is van Grondwet en democratie. Deze gedachte zou volgens het Hof van bijzonder belang zijn vanwege de ervaringen met het Nazisme. Op basis van die ervaring werd in Duitsland namelijk het idee ontwikkeld dat de democratie tegen zichzelf beschermd moet kunnen worden. Gezien het voorgaande concludeert het Hof dat het ontslag van de eiseres een legitiem doel vormt in de zin van art. 10 lid 2 EVRM.

Wat de noodzakelijkheidstoets betreft, overweegt het Hof "(...) dat de door de Duitse regering naar voren gebrachte redenen voor de inmenging in de vrijheid van meningsuiting zeker relevant zijn, maar dat die redenen niet voldoende zijn om overtuigend vast te stellen dat het ontslag noodzakelijk was in een democratische samenleving".

Hoewel verdragsstaten bij de beoordeling van de vrijheid van meningsuiting een zekere beleidsvrijheid hebben, is het Hof van mening dat het ontslag van de eiseres disproportioneel was ten aanzien van het nagestreefde legitieme doel. Eiseres had namelijk nooit geprobeerd om de leerlingen te overtuigen van haar politieke opvattingen. Het Hof concludeert derhalve dat art. 10 EVRM is geschonden.

Uit dit arrest blijkt dat het Hof een ambtenaar benadert als een burger met vrijheid van meningsuiting. Volgens het Hof is het uitgangspunt dus niet het algemeen belang maar het individuele grondrecht op vrijheid van meningsuiting.¹³⁸

*EHRM 2 september 1998, Ahmed en anderen t. het Verenigd Koninkrijk*¹³⁹

In deze zaak oordeelde het EHRM dat geen sprake was van een ongerechtvaardigde inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren.

¹³⁷ EHRM 26 sept 1995, NJ 1996, 545 (Vogt t. Duitsland).

¹³⁸ L.A. van Noorloos e.a. p. 10. Zie ook EHRM 26 sept 1995, NJ 1996, 545, §53 (Vogt t. Duitsland).

¹³⁹ EHRM 2 september 1998 (Ahmed e.a. t. het Verenigd Koninkrijk).

In casu klaagden vier ambtenaren over een wettelijke regeling, die ambtenaren verbood om politieke activiteiten of werkzaamheden te verrichten. Zij mochten zich niet verkiesbaar stellen. Ahmed en de andere drie ambtenaren waren van mening dat deze regeling in strijd was met art. 10 EVRM. Volgens hen was de wettelijke regeling vaag en subjectief. Het Hof oordeelde dat aan de eis "voorzien bij wet" voldaan was, omdat absolute precisie volgens het Hof onmogelijk is. Ook diende de inmenging van de vrijheid van meningsuiting volgens het Hof een legitiem doel. Zo stelde het Hof voorop dat een ieder recht heeft op een effectieve politieke volksvertegenwoordiging. De burgers hebben het recht om te woord gestaan te worden door politiek neutrale, onafhankelijke ambtenaren. Ook hebben de verkozen bestuurders recht om te worden bijgestaan door onpartijdige adviseurs. Nu het stelstel van lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk traditioneel gegrond was op een vertrouwensrelatie tussen bestuurders en het ambtelijk apparaat, was de inmenging van de vrijheid van meningsuiting nodig om de rechten van anderen te beschermen. Verder was volgens het Hof ook voldaan aan de noodzakelijkheidstoets. Het Hof concludeerde derhalve dat er geen schending was van art. 10 EVRM.

