

Mr. M.A.D.W. de Jong

Reactie op de consultatieversie van het voorstel voor de Wet gegevensvergaring openbare orde

Algemeen:

De bij het conceptwetsvoorstel behorende Toelichting besteedt aandacht aan het feit dat de geïntroduceerde bevoegdheden van ingrijpende aard zijn. Uit dat oogpunt valt toe te juichen dat gekozen is voor een voorafgaande toetsing door de R-C. Die keuze is terecht gelet op het feit dat het doel waarvoor de voorgestelde bevoegdheden gebruikt mogen worden (voorkomen, beletten of beëindigen van een ernstige verstoring van de openbare orde) een relatief vaag begrip is. Daarmee biedt dit doelcriterium de burger relatief weinig (rechts)bescherming. Dat wringt temeer daar, zoals de Toelichting ook aanstipt, de bevoegdheden potentieel een (grote) inbreuk kunnen maken op meerdere grondrechten (de toelichting noemt privacy, demonstratierecht, vereniging & vergadering). Het voorgaande neemt niet weg dat bij het conceptwetsvoorstel en de toelichting een aantal serieuze kanttekeningen en vragen geplaatst kunnen worden. Meer in het algemeen verdient de stapeling van verschillende soorten bevoegdheden in diverse wetten bij de burgemeester onder de ruime taakomschrijving “ordehandhaving” nader onderzoek en kritiek. Ik wijs met name op het volgende.

Concrete vragen en aandachtspunten:

1. De Grondwet verbiedt censuur (het vooraf van overheidswege toezicht en/of controle uitoefenen op meningsuitingen). Tevens kent deze alleen aan de formele wetgever de bevoegdheid toe uitingen/demonstraties vanwege de inhoud/het onderwerp dat zij hebben, te verbieden en daar – repressief- controle, toezicht en handhaving op mogelijk te maken. Repressief overheidsoptreden is derhalve in dit opzicht de voorgeschreven norm. De Grondwet, Wet openbare manifestaties en Gemeentewet waarborgen het voorgaande. Dit conceptwetsvoorstel “schuurt” op zijn minst met de genoemde uitgangspunten omdat, zoals in par. 3.6 van de Toelichting wordt aangegeven, het anders dan het huidige (straf)recht preventief stelselmatig zoeken naar persoonsgegevens mogelijk maakt kortweg, ter voorkoming van ernstige ordeverstoringen. De aanleiding kan en zal veelal in bepaalde online-uitingen c.q. oproepen zitten. Afgelopen jaren werd geconcludeerd door o.a. de landsadvocaat dat een effectieve bestuurlijke bevoegdheid om online-opruiming te voorkomen uit dit oogpunt niet of nauwelijks gerealiseerd kon worden. Ik volsta hier met de verwijzing naar dat advies en de onderliggende discussie in het parlement en de juridische wetenschappelijke literatuur. Over de verhouding van de bestuurlijke bevoegdheden in het voorliggende conceptwetsvoorstel tot het censuurverbod valt echter in de concepttoelichting (te) weinig te lezen. Evenmin over een waarborg dat het uitgangspunt van de huidige (Grond)wetgeving (de burgemeester handelt niet vanwege de inhoud van een uiting maar alleen met het doel de openbare orde te handhaven) onverkort overeind blijft. Concreet zou in de toelichting aan de volgende vragen aandacht besteed moeten worden:
2. *Censuur, demonstratievrijheid & toezicht.* Hoe wordt gewaarborgd dat de bevoegdheid om stelselmatig te zoeken geen censuur oplevert en de demonstratievrijheid niet nog verder onder druk zet (zie ook hieronder punt 4)? Wat zijn de waarborgen voor het politie- en burgemeestersoptreden in de periode vóórdat de burgemeester een machtiging vraagt? Het gaat hier immers om bevoegdheden

die op weinig zichtbare wijze worden uitgeoefend, maar die grote gevolgen kunnen hebben voor het grondrecht.

