

Voorwoord	3
Begrippenkader	15
Deel I	
Het principe: spreekrecht, ook voor ambtenaren	19
Hoofdstuk 1	
De internationaalrechtelijke erkenning van de vrijheid van mening en vrijheid van meningsuiting	21
1 Artikel 18 en 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UNO)	21
2 Artikel 18 en 19 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (UNO)	22
2.1 Vrijheid van denken, vrijheid van mening en vrijheid van meningsuiting in het BUPO	22
2.2 De vrijheid van mening en meningsuiting aanwezig in artikel 19 BUPO	23
2.2.1 Het voorwerp van het recht	23
2.2.2 De elementen van het recht	24
3 Artikel 9 en 10 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (Raad van Europa)	25
3.1 De vrijheid van mening en de vrijheid van meningsuiting in het EVRM	26
3.2 De vrijheid van informatie aanwezig in artikel 10 EVRM	27
3.2.1 De betekenis van het recht aanwezig in artikel 10 EVRM	27
3.2.2 De inhoud van artikel 10 EVRM	28
3.2.3 Het voorwerp van het recht beschermd door artikel 10 EVRM	31
3.2.4 De begunstigde van het recht beschermd door artikel 10 EVRM	33
3.2.5 De ontvangstvrijheid nader onderzocht	34
3.2.6 Positieve verplichtingen en beperkingen op die positieve verplichtingen	42
3.2.7 Besluit	43
3.3 Artikel 19 BUPO en artikel 10 EVRM vergeleken	43

4	Artikel 11 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie	44
	Hoofdstuk 2	
	De vrijheid van mening en de vrijheid van meningsuiting als grondrecht	47
1	De vrijheid van mening als verondersteld grondrecht	47
2	De vrijheid van meningsuiting in artikel 19 van de Grondwet	48
2.1	De inhoud van het recht	48
2.2	De begunstigde van het grondrecht	49
2.2.1	Een ruime groep van begunstigden	49
2.2.2	Beperkingen die gelden voor bepaalde personen	49
3	De persvrijheid in artikel 25 van de Grondwet	52
3.1	Verbod van preventieve maatregelen	53
3.2	Drukpersmisdrijven	54
3.2.1	Begrip	54
3.2.2	Voorwaarden	54
3.2.3	Bijzonder regime voor drukpersmisdrijven	55
3.3	Naast een verticale ook een horizontale werking	57
4	Besluit	58
	Hoofdstuk 3	
	De vrijheid van mening en de vrijheid van meningsuiting erkend in hoefde van ambtenaren	59
1	De erkenning van het spreekrecht voor federale ambtenaren	60
2	De erkenning van het spreekrecht voor de personeelsleden van de politiediensten	65
3	De erkenning van het spreekrecht voor de ambtenaren van administraties van de deelregeringen	66
4	De erkenning van het spreekrecht op Vlaams niveau	68
4.1	Het Vlaams Personeelsstatuut	68
4.2	De erkenning van het spreekrecht in het Provincie-, Gemeente- en OCMW-decreet	72
	Besluit	75

Deel II	
Beperkingen op de vrijheid van meningsuiting	77
Hoofdstuk 1	
Criteria aanwezig in de mensen- en grondrechten	79
1 Formele en inhoudelijke criteria in mensenrechtenverdragen	79
1.1 De voorwaarden waaronder het mensenrecht in artikel 19 BUPO kan worden beperkt	79
1.2 De voorwaarden waaronder het mensenrecht in artikel 10 EVRM kan worden beperkt	81
1.2.1 Basiscriteria die gelden om het recht op vrije meningsuiting te beperken	81
1.2.2 Factoren die door het EHRM worden aangewend om te beoordelen of de inmenging in het recht op vrije meningsuiting toelaatbaar is	87
1.2.3 Een algemene beperking op grond van artikel 17 EVRM	88
1.2.4 Beperkingen op het spreekrecht van ambtenaren vanuit de rechtspraak van het EHRM	89
1.3 Relatie tussen artikel 10 EVRM en artikel 19 BUPO	96
2 Formele criteria in de Grondwet	97
2.1 Enkel uitzonderingen bij formele wet	97
2.2 Aard van de maatregelen	99
2.2.1 Repressieve maatregelen	99
2.2.2 Preventieve maatregelen	100
2.3 Meningsuitingen in de openlucht	102
3 Relatie tussen artikel 19 Gw. en artikel 10 EVRM	103
Hoofdstuk 2	
Wettelijke beperkingen	109
1 Strafrechtelijke beperkingen	109
1.1 Bewaren van geheimen ter vrijwaring van (voornamelijk particuliere) belangen	109
1.1.1 Het beroepsgeheim op grond van artikel 458 Sw.	110
1.1.2 Specifieke beroepsgeheimen	122
1.1.3 Verruimingen van het beroepsgeheim: het gedeeld en gezamenlijk beroepsgeheim	126
1.1.4 Kritische bemerkingen	129
1.1.5 Het geheim van het opsporings- en gerechtelijk onderzoek	130
1.1.6 Geheimhoudingsverplichtingen in andere wetten	135

