Sectoraal onderzoek naar de (on)mogelijkheden van het reguleren van problematisch gedrag

ten behoeve van het ministerie van SZW

prof.mr. T. Barkhuysen, mr. A.A. al Khatib & mr. W.A. de Widt

10 februari 2026

Stibbe N.V. is geregistreerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 34198700. Alle diensten worden verricht op basis van een overeenkomst van opdracht met Stibbe N.V. die uitsluitend door Nederlands recht wordt beheerst. De algemene voorwaarden van Stibbe N.V. zijn van toepassing en bevatten een beperking van aansprakelijkheid. Deze algemene voorwaarden zijn beschikbaar op verzoek en via www.stibbe.com/generalconditions.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING 4

1.1 **Aanleiding 4**

1.2 **Onderzoeksvragen en plan van aanpak 6**

1.3 **Afbakening en onderzoeksmethoden 7**

1.4 **Samenvatting 8**

2. BEPERKINGSSYSTEMATIEK VAN DIVERSE GRONDRECHTEN 11

2.1 **Inleiding 11**

2.2 **Beperkingssystematiek bij grondrechten uit het EVRM 11**

2.3 **Beperkingssystematiek van de Grondwet 13**

2.4 **Beperkingssystematiek van het Handvest 14**

3. ONVERDRAAGZAAMHEID JEGENS ANDEREN 15

3.1 **Inleiding 15**

3.2 **Voorbeeld 1: het aanmoedigen/verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed 15**

3.3 **Voorbeeld 2: Kinderen ontmoedigen met andersdenkenden, gelovigen, ras, nationaliteit etc. om te gaan 30**

3.4 **Tussenconclusie 35**

4. AFWIJZEN (GROND)RECHTELIJKE RECHTEN EN VRIJHEDEN 36

4.1 **Inleiding 36**

4.2 **Voorbeeld: Mensen aanmoedigen om reguliere zorg te mijden 36**

4.3 **Tussenconclusie 44**

5. DEMOCRATIE ONDERMIJNEND GEDRAG 45

5.1 **Inleiding 45**

5.2 **Voorbeeld 1: Bestrijden van het monopolie van de rechter in het opleggen van straffen, inclusief bestrijden dat door de rechter opgelegde straffen uitgevoerd moeten worden 45**

5.3 **Voorbeeld 2: Het negeren van verordeningen van de overheid of het actief ondermijnen van het gezag van de overheid, politieapparaat of rechterlijke macht (soevereinen) 49**

5.4 **Aanvullende mogelijkheden en onmogelijkheden 52**

5.5 **Tussenconclusie 53**

6. SLOTBESCHOUWING: SAMENVATTING EN VERALGEMENISERING 54

6.1 **Samenvatting 54**

6.2 **Algemene conclusies en concrete aanbevelingen 55**

6.3 **Afsluitende beschouwing 56**

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

(1) De aanleiding voor dit onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ("**SZW**") zijn de zorgen dat een toenemende groep mensen zich niet houdt aan de (ongeschreven) regels van de democratische rechtsstaat met intolerante of onverdraagzame gedragingen of anderen daartoe aanzet.[1] Daarbij kan gedacht worden aan onverdraagzaam antidemocratisch gedrag vanuit extreme politieke groeperingen, radicale religieuze groepen en extremistisch anti-overheid gedachtegoed. Dergelijk gedrag kan zorgelijk zijn, omdat hiermee de grondrechten van anderen onder druk komen te staan, met uitsluiting, polarisatie en zelfs geweld tot gevolg.[2]

(2) Om een oplossing te bieden voor deze toenemende problematische gedragingen, is in 2019 aanvankelijk de Taskforce Problematisch Gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering ("**Taskforce**") opgericht door het kabinet van destijds.[3] Binnen de Taskforce werkten de ministeries van SZW, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ("**BZK**") en Justitie en Veiligheid ("**J&V**") en Buitenlandse Zaken ("**BuZa**") nauw samen met de politie, om gemeenten en gemeenschappen te adviseren en ondersteunen, met de minister van SZW als voorzitter.[4] De Taskforce had een beleidsmatige definitie van problematisch gedrag vastgesteld, waarmee kon worden bepaald welk gedrag als problematisch kwalificeerde en regulering behoefde. Het optreden van de individuele leden van de Taskforce is echter beperkt gebleken vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag in veel gevallen, waardoor effectief optreden niet mogelijk was. Daarom is de Taskforce uiteindelijk opgeheven.

(3) Op 14 januari 2021 heeft kamerlid Becker een motie ingediend waarin zij constateerde dat problematisch gedrag een groeiend probleem vormt in Nederland. Ook benadrukte zij dat de Taskforce geen juridische definitie van problematisch gedrag hanteerde, zodat de effectiviteit van het ingrijpen beperkt bleef.[5] Om aan deze motie uitvoering te geven is de Landsadvocaat om advies gevraagd. De Landsadvocaat heeft in zijn advies, dat specifiek gericht is op informele scholing, ook in brede zin geconcludeerd dat een brede juridische definitie van problematisch gedrag niet mogelijk lijkt te zijn. Het problematisch gedrag verschilt afhankelijk van de specifieke omstandigheden, waardoor het niet mogelijk is om dit binnen één juridische definitie samen te brengen. Naar aanleiding van het advies van de Landsadvocaat heeft kamerlid Becker een tweede motie ingediend op 24 november 2024, waarin zij nogmaals oproept om bij het uitwerken van een juridische definitie van problematisch gedrag ook op sectorniveau specifieke definities uit te werken om handvatten te bieden voor het reguleren van problematisch gedrag.[6]

---

1 Het regeerprogramma van Kabinet-Schoof is te raadplegen op: https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma/1-bestaanszekerheid-en-koopkracht.

2 De beleidsmatige definitie van 'problematisch gedrag'

3 *Kamerstukken II* 2018/19, 29 614, nr. 108, p. 3 e.v.

4 *Kamerstukken II* 2018/19, 29 614, nr. 108, p. 3 e.v. De minister van SZW was W. Koolmees destijds.

5 *Kamerstukken II* 2020/21, 35228, nr. 7.

6 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 XV, nr. 19.

(4) Tijdens het wetgevingsoverleg van 25 november 2024 is geconcludeerd dat het niet mogelijk is om tot één brede juridische definitie te komen van problematisch gedrag. De staatssecretaris Participatie en Integratie heeft toegezegd te zullen verkennen of het mogelijk is om juridische normen te ontwikkelen voor sectorspecifieke problematische gedragingen. Het ontwikkelen van dergelijke normen is een complexe opgave, gelet op de nauwe verwevenheid met grondrechtelijke vrijheden. In dat kader is Stibbe gevraagd om binnen een aantal categorieën van problematisch gedrag te onderzoeken wat de mogelijkheden of onmogelijkheden zijn om handvatten te bieden voor toekomstige normering, zonder daarbij grondrechten uit het oog te verliezen.

(5) In dit advies geven wij een aantal aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek naar drie categorieën / sectoren van problematisch gedrag en enkele voorbeelden binnen deze categorieën die wij in ons onderzoek hebben betrokken. Het is immers niet mogelijk om alle mogelijke vormen van problematisch gedrag te betrekken in een (beperkt) advies. Wij hebben ons in dit advies daarom beperkt tot drie categorieën / sectoren van problematisch gedrag op basis van de categorieën die het ministerie van SZW heeft aangedragen, en daarbinnen de volgende voorbeelden:

Categorie problematisch gedrag	**Concrete voorbeelden zoals aangedragen door het ministerie van SZW**
Onverdraagzaamheid jegens anderen (**hoofdstuk 2**)	Het aanmoedigen/verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed (gericht op vrouwen- en/of LHBTIQ+ rechten).
	Kinderen ontmoedigen met andersdenkenden, gelovigen, ras, nationaliteit etc. om te gaan.
Afwijzen (grond)rechtelijke rechten en vrijheden (**hoofdstuk 3**)	Mensen aanmoedigen om reguliere zorg te vermijden.
Democratie ondermijnend gedrag (het afwijzen of belemmeren van democratische instituties, het werk van ambtsdragers en democratische processen) (**hoofdstuk 4**)	Het bestrijden van het monopolie van de rechter in het opleggen van straffen, inclusief het bestrijden dat door de rechter opgelegde straf opgevolgd moet worden.
	Het negeren van overheidsregels of het actief ondermijnen van het gezag van de

	(vertegenwoordigers van) de overheid, het politieapparaat of de rechterlijke macht.