*EHRM 20 mei 1999, Rekvenyi t. Hongarije*¹⁴⁰

Ook in deze zaak ging het om een ambtenaar die wilde deelnemen politieke activiteiten, maar er was een wettelijke regeling die politieambtenaren verbood om aan de verkiezingen deel te nemen. De politiebeambte Rekvenyi stelde dat deze wettelijke bepaling in strijd was met art. 10 EVRM. Volgens het EHRM diende deze Hongaarse wettelijke bepaling een legitiem doel, namelijk de bescherming van de nationale en openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden. Daarbij had het Hof in aanmerking genomen dat Hongarije in het verleden was overgegaan van een totalitair regime naar een pluriforme democratie. In een totalitair regime was de politie immers een verlengstuk van de partij.¹⁴¹

*EHRM 9 oktober 2012, Szima t. Hongarije*¹⁴²

In casu is klagster een inmiddels gepensioneerde politieagente. Zij heeft tijdens haar voorzitterschap van de politievakbond kritiek gegeven op de website van de politievakbond over de gang van zaken binnen de politie. Als gevolg daarvan is zij veroordeeld tot een boete en is zij gedegradeerd. Volgens Szima is deze inmenging in strijd met art. 10 EVRM, daar het plaatsen van deze uitingen tot de kernactiviteiten van de vakbond behoort.

Het Hof stelt voorop dat aan de Hongaarse autoriteiten is om de belangenafweging te maken tussen het recht op vrijheid van meningsuiting en de verplichtingen die voortkomen uit de dienstbetrekking van de ambtenaar. Volgens het Hof dient te worden beoordeeld of de inmenging op de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd is op grond van art. 10 lid 2 EVRM. Aan de eerste vereiste 'voorzien bij wet' is voldaan. Ook dient de inmenging een legitiem doel, namelijk het voorkomen van wanorde of misdaad. In het onderhavige geval is dat dus het behoud van de orde binnen de politiemacht. Daarnaast is volgens het Hof ook voldaan aan de noodzakelijkheidstoets. Het Hof stelt voorop dat politieagenten ook recht op vrijheid van meningsuiting hebben in de zin van art. 10 EVRM. Echter moet er wel regelgeving zijn om de politiemacht goed te laten functioneren. Volgens het Hof zijn beperkingen op de vrijheid van meningsuiting toegestaan, op voorwaarde dat de essentie van het recht niet wordt aangetast. In het onderhavige geval kunnen de beweringen van klagster naar het oordeel van het Hof aanzetten tot ongehoorzaamheid binnen het de politiemacht. Klagster had volgens het Hof moeten weten dat haar functie plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt in de uitoefening van haar recht op vrijheid van meningsuiting. De verdragsstaten hebben bij de beoordeling of de inperking noodzakelijk is een zekere beleidsvrijheid. Gezien het voorgaande oordeelt het Hof dat de boete en degradatie als straf proportioneel is. Derhalve concludeert het Hof dat art. 10 EVRM niet is geschonden.

Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het EHRM de inmenging op het recht van vrijheid van meningsuiting van ambtenaren afweegt op grond van art. 10 lid 2 EVRM. Zo moet de inmenging op art. 10 EVRM, voorzien zijn bij wet, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Het EHRM benadert ambtenaren als burgers met een recht op vrijheid van meningsuiting. Op grond van art. 1 en 14 EVRM dienen de verdragsstaten namelijk zonder enige vorm van discriminatie de rechten en vrijheden te garanderen aan ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht. De verdragsstaten hebben bij de beoordeling van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren een zekere beoordelingsruimte die door het EHRM gerespecteerd wordt. Dat deze beoordelingsvrijheid niet grenzeloos is, blijkt uit het Vogt- arrest. Het ontslag van de ambtenaar was in die zaak disproportioneel ten aanzien van de legitieme doel. Volgens het EHRM waren de redenen van de autoriteiten niet

¹⁴⁰ EHRM 25 mei 1999 (Rekvenyi t. Hongarije).

¹⁴¹ F.B. Ronkes Agerbeek, p. 31. Zie ook EHRM 25 mei 1999, § 48 en 49 (Rekvenyi t. Hongarije).