1.2	Bewaren van geheimen ter vrijwaring van de interne en externe veiligheid van de staat	146
1.2.1	Artikel 116, 118 en 119 Sw.	146
1.2.2	Artikel 118, tweede lid Sw: specifiek voor ambtenaren	147
2	Beperkingen die voortvloeien uit de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens	147
2.1	Beperkingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens	147
2.2	Een verwerking van persoonsgegevens moet rechtmatig zijn	148
2.3	Een rechtmatige verwerking moet ook bepaalde beginselen respecteren	151
2.3.1	Het finaliteitsbeginsel	151
2.3.2	Het proportionaliteitsbeginsel	152
2.3.3	Het transparantiebeginsel	153
2.4	Bijzondere regels voor specifieke persoonsgegevens	153
2.4.1	Bijzonder gevoelige gegevens	154
2.4.2	Gezondheidsgegevens	156
2.4.3	Gerechtigde gegevens	158
2.5	De verantwoordelijke voor de verwerking als centrale figuur	159
2.5.1	De verantwoordelijke voor de verwerking	159
2.5.2	Verplichtingen die rusten op de verantwoordelijke voor de verwerking	160
2.6	De bijkomende vereiste van het hebben van een machtiging	161
2.6.1	Machtigingen op federaal niveau	162
2.6.2	Machtigingen op Vlaams niveau	163
3	Beperkingen die voortvloeien uit de openbaarheidsregelgeving	164
3.1	Openbaarheid als principe	164
3.1.1	Het voorwerp van het grondwettelijk verankerd recht	164
3.1.2	De aard van het recht van toegang gegarandeerd door artikel 32 Gw.	166
3.1.3	De wijze waarop het recht gewaarborgd door artikel 32 Gw. kan worden uitgeoefend	167
3.1.4	Een subjectief recht met directe werking	168
3.1.5	Een grondrecht waarvoor in principe geen belang moet worden aangetoond	168
3.1.6	Een grondrecht waarvan de uitoefening aan procedureregels kan worden onderworpen	169

3.1.7	Een grondrecht waarop beperkingen mogelijk zijn	169
3.1.8	Een grondrecht met een bevoegdheidsverdelende regel	173
3.1.9	Het universele karakter van het grondrecht	179
3.1.10	De dubbele natuur van artikel 32 van de Grondwet	179
3.2	Een beperking via een ontvankelijkheidsvereiste	180
3.2.1	De belangvereiste in de wet van 11 april 1994 voor documenten van persoonlijke aard	180
3.2.2	De belangvereiste in het decreet van 26 maart 2004 voor informatie van persoonlijke aard	183
3.3	Beperkingen via uitzonderingsgronden	185
3.3.1	Uitzonderingsgronden in het algemene openbaarheidsregime	185
3.3.2	Uitzonderingsgronden die enkel gelden voor milieu-informatie	195
3.4	Grenzen in de tijd aan de inroepbaarheid van de beperkingen op de openbaarheid van bestuur	204
3.4.1	Beperkingen in de tijd om federale uitzonderingsgronden in te roepen	204
3.4.2	Beperkingen in de tijd om Vlaamse uitzonderingsgronden in te roepen	205
3.5	De beoordeling vergt een beslissing door een bevoegde persoon	207
3.5.1	De bevoegde persoon in de federale openbaarheidswetgeving	207
3.5.2	De bevoegde persoon in de Vlaamse openbaarheidswetgeving	211
4	Beperkingen die voortvloeien uit het arbeidsrecht	213
4.1	Artikel 17, 3° van de wet van 3 juli 1978 op de arbeidsovereenkomsten	213
4.1.1	De inhoud van de discretieverplichting op grond van artikel 17, 3° van de wet van 3 juli 1978	213
4.1.2	De geheim te houden informatie	214
4.1.3	Voorwaarden voor de miskennis van de geheimhoudingsplicht	216
4.1.4	Gevolgen van de miskennis van de discretieverplichting	216
4.2	Artikel 309 Sw.	217
4.2.1	Voorwaarden voor het bestaan van het misdrijf	218
4.2.2	Een vergelijking tussen artikel 17 van de arbeidsovereenkomstenwet en artikel 309 van het Strafwetboek	221