(6) Hoewel het problematisch gedrag in de drie categorieën van elkaar verschilt, zien wij overlap in de oplossingen om dit problematisch gedrag juridisch gezien te ondervangen. Algemene conclusies en aanbevelingen hebben wij samengebracht in het laatste hoofdstuk van dit advies (**hoofdstuk 6**).

1.2 Onderzoeksvragen en plan van aanpak

(7) In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Welke juridische normen kunnen worden geformuleerd voor sectorspecifieke problematische gedragingen, zodanig dat deze voorzienbaar zijn voor de burgers en handvatten bieden voor ingrijpen door een overheidsactor?

(8) Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zullen wij de volgende deelvragen beantwoorden:

Welke problematische gedragingen zijn ernstig genoeg om te normeren en worden niet binnen het huidig instrumentarium aangepakt?

Welke juridische (on)mogelijkheden bestaan er om deze gaten te vullen?

(9) De betrokken problematische gedragingen zijn niet-limitatief, aangezien zoals benoemd slechts een aantal categorieën en voorbeelden van problematisch gedrag bij dit onderzoek zijn betrokken.

(10) In het vervolg zullen wij allereerst in hoofdstuk 2 een algemene uiteenzetting geven van de beperkingssystematiek van de grondrechten uit het EVRM, de Nederlandse Grondwet en het EU-grondrechten handvest ("**Handvest**"). In hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 5 behandelen wij de verschillende categorieën van problematisch gedrag op basis van de gekozen voorbeelden.

(11) Hoofdstuk 3 tot en met 5 zullen steeds beginnen met een inleiding, waarin de categorie van problematisch gedrag en de bijbehorende voorbeelden worden geïllustreerd aan de hand van praktijkvoorbeelden en actualiteiten. Ook zullen wij steeds ingaan op het spanningsveld dat speelt bij deze voorbeelden, gelet op verschillende grondrechten die aan de onderwerpen kunnen raken.

(12) Daarna volgt in elk hoofdstuk een overzicht van (on)mogelijkheden die wij gelet op ons onderzoek zien om deze categorie en betreffende voorbeelden van problematisch gedrag te normeren. Daarbij kan gedacht worden aan bestaande regelgeving, bestaande bevoegdheden van toezichthouders of rechtspraak waaruit bepaalde conclusies kunnen worden getrokken die relevant zijn voor de handhavingspraktijk van overheden en toezichthouders. Waar mogelijk

maken wij een onderscheid tussen Nederlandse ingezetenen en niet-Nederlandse ingezetenen, omdat dit onderscheid relevant kan zijn voor de grondwettelijke bescherming.

(13) Vervolgens onderzoeken wij steeds of er aanvullingen mogelijk zijn op het reeds beschikbare instrumentarium, waarbij wij ook steeds zullen toetsen aan de beperkingssystematiek van diverse grondrechten. Wij betrekken hierbij niet alleen de beperkingssystematiek van de Nederlandse grondwet, maar ook de beperkingssystematiek van grondrechten uit internationale verdragen zoals het EVRM en het Handvest.

(14) Hoofdstuk 3 tot en met 5 worden steeds afgesloten met een tussenconclusie, waarin wij hebben gepoogd om ook een aantal algemene conclusies te formuleren per overkoepelende categorie van problematisch gedrag. In hoofdstuk 6 bundelen wij deze conclusies en proberen wij hieruit ook een aantal algemene conclusies te trekken. Ook doen wij in dit hoofdstukken een aantal aanbevelingen.

(15) Alvorens uitgebreid in te gaan op de diverse categorieën en bijbehorende voorbeelden die in ons onderzoek zijn betrokken, geven wij een beknopte samenvatting van onze bevindingen in paragraaf 1.4.

1.3 Afbakening en onderzoeksmethoden

(16) Problematisch gedrag dat nog niet genormeerd wordt maar waarvoor dit wel wenselijk zou zijn, bevindt zich in theorie op een grijs gebied. Het ministerie van SZW heeft diverse voorbeelden van problematisch gedrag aangedragen, die gebaseerd zijn op de onderwerpen die het meest in opspraak zijn in de politiek. De diverse voorbeelden van problematisch gedrag die het ministerie van SZW heeft aangedragen, laten bovendien zien dat het om omvangrijke categorieën gedragingen gaat die afzonderlijk diepgaand onderzoek zouden rechtvaardigen. Dit beperkte onderzoek leent zich niet voor een uitputtende analyse van alle verschillende categorieën van problematisch gedrag. Wij hebben ons daarom in overleg met het ministerie van SZW beperkt tot één of twee voorbeelden van problematisch gedrag per categorie. Dat neemt niet weg dat uit enkele concrete analyses mogelijk wel bredere conclusies te destilleren zijn. Wij hebben gepoogd om in de slotbeschouwing dan ook enkele algemene conclusies te formuleren op basis van ons onderzoek.

(17) Bij het onderzoeken van de gekozen categorieën en voorbeelden van problematisch gedrag, zoeken wij waar mogelijk aansluiting bij de *driesporenaanpak* die in eerdere kamerstukken is voorgesteld.[7] Met de driesporenaanpak werd ingezet op een brede aanpak van problematische gedragingen in de volgende drie sporen:

> I. **Interactie en dialoog**: hierbij ligt de focus op het aangaan van een actieve dialoog met lokale gemeenschappen, onder meer door hen te betrekken in activiteiten van de (lokale) overheid.

[7] *Kamerstukken II* 2015/16, 29614, nr. 38, p. 5-7. Zie ook *Kamerstukken II* 2020/21, 35228, nr. 39, p. 10, *Kamerstukken II* 2028/19, 29614 nr. 113, p. 3; *Kamerstukken II* 2017/18 29614, nr. 78, p. 2.

II. **Aanspreken en confronteren**: hierbij gaat het om incidenten of vermoedens, of signalen van problematische gedragingen, waarbij in veel gevallen nog geen wet wordt overtreden. In dit geval worden organisaties, stichtingen en individuen door zowel de overheid als de samenleving aangesproken op problematische gedragingen.

III. **Verstoren en handhaven**: hierbij gaat het om problematisch gedrag dat in strijd is met de wet. In de voorgestelde aanpak wordt niet op de uitkomst van eventuele andere maatregelen gewacht, maar strafrechtelijk opgetreden. Naast handhaving wordt daarnaast ingezet op diverse maatregelen om bepaalde activiteiten, zoals het faciliteren of verspreiden van problematisch gedrag, te verstoren.

(18) In dit advies beperken wij ons in aansluiting op de motie van kamerlid Becker tot het derde spoor ("verstoren en handhaven"), van problematisch gedrag dat in strijd is met de wet en te normeren is. Spoor III informeert echter ook spoor I en II, zodat het advies onverminderd relevant kan zijn voor de algehele driesporenaanpak. Als immers vaststaat welk problematisch gedrag wel of niet te normeren is, kan worden ingezet op alternatieve sporen voor de aanpak van de overige vormen van problematisch gedrag. Daarnaast begrijpen wij dat sporen I en II al goed worden ondervangen door verschillende ministeries.