¹⁴² EHRM 9 oktober 2012 (Szima t. Hongarije).

voldoende overtuigend dat het ontslag noodzakelijk was in een democratische samenleving. Volgens het EHRM dient de noodzakelijkheid dus overtuigend aangetoond te worden.¹⁴³

Wat opvallend is aan de uitspraken van het EHRM, is dat het EHRM in de zaken *Rekvenyi*, *Ahmed* en *Vogt*, de nationale en historische achtergrond in ogenschouw heeft genomen bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een ongerechtvaardigde inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Zo heeft het EHRM bij de zaak *Rekvenyi* in aanmerking genomen dat Hongarije in het verleden was overgegaan van een totalitair regime naar een pluriforme democratie. Gezien deze transitie is neutraliteit van politieambtenaren dan ook onmisbaar in een democratie. De beoordelingsvrijheid van verdragsstaat is in dat geval ook ruimer. In de zaak *Ahmed*, heeft het EHRM de traditionele achtergrond van het Verenigd Koninkrijk in acht genomen. Het stelsel van lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk was gegrond op een vertrouwensrelatie tussen bestuurders en het ambtelijk apparaat. De wettelijke regeling die ambtenaren verbood om deel te nemen aan politieke verkiezingen werd dan ook noodzakelijk geacht door het EHRM in een democratische samenleving.

4.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn de beperkingen op de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren behandeld in het licht van art. 10 EVRM. Een inmenging op de vrijheid van meningsuiting moet op grond van art. 10 lid 2 EVRM gerechtvaardigd worden. De beperking dient bij wet voorzien te zijn, een van de in art. 10 lid 2 EVRM limitatief opgesomde doeleinden dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Onder de term “bij wet voorzien” vallen volgens het EHRM wetten in formele zin, lagere regelingen, ongeschreven recht en bevoegd gegeven bevelen. Deze dienen wel voldoende toegankelijk en voorzienbaar te zijn. De Nederlandse wetgeving, is vergeleken met het EVRM dus strenger. Het vereiste dat de beperking een legitiem doel moet dienen levert meestal niet een probleem. Er zijn namelijk ruime begrippen vastgelegd als doelcriteria. Voorts dient de beperking noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Er moet sprake zijn van een dwingende maatschappelijke behoefte en de beperking dient proportioneel te zijn in verhouding tot het nagestreefde doel.

Evenals art. 7 GW is art. 10 EVRM toegesneden op de relatie overheid-burger. Op grond van art. 93 GW is het echter mogelijk dat art. 10 EVRM via de nationale rechter doorwerking krijgt in een horizontale relatie. Er is sprake van een directe horizontale werking van art. 10 EVRM wanneer de rechter de vrijheid van meningsuiting van art. 10 EVRM toepast en de beperking op dat recht beoordeelt in het licht van art. 10 lid 2 EVRM. Van indirecte horizontale werking van art. 10 EVRM is sprake wanneer de vrijheid van meningsuiting als een van de elementen meegewogen wordt in de belangenafweging. De heersende leer is de indirecte horizontale werking van art. 10 EVRM en art. 7 GW.

De verdragsstaten hebben bij de beoordeling van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren een zekere beoordelingsruimte die het EHRM respecteert. Deze beoordelingsvrijheid is echter, zoals blijkt uit de jurisprudentie, niet onbeperkt. Naarmate de rang van een ambtenaar hoger is, wordt zijn recht op vrijheid van meningsuiting meer beperkt. Opmerkelijk is voorts dat het EHRM de nationale en historische achtergrond in acht neemt bij zijn beoordeling of sprake is van een ongerechtvaardigde inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Vergeleken met de Nederlandse jurisprudentie blijkt dus een duidelijk verschil te zijn. Een inperking op de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren wordt in Nederland niet zo snel toegestaan. Het EHRM daarentegen biedt de verdragsstaten een zekere mate van beleidsvrijheid, dat is ook terug te zien in de jurisprudentie.

¹⁴³ F.B. Ronkes Agerbeek, p. 32. Zie ook EHRM 26 sept 1995, *NJ* 1996, 545, §61 (*Vogt t. Duitsland*).

