

Haatpredikers, openbare orde en het censuurverbod

Jan Brouwer & Jon Schilder¹

Bestuurders maken graag ge- dan wel misbruik van hun openbare-ordebevoegdheden. Zo belette de burgemeester van Eindhoven een aantal radicale moslimpredikers te spreken tijdens een conferentie. Voor burgemeesters is echter als het om de inhoud van een boodschap gaat geen taak weggelegd. Toch staat de overheid allerminst met lege handen bij oproepen tot geweld. Maar alleen repressief.

Inleiding

Met enige regelmaat vinden er in ons land islamitische conferenties plaats waarvoor predikers worden uitgenodigd van wie bekend is dat zij ideeën voorstaan die diep indruisen tegen de kernwaarden van onze samenleving. Niet elke genodigde prediker krijgt evenwel ook daadwerkelijk de kans om zijn gedachtegoed uit te dragen.

Sinds maart vorig jaar zijn 23 radicale moslimpredikers uit Nederland geweerd. Bij vijftien werd na overleg met de organisatoren van de bijeenkomsten bij nader inzien de uitnodiging ingetrokken. Acht van hen moesten gedwongen afzien van een spreekbeurt.²

Van die acht werden er zeven door de burgemeester van Eindhoven geweigerd. Hij belette hen op 22 december 2015 te spreken tijdens een islamitische conferentie in de Al Fourqaan moskee nadat hij door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Nationaal Coördinator Veiligheid en Terrorisme (NCVT) informatie had gekregen. Kan dit rechtsstatelijk door de beugel?

Besluit burgemeester

De burgemeester nam hiertoe een besluit bestaande uit een viertal deelbesluiten. Het eerste deelbesluit is gebaseerd op artikel 172 lid 2 Gemeentewet (Gemw): 'De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Kort samengevat verbiedt de burgemeester de organisatie – de Stichting Waqf – de zeven gastsprekers te laten spreken tijdens de conferentie op welke wijze dan ook: niet in persoon en niet via video-opname of andere opname, Skype, straalverbinding, telefoon, technische middelen of anderszins dan wel om de gastsprekers in de moskee toe te laten'.

Het tweede deelbesluit vindt zijn grondslag in de bevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemw: 'De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die

noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.' Hierin herhaalt de burgemeester het verbod op het laten spreken en krijgt Waqf de opdracht de uitnodigingen voor de zeven gastsprekers in te trekken en zulks schriftelijk aan verweerder te bevestigen.

In het derde deelbesluit legt de burgemeester op grond van artikel 172 lid 2 Gemw een spreekverbod aan de zeven imams zelf op voor het geval de intrekking van de uitnodiging niet een dag vóór de conferentie is bevestigd. Ook geldt in dat geval een gebiedsverbod tijdens de conferentie in de Al Fourqaan-moskee voor het gebied daaromheen. Dit vierde deelbesluit is gebaseerd op de bevoegdheden in artikel 172 lid 3 en artikel 172a Gemw.

Voorlopige voorziening

Waqf vraagt aan de Rechtbank Oost-Brabant tevergeefs om hangende het bezwaar een voorziening te treffen. De voorzieningenrechter overweegt weliswaar dat hier fundamentele rechten in het geding zijn, maar gaat vervolgens principiële beschouwingen volledig uit de weg. In voorzieningenprocedure kan en mag hij niet beoordelen of het bestreden besluit strijdig is met de artikelen 6 en 7 van de Grondwet dan wel met de artikelen 9 en 10 van het EVRM. Dat zou een tijdrovend onderzoek vergen waarvoor de gelegenheid ontbreekt. Om die reden beperkt de rechter zich slechts tot het maken van een belangenafweging, die uitvalt in het nadeel van Waqf en de uitgenodigde sprekers.³

Auteurs

1. Prof. dr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Faculteit rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Prof. mr. A.E. Schilder is hoogleeraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Noten

2. www.rtinieuws.nl/nieuws/binnenland/een-jaar-23-haatpredikers-buiten-de-deur-gehouden.
3. Rb. Oost-Brabant 23 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:7607.