(19) Veel onderwerpen hebben een (digitale) online dimensie, wat specifieke problemen met zich mee kan brengen. Gelet op de beperkte omvang van dit onderzoek en advies blijft de bespreking beperkt tot het problematisch gedrag en wordt de regulering van online problematisch gedrag slechts op hoofdlijnen besproken, daar waar dit raakt aan de relevante voorbeelden. Daarnaast beperken wij ons in het onderzoek tot problematische gedragingen waarover Nederland rechtsmacht kan uitoefenen. Situaties waarin de Nederlandse rechter geen rechtsmacht heeft, blijven dan ook buiten beschouwing.

(20) Om de centrale onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, hebben wij voornamelijk gebruikgemaakt van klassiek-juridische onderzoeksmethoden. Daarbij is onderzoek gedaan naar de relevante wetsartikelen, jurisprudentie, wetsgeschiedenis en (rechtswetenschappelijke) literatuur. Om tot een algemeen kader te komen van bepaalde grondrechten en de bijbehorende beperkingssystematiek, is daarnaast gebruik gemaakt van rechtspraak van de Nederlandse rechter, het EHRM en het Hof van Justitie. Gelet op de beperkte omvang van dit onderzoek, zullen wij ons beperken tot verwijzingen naar de belangrijkste bronnen.

1.4 Samenvatting

(21) Voor dit advies hebben wij onderzocht of en hoe de overheid juridisch kan optreden tegen drie soorten problematisch gedrag die de democratische rechtsstaat onder druk zetten. Het gaat om gedrag waarbij mensen onverdraagzaam zijn jegens anderen, waarbij grondrechten worden afgewezen, en waarbij democratische instituties worden ondermijnd.

Onverdraagzaamheid jegens anderen

(22) De eerste categorie betreft situaties waarin mensen onverdraagzaam gedrag vertonen tegenover bepaalde groepen. Wij hebben gekeken naar twee voorbeelden: 1) het verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed (bijvoorbeeld tegen vrouwen- of LHBTIQ+ rechten) en 2) het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan.

(23) Wij maken bij voorbeeld 1) een onderscheid tussen buitenlandse sprekers en Nederlandse ingezetenen. Voor buitenlandse sprekers die naar Nederland komen om anti-emancipatoire boodschappen te verspreiden, kan de overheid onder strikte voorwaarden de toegang weigeren als zij een bedreiging vormen voor de openbare orde. Hiervoor bestaat al een grondslag in de wet. Voor Nederlandse ingezetenen bestaan er al verschillende strafrechtelijke mogelijkheden, zoals vervolging voor opruiing, groepsbelediging of haatzaaiing. Deze instrumenten bieden onzes inziens voldoende handvatten, waarbij de vrijheid van meningsuiting zorgvuldig wordt afgewogen tegen de bescherming van bepaalde kwetsbare groepen.

(24) Het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan, voorbeeld 2), lijkt op grond van de huidige wetgeving echter moeilijker aan te pakken aangezien dit voor zover van belang vooral plaatsvindt door Nederlandse ingezetenen. In de privésfeer hebben ouders grondwettelijk veel vrijheid bij de opvoeding van hun kinderen, en in het onderwijs genieten scholen grote door de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid. Tot op zekere hoogte hebben scholen een verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat scholen een sociaal veilige omgeving bieden voor alle kinderen. Alleen in extreme gevallen kan de overheid ingrijpen via kinderbeschermingsmaatregelen of onderwijstoezicht. Wij zien geen manier om een definitie van problematisch gedrag te hanteren bij een nieuwe normerende (straf)bepaling die wel verder gaat dan het bestaande instrumentarium maar niet onnodig ingrijpt in de vrijheid van burgers en instellingen.

Afwijzen van grondrechten en vrijheden

(25) De tweede categorie ziet op het gedrag waarbij mensen bepaalde grondrechten afwijzen of hiertoe worden aangemoedigd, zoals het vermijden van reguliere zorg. Dit problematische gedrag speelt zich af in drie verschillende sferen.

(26) In de privésfeer, bijvoorbeeld wanneer ouders hun kinderen niet willen laten vaccineren, bestaan er al juridische mogelijkheden voor ouders onderling om naar de rechter te gaan, maar ook om in bepaalde contexten ongevaccineerde kinderen te weigeren voor kinderopvang. Op deze manier kunnen tot op zekere hoogte gevolgen verbonden worden aan het niet vaccineren van kinderen. De Afdeling Advisering heeft hiervoor een juridisch kader uiteengezet, dat mogelijk ook inspiratie kan bieden voor andere maatregelen of wettelijke verplichtingen en de grondrechtentoets die daarbij moet worden uitgevoerd.

(27) In de publieke sfeer, waar mensen via media of sociale media worden ontmoedigd om gebruik te maken van reguliere zorg, zijn er een aantal effectieve mechanismen beschikbaar. Factcheckers, de Digital Services Act en het overheidsbeleid tegen desinformatie bieden voldoende handvatten om misleidende informatie aan te pakken door het weerspreken van

informatie die niet klopt met onderbouwing, sancties die de Europese Commissie onder omstandigheden kan opleggen aan (zeer) grote onlineplatforms en onlinezoekmachines en andere maatregelen die de overheid al neemt zoals meldvoorzieningen en onderzoek. Voor zover het niet om desinformatie gaat, hebben online platforms een zekere mate van vrijheid en is reguleren lastiger.

(28) In de commerciële sfeer, waar ondernemers alternatieve zorg aanbieden die de reguliere zorg zou moeten vervangen, bestaan er verschillende handhavingsmogelijkheden. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op de kwaliteit van zorg en de Autoriteit Consument & Markt kan optreden tegen misleiding. In extreme gevallen is zelfs strafrechtelijke vervolging mogelijk.

(29) Gelet op de verschillende mogelijkheden in de privésfeer, publieke sfeer en commerciële sfeer, lijkt een nieuwe definitie voor het problematisch gedrag dat in deze categorie grondrechten afwijst of hiertoe aanmoedigt niet noodzakelijk. Er bestaan immers diverse mogelijkheden om tegen dit problematisch gedrag op te treden.

Democratie ondermijnend gedrag

(30) De derde categorie omvat gedrag dat democratische instituties ondermijnt. Wij hebben twee voorbeelden onderzocht: 1) het betwisten van het monopolie van rechters om straffen op te leggen en 2) het negeren van overheidsregels door zogenoemde 'soevereinen'.

(31) Voor het niet naleven van rechterlijke uitspraken bestaan er verschillende juridische instrumenten. Rechters kunnen dwangsommen opleggen, er kan lijfsdwang worden toegepast, en beslag kan worden gelegd op eigendommen. In het strafrecht kan het niet naleven van eerdere rechterlijke uitspraken leiden tot strafverzwaring bij een latere vervolging.

(32) Het probleem van 'soevereinen' – een beweging van mensen die onder andere beweert dat Nederlandse wetten niet op hen van toepassing zijn – kan worden aangepakt met bestaande instrumenten. Voor belastingontduiking bestaan er strafrechtelijke bepalingen en rechters hebben de kernargumenten van soevereinen tot dusver consequent verworpen. Bestuursorganen en bestuursrechters hebben bovendien een aantal middelen om vaak herhaalde bezwaren en beroepen die bijvoorbeeld kennelijk ongegrond zijn eenvoudig af te doen of soevereinen onder bepaalde omstandigheden niet te horen.

(33) In aanvulling op de bestaande (strafrechtelijke) bepalingen zien wij eventueel nog mogelijkheden om dit problematisch gedrag aan te pakken door een strafbaarstelling vergelijkbaar met "contempt of court" in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waarbij een brede(re) categorie van ondermijning van rechterlijk gezag strafbaar wordt gesteld. Door een bredere categorie aan ondermijnend gedrag expliciet strafbaar te stellen, kan mogelijk gemakkelijker worden gehandhaafd. Aan de andere kant is al veel mogelijk binnen de bestaande kaders van het wetboek van Strafrecht om ondermijning aan te pakken (zoals vervolging via meineed of belediging (van rechterlijke ambtenaren)), zodat het de vraag is of een aanvullende bredere categorie noodzakelijk is.

