

Reactie: mr. M.A.D.W. de Jong, Universitair Hoofddocent Staatsrecht Radboud Universiteit

Betreft internetconsultatie: Voorstel van wet 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 dat openbare-ordeverstoring).

Belangrijkste conclusie:

Samengevat: Aanvulling van de Gemeentewet met de voorgestelde bevoegdheid voor de burgemeester om een bevel te geven een online geplaatst bericht te verwijderen als (ernstige vrees bestaat dat) dat bericht de openbare orde verstoort is uit meerdere oogpunten (effectieve ordehandhaving, grondrechtenbescherming, effectieve aanpak online onrechtmatige uitingen) onwenselijk. Het wetsvoorstel en de toelichting onderbouwen rechtmatigheid, noodzaak en effectiviteit in veel opzichten niet of onvoldoende. Belangrijke uitkomsten uit recente onderzoeken worden onvolledig (zie met name het uitgebreide advies van de landsadvocaat in dezen) of niet besproken (zie met name de beleidsreactie van de minister van J&V d.d. 14 mei 2024 Kamerstukken II, 28 684, nr. 739 en “De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Laveren tussen chaos en censuur”, M.A.D.W. de Jong in Nederlands Juristenblad 2024, p. 508-515).

Toelichting:

1. Het voorstel en/of de bijgevoegde toelichting geven op cruciale punten een onvolledig beeld van relevante bestaande juridisch mogelijkheden om online aangejaagde ordeverstoringen aan te pakken en in die situaties waar mogelijk proactief op te treden. Evenmin wordt ingegaan op eerder (door de landsadvocaat, wetenschap en vorige minister van J&V) onderzochte en voor de hand liggende mogelijkheden om het gebruik van deze instrumenten zo nodig te optimaliseren om het probleem van online aangejaagde ordeverstoringen effectief én rechtmatig aan te pakken in de toekomst. De hierboven genoemde stukken laten zien dat de problematiek van online oproepen om onder meer de orde te verstoren in de politiek, wetenschap en praktijk als een serieus en ernstig probleem wordt gezien dat niet meer zal verdwijnen. Naar oplossingen wordt dan ook al jaren gezocht. Dat burgemeesters daarbij betrokken moeten worden omdat zij uiteindelijk vaak met de gevolgen (in de vorm van ordeverstoringen) worden geconfronteerd, wordt eveneens breed onderschreven. Het is dan opmerkelijk dat in de toelichting bij het wetsvoorstel niet meer concreet en volledig op bestaande mogelijkheden voor aanpak van het probleem wordt ingegaan. Zo valt te denken aan het aanspreken van onlineplatformaanbieders (vergl. art. 125p Sv) en de in par. 7.2 van de toelichting genoemde DSA. De toelichting vermeldt slechts dat er geen garantie is dat verzoeken om illegale inhoud te verwijderen snel opgevolgd worden terwijl snelheid essentieel is voor ordehandhaving. Een gerechtvaardigde vraag is dan: waarom wordt er niet aan gewerkt om die snelheid dan wél te garanderen. Waarom wordt niet gekozen voor optimalisering van de inzet van die bevoegdheden?

2. Dezelfde vraag kan gesteld worden voor het meer proactief of sneller en effectiever inzetten van het strafrecht, waarbij niet alleen aan opruiing en het verspreiden van opruiend materiaal, maar ook aan het voorbereiden van openlijke geweldpleging kan worden gedacht (art. 131-132 en 141a Sr). In het belang van de bescherming van de uitingsvrijheid is strafrechtelijk optreden om online uitingen aan te pakken uiteraard aan voorwaarden gebonden, maar de betreffende bevoegdheden passen binnen de eisen die Grondwet en mensenrechtenverdragen stellen. Dealniettemin betreft het complexe juridische vraagstukken,. In het genoemde NJB-artikel wordt de suggestie gedaan om kennis en

actoren te bundelen en burgemeesters een snelle ingang te geven als zich problemen voordoen met online oproepen tot ordeverstoringen. De toelichting bij het wetsvoorstel gaat niet in op de meer proactieve mogelijkheden die het strafrecht biedt, noch op de suggestie die in het NJB-artikel is gedaan. Evenmin wordt aandacht besteed aan het feit dat waarborgen, zoals bijvoorbeeld de eis van een voorafgaande rechterlijke machtiging voor het verwijderen van online uitingen, noodzakelijk kunnen zijn om aan de uitingsvrijheid voldoende te beschermen.

