



FORUM

RECHTSSTAAT OF RECHTSSTAD: DE AMSTERDAMSE STRIJD TEGEN STRAATINTIMIDATIE

GERT-JAN LEENKNEGT - 08.12.2016

Eind november haalde het gemeentebestuur van Amsterdam het nieuws met het voornemen een verordening vast te stellen die een einde zou moeten maken aan ‘straatintimidatie’. Het zou verboden worden om aan de weg of in een voor publiek toegankelijk gebouw anderen uit te jouwen of met aanstootgevende taal, gebaren, geluiden of gedragingen lastig te vallen. Overtreding van het verbod is strafbaar; de geldboete kan oplopen tot maar liefst €4100.

De tekst spreekt heel neutraal van ‘anderen’, maar de aanleiding is de vaststelling dat vooral vrouwen in Amsterdam aangeven op straat bijna voortdurend te worden aangesproken of lastiggevalen. Voor de helderheid: het in het openbaar naroeppen en aanstootgevend of intimiderend bejegenen van vrouwen is natuurlijk niet acceptabel en het is begrijpelijk dat het gemeentebestuur van Amsterdam daar iets aan wil doen. Maar intussen is van verschillende kanten aangegeven dat de juridische houdbaarheid van zo’n verordening op z’n zachtst gezegd zeer twijfelachtig is.

Voor zover het gaat om taal, gebaren, geluiden, uitingen van allerlei aard die beledigend, denigrerend of aanstootgevend zijn, raakt de verordening aan de vrijheid van meningsuiting, beschermd door artikel 7 Grondwet. Meer precies is hier het derde lid aan de orde: het uiten van een mening, anders dan in geschrift (het eerste lid) of door radio of televisie (het tweede lid). Het gaat hier immers om meningsuitingen – weliswaar geen fraaie uitingen, maar toch. De verordening is wat dat betreft vergelijkbaar met de vloekverboden die in de jaren tachtig van de vorige eeuw door onder meer een aantal Veluwe gemeentebesturen werden vastgesteld. Ook dergelijke vloekverboden vormen een (ongeoorloofde) beperking van de vrijheid van meningsuiting.

Wanneer is het verbieden van dit soort uitlatingen wel toelaatbaar? Blijkens de bewoordingen van het derde lid van artikel 7 Grondwet mag het recht om meningen te uiten alleen worden onderworpen aan beperkende maatregelen door de *wetgever*. Gemeentebesturen zijn daartoe niet bevoegd; niet op basis van de algemene autonome verordenende bevoegdheid van de raad, en evenmin op basis van andere, meer specifieke bevoegdheden die zijn neergelegd in de Gemeentewet

of andere wetten. Gemeentebesturen worden – krachtens de rechtspraak: de verspreidingsjurisprudentie – slechts bevoegd geacht om de wijze van verspreiding van meningen te regelen, maar dergelijke regels mogen dan weer niet de inhoud van de te verspreiden opvattingen betreffen. Bovendien vallen inhoud en moment en wijze van verspreiding hier in feite samen. Het doel van het verbod of de context waarbinnen het wordt geplaatst, namelijk de bescherming van de openbare orde, doet evenmin ter zake: zodra de gemeenteraad regels maakt waarin bepaalde meningsuitingen op basis van hun inhoud strafbaar worden gesteld, levert dat een schending op van artikel 7 Grondwet. Anders gezegd: hier is het rechtsstatelijke legaliteitsbeginsel aan de orde.

Naast uitlatingen spreekt de verordening ook van ‘gedragingen’, waarbij het gaat om intimidatie van meer fysieke aard. Waarschijnlijk bedoelt het gemeentebestuur gedrag zoals hinderlijk volgen, bedreiging of zelfs fysieke aanranding. De meeste van die gedragingen zullen al strafbaar zijn: zie respectievelijk de artikelen 426bis, 285 en 246 van het Wetboek van Strafrecht. Hoewel de gemeenteraad in beginsel bevoegd blijft met zijn verordeningen bestaande wetgeving aan te vullen (artikel 121 Gemeentewet), lijkt mij het dubbel strafbaar stellen van gedragingen, met wellicht een afwijkende strafmaat, en uitsluitend binnen de grenzen van één gemeente, niet in overeenstemming te zijn met de bedoeling achter de betreffende bepalingen van het Wetboek van Strafrecht. Zouden dergelijke fundamentele normen niet elke burger in gelijke mate moeten binden?