Algemene bevindingen

(34) Het bestaande juridische instrumentarium lijkt grotendeels toereikend te zijn om de onderzochte vormen van problematisch gedrag aan te pakken. Voor de categorie democratie ondermijnend gedrag, in het bijzonder waar het ondermijning van rechterlijk gezag betreft, kan overwogen worden om "contempt of court" expliciet en onder een brede bepaling strafbaar te stellen. Het is echter de vraag in hoeverre dit noodzakelijk is, gelet op de al bestaande mogelijkheden om ondermijning te sanctioneren in het strafrecht. De uitdaging ligt niet zozeer in het maken van nieuwe wetten, maar in het effectief gebruiken van bestaande mogelijkheden en het vinden van een evenwicht tussen de verschillende belangen en grondrechten die kunnen spelen.

(35) Sommige vormen van problematisch gedrag laten zich echter minder goed juridisch reguleren, vooral wanneer dit zich afspeelt in de privésfeer of online. Voor dergelijke situaties bieden de eerste twee sporen van de overheidsaanpak - dialoog aangaan en mensen aanspreken op hun gedrag - mogelijk meer perspectief dan nieuwe wet- en regelgeving.

(36) Wij concluderen dat een gerichte inzet van bestaande instrumenten, betere samenwerking tussen toezichthouders en een doordachte keuze tussen juridische en niet-juridische aanpakken de meest effectieve strategie vormt om problematisch gedrag tegen te gaan met oog voor grondrechten die in het geding kunnen zijn.

2. BEPERKINGSSYSTEMATIEK VAN DIVERSE GRONDRECHTEN

2.1 Inleiding

(37) Voordat wij ingaan op de diverse categorieën van problematisch gedrag en mogelijke grondrechten die daarbij kunnen spelen, geven wij eerst in algemene zin weer hoe de beperkingssystematiek bij grondrechten uit het EVRM (**paragraaf 2.2**), de Nederlandse Grondwet (**paragraaf 2.3**) en het Handvest (**paragraaf 2.4**) is vormgegeven.

2.2 Beperkingssystematiek bij grondrechten uit het EVRM

(38) Grondrechten en fundamentele vrijheden uit het EVRM kunnen alleen worden beperkt als aan drie voorwaarden is voldaan.

1. Voorzienbaarheid

(39) Ten eerste moet de beperking voorzien zijn bij wet, of in overeenstemming zijn met de wet. Dit houdt in dat sprake moet zijn van een voldoende kenbare grondslag, op basis waarvan de beperking voor de betrokkenen voorzienbaar is. De norm moet dan ook voldoende nauwkeurig geformuleerd zijn en een burger moet (desnoods met passend advies) in staat worden gesteld om de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate te voorzien.[8] Als hieraan wordt

[8] Zie bijvoorbeeld EHRM 20 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0220JUD002065292 (*Djavit An t. Turkije*), para. 65.

voldaan, neemt het EHRM in sommige zaken ook genoegen met een beperking die zijn basis vindt in het ongeschreven recht of in beleidsregels.

2. Legitiem doel

(40) Ten tweede moet de beperking nodig zijn voor een bepaald legitiem belang. Welke belangen kwalificeren als legitieme belangen, staat steeds omschreven in de beperkingsclausule (in het tweede lid) van de betreffende bepaling uit het EVRM. Zo geldt voor artikel 9, 10 en 11 EVRM bijvoorbeeld dat de beperking steeds een van de volgende belangen moet dienen:

Artikel 9 EVRM (vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst)	**Artikel 10 EVRM** (vrijheid van meningsuiting)	**Artikel 11 EVRM** (vrijheid van vergadering en vereniging)
Legitieme belangen voor een beperking van dit recht (lid 2): a. De openbare veiligheid b. Voor de bescherming van de openbare veiligheid c. Voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden d. Voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen	Legitieme belangen voor een beperking van dit recht (lid 2): a. De nationale veiligheid b. De territoriale integriteit of de openbare veiligheid c. Het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten d. Voor de voor de bescherming van de gezondheid of goede zeden e. Voor de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen f. Om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of; g. Om het gezag en de onpartijdigheid van de	Legitieme belangen voor een beperking van dit recht (lid 2): a. De nationale veiligheid b. De openbare veiligheid c. Het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten d. Voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden e. Voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen

	rechterlijke macht te waarborgen	

(41) Afhankelijk van de beperking zal dan ook moeten worden bezien welk legitiem belang hiermee gediend is en of dit mogelijk is bij het betreffende grondrecht.

3. Noodzakelijkheid/proportionaliteit

(42) Ten derde moet een maatregel die een grondrecht uit het EVRM beperkt noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat er in dat kader sprake moet zijn van een "*pressing social need"* voor de beperking. Daarnaast moet de beperking proportioneel zijn, wat inhoudt dat de zwaarte van de beperking in verhouding moet staan tot het belang dat ermee wordt gediend. Bij de beoordeling van de vraag of de beperking noodzakelijk is, hebben verdragstaten op grond van de rechtspraak van het EHRM een zekere beoordelingsvrijheid, ook wel "margin of appreciation" genoemd. Beoordelingsvrijheid wordt door het EHRM vooral toegekend in situaties waarin het betreffende EVRM-grondrecht een belangenafweging of proportionaliteitstoets impliceert, bij de beoordeling in een concreet geval van de toepasselijkheid en implicaties van bepaalde vage termen uit het EVRM en bij de beoordeling of staten al dan niet nalatig zijn geweest bij het nakomen van positieve verplichtingen.[9]

2.3 Beperkingssystematiek van de Grondwet

(43) De beperking van grondrechtelijke grondrechten is geregeld in de beperkingsclausules van de grondrechten en de toelichting hierop. De Nederlandse Grondwet kent net als het EVRM geen algemene beperkingsclausule van grondrechten, maar een systeem van *bijzondere* beperkingen. Afhankelijk van het grondrecht gelden verschillende regels voor de beperking ervan, neergelegd in beperkingsclausules. In literatuur worden enkele varianten van beperkingsclausules gepresenteerd, waaronder competentievoorschriften, doelcriteria en procedurevoorschriften.[10] Wij bespreken deze op hoofdlijnen.

(44) In veel beperkingsclausules zijn competentievoorschriften opgenomen, waarbij de bevoegdheid om het betreffende grondrecht te beperken aan bepaalde organen wordt toegekend. Als de term "wet" wordt benoemd in het grondrecht, dan wijst dat er bijvoorbeeld op dat enkel de formele wetgever bevoegd is om het betreffende grondrecht te beperken. Voorbeelden hiervan kunnen bijvoorbeeld gevonden worden in artikel 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging), artikel 7 (vrijheid van meningsuiting), artikel 8 (recht tot vereniging) en artikel 9 (recht tot vergadering en betoging) Grondwet. In bepaalde gevallen

9 Barkhuysen & Van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht: de betekenis van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 23-27.

10 Zie voor een duidelijke weergave van de beperkingssystematiek en de totstandkoming hiervan Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

bevatten grondwettelijke grondrechten termen als "regels", "regeling" of "bij of krachtens de wet". In een dergelijk geval kan de formele wetgever de bevoegdheid om de betreffende grondrechten te beperken delegeren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 10, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

(45) In bepaalde gevallen bevatten de grondwettelijke grondrechten een aantal beleidsdoeleinden, waarbij beperking van een grondrecht alleen mogelijk is als dit bepaalde doelen dient.[11] Een voorbeeld hiervan is als in de betreffende grondwetsbepaling staat dat het grondrecht beperkt kan worden "in het belang van de openbare orde" (artikel 8 Grondwet) of "ter bescherming van de gezondheid" (artikel 9 Grondwet).