3. De juridische en praktische problemen die aan een bevoegdheid kleven zoals nu wordt voorgesteld, zijn in het advies van de landsadvocaat, de beleidsreactie van de minister van J&V van 14 mei 2024 en voornoemd artikel van mij in het NJB uitgebreid besproken. Ik verwijs naar de betreffende stukken met uitgebreide onderbouwing en bronvermelding en noem hier de belangrijkste thema's die daarin worden besproken en die in de toelichting van onderhavig wetsvoorstel niet of onvoldoende uit de verf komen.

a. De voorgestelde bevoegdheid is strijdig met art. 7 Grondwet en voldoet, uitgaande van de huidige stukken, evenmin aan de eisen die art. 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) stelt aan beperking van de vrijheid van meningsuiting. De Grondwet verbiedt voorafgaande controle door de overheid van uitingen. De toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel geeft dit ook aan. Desalniettemin wordt het mogelijk geacht (par. 4) dat de burgemeester een verwijderingsbevel aangrijpt om iemand ter informatie te waarschuwen na verwijdering van een geplaatste uiting niet in herhaling te vervallen, omdat bij herhaling een nieuw verwijderingsbevel kan worden opgelegd. En hoe gaat de burgemeester dit controleren zonder in censuur te vervallen? Of zonder misbruik van bevoegdheid? In het belang van ordehandhaving mag online immers niet persoonsgericht naar informatie worden gezocht.

b. De Grondwet gaat ervan uit dat alleen de formele wetgever bepaalt welke uitingen onrechtmatig of strafbaar zijn. De rechter stelt dit in concreto vast. Uitingen beoordelen op inhoud is daarmee onderwerp van landelijk (wetgevings)beleid en rechtspraak. Dit wetsvoorstel druist in tegen dit stelsel en dat zou betekenen dat per gemeente de burgemeester bepaalt welke uitingen al dan niet zijn toegestaan. Dat druist overigens ook in tegen hetgeen in par. 3.2 van de toelichting wordt opgemerkt, nl. dat het onwenselijk is om het probleem van online uitingen door gemeenteraden te laten adresseren omdat dan elke gemeenteraad een eigen interpretatie kan geven.

c. Het EVRM vereist dat inbreuken op de uitingsvrijheid voor de burger voldoende voorzienbaar, noodzakelijk en een geschikt en proportioneel middel moeten zijn om een gerechtvaardigd doel te bereiken. De in algemene termen geformuleerde voorgestelde bevoegdheid voldoet hier niet aan.

d. Tot slot:

- Kan de toelichting voorbeelden geven van situaties waarin de burgemeester gerechtvaardigd een bevel tot verwijdering van online informatie kan geven waarbij niet tevens strafrechtelijk (art. 131-132, 141a Sr, 125p Sv) kan worden opgetreden? Waarom verdient intensievere inzet op het reeds bestaande strafrechtelijke traject dan niet de voorkeur?
- De burgemeester is bevoegd voor de ordehandhaving binnen de gemeente. Hoe moet hij gaan handhaven als hij personen moet aanspreken die overal in het land (en daarbuiten) online oproepen kunnen doen en delen die uiteindelijk tot ordeverstoringen in zijn (maar ook in andere gemeenten kunnen leiden)? Ik verwijs

wederom naar het genoemde NJB-artikel en de beleidsreactie van de minister van J&V.