3. *Burgemeester*. Dit wringt te meer daar de burgemeester in het kader van het alsmaar ruimer uitgelegde criterium “openbare orde” bevoegdheden krijgt die tegen een brede groep burgers, niet-zijnde verdachten, uitgeoefend kunnen worden, maar waarbij de informatie vervolgens wél gebruikt kan worden voor zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhavend optreden. De burgemeester wordt het bevoegde ambt geacht omdat dit binnen de ‘openbare-ordetaak’ valt, maar dat is inmiddels een containerbegrip geworden dat de burger steeds minder bescherming biedt tegen overheidsingrijpen. Naar aanleiding van de voortdurende discussie hierover, is door Schilder en Van der Grinten in opdracht van de regering en na verzoeken van het parlement een “Afwegingskader voor het toekennen van bevoegdheden aan de burgemeester” ontwikkeld, maar daaraan wordt in de toelichting niet getoetst. Waarom niet?
4. *Reikwijdte bevoegdheden; art. 4;*. Bescherming zal dus in eerste instantie vooral moeten voortvloeien uit een concreet, beperkt doelcriterium waarmee deze bevoegdheid gebruikt kan worden. In dit opzicht is de voorgestelde regeling eufemistisch gezegd: ongelukkig. De Toelichting behoeft in elk geval op drie punten aanvulling en art. 4 behoeft aanscherping. Ik licht e.e.a. toe:
 - *A. 97% demonstraties probleemloos*. De inspectie J&V constateerde in het rapport “Faciliteren of begrenzen” recent dat 97% van de demonstraties ordelijk verloopt, c.q. geen politie-registratie behoeft. Het College van de Rechten van de Mens constateerde nog recenter dat tegenspraak in Nederland onder druk staat, en wees onder meer op de discretionaire bevoegdheden die burgemeester en justitie krijgen in het *Wetsvoorstel voor de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties*. De Nationale ombudsman, Amnesty International hebben meerdere rapporten uitgebracht over ongerechtvaardigde toenemende druk en overheidstoezicht op de vrijheid van demonstratie. De Toelichting bij dit conceptwetsvoorstel geeft aan dat dit wetsvoorstel “niet primair” op demonstraties is gericht. Wat rechtvaardigt dan-gelet op de ingrijpendheid van de bevoegdheden – concreet de invoering van deze bevoegdheden? De toelichting geeft enkele voorbeelden, maar die zijn overwegend gedateerd en/of gekoppeld aan de bijzondere Covid-periode. Wat blijft er over als vreedzame demonstraties worden uitgesloten? De noodzaak en proportionaliteit van de bevoegdheden verdient een betere onderbouwing evenals de wijze waarop vreedzame demonstranten worden beschermd tegen overheidstoezicht.
 - *B. Verhouding tot andere burgemeestersbevoegdheid*: Gevaar van disproportioneel overheidstoezicht en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden schuilt misschien minder in één bevoegdheid maar meer in een stapeling van bevoegdheden onder de paraplu van een ruim omschreven taak als “handhaving van de openbare orde”. In dit opzicht moet de Toelichting aandacht besteden aan de verhouding tot andere burgemeestersbevoegdheden, met name het al genoemde wetsvoorstel voor de *Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties*. Dit wetsvoorstel biedt burgemeesters (ook) een zeer ruime bevoegdheid gegevens over donaties en persoonsgegevens op te

vragen als zij signalen ontvangen dat sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Zij mogen die gegevens ook delen. Dat wetsvoorstel kent weer andere criteria, procedures en waarborgen voor het opvragen van gegevens. Zo is bijvoorbeeld geen voorafgaande machtiging van de R-C nodig, alleen overleg met het OM. Maar de opgehaalde gegevens mogen bijvoorbeeld wel gebruikt worden bij de beslissingen die de burgemeester neemt rond demonstraties (*Kamerstukken II 2020/21*, 356464, nr. 3, p. 6; *Kamerstukken II 2022/23*, 35646, nr. 6, p. 17). Hoe ziet de bescherming van de grondrechten er uit als beide wetsvoorstellen wet worden?

- *C. Doelcriterium; begrippen in art. 4*: waarom is niet gekozen voor aansluiting bij de criteria die gelden voor het gebruik van noodbevoegdheden van de burgemeester (art. 175, 176, 176a Gemeentewet)? Die zien op ernstige vrees voor (dreiging) van ernstige (grootschalige) ordeverstoringen. Hoe vaak ook, daarover is wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur beschikbaar. Art 4 is spreekt van “ernstige verstoring van de openbare orde, dan wel indien er aanwijzingen bestaan dat een ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden. Is “aanwijzing” hetzelfde als “ernstige vrees voor”? Zo ja, waarom dan niet dezelfde term? Ziet het wetsvoorstel op een ruimer toepassingsbereik dan dat van de noodbevoegdheden? Zo ja, is dat proportioneel en noodzakelijk? Zo neen, ook bij andere burgemeestersbevoegdheden wordt gesproken over “ernstige vrees voor” waarom die term dan niet overnemen?

Tot slot is het uit het oogpunt van grondrechtenbescherming nodig om in de Toelichting aandacht te besteden aan het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Zijn er voldoende waarborgen dat deze bevoegdheden niet leiden tot etnisch profileren en wat het College voor de Rechten van de Mens recentelijk in haar jaarverslag noemde “politieke gedreven besluiten”? De burgemeester krijgt hier een ruime bevoegdheid. De Toelichting geeft aan dat hij daarover verantwoording aflegt in de gemeenteraad en dat dit een belangrijke rechtsstatelijke waarborg is. Tevens is er natuurlijk de eis van een machtiging van de R-C. Nu lokale en landelijke politiek in toenemende mate polariseren is het de vraag of bijvoorbeeld organisaties en demonstranten zoals XR en Rode Lijn en groepen met een etnische achtergrond een relatief te grote kans lopen om onderwerp te worden van (het voorbereiden van) een verzoek om stelselmatig onderzoek te mogen doen. Ook op dit punt verdient de fase voordat het verzoek aan de R.C. wordt gedaan de aandacht evenals de vraag wat met de opgehaalde gegevens wordt gedaan.