Wie zich in Amsterdam beledigd, bedreigd of aangerand voelt, kan daarvan ook onder de vigerende wetgeving natuurlijk aangifte doen. Maar het effect is waarschijnlijk gering: voor verwerking van de stapel aangiftes die dat kan opleveren beschikt het justitieapparaat over onvoldoende capaciteit en het is maar de vraag of het OM vervolging dan opportuun acht.

Er lijkt dus geen goede – juridische – oplossing te zijn voor het probleem van ‘straatintimidatie’. De gemeente mag zelf geen regels vaststellen en handhaving van de bestaande landelijke normen in de stedelijke context is praktisch niet goed mogelijk. Het justitieapparaat komt daarvoor capaciteit tekort en werkt in de ogen van bestuurders vaak veel te traag. Deze vaststelling legt een principiële dilemma bloot: de botsing tussen rechtsstatelijke beginselen en de behoefte in (grote) steden om diezelfde rechtsstatelijke waarden met effectievere middelen te beschermen. Een botsing tussen de Rechtsstaat en de ‘Rechtsstad’, anders gezegd. Straatintimidatie lijkt vooral in Amsterdam, en ongetwijfeld in een aantal andere grote steden, een reëel probleem te zijn. Daar bestaat een kennelijke en begrijpelijke behoefte aan hardere normen op dit gebied en aan daadwerkelijke handhaving daarvan. Daarbij moet aangetekend worden dat het natuurlijk ook een maatschappelijk en cultureel probleem is, dat niet eenvoudig is op te lossen met meer regels of een strengere handhaving daarvan. Op zijn best kan het een het ander versterken, maar dan is het toch een cultuurprobleem dat zich in elk geval in

de steden heviger voor lijkt te doen dan daarbuiten.

Wanneer we aannemen dat stadsbesturen meer ruimte zouden moeten hebben om toegesneden oplossingen voor typisch grootstedelijke problemen te vinden, heeft dat enkele consequenties. Om te beginnen moeten we vaststellen dat de systematiek aangaande de beperking van grondrechten in onze Grondwet daarvoor te weinig ruimte biedt. De Grondwet stelt voor de beperking van grondrechten steeds de bevoegdheid van de wetgever voorop, bepaalt ten aanzien van welke rechten en vrijheden de wetgever beperkingsbevoegdheden mag delegeren en sluit daarmee autonome regelingen van decentrale besturen ter zake grotendeels uit. Tegelijk ontbreken in de Grondwet inhoudelijke criteria waaraan beperkende maatregelen kunnen worden getoetst. Dat het ook anders kan laat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zien: daarin worden eisen van kenbaarheid, noodzaak en proportionaliteit gesteld aan elke inmenging in de daar gewaarborgde rechten. Bevoegdheidskwesties zijn dan niet betekenisloos, maar worden niet op rigide wijze in het licht van het primaat van de wetgever geplaatst.

Meer ruimte voor stadsbesturen om zelf rechtsstatelijke kwesties aan te pakken zal onvermijdelijk gepaard gaan met meer en grotere lokale verschillen, ook waar het de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden betreft. In het geval van de aanpak van straatintimidatie kan dat tot gevolg hebben dat men zich in de ene gemeente niet op dezelfde wijze mag uiten als in een andere, of dat de sancties die worden verbonden aan bepaalde gedragingen, die in de sfeer van grondrechten liggen, verschillen. Het is de vraag in hoeverre dat binnen de kaders van de rechtsstaat aanvaardbaar is. Het legaliteitsbeginsel eist steeds een wettelijke grondslag voor overheidsingrijpen, ook omdat het de bedoeling is in beginsel alle burgers in gelijke mate te binden aan algemeen geldende regels.

Met name grote steden ontwikkelen zich steeds meer tot microkosmosen, waarbinnen uiteenlopende leefwerelden op elkaar botsen en waar, als gevolg daarvan, rechtsstatelijke dilemma's zich concentreren. De besturen van die steden zouden meer ruimte willen krijgen om die problemen ook zelf aan te pakken. Deze begrijpelijke wens noopt dan ook tot heroverweging van de rechtsstatelijke kaders.