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is getracht om een antwoord te vinden op de hoofdvraag die in dit onderzoek centraal stond. Deze vraag luidde als volgt: *"Welke grenzen stelt de Nederlandse wetgeving en het EVRM aan de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren? Is de wijze waarop deze grenzen worden bepaald bevredigend? Zo ja, bestaat er een noodzaak tot invoering van een wettelijke norm, zoals in het ambtenarenrecht, waarmee de uitingen van werknemers beoordeeld kunnen worden?"* In de volgende paragraaf worden conclusies getrokken uit de resultaten, waarna aanbevelingen worden gegeven ter verbetering van de huidige regelgeving.

5.2 Conclusies en aanbevelingen

Met de herziening van de Grondwet in 1983 heeft de wetgever expliciet aangenomen dat grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in art. 7 GW en art. 10 EVRM, direct doorwerken in de verhouding tussen ambtenaar en overheid (verticale werking). Tevens heeft de wetgever aangenomen dat grondrechten kunnen doorwerken tussen burgers onderling (horizontale werking), waaronder de verhouding werkgever-werknemer. Daarmee werd de gedachte dat grondrechten uitsluitend zijn bedoeld om een individu te beschermen tegen inbreuken door de overheid verlaten. De achterliggende gedachte was dat ook tussen burgers onderling machtsverhoudingen kunnen bestaan, zoals in een arbeidsrelatie.

Het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren geldt echter niet absoluut, er zijn grenzen gesteld aan de uitoefening van dat recht. Deze vindt men in art. 7 GW, art. 125a AW en art. 10 EVRM. Ingevolge art. 7 lid 3 GW dient een beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren een formeel wettelijk grondslag te hebben. Dat blijkt uit art. 7 lid 3 GW, waarin het competentievoorschrift "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet" is opgenomen. De beperkingsgrondslag voor de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren is te vinden in art. 125a lid 1 AW, waarin het volgende is bepaald: *"De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd."*

Deze functioneringsnorm is door de wetgever nader geconcretiseerd in de MVT en in de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, waarin de volgende gezichtspunten zijn opgenomen:

- a) De afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan;
- b) De politieke gevoeligheid van de materie;
- c) Het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- d) De wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
- e) De voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- f) De ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling.

Ingevolge deze gezichtspunten is beperking van de vrijheid van meningsuiting van een ambtenaar niet nodig, wanneer het beleidsterrein van de ambtenaar verwijderd ligt van het onderwerp waarover hij zich uitsprekt. Indien de uitingen echter dichter liggen bij het beleidsterrein van de ambtenaar, dient de ambtenaar terughoudendheid te betrachten in zijn uitingen. Voorts dienen problemen met betrekking tot de functionering voortvloeien uit de gedragingen van de ambtenaar en niet van anderen. Eveneens dient de aantasting van het goede functioneren niet zo snel aangenomen te worden, omdat de openbare dienst in een democratische samenleving in staat moet zijn, de spanningen en complicaties als gevolg van de uitoefening van grondrechten door de ambtenaren te kunnen verdragen. Aldus moet de aantasting van de goede functionering van voldoende gewicht te zijn om binnen de reikwijdte van dit artikel te vallen. Deze gezichtspunten zijn tevens opgenomen in de "Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren" die met name zijn bedoeld voor het gebruik van social media door ambtenaren.

Ook art. 125a lid 3 AW bevat een beperkingsgrond waarmee de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren worden begrensd. Ingevolge deze bepaling is een ambtenaar verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt. Deze normering is niet nader geconcretiseerd door de wetgever. Het bevoegd gezag kan aan een ambtenaar echter geen geheimhoudingsplicht opleggen, er ontbreekt immers een grondwettelijke mogelijkheid daarvoor. De uitingen kunnen slechts achteraf getoetst worden.

De grenzen van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren kunnen ook worden gezocht in art. 10 lid 2 EVRM, waarin is bepaald dat de beperking bij wet dient te zijn voorzien, een van de in art. 10 lid 2 EVRM limitatief opgesomde doeleinden moet dienen en noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving. Deze noodzakelijkheidstoets houdt in dat er sprake moet zijn van een dringende maatschappelijke behoefte en dat de beperking proportioneel moet zijn in verhouding tot het nagestreefde doel. Onder de term "bij wet voorzien" vallen volgens het EHRM wetten in formele zin, lagere regelingen, ongeschreven recht en bevoegd gegeven bevelen. Deze dienen wel voldoende toegankelijk en voorzienbaar te zijn. De Nederlandse wetgeving, is vergeleken met het EVRM dus strenger, omdat in Nederland een formeel-wettelijk grondslag is vereist.

