

Utrecht, 5 april 2023

Betreft: Gespreksnotitie rondetafelgesprek online gebiedsverbod

Gespreksnotitie van het **College voor de Rechten van de Mens** ten behoeve van het rondetafelgesprek over het online gebiedsverbod van de vaste commissie voor Digitale Zaken op dinsdag 11 april 2023 van 18.30-20.45 uur in de Tweede Kamer

Vooraf

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) gaat graag met de vaste commissie voor Digitale Zaken het gesprek aan over het online gebiedsverbod.

De rechtbank Midden-Nederland heeft recent geoordeeld dat de burgemeester van Utrecht op grond van de Algemene plaatselijke verordening (APV) geen 'online gebiedsverbod' mag opleggen.¹ Concreet had de burgemeester op grond van de APV een burger verboden om zich op bepaalde sociale media te begeven (de zgn. 'last onder dwangsom'). Dit is de eerste keer dat de rechter oordeelt over dit zgn. 'online gebiedsverbod'. De vaste commissie heeft hierover enkele vragen geformuleerd:

- Hoe kan online opruiing beter aangepakt worden?
- Welke juridische middelen zijn hiervoor nodig en hoe kan de rechtsbescherming beter geborgd worden?
- Hoe verhoudt dit zich tot het verzoek van 41 burgemeesters voor een online gebiedsverbod?

Aandachtspunten bij de aanpak van online opruiing

Stel het mensenrechtelijk kader voorop

Het College benadrukt het belang van het mensenrechtelijk kader. Beperkingen van het recht op vrijheid van meningsuiting dienen in overeenstemming te zijn met de eisen die de Grondwet en internationale verdragen daaraan stellen. Deze zijn met name neergelegd in artikel 7 Grondwet en artikel 10 lid 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Vrije meningsuiting vraagt volgens onze Grondwet in de eerste plaats van de overheid dat zij zich niet mengt in de uittings- en demonstratievrijheid. Eenieder is vrij zijn of haar mening te uiten zonder voorafgaand verlof (d.w.z. toestemming) van de overheid wat betreft de inhoud van de uiting. De vrijheid geldt 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Dit brengt in ieder geval mee dat:

1. Bij wet kunnen grenzen worden gesteld aan de inhoud van uitingen, maar dit mag alleen via een wet van de formele wetgever, vastgesteld door de regering en het parlement (wet in formele zin).
2. Het censuurverbod: een meningsuiting mag slechts *reactief* vanwege de inhoud worden beperkt. Burgers preventief een verbod opleggen zich te uiten – ook als ze zich in het verleden schuldig maakten aan een opruiende of anderszins strafbare uiting – staat artikel 7 van de Grondwet niet toe.

Bovendien staat in artikel 10 lid 2 EVRM dat een eventuele inperking van de uitingenvrijheid in een wet moet zijn geregeld, een legitiem doel moet dienen én noodzakelijk en proportioneel moet zijn in een democratische samenleving. Legitieme doelen zijn bijvoorbeeld: het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, en de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. De eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit brengen mee dat de burgemeester moet kiezen voor de minst ingrijpende maatregel, dat de maatregel daadwerkelijk nodig is om het doel te bereiken en dat de maatregel verenigbaar is met een democratische samenleving. Uitgangspunten zijn daarbij tolerantie en diversiteit aan meningsuitingen die geuit en gehoord moeten worden; voorkomen moet worden dat vrije meningsuiting door regels of dreiging ingeperkt wordt.

¹ Rechtbank Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375.

Lagere overheden mogen hoogstens de manier waarop uitingen worden verspreid aan regels onderwerpen. Denk aan een wildplakverbod, dat moet voorkomen dat overal posters geplakt zouden worden. Dit soort regels over de wijze waarop wordt geuit moeten wel voldoen aan artikel 10 EVRM; ze mogen niet zover gaan dat de mogelijkheid om een mening te uiten feitelijk onmogelijk of betekenisloos wordt.