(46) Andere beperkingen zijn verbonden aan bepaalde procedurevoorschriften.[12] Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 12 lid 2 van de Grondwet. Uit dit artikel volgt dat voor het binnentreden van een woning het procedurevoorschrift geldt dat legitimatie op voorhand moet plaatsvinden, waarbij het doel moet worden medegedeeld. Daarnaast moet na afloop een verslag van het binnentreden worden verstrekt.

2.4 Beperkingssystematiek van het Handvest

(47) Anders dan het EVRM en de Grondwet, kent het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een algemene beperkingsclausule, waarmee alle grondrechten uit het Handvest op gelijke wijze kunnen worden beperkt. De beperking van grondrechten uit het Handvest is geregeld in artikel 52 lid 1 van het Handvest. Op grond van deze bepaling kunnen de grondrechten uit het Handvest alleen worden beperkt als aan een aantal voorwaarden is voldaan.

(48) Allereerst moet de beperking bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van de grondrechten en vrijheden uit het Handvest eerbiedigen. Daarnaast kunnen beperkingen slechts worden ingesteld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, moeten zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan de door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.[13]

(49) Voor zover de grondrechten uit het Handvest corresponderen met de grondrechten uit het EVRM geldt bovendien dat de inhoud en reikwijdte ervan gelijk zijn aan de corresponderende grondrechten uit het EVRM.[14] Daarmee is de rechtspraak van het EHRM voor grondrechten uit het Handvest met een corresponderend grondrecht uit het EVRM ook relevant voor de uitleg van deze grondrechten. Waar wij menen dat grondrechten uit het Handvest in het geding zijn met een corresponderend EVRM-grondrecht, zullen wij ons dan ook toespitsen op de relevante rechtspraak van het EHRM.

---

11 Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 445-446.

12 Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 446.

13 Zie in dit kader ook Barkhuysen & van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht: de betekenis van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 50 e.v.

14 Dit volgt uit artikel 52 lid 3 Handvest.

3. ONVERDRAAGZAAMHEID JEGENS ANDEREN

3.1 Inleiding

(50) Problematisch gedrag kan zich uiten in de onverdraagzaamheid jegens anderen. Wij hebben twee voorbeelden binnen deze categorie problematisch gedrag onderzocht. Allereerst kan gedacht worden aan het aanmoedigen dan wel verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed, bijvoorbeeld gericht op vrouwen of LHBTIQ+ rechten.[15] Daarnaast vormt het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden en bepaalde gelovigen, ras of nationaliteit om te gaan een vorm van problematisch gedrag binnen deze categorie. Wij bespreken deze voorbeelden hierna, waarbij wij het problematisch gedrag steeds schetsen aan de hand van praktijkvoorbeelden en het spanningsveld weergeven tussen de verschillende grondrechten die in het geding zijn. Vervolgens gaan wij in op de al beschikbare middelen om deze voorbeelden van problematisch gedrag te reguleren, om te eindigen met de mogelijkheden en onmogelijkheden die wij zien.

3.2 Voorbeeld 1: het aanmoedigen/verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed

3.2.1 Het problematisch gedrag geschetst

(51) Emancipatoir gedachtegoed is het gedachtegoed waarbij gestreefd wordt naar gelijke rechten voor alle betrokkenen. *Anti*-emancipatoir gedachtegoed druist dan ook tegen dit streven in. Het aanmoedigen of verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed kan verschillende vormen aannemen. Zo kan gedacht worden aan buitenlandse lobbygroepen, die zich al dan niet via sociale media inzetten om onder andere in Nederland actief anti-emancipatoir gedachtegoed te verspreiden. In een extreem geval kan anti-emancipatoir gedachtegoed zich vertalen in politieke partijen met overtuigingen die indruisen tegen democratische waarden. Daarnaast kan anti-emancipatoir gedachtegoed door individuen worden verspreid, vanuit het binnen- of buitenland, bijvoorbeeld via online platforms. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een extremistische spreker die anti-emancipatoir gedachtegoed aanmoedigt bij een demonstratie, evenement of congres.

(52) In de afweging van mogelijke (rechts)middelen om anti-emancipatoir gedachtegoed te reguleren, maken wij een onderscheid tussen Nederlandse ingezetenen en niet-Nederlandse ingezetenen. Wij achten het daarbij complexer om anti-emancipatoir gedachtegoed te reguleren voor Nederlandse ingezetenen, dan voor niet- Nederlandse ingezetenen. Bij Nederlandse ingezetenen zal de vrijheid van meningsuiting naar onze inschatting een grotere drempel opwerpen.

---

15 LHBTIQ+ is een verzamelnaam voor een groep zeer verschillende mensen en staat voor lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, bi+ personen, transgender personen, intersekse personen en queer personen. De plus staat voor personen die een andere, niet in voorstaande termen genoemde seksuele oriëntatie of genderidentiteit hebben, waaronder zij die non-binair of aseksueel zijn.

3.2.2 Het spanningsveld en maatschappelijke impact

(53) Het opleggen van maatregelen aan iemand vanwege het verspreiden of aanmoedigen van anti-emancipatoir gedachtegoed, kan een beperking vormen van een aantal grondrechten, welke wij hierna kort bespreken.

(54) Als de verspreiding of aanmoediging van anti-emancipatoir gedachtegoed samenhangt met een religie of geloofsovertuiging kunnen artikel 9 EVRM en artikel 10 Handvest in het geding zijn, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Tegelijkertijd kan artikel 6 van de Grondwet in het geding zijn, welke eveneens de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging beschermt. Deze bepaling waarborgt ieders recht zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden. Daarmee is dit artikel ook van toepassing op niet-Nederlanders.[16] In het voorbeeld van een niet-Nederlandse ingezetene die in Nederland (of een andere lidstaat die het EVRM heeft geratificeerd) anti-emancipatoir gedachtegoed verspreidt als spreker op een religieuze demonstratie of bijeenkomst, gaat de bescherming van de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging dus ook op. Op het moment dat de niet-Nederlandse ingezetene in een land dat het EVRM niet heeft geratificeerd anti-emancipatoir gedachtegoed verspreidt, dan biedt het EVRM geen soelaas. Het EVRM strekt immers niet zo ver dat het recht op religie verplichtingen kan opleggen aan staten om garant te staan voor de wijze waarop het recht op religie *overal ter wereld* wordt beschermd.[17]

(55) Als er maatregelen worden genomen om iemand te weren van een bijeenkomst, geldt dat het recht op vrijheid van godsdienst of levensovertuiging door het EHRM en de Nederlandse rechter over het algemeen restrictief wordt opgevat. Doorgaans is er slechts sprake van een beperking van dit recht als de het tot uiting brengen van godsdienst of levensovertuiging in enigerlei vorm wordt beperkt.[18] Hierdoor zullen algemene, neutraal geformuleerde verplichtingen, die niet specifiek gericht zijn op religieus of levensbeschouwelijk handelen doorgaans geen beperking opleveren van de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging.[19] Maatregelen om het aanmoedigen of verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed tegen te gaan zullen dan ook op een zodanige wijze geformuleerd moeten worden dat zij niet specifiek gericht zijn op een bepaald religieus of levensbeschouwelijk handelen.