Hoofdstuk 3	
Deontologische beperkingen	223
1 Beperkingen op het spreekrecht in het Statuut van de Rijksambtenaren	223
1.1 Artikel 10 in het Statuut van de Rijksambtenaren	223
1.2 Beperkingen ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting van federale ambtenaren	224
1.2.1 Geen spreekrecht wanneer een wettelijke geheimhoudingsplicht geldt	224
1.2.2 Beperkingen die voortvloeien uit de loyauteitsverplichting	226
1.2.3 Billijkheids- en doelmatigheidsaspecten	228
1.2.4 Kwaliteitsvereisten van de verstrekte informatie	228
1.2.5 Invloed van de context	228
1.3 Toelichting in het deontologisch kader	229
1.4 Vragen bij één van de deontologische beperkingen	229
1.5 Besluit	230
2 Beperkingen op het spreekrecht in de statutaire rechten en plichten van politiediensten	233
2.1 Bepalingen in de wet op het politieambt	233
2.2 Bepalingen in het personeelsstatuut van de personeelsleden van de politiediensten	241
2.3 Verduidelijking vanuit de deontologische code van de politiediensten	249
3 Beperkingen op het spreekrecht in het Algemene Principes-KB (APKB)	252
4 Beperkingen op het spreekrecht in het Vlaams personeelsstatuut	253
4.1 Beperkingen die rechtstreeks gelden voor het spreekrecht	253
4.2 Beperkingen op het spreekrecht die voortvloeien uit de loyauteitsverplichting	256
5 Beperkingen op het spreekrecht in het Vlaams Provincie-, Gemeente- en OCMW-decreet	258
Besluit	261

Deel III

Spreekplicht en spreekrechten in combinatie met zwijgplichten

263

Hoofdstuk 1

Algemene wettelijke spreekverplichting en spreekrecht

265

- 1 Een burgerlijke aangifteplicht 265
- 2 Een specifiek meldingsrecht met betrekking tot personen in een kwetsbare situatie 266
- 3 Een hulpverleningsplicht in artikel 422bis Sw. 267

Hoofdstuk 2

Algemene wettelijke spreekverplichtingen voor ambtenaren

277

Hoofdstuk 3

Deontologische spreekverplichtingen voortvloeiend uit de loyauteitsverplichting

283

- 1 Een verplichting tot het delen van informatie 283
- 2 Deontologische meldingsplichten voor politieambtenaren 283
- 3 Een meldingsplicht voor onregelmatigheden 284
 - 3.1 Een klokkenluidersregeling 285
 - 3.1.1 Een omschrijving 285
 - 3.1.2 Aspecten van een klokkenluidersregeling 286
 - 3.1.3 Het dubbele gezicht van een klokkenluiders-
regeling 287
 - 3.2 Meldingsplicht voor onregelmatigheden in het federaal
statuut 287
 - 3.3 Meldingsplicht voor onregelmatigheden van toepassing
op Vlaamse ambtenaren 287
 - 3.3.1 Uitgangspunten van de Vlaamse klokkenluiders-
regeling 288
 - 3.3.2 De meldingskanalen 290
 - 3.3.3 De bescherming van klokkenluiders 301
 - 3.3.4 Een beoordeling van de Vlaamse klokkenluiders-
regeling 306
 - 3.4 Meldingsplicht voor onregelmatigheden van toepassing
op het personeel van de Vlaamse provincies, gemeenten
en OCMW's 322