Rondreizende moslim prediker, laat 19e eeuw
© INTERFOTO History / Alamy

De rechter had zich veel tijd kunnen besparen door wel op de constitutionele spelregels in te gaan. Dan was hij er snel achter gekomen dat de zeer ingrijpende maatregelen van de burgemeester haaks staan op de kern van een aantal klassieke grondrechten. Grondwet en EVRM kunnen niet even terzijde worden geschoven omdat het een kort geding betreft. Hiervoor zijn grondrechten te belangrijk.

Gelukkig zijn voorzieningenrechtvaarders zich hier in het algemeen terdege van bewust. Zij verrichten bijvoorbeeld wel een serieuze grondrechtentoets – en geen belangenafweging – in zaken van demonstratieverboden ten aanzien van extreemrechtse groeperingen en meer recentelijk beperkingen die de Occupy-beweging werden opgelegd voor hun tentenkampen.⁴

Dat een rechtbank hiermee het risico loopt in een vervolprocedure op de vingers te worden getikt, maakt onderdeel uit van het systeem van rechtsbescherming. Worden aanspraken op grond- en mensenrechten meteen al buiten het toetsingskader van de voorzieningen-

rechter geplaatst, dan verliezen zij in belangrijke mate de rol en betekenis waarvoor ze juist in het leven zijn geroepen.⁵

In dit geval is de beantwoording van de rechtsvraag overigens wel heel makkelijk te vinden door raadpleging van de meest elementaire bron: de Grondwet.

Grondwettelijke beperkingensystematiek

Overigens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de leidende beginselen recentelijk nog eens geformuleerd in de zaak van de *Sinterklaasintocht in Amsterdam*. Op de stelling van de actievoerders dat de traditionele Zwarte Piet een uiting van racisme is, ging de Afdeling niet in. Wel maakte zij duidelijk dat het argument van de openbare orde nooit bemoeienis van de burgemeester kan rechtvaardigen met de inhoud van een mening. Met een uitleg van artikel 172 lid 2 Gemw als die van Rechtbank Oost-Brabant wordt de deur wagenwijd opengezet voor totalitaire tendensen in ons staatsbestel.

De Nederlandse Grondwet kent een verbod van censuur! Het is niet voor niets dat artikel 7 lid 3 Grondwet opent met de woorden: 'Niemand heeft voorafgaand verlof nodig voor het openbaren van gedachten en gevoelens'. In de literatuur wordt dit onderdeel van de vrijheid van mening bestempeld als een absoluut grondrecht.

Voor godsdienstige bijeenkomsten, vergaderingen en betogingen hanteert de grondwetgever een zelfde uitgangspunt. 'Gewone' bestuurlijke ordebevoegdheden van de burgemeester kunnen niet worden ingezet ter beperking van deze fundamentele vrijheden. Een *lex specialis* – de Wet openbare manifestaties – bevat een exclusieve regeling. Hierin staan de bevoegdheden noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde tijdens deze manifestaties. Maar die wet ademt maar één gedachte: geen

Grondwet en EVRM kunnen niet even terzijde worden geschoven omdat het een kort geding betreft

voorafgaande bemoeienis met de inhoud.

Preventief ingrijpen – beperkingen of een verbod – is rehtens toegestaan, maar nooit vanwege de inhoud, zelfs niet al vaststaat dat deelnemers strafbare meningen gaan verkondigen. Zowel uit de tekst als de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties blijkt dat bestuurlijke bemoeienis met de inhoud uit den boze is.⁶ Voor controversiële meningen moet evenveel ruimte bestaan als voor andere.

Het weren van een manifestatie verdraagt zich op geen enkele wijze met de kern van de in het geding zijnde grondrechten. Het is aan een organisatie om te bepalen wie er op de sprekerslijst staan en wat het onderwerp van hun voordracht is.

Wanneer sprekers op een conferentie opvattingen verkondigen die de wetgever strafbaar heeft gesteld, dan kan de politie ter plekke optreden

Preventief optreden uit vrees voor verstoring openbare orde

Is preventief overheidsoptreden dan helemaal uitgesloten? Nee, als duidelijk is dat er een ernstige fysieke verstoring van de openbare orde dreigt vanwege heftige tegenreacties van derden, kan de burgemeester preventief optreden op basis van artikel 172 lid 2 of 3 Gemw. Maar zelfs in zo'n situatie moet de burgemeester eerst alles in het werk zetten om de manifestatie doorgang te kunnen laten vinden. Vrees voor wanordelijkheden als zodanig is geen argument voor een verbod, dat komt pas in beeld bij bestuurlijke overmacht: het is de burgemeester onmogelijk om voldoende politie op de been te brengen. Op geen enkele wijze mag optreden worden ingegeven door inhoudelijke bezwaren.