(56) Daarnaast kan de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM en artikel 11 Handvest iemand tot op zekere hoogte beschermen om bepaalde uitlatingen te doen, en op die manier anti-emancipatoir gedachtegoed te verspreiden of aan te moedigen. Het recht op de vrijheid van meningsuiting omvat immers ook het recht om een bepaalde mening te koesteren en bepaalde denkbeelden te ontvangen of te verspreiden, zonder inmenging van openbaar gezag. Daarnaast geldt het recht op vrijheid van meningsuiting ook voor communicatie op het internet, ongeacht het soort boodschap.[20] Voor zover het anti-emancipatoir gedachtegoed op het internet

---

16 Hirsch Ballin, *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 101.

17 EHRM 28 februari 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0228DEC002703405 (*Z. & T. t. Verenigd Koninkrijk*).

18 HR 13 april 1960, NJ 1960/43 (AOW); HR 26 april 2000, NJB 2000, p. 1300. Zie ook Hirsch Ballin e.a., Uitleg van de Grondwet, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 102.

19 Hirsch Ballin, *Uitleg van de Grondwet,* Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 102.

20 EHRM 10 januari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0110JUD003676908 (*Ashby Donald e.a. t. Frankrijk*).

zou worden verspreid of aangemoedigd, kan dit dan ook onder de bescherming vallen van artikel 10 EVRM. Daarnaast kunnen zowel natuurlijke personen als (commerciële) private personen rechten ontlenen aan het EVRM, waardoor de vrijheid voor meningsuiting ook kan gelden voor lobbyorganisaties die anti-emancipatoir gedachtegoed aanmoedigen of verspreiden. Op gelijke wijze kan de vrijheid van meningsuiting uit de Grondwet in het geding zijn, zoals beschermd in artikel 7.

(57) De rechtspraak omtrent artikel 10 EVRM, van zowel de Nederlandse rechter als het EHRM, is omvangrijk. In de context van het verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed kan relevant zijn dat het EHRM een onderscheid maakt tussen feiten en waardeoordelen. Daar waar het gaat om waardeoordelen, dient de vrijheid van meningsuiting groter te zijn. Waardeoordelen zijn immers niet voor (tegen)bewijs vatbaar.[21] Ook uitlatingen die schokkend zijn of verstoren kunnen onder de reikwijdte vallen van artikel 10 EVRM.[22] Voor zover het anti-emancipatoir gedachtegoed door politici wordt uitgedragen geldt verder dat zij een grote mate van vrijheid genieten in bij het doen van uitlatingen.[23] Bij het aan de orde stellen van zaken van algemeen belang, moet een politicus daadwerkelijk in staat zijn om standpunten aan de orde te stellen, ook als zijn uitlatingen kunnen kwetsen, choqueren of verontrusten. Anderzijds draagt een politicus ook een verantwoordelijkheid om te voorkomen dat hij uitlatingen verspreidt die in strijd zijn met de wet en met grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Dit betreft ook uitlatingen die direct of indirect aanzetten tot onverdraagzaamheid,[24] zodat dit ook relevant is voor het aanmoedigen of verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed.

(58) Een derde grondrecht dat in het geding kan zijn is de vrijheid van vergadering en vereniging zoals verankerd in artikel 11 EVRM en artikel 12 Handvest. Hiervan kan in het bijzonder sprake zijn als het aanmoedigen of verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed gebeurt in het kader van een bepaalde beweging of bijvoorbeeld door een spreker op een demonstratie of op een congres. De maatregel om iemand te weigeren om in te reizen om een bepaalde vergadering of bijeenkomst bij te wonen, vormt een inmenging van artikel 11 EVRM.[25] Ook maatregelen die tijdens een bijeenkomst worden genomen door de autoriteiten, zoals het beëindigen van de bijeenkomst of arrestatie van de deelnemers kunnen een inbreuk vormen van artikel 11 EVRM.[26] Op vergelijkbare wijze zijn de equivalenten van de vrijheid van vergadering en vereniging uit de Grondwet relevant, zoals verankerd in artikel 8 en 9.

---

21 EHRM 23 mei 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0523JUD001166285 (*Oberschlick t. Oostenrijk*), NJ 1992/456; EHRM 28 augustus 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0828JUD001370488 (*Schwabe t. Oostenrijk*);

22 Zie bijvoorbeeld EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (*Perinçek t. Zwitserland*).

23 EHRM 16 juli 2009, ECLI:NL:XX:2009:BJ9038 (*Féret t. België*), NJ 2009/412, m.nt. E.J. Dommering.

24 HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036.

25 EHRM 20 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0220JUD002065292 (*Djavit An t. Turkije*), para. 61-62; EHRM 11 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1011JUD005365907 (*Kasparov t. Rusland*), para. 67; EHRM 24 mei 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0524JUD007009812 (*Alici e.a. t. Turkije*), para. 48.

26 EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a. t. Rusland*).

(59) Ten slotte zou ook het recht op gelijke behandeling, dan wel het discriminatieverbod in artikel 1 Grondwet een rol kunnen spelen bij het aanmoedigen of verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed. Dit omvat een gelijkheidsbeginsel en een non-discriminatiebeginsel. Als het anti-emancipatoir gedachtegoed dat wordt verspreid of aangemoedigd immers een bepaalde groep discrimineert op basis van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, dan valt dit onder de reikwijdte van artikel 1 Grondwet.

3.2.3 Beschikbare (rechts)middelen

(A) Niet-Nederlandse ingezetenen

(60) Voor niet-Nederlandse ingezetenen die anti-emancipatoir gedachtegoed aanmoedigen of verspreiden, bestaan in bepaalde situaties al enkele mogelijkheden in het Europese recht.

(61) In het voorbeeld van een niet-Nederlandse ingezetene spreker die naar Nederland afreist om op een demonstratie of congres bepaald anti-emancipatoir gedachtegoed te verspreiden, kan de Schengengrenscode ("**SGC**", Verordening (EU) 2016/399)[27] bijvoorbeeld soelaas bieden. Aangezien de SGC een Europese verordening is, zijn regels hieruit rechtstreeks van toepassing in Nederland en hoeft geen omzetting naar nationale wetgeving plaats te vinden.[28]

(62) De SGC bevat een aantal toegangsvoorwaarden om het Schengengebied voor kort verblijf in te kunnen reizen voor onderdanen uit derde landen. Een van de voorwaarden die daarbij geldt, is dat de personen die het Schengengebied inreizen niet worden beschouwd "*als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten*".[29] Op vergelijkbare wijze kan ook de Verordening omtrent het Schengeninformatiesysteem (Verordening (EU) 2018/1861) een grondslag bieden om personen die ondermijnende uitlatingen doen te weigeren, als een Quickscan van het NCTV hiertoe aanleiding geeft.[30]

(63) Wanneer sprake is van een bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, wordt conform rechtspraak van het Hof van Justitie restrictief opgevat. De openbare orde wordt alleen bedreigd als sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.[31] Migratie en het overschrijden van de buitengrenzen door een groot aantal onderdanen van derde landen mag in principe niet worden gezien als een bedreiging van de openbare orde of binnenlandse veiligheid.[32]

(64) De minister van J&V heeft een aantal uitingen geformuleerd die ondermijnend kunnen zijn voor de democratische rechtsorde en daarmee een bedreiging kunnen vormen voor de openbare

