

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJC)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 15 mei 2025

Betreft: Internetconsultatie Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring

Hooggeachte,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJC) heeft kennisgenomen van het voorstel van het lid Michon-Derkzen tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de toevoeging van een bevoegdheid voor de burgemeesters en gezaghebbers ter bevordering van de handhaving van de openbare orde met betrekking tot online oproepen (Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring). Het NJC acht het wetsvoorstel onwenselijk. Het voorstel introduceert een onduidelijke normstelling, schiet tekort in de onderbouwing van het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereiste, en leidt tot een risico op willekeurig ingrijpen in fundamentele vrijheden.

Middels deze brief licht het NJC toe waarom zij het onderhavige wetsvoorstel onwenselijk vindt.

Normconditie: "openbare orde" en "wanordelijkheden"

Het NJC acht de gehanteerde norm "gevaar voor de openbare orde" onwenselijk. De reden hiervoor ligt in het feit dat de gekozen formulering erg onbepaald en breed is, wat kan leiden tot vergaande én in de praktijk niet noodzakelijke inbreuken op grondrechten, zoals op de vrijheid van meningsuiting. De striktere norm "(vrees voor) wanordelijkheden" acht het NJC hier passend.

Het NJC stelt dat hier aangesloten moet worden bij het reeds bestaande systeem van bevelsbevoegdheden die de burgemeester in het kader van de openbare orde heeft, aangezien de voorgestelde wetwijziging daar ook binnen past. Ook in de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de bevoegdheid van de burgemeester moet worden gezien in de context van de bevelsbevoegdheden, waaronder het lichte bevel¹ en het noodbevel.²

Een belangrijk punt hierbij is dat artikel 175 van de Gemeentewet, dat de bevoegdheid tot het geven van noodbevelen regelt, expliciet spreekt over "wanordelijkheden, oproerige bewegingen en rampen". In tegenstelling tot artikel 172 Gemeentewet, waarin is geregeld dat de burgemeester een lichter bevel kan geven bij verstoring van de openbare orde, kan het noodbevel onder omstandigheden inbreuk maken op grondrechten³. Deze juridische ruimte komt onder meer voort uit de parlementaire

¹ Artikel 172, derde lid Gemeentewet.

² Artikel 175 Gemeentewet.

³ Waaronder artikel 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging), artikel 7 (vrijheid van meningsuiting) en artikel 9 (vrijheid van vergadering en betoging) van de Grondwet.

behandeling van de Grondwet, waarin werd onderkend dat uitzonderingen mogelijk zijn bij ernstige situaties.⁴

Hiermee is bewust aangesloten bij de doelcriteria zoals vastgelegd bij de grondwettelijke beperkingssystematiek.⁵ Gezien de mogelijkheid om bij het noodbevel grondrechten te beperken, welliswaar onder de strikte toepassingsvoorwaarde van "(vrees voor) ernstige wanordelijkheden, oproerige beweging en rampen" is het juridisch consistent om bij de voorgestelde bevoegdheid ten aanzien van online uitingen eveneens de striktere norm "wanordelijkheden" te hanteren.

Daarnaast volgt eveneens uit de EHRM-rechtspraak dat wettelijke bepalingen aan strengere vereisten dienen te voldoen indien zij de wettelijke grondslag vormen voor het onder voorwaarden beperken van grondrechten. Het vereiste 'voorzien bij wet' betekent dan ook dat de bepaling voldoende concreet en zorgvuldig is geformuleerd zodat het tot op zekere hoogte duidelijk is wat ermee wordt bedoeld.⁶ Het is hierbij niet vereist elke mogelijke situatie exact te omschrijven, maar in elk geval moet de bepaling de reikwijdte aangeven van de bevoegdheid, waarbij met name willekeurig gebruik voorkomen dient te worden.⁷

Het voorgestelde begrip "wanordelijkheden" moet ruimer worden begrepen dan de gangbare betekenis ervan in het dagelijks taalgebruik, maar dus ook strikter dan de vage omschrijving van "openbare orde" zoals dat is bedoeld in de Gemeentewet, namelijk: "het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse".⁸ De omstandigheden van het geval spelen hierbij een cruciale rol, waardoor de beoordeling contextafhankelijk blijft. Hierdoor behoudt de burgemeester met de voorgestelde wijziging dus nog steeds de nodige beoordelingsruimte. Hiervoor kan aldus aansluiting worden gevonden bij de Grondwet, artikel 175 Gemeentewet en de Wet openbare manifestaties.