Bij de beoordeling van de vraag of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving hebben verdragsstaten een zekere beoordelingsvrijheid ("margin of appreciation"), die het EHRM respecteert. Volgens het EHRM zouden de verdragsstaten beter in staat zijn om de nationale situatie in te schatten. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt deze beoordelingsvrijheid beperkter te zijn, indien de vrijheid van meningsuiting deel uitmaakt van een politieke of publieke discussie.

Uit de Nederlandse jurisprudentie blijkt dat de rechters en de AGFA een zekere voorzichtigheid betrachten bij het aannemen van een overschrijding van de functioneringsnorm van art. 125a lid 1 AW. Dat wordt meerdere malen uitdrukkelijk benadrukt in de uitspraken van de AGFA en CRvB. De gezichtspunten die zijn opgenomen in de MvT en in Aanwijzing 15 van de Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren worden in acht genomen bij de vraag of "de goede vervulling van de functie van een ambtenaar of de goede functionering van de openbare dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd". Uit een aantal uitspraken van de AGFA, blijkt dat de AGFA de uitlatingen van de ambtenaar bekritiseert, maar deze is vaak niet doorslaggevend om de overschrijding van de norm van art. 125a AW aan te nemen. Als motivering voor deze terughoudende houding geeft de AGFA aan dat ambtenaren in een democratische rechtsstaat zich niet onnodig belemmerd moeten voelen om hun mening te geven over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen.

De jurisprudentie van het EHRM laat zien dat het EHRM de beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren afweegt op grond van art. 10 lid 2 EVRM. In de rechtspraak van het EHRM blijkt dat met name de "noodzakelijkheid" van de beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren streng wordt getoetst door het EHRM. Volgens het EHRM dienen de autoriteiten overtuigend aan te tonen dat beperking van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij de beoordeling van de vraag of de beperking noodzakelijk is, wordt door het EHRM de nationale en historische achtergrond van de betreffende verdragsstaat in ogenschouw genomen.

Gezien het voorgaande is er naar mijn mening geen reden om ontevreden te zijn over de norm van art. 125a lid 1 AW. In de literatuur wordt betoogd, dat de woorden "in redelijkheid" en "goede" te vage normen zijn die te veel mogelijkheden openlaten om de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren te beperken. Daarmee zou een grote ruimte ontstaan voor een rechterlijke belangenafweging en de rechtszekerheid in gevaar komen. Verhulp en De Meij menen terecht dat het voor de wetgever onmogelijk is om voor alle mogelijke gevallen een gedetailleerde beschrijving te geven. Bovendien is de norm door de wetgever nader geconcretiseerd met gezichtspunten. Deze worden zowel door de rechters als de AGFA in acht genomen bij de beoordeling van de vraag of de ambtenaar de norm van art. 125a lid 1 AW heeft overschreden.

De laatste jaren zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest in het ambtenarenrecht. Zo is er een initiatiefvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren aanhangig, waarmee wordt beoogd om zoveel mogelijk eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht tot stand te brengen. Het ambtenarenrecht zal dan onder het civiel recht gaan vallen. De norm van art. 125a AW, waarin de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren wordt beperkt, zal gehandhaafd blijven. Naar mijn mening blijft deze terecht gehandhaafd, aangezien de werknemers vergeleken met de ambtenaren in een slechtere positie verkeren wat betreft de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. In het arbeidsrecht is namelijk geen duidelijke norm,