Deel IV

Het situationele van spreekrecht en zwijgplicht 323

Hoofdstuk 1

Spreekrecht en -plicht als ambtenaar binnen het bestuur 325

- 1 De moderne ambtenaar 325
- 2 De loyauteitsverplichting 326
 - 2.1 Respect ten aanzien van leidende ambtenaren 326
 - 2.2 Respect ten aanzien van collega's en ondergeschikten 326
 - 2.3 Loyauteit tegenover de genomen beslissing 327
- 3 De plicht tot gereserveerdheid 328
- 4 Geheimhoudingsverplichtingen 330

Hoofdstuk 2

Spreekrecht en -plicht als ambtenaar tegenover de burger 331

- 1 Discretieplicht, loyauteit en de gereserveerdheid van de ambtenaar 331
 - 1.1 De invloed van het ambtsgeheim op het spreekrecht 331
 - 1.2 De invloed van de loyauteitsverplichting op het spreekrecht 332
 - 1.2.1 Loyauteit tegenover de genomen beslissing 332
 - 1.2.2 Neutraliteit 332
 - 1.3 De plicht tot gereserveerdheid 334
 - 1.4 Gedeelde verantwoordelijkheid 334
- 2 Ten aanzien van de bevolking in het algemeen: actieve openbaarheid, voorlichting en andere informatieverplichtingen 335
 - 2.1 Verplichtingen aanwezig in de wet van 11 april 1994 335
 - 2.1.1 Het voeren van een voorlichtingsbeleid 336
 - 2.1.2 Een document dat de interne organisatie en bevoegdheden beschrijft 337
 - 2.1.3 Vermelding van contactgegevens voor meer informatie 338
 - 2.1.4 Vermelding van beroepsmogelijkheden 338
 - 2.1.5 Vermelding ingeval van auteursrechtelijk beschermd werk 341
 - 2.2 Bepalingen in het decreet van 26 maart 2004 341
 - 2.2.1 Een verbod om informatie openbaar te maken die onder de uitzonderingsgronden van de passieve openbaarheid van bestuur valt 342
 - 2.2.2 Het voeren van een voorlichtingsbeleid 342
 - 2.2.3 Een communicatieambtenaar 348
 - 2.2.4 Het gezamenlijk bestand met wegwijs- en eerstelijnsinformatie 351

2.2.5	De verplichting tot het vermelden van contactgegevens	355
2.2.6	De verplichting tot het vermelden van beroepsmogelijkheden	356
3	Ten aanzien van de individuele burger: passieve openbaarheid, openbaar onderzoek of dienstverlening	357
3.1	Passieve openbaarheid van bestuur	357
3.1.1	Openbaarheid van bestuur, beroepsgeheim en andere geheimen	358
3.2	Openbaar onderzoek	362
3.3	Informatieverstrekking in het kader van dienstverlening	362
4	De verwerking van persoonsgegevens	363
4.1	De mededeling van persoonsgegevens aan derden	363
4.2	De mededeling van persoonsgegevens aan de betrokkene	363
5	Algemene kwaliteitsnormen voor overheidscommunicatie	364
Hoofdstuk 3		
	Spreekrecht en -plicht als ambtenaar tegenover de pers	375
Hoofdstuk 4		
	Spreekrecht en -plicht als ambtenaar bij onregelmatigheden	381
1	Het respecteren van de beginselen van de wet van 8 december 1992	382
1.1	Toelaatbaarheid, eerlijkheid, rechtmatigheid en doelbinding	382
1.1.1	Toelaatbaarheid	382
1.1.2	Eerlijkheid, rechtmatigheid en doelbinding	383
1.2	Proportionaliteit	385
1.2.1	Een beperking van het toepassingsgebied	385
1.2.2	De klachtenbehandelaar	386
1.3	Juistheid en nauwkeurigheid	387
1.4	Transparantie	387
1.4.1	Collectief niveau	387
1.4.2	Individueel niveau	387
1.5	Veiligheid	388
1.6	Rechten van de beklagde, de melder, derden	388
1.7	Aangifte	389
1.8	Evaluatierapporten over het meldsysteem	390
Hoofdstuk 5		
	Spreekrecht van de ambtenaar als privépersoon	391

Besluit

393

Beknopte bibliografie

395