Het NJCM benadrukt dat dit wetsvoorstel in dit opzicht onvoldoende uitgewerkt is. Uit de toelichting en de totstandkomingsgeschiedenis van de Gemeentewet volgt dat het hier gaat om zeer ernstige, urgente en uitzonderlijke situaties, en dit dient in de formulering van de norm tot uiting te komen. Om de wetgeving met de grondrechtenbescherming in lijn te brengen, moet het criterium worden verduidelijkt en de normconditie worden aangescherpt. Zonder deze aanpassingen verliest de bevoegdheid haar werking en wordt hierdoor onbruikbaar.

Nut, noodzaak en uitvoerbaarheid

Het NJCM ziet problemen bij het wetsvoorstel voor het online gebiedsverbod door de burgemeester betreft de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de voorgestelde bevoegdheid. De bevoegdheid ziet namelijk op het verwijderen van online berichten, maar niet op het verwijderd houden daarvan. Dit betekent dat een betrokkene kan voldoen aan het bevel van de burgemeester door een bericht tijdelijk weg te halen, om het vervolgens opnieuw te plaatsen. Dit roept vragen op over de effectiviteit van de

⁴ Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 21-22.

⁵ In het bijzonder artikel 6 en 9 van de Grondwet

⁶ EHRM 4 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD002705805, *Dogru/Frankrijk*, rov. 49.

⁷ EHRM 20 juni 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0620JUD005096399, *Al-Nashif/Bulgarije*, rov. 121 & 122.

⁸ RvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2013:4177.

maatregel: hoe effectief is een bevoegdheid die slechts een momentopname raakt? Is hierover voldoende nagedacht, of dreigt het een kwestie van dweilen met de kraan open te worden? Het wetsvoorstel benoemt nu slechts de mogelijkheid voor een burgemeester om de betrokkene te waarschuwen dat bij herhaling opnieuw een bevel gegeven kan worden, maar niet duidelijk wordt of en hoe dit bijdraagt aan de effectiviteit van de inzet van de bevoegdheid/maatregelen.

Ook in de analyse van de landsadvocaat waarnaar in het wetsvoorstel wordt verwezen, worden twijfels geuit over de effectiviteit van een maatregel als hier voorligt.⁹ Om de noodzaak van een maatregel te kunnen toetsen dient echter de (verwachte) effectiviteit wel meegewogen te worden. Een dergelijke afweging is een uitdrukkelijk vereiste met oog op het toetsen of de maatregel voldoet aan het noodzakelijkheidsvereiste, waar de effectiviteitstoets een vast onderdeel van vormt.¹⁰

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om een last onder dwangsom te verbinden aan het bevel van de burgemeester. In de praktijk kan een dergelijke last echter alleen worden opgelegd aan de overtreder zelf. Dit roept vragen op over de uitvoerbaarheid: is het in alle gevallen wel mogelijk om te achterhalen wie verantwoordelijk is voor het plaatsen van een bericht? En tot wie richt het bevel zich concreet? De praktische uitvoerbaarheid lijkt hiermee problematisch, zeker in gevallen waarin online anonimiteit of pseudoniemen een rol spelen.

Verder is het onduidelijk hoe de handhaving precies geregeld zal zijn. Hoe kan worden gecontroleerd of een verwijderd bericht daadwerkelijk niet opnieuw wordt geplaatst? En hoe zit het met de toepassing van de bevoegdheid binnen besloten online groepen?

Gezien de verstreckende gevolgen van deze bevoegdheid voor grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en de vele vragen die nog onbeantwoord zijn, acht het NJCM dit voorstel onwenselijk. Het NJCM ziet hier problemen vanwege het ontbreken van een onderbouwing wat betreft het noodzakelijkheid- en proportionaliteitsvereiste, de praktische handhaafbaarheid en de daadwerkelijke effectiviteit van de voorgestelde maatregel.

Conclusie en advies

Het NJCM acht het wetsvoorstel onwenselijk, met name vanwege het gebruik van het brede begrip 'openbare orde' en het ontbreken van een onderbouwing wat betreft het noodzakelijkheid- en proportionaliteitsvereiste. Zonder duidelijke en gekaderde definities en vooraf toetsbare criteria is het risico op disproportioneel dan wel willekeurig ingrijpen reëel. Het NJCM is bereid haar advies nader toe te lichten.

Hoogachtend,



Kavita Hira, Voorzitter NJCM

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 28684, nr. 732.

¹⁰ EHRM, 29 juni 2004, no. 64915/01, *Chauvy and others v. France*, rov. 70.