Het recht op vrijheid van meningsuiting heeft een groot bereik. Het heeft ook betrekking op de soms ongeremde uitingen die mensen doen op het internet – bijvoorbeeld op *social media* of op websites als Geenstijl en Dumpert. De vrijheid van meningsuiting beschermt ook het uiten van meningen waar de overheid, of mogelijk zelfs een groot deel van de bevolking, het niet mee eens is. Dit geldt zelfs als uitingen als beledigend, schokkend of verontrustend worden ervaren.²

Belang van de uitspraak

De rechtbank heeft het online gebiedsverbod om drie redenen verboden. Het is niet aan de gemeenten om uitingen op de inhoud te beperken, het online gebiedsverbod werkt preventief en is dus in strijd met het censuurverbod en bovendien vallen regels omtrent online actief zijn volgens de rechter niet onder de territoriale bevoegdheid van een gemeente. Vanuit het mensenrechtenperspectief is de uitspraak van de rechtbank helder: iedereen moet gehoord kunnen worden, ook online. Wie zich strafbaar uit, bijvoorbeeld door smaad, discriminerende uitingen of opruiing, mag vervolgd en bestraft worden. Maar het grondrecht op vrije meningsuiting staat lokale overheden niet toe om mensen preventief de mond te snoeren.

Legitieme manieren om uitingen te beperken

Online uitingen kunnen op grond van de inhoud slechts achteraf worden gesanctioneerd. Regels over het verwijderen of blokkeren van online uitingen moeten scherp en duidelijk worden geformuleerd. Op basis van mensenrechten wordt niet toegestaan dat via vage begrippen een verbod makkelijk kan worden opgerekt.

De belangrijkste wet die grenzen stelt aan de inhoud van uitingen is het Wetboek van Strafrecht (Sr). Daarin is onder andere het opruien tot geweld (artikel 131 Sr) of tot het plegen van strafbare feiten (artikel 132 Sr) strafbaar gesteld.

Een aanvullende mogelijkheid om de opruiende werking van uitingen te ondervangen is geregeld in artikel 125p Wetboek van Strafvordering: hiermee kan via de rechter-commissaris van een aanbieder van een communicatiedienst geëist worden een opruiende opmerking van internet te verwijderen.³

De uitdaging van online opruiing

Volgens een open brief van 41 burgemeesters vraagt opruiing via online communicatie om nieuwe regels. Het College begrijpt en erkent de zorg en de verantwoordelijkheid voor de openbare orde. Als openbare orde en veiligheid inderdaad onaanvaardbaar uitgedaagd worden door gebruik van nieuwe communicatie dan is het aan de wetgever in Den Haag om daarop actie te ondernemen. Een dergelijk wetgevingsproces zal gepaard moeten gaan met een overtuigende onderbouwing waaruit blijkt dat bestaande reactieve middelen ontoereikend zijn.

² Zie bijvoorbeeld EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, appl.nr. 5493/72 (Handyside/Verenigd Koninkrijk), par. 49; EHRM 7 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, appl.nr. 38411/09 (Centro Europa 7 S.R.L. en DI Stefano/Italië), par. 129.

³ Zie ook de annotatie van J.G. Brouwer en A.E. Schilder bij deze uitspraak: Rb. Midden-Nederland 03-02-2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

De rechter bewaakt de grens

Het is aan de rechter om te bepalen of een bepaalde uiting wel of niet onder de vrijheid van meningsuiting valt. De rechter neemt in haar oordeel verschillende aspecten mee. De rechter kijkt naar de exacte inhoud van de uiting, wie de uiting doet, in welke context dit gebeurt en wat de gevolgen zijn voor degene die door een uiting wordt geraakt. Ook is het grondwettelijke uitgangspunt dat alleen de rechter – achteraf – kan beoordelen of een bepaalde uiting strafwaardig is of niet.

Kortom, de beoordeling of een bepaalde uiting vanwege de inhoud gevaarlijk is en en verwijderd moet worden, is niet aan de lokale overheid. Ook mag het recht om een mening te uiten niet bij voorbaat door een burgemeester worden ingeperkt. Deze uitgangspunten gelden evengoed voor sociale media en het internet. Dit zijn essentiële waarborgen van onze democratische samenleving, die we op basis van mensenrechten hebben te respecteren. Bij gebleken opruiing is het aan het OM om achteraf vervolging in te stellen. Een foute uiting van een burger rechtvaardigt geen spreekverbod. Van een bestraffing achteraf gaat richting de dader en anderen wel het signaal uit om zich in de toekomst van zulk gedrag te onthouden. Elke beslissing tot inperking van een meningsuiting moet getoetst kunnen worden door een laagdrempelige, onafhankelijke (rechterlijke) instantie.