---

27 De SGC is te raadplegen op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32016R0399.

28 Zie ook Kampstra, *Hoofdzaken vreemdelingenrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 9.

29 Artikel 6 lid 1 sub e SGC.

30 Zie bijvoorbeeld Rb Den Haag 20 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2566.

31 SGC, considerans 27.

32 SGC, considerans 26.

orde/nationale veiligheid. Het gaat daarbij om een combinatie van (onder meer) "*haatzaaien, angst verspreiden, doelbewust desinformatie verspreiden, demoniseren en intimideren, verwerpen van wet- en regelgeving en pogingen om een parallelle samenleving tot stand te brengen waarbij het gezag van de Nederlandse overheid en het rechtssysteem worden afgewezen*".[33] Uit Nederlandse rechtspraak volgt dat de voorzieningenrechter het oordeel van de NCTV over een persoon meeweegt in zijn belangenafweging. De NCTV kan een Quickscan, een persoonsgerichte duiding, uitvoeren om te beoordelen of een spreker al dan niet extremistisch is op basis van diens uitingen. Het advies van de NCTV kan vervolgens worden meegewogen in het oordeel om een persoon te weigeren omdat deze kwalificeert als bedreiging van de openbare orde. Dat kan echter niet zomaar. De overheid moet goede gronden hebben om een spreker die volgens het NCTV niet als extremistisch spreker kwalificeert toch te kwalificeren als een bedreiging van de openbare orde. Dat een spreker kan bijdragen "*aan een klimaat van haat en vijandigheid ten aanzien van bepaalde delen van de Nederlandse bevolking"* acht de voorzieningenrechter onvoldoende specifiek van aard om te spreken van een bedreiging van de openbare orde.[34]

(65) De mogelijkheid om als sprake is van een bedreiging van de openbare orde toegang te ontzeggen op basis van de SGC wordt begrensd door het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Hierdoor mag de nationale praktijk niet verder strekken dan noodzakelijk voor de bescherming van de openbare orde. Uit rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat de bevoegde autoriteiten zich alleen op een bedreiging van de openbare orde kunnen beroepen als sprake is van "concordante, objectieve en nauwkeurige elementen" op basis waarvan de betreffende persoon verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit.[35] Dit strafbare feit dient bovendien in het licht van de aard ervan en de strafmaat, ernstig genoeg te zijn om te rechtvaardigen dat het EU-verblijf van de persoon in kwestie wordt ontzegd.[36] Zoals benoemd lijkt de Nederlandse voorzieningenrechter in aansluiting hierop belang te hechten aan het objectieve oordeel en risicoschatting van de NCTV.[37]

(66) Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat maatregelen van uitzetting op zichzelf geen beperking vormen van de vrijheid van godsdienst, geweten en gedachte.[38] Van belang is het oogmerk waarmee de maatregel wordt opgelegd. Zo werd de weigering om een permanente verblijfsvergunning te verstrekken aan een pastoor om religieuze activiteiten te verrichten, om hem te ontzeggen om publieke activiteiten met een religieus karakter te organiseren, gezien als beperking van artikel 9 EVRM. Bovendien was er volgens het EHRM geen voorzienbare wettelijke grondslag om de permanente verblijfsvergunning te weigeren, zodat de beperking

33 *Kamerstukken II* 2022/23, 29754, nr. 694.
34 Rb Den Haag 20 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2566 , ECLI:NL:RBDHA:2025:2567. en ECLI:NL:RHDHA:2025:268.
35 HvJ EU 12 december 2019, C-380/18, ECLI:EU:C:2019 :1071, r.o. 49-51.
36 Idem, r.o. 48.
37 Rb Den Haag 20 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2566 , ECLI:NL:RBDHA:2025:2567. en ECLI:NL:RHDHA:2025:268.
38 EHRM 12 februari 2009, ECLI:CE:ECHR:2006:1130DEC000251204 (*Nolan & K. t. Rusland*), para. 61.

ontoelaatbaar was gelet op artikel 9 EVRM.[39] Daarnaast heeft het EHRM het opleggen van een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie vanwege het uiten van religieuze overtuigingen een inbreuk geacht op artikel 9 EVRM.[40]

(67) Een maatregel die neutraal is, vormt op grond van de rechtspraak van het EHRM in beginsel geen beperking van artikel 9 EVRM. Een neutrale maatregel houdt in dat deze niet specifiek tot (een of meerdere) godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen is gericht.[41] Voorbeelden hiervan zijn de verplichtingen tot het dragen van een motorhelm,[42] het verkopen van anticonceptiva[43] of het betalen van belastingen.[44] Zolang de uitzetting of weigering om iemand te toegang te ontzeggen aldus niet gericht is op specifieke (religieuze) uitingen van de persoon in kwestie, of om diegene ervan te beletten een bepaalde godsdienst of geloofsovertuiging uit te oefenen, zou dit gelet op de hiervoor benoemde uitspraken toelaatbaar kunnen zijn.

(68) Daarnaast kunnen uitingen van personen onder de bescherming van de vrijheid van meningsuiting vallen ex artikel 10 EVRM. Daarbij is van belang dat het recht van vrijheid van meningsuiting onder artikel 10 EVRM wordt beschermd ongeacht grenzen, zodat geen onderscheid kan worden gemaakt tussen de beschermde uitingsvrijheid van Nederlandse ingezetenen en Niet-Nederlandse ingezetenen. Een maatregel waarbij iemand de toegang tot een land wordt ontzegd vanwege diens (politieke) uitlatingen, kan dan ook in strijd komen met artikel 10 EVRM. Zo overwoog het EHRM in Cox t. Turkije het volgende;

> *"The Court considers that the ban on the applicant's re-entry is materially related to her right to freedom of expression because it disregards the fact that Article 10 rights are enshrined "regardless of frontiers" and that no distinction can be drawn between the protected freedom of expression of nationals and that of foreigners."*[45]

(69) Artikel 10 EVRM heeft daarmee een bredere territoriale reikwijdte dan artikel 9 EVRM. Dat betekent niet dat het onmogelijk is om niet-Nederlandse ingezetenen, ook als zij zich niet bevinden in Nederland, als spreker te weigeren gelet op de vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting kan (voor zover deze in het geding zou zijn) immers nog altijd worden beperkt, zolang dit bij wet is voorzien en een legitiem doel dient zoals toegelicht in paragraaf 2.2. van dit advies.

---

39 EHRM 8 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1108JUD003027303 (*Perry t. Letland*), para 10 en 53-56.

40 Zie bijvoorbeeld EHRM 12 februari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0212JUD000251204 (*Nolan & K. t. Rusland*), para. 61; EHRM 12 mei 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0512JUD002929010 (*Korostelev t. Rusland*).

41 Zie hieromtrent ook EHRM 15 december 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1215DEC001035883 (*C. t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 3 december 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1203DEC004001004 (*Skugar e.a. t. Rusland*).

42 EHRM 12 juli 1978, nr. 7992/77 (*X t. Verenigd Koninkrijk*).

43 EHRM 2 oktober 2001, nr. 49853/99 (*Bruno Pichon & Marie-Line Sajous t. Frankrijk*).

44 Zie EHRM 11 januari 1992, nr. 17522/90 (*Jean Bouessel du Bourg t. Frankrijk*); EHRM 18 februari 1993, nr. 20747/92 (*Alujer Fernandez & Caballero Garcia t. Spanje*).

45 EHRM 20 mei 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0520JUD000293303 (*Cox t. Turkije*), para 31.

(70) In de regel zal in lijn handelen met de SGC een evenredige inperking van de vrijheid van een persoon zijn.

(B) Nederlandse ingezetenen

(71) Wij zien enkele mogelijkheden om het verspreiden of aanmoedigen van anti-emancipatoir gedachtegoed te reguleren bij Nederlandse ingezetenen. Allereerst bespreken wij een aantal mogelijkheden om individuen strafrechtelijk te vervolgen. Vervolgens zullen wij ook ingaan op de wijze waarop de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM in het geding kan zijn bij deze strafrechtelijke delicten. Daarna bespreken wij aan de hand van EHRM-rechtspraak mogelijkheden om een politieke partij die anti-emancipatoir gedachtegoed verspreidt te ontbinden of te verbieden.