waaraan uitingen van werknemers worden getoetst. De vrijheid van meningsuiting werkt, in tegenstelling tot ambtenaren, indirect door via open normen, zoals het goed werkgever- en werknemerschap (art. 7:611 BW) en de dringende reden (art. 7:678 BW). In de belangenafweging wordt het beginsel van de vrijheid van meningsuiting gebruikt om deze privaatrechtelijke normen in te vullen. De open normen in het arbeidsrecht, waaraan de uitingen van werknemers worden getoetst bieden onzekerheid omtrent de grenzen van de uitingsvrijheid van werknemers met als risico dat werknemers extra voorzichtigheid zullen betrachten om uitlatingen te doen in het kader van het recht op vrijheid van meningsuiting. Naar mijn mening dienen werknemers optimaal gebruik te maken van hun vrijheid van meningsuiting. Daardoor kan in het arbeidsrecht worden gepleit voor een soortgelijke norm als art. 125a lid 1 AW, waaraan de uitingen van werknemers worden getoetst. De norm die Verhulp voorstelt lijkt een goede maatstaf om uitingen van werknemers te beoordelen.

Aanbeveling voor de wetgever

Naar mijn mening bestaat de noodzaak om in het arbeidsrecht een soortgelijke norm als art. 125a lid 1 AW op te nemen, waaraan de uitingen van werknemers worden getoetst. Daarmee zou tevens worden voldaan aan de eisen die het EHRM stelt aan de kenbaar- en voorspelbaarheid van de regelgeving. De volgende norm, die Verhulp voorstelt, kan een goede maatstaf zijn om uitingen van werknemers te beoordelen:

*“De werkgever is niet bevoegd uitingen van werknemers te beperken, tenzij deze een duidelijk en direct gevaar voor de goede vervulling van de arbeid van de werknemer, voor het goede functioneren van de onderneming, of voor het realiseren van het streven van de werkgever in relatie tot de arbeid, tot gevolg kunnen hebben”.*¹⁴⁴

¹⁴⁴ Verhulp 1997, p. 292.

Literatuurlijst

I. Handboeken

Akkermans e.a. 2009

P.W.C. Akkermans & C.J. Bax e.a., *Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*, Kluwer 2009.

Barkhuysen e.a. 2011

T. Barkhuysen, A.W. Bos & F. ten Have, 'Een verkenning van de betekenis van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voor het Privaatrecht', NTBR 2011/68, p. 2 (Geraadpleegd via Kluwer Navigator Documentselectie).

Bellekom e.a. 2007

Bellekom e.a., *Compendium van het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

Blanken e.a. 2014

J. Blanken, B. Damen, N. Hummel, B.B.B. Lanting, *Vijf jaar Ambtenaar & Recht in vogelvlucht*, Amersfoort: 2014.

Boon 1993

P.J. Boon, *Zonder voorafgaand verlot. De vrijheid van meningsuiting in het Nederlandse recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1993.

Bunschoten 2009

Bunschoten, *Tekst & Commentaar Grondwet, Vrijheid van meningsuiting bij: Grondwet, Artikel 7*, Kluwer 2009.

Cliteur 2000

P.B. Cliteur, *Vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren in Nederland*, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen & Publiekrecht 2000, nr. 1, p. 91-96.

Enthoven 2011

G.M.W. Enthoven, *Hoe vertellen we het de kamer?* Eburon Uitgeverij 2011.

Hins & Nieuwenhuis 2010

A.W. Hins & A.J. Nieuwenhuis, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010.

Van der Horst 1967

Th.A.M. van der Horst, *Ambtenaar en grondrechten*, Alphen aan den Rijn 1967.

Kortmann 2008

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*. Deventer: 2008.

De Meij e.a. 2000

J.M. de Meij e.a., *Uitingsvrijheid. De vrije informatiestroom in grondwettelijk perspectief*, Amsterdam: Otto Cramwinckel 2000.

Nieuwenhuis 2011

A.J. Nieuwenhuis, *Over de grens van de vrijheid van meningsuiting*. Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011.

Van Noorloos e.a. 2015

L.A. van Noorloos, C.F. Sparrius, A.H.L. de Becker, *Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in Nederland*, TRA 2015/68, p. 10-15.