Kunnen haatzaaiende, beledigende en discriminerende haatpredikers dan vrijelijk hun gang gaan? Nee, wanneer sprekers op een conferentie opvattingen verkondigen die de wetgever strafbaar heeft gesteld, dan kan de politie ter plekke optreden, maar dan wel onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie. Met de strafvorderlijke maatregelen hoeft niet gewacht te worden. Aan de betrokkene kan per onmiddellijk het woord worden ontgenomen.⁷

Pas dan zijn ook bestuurlijke sancties – zoals het intrekken van een visum – denkbaar. Geen zwarte lijst dus waartoe de burgemeester van Utrecht opriep, op basis waarvan een visum kan worden geweigerd. Anders dan het Ministerie voor Veiligheid en Justitie stelt, kan bij

visumplichtige sprekers die toegang vragen tot Nederland niet worden meegewogen in hoeverre de inhoud van hun boodschap een risico vormt voor de openbare orde.

Afsluiting

De overheid staat allerminst met lege handen bij oproepen tot geweld. Maar alleen repressief. Voor burgemeesters is, als het om de inhoud van een boodschap gaat, echter geen taak weggelegd. Het verbod van censuur is al eeuwenlang een groot goed. Dat de voorzieningenrechter dit niet onmiddellijk onderkent en deze ambtsdrager via een belangenafweging en een misinterpretatie van artikel 172 lid 2, 3 Gemw zijn gang laat gaan, baart zorgen.

Bestuurders maken graag ge- dan wel misbruik van hun openbare-ordebevoegdheden. Werd niet aan een van onze parlementariërs in 2009 op vliegveld Heathrow de toegang tot Engeland ontzegd? Verklaarde de Engelse regering hem niet tot Persona Non Grata met als argument een gevaar voor de openbare orde? Daar was het echter de Engelse rechter die de regering op haar vingers tikte zodat hij zijn film Fitna alsnog kon vertonen aan zielsverwanten binnen het Britse Hogerhuis.

'Het debat aangaan is belangrijk', stelde de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding onlangs. Lokale bestuurders dienen in discussie te gaan over het uitnodigingsbeleid van organisatoren over wie ze uitnodigen. Zolang er geen ontoelaatbare druk wordt uitgeoefend, is dat een bruikbaar idee. Lang leve democratie! •

4. Zie bijv. Rb. Maastricht (pres.) 22 maart 2001, ECLI:NL:RBMAA:2001:AB0754; Rb. Rotterdam (vzr.) 24 januari 2002, EVLI:NLRBROT:2002:AD8502; Rb. Zutphen (vzr.) 16 mei 2002, ECLI:NLRBUT:2002:AE2673.

5. De rechter stapt nogal luchthartig over deze bezwaren heen met de overweging: 'De voorzieningenrechter heeft er daarbij ook oog voor dat de betekenis van de con-

ferentie, met het wegvallen van zo veel van de geplande sprekers, aan kracht verliest en dat dat verzoekers zeer zwaar valt. Maar aan de andere kant, wanneer het bestreden besluit op een later moment in de bodemprocedure onrechtmatig blijkt te zijn, kunnen de gastsprekers opnieuw worden uitgenodigd om te spreken tijdens een andere gelegenheid; verzoekers hebben immers gesteld dat de conferentie jaarlijks wordt

gehouden en ditmaal al voor de 32e keer plaatsvindt. (...) Bovendien heeft verweerder onweersproken gesteld dat tegen de overige zeven op de oorspronkelijke aankondiging vermelde gastsprekers geen bezwaren bestaan en (...) resteren in elk geval nog drie gastsprekers die de conferentie zullen bijwonen.'

6. Art. 5 lid 3 WOM luidt: 'Een voorschrift, beperking of verbod kan geen betrekking

hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens.'

7. Om die redenen twijfelen we ook aan de inschatting van de rechter dat het verbod nodig was omdat er anders sprake zou zijn van een mogelijk onomkeerbare verstoring van de openbare orde (overweging 15.1).