1. Opruiing

(72) Voor Nederlandse ingezetenen zou ten eerste een mogelijke vervolging via opruiing soelaas kunnen bieden. Opruiing is het aanzetten tot iets ongeoorloofds, te weten een naar Nederlands recht strafbaar gesteld feit (met inbegrip van strafrechtelijke overtredingen) en/of gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag.[46] Opruiing is strafbaar gesteld in artikel 131 Wetboek van Strafrecht ("**Sr**"). Op grond van deze bepaling is het in het openbaar, mondeling of bij geschrift op afbeelding, tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden opruien, strafbaar met een gevangenisstraf van maximaal 5 jaar, dan wel een geldboete in de vierde categorie. Vanwege het censuurverbod van artikel 7 Grondwet, kan alleen na de uiting worden ingegrepen en tot vervolging worden overgegaan.

(73) Uit rechtspraak over artikel 131 Sr volgt dat niet alle schokkende of gewelddadige teksten of afbeeldingen waarbij sprake is van een zekere verheerlijking van strafbare feiten of opzwepende teksten, opruiing opleveren.[47] In aanvulling op een grondrechten-toets (waarover meer later dit hoofdstuk, onder 5) is voor opruiing (voorwaardelijk) opzet vereist.[48] Daarnaast moet het gaan om het aanzetten tot een strafbaar feit, zodat steeds zal moeten worden bepaald tot welk strafbaar feit de anti-emancipatoire uitingen aanzetten. Het is niet vereist dat de opruier wist dat hij opriep tot een feit dat strafbaar is.[49] De opruiing dient bovendien in het openbaar plaats te vinden. Een openbare plaats kan ook een online platform zijn. Ter illustratie werd bij een bericht op Facebook met de tekst "*homo's. dood houwn. iemand die een machine geweer heeft zijn we dr zo af. Dood houwn dat volk*" onder een livestream, opruiing bewezen geacht door de rechter.[50] Zelfs berichten die geplaatst worden in een (grote) whatsapp-groep kunnen onder omstandigheden voldoende openbaar zijn om te spreken van opruiing.[51] Als de uitlatingen echter in besloten kring zijn gedaan, bijvoorbeeld bij huiskamerbijeenkomsten,

46 T&C en Lexplicatie bij artikel 131 Sr.

47 Zie bijvoorbeeld Hof Den haag 30 april 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1082; Hof Den Haag 7 juli 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1979.

48 HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1574, r.o. 2.4.2.

49 HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020, r.o. 3.2.2; de Hoge Raad volgt het oordeel van het Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9290.

50 Rb Amsterdam 2 november 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5287.

51 Hof Arnhem-Leeuwaarden 20 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:528.

tijdens e-mailcontacten, chatsessies of contacten via MSN-Messenger en tijdens (telefonische) gesprekken tussen enkele personen, dan is geen sprake van strafbare opruiing in de zin van artikel 131 Sr.[52]

(74) In rechtspraak wordt bovendien betekenis toegekend aan de inhoud en strekking van de gedane uitingen in hun onderlinge samenhang bezien. Daarnaast is de context waarin deze uitingen aan het publiek zijn geopenbaard van belang.[53] Ook indirecte aansporing tot een strafbaar feit kan kwalificeren als opruiing.[54] De tweets *"Vandaag in Palestina weer tientallen jonge mensen door kogels van de zionistische bezettingsmacht vermoord. Het wordt druk in het paradijs. (...) Moge Allah swt de zionisten vernietigen"* kwalificeerden volgens de Hoge Raad als opruiing, aangezien de tweets een groot publiek kunnen bereiken en een algemene wens wordt uitgesproken dat bepaalde strafbare feiten (op gewelddadige wijze doden) ten aanzien van een bepaalde groep (in dit geval zionisten) plaatsvinden.[55] De tekst "*May Allah swt guide or destroy the enemies of Islam*" kwalificeerde in dezelfde zaak niét als strafbare opruiing volgens het Hof Den Haag. Een van de redenen hiervoor was dat het voorwerp van de uiting, "de vijanden van de islam" niet nader is aangeduid. Daarnaast achtte het Hof van belang dat deze uiting niet alleen oproept tot vernietiging, maar ook een alternatief biedt waarbij Allah hen tot gids zal dienen. Hierdoor heeft de uiting een minder gewelddadige strekking, zodat niet rechtstreeks wordt opgeroepen tot een strafbaar feit en daarmee geen sprake is van strafbare opruiing.[56]

(75) Of de vervolging voor opruiing tot veroordelingen zal leiden bij het aanmoedigen of verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed is contextafhankelijk, en zal moeten blijken afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Wel kan het oproepen tot bijvoorbeeld vrouwenbesnijdenis of anderszins geweld tegen vrouwen mogelijk kunnen kwalificeren als opruiing afhankelijk van de context.

2. Groepsbelediging

(76) Een andere manier om de verspreiding of aanmoediging van anti-emancipatoir gedachtegoed strafrechtelijk te reguleren, zou via de strafbepaling van groepsbelediging kunnen zijn.

(77) Groepsbelediging is strafbaar op grond van artikel 137c Sr. Op grond van deze bepaling kan iemand die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen vanwege hun ras, godsdienst of levensovertuiging, seksuele gerichtheid of handicap, een gevangenisstraf van maximaal een jaar opgelegd krijgen of een geldboete van de derde categorie. Op vergelijkbare wijze is het op grond van deze bepaling strafbaar om bepaalde feiten uit de Wet internationale misdrijven of het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank te vergoelijken, ontkennen of verregaand te

---

52 Hof Den Haag 21 januari 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BC3441, *NJ* 2008/184.
53 HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020.
54 HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447.
55 Hof Den Haag 22 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2595, en bevestigd in hoger beroep HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1573, onder feit 1.
56 Hof Den Haag 22 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2595, en bevestigd in hoger beroep HR 5 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1573, onder feit 3.

bagatelliseren.[57] Als de belediging gebeurt door twee of meer personen, of door iemand die hier zijn beroep of gewoonte van maakt, dan levert dat een strafverzwarende omstandigheid op.[58] De maximale gevangenisstraf is dan maximaal 2 jaar en er kan dan maximaal een geldboete worden opgelegd in de vierde categorie. Mogelijk kan groepsbelediging dan ook niet alleen een manier zijn om individuen te vervolgen, maar ook lobbyorganisaties aan banden te leggen die anti-emancipatoir gedachtegoed verspreiden.

(78) De grondrechten die bij groepsbelediging in het geding kunnen zijn, zijn vrijheid van meningsuiting, dan wel de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst op het moment dat de beledigende uitingen samenhangen met een religie of levensovertuiging. Als het aankomt op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst zoals beschermd in artikel 9 EVRM, geldt dat steeds beoordeeld zal moeten worden of de uitlating van betekenis is voor het maatschappelijk debat. Uit rechtspraak van de Hoge Raad volgt dat een uitlating die op zichzelf, los van de context, een beledigend karakter heeft haar beledigende karakter kan verliezen als deze dient ter aanduiding van een in een geloofsopvatting verankerde opvatting. Een dominee die redenerend vanuit zijn christelijke gedachtegoed homofilie als "*vieze en vuile zonde"* heeft bestempeld, kan dan ook worden vrijgesproken van groepsbelediging.[59] Als groepsbelediging immers zou verbieden om uitspraken te doen die samenhangen met een erkende religieuze opvatting, dan zou dit een inbreuk vormen op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst uit artikel 9 EVRM. Zoals benoemd zijn beperkingen die specifiek gericht zijn op een religieuze of levensbeschouwelijke partij, vaak niet toelaatbaar op basis van de rechtspraak van het EHRM.

(79) Voor zover de vrijheid van meningsuiting in het geding is, geldt dat ook uitlatingen die beledigen, choquerend of verstorend zijn, onder het beschermingsbereik van artikel 10 EVRM vallen. Slechts in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij het oproepen tot haat of geweld, kan een beroep op artikel 10 EVRM terzijde worden geschoven onder verwijzing naar artikel 17 EVRM.[60] Op het kader van artikel 10 EVRM in relatie tot uitingsdelicten gaan