Peters & De Vré 2005

J. Peters en I. de Vré, *Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren bedreigd*, NJB 2005, p. 348-352.

Ronkes Agerbeek 2003

F.B. Ronkes Agerbeek; zeg ik dat goed? EU-ambtenaren en hun vrijheid van meningsuiting. Sparrius en Cohen 2013

Verheugt 2011

J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het Nederlandse recht*, Boom Juridische Uitgevers 2011.

Verhulp 1996

E. Verhulp, *Vrijheid van meningsuiting van werknemers en ambtenaren*. Den Haag: Sdu, 1996.

Winter & Baas 2009

J.A. Winter, mr. A. Baas, *Iexplicatie, commentaar op artikel 11 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009.

II. Jurisprudentie

HR 28 november 1950, NJ 1951, 137.

EHRM 8 juni 1976, Engel t. Nederland.

EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236 (Handyside t. Verenigd Koninkrijk).

EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk).

CRvB 11 mei 1983, AB 1983, 451 en TAR 1986, 206.

Hof Amsterdam 13 september 1984, NJ 1985, 409.

RvB 5 juni 1986, AB 1987, 149 en TAR 1986, 209.

HR 10 november 1992, NJ 1993, 197.

Rb. Alkmaar 25 november 1993, TAR 1994, 50

AGFA 8 september 1994, TAR 1994, 209.

Pres. Rb. Breda 15 november 1994, TAR 1995, 48.

EHRM 26 september 1995, 17851/91 (Vogt t. Duitsland).

CRvB 2 november 1995, TAR 1996, 3.

HR 26 april 1996, NJ 1996, 728.

CRvB 5 juni 1996, TAR 1996, 148.

EHRM 2 september 1998, (Ahmed t. Verenigd Koninkrijk).

EHRM 25 mei 1999 (Rekvenyi t. Hongarije).

HR 8 oktober 2004, NJ 2005, 117 (Van Pelt t. Martinair).

CRvB 28 juli 2005, TAR 2005, 157.

EHRM 26 februari 2009, 29492/05 (Kudeshkina t. Rusland).

CRvB 7 januari 2010, TAR 2010, 59.

EHRM 5 april 2011, 36635/08, (Fatih Taş t. Turkije).

AGFA 16 september 2011, ABB/2011/8916.

EHRM 9 oktober 2012 (Szima t. Hongarije).

CRvB 7 januari 2013, TAR 2013, 94.

AGFA 3 februari 2015, ABB/2014/10752.

III. Parlementaire stukken

Handelingen II, 1973/74, 11 925, nr. 2.

Kamerstukken II, 1975/76, 13 872 nr. 3.

Kamerstukken II, 1975/76, 13 872, nr. 4.

Kamerstukken II, 1985/86, 19 495, nr. 3.

Handelingen II, 1985/1986, 19 495, nr. 3.

Kamerstukken II, 1985/86, 19 495, nr. 3.

Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 2.

Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 3.

IV. Wetgeving

Wet van 20 april 1988, *Stb.* 1988, 288.

Aanwijzing 15 externe contacten rijksambtenaren.

Aanwijzing 13 externe contacten rijksambtenaren.

Aanwijzing 14 externe contacten rijksambtenaren.

Aanwijzing 15 externe contacten rijksambtenaren.

V. Internetbronnen

NOS, *twitterende ambtenaar voorwaardelijk ontslagen*. (31 maart 2015). Geraadpleegd op 28 september 2015, van www.nos.nl (zoek op twitterende ambtenaar).

Grondrechten. Geraadpleegd op 24 december 2015, www.denederlandsegrondwet.nl, (zoek op grondrechten).

Rijksoverheid, *Rechtspositie rijksambtenaar 2012*. Geraadpleegd op 15 maart 2016, www.rijksoverheid.nl (zoek op rechtspositie rijksambtenaar).

Rijksoverheid, *Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren 2010*. Geraadpleegd op 16 maart 2016, www.rijksoverheid.nl (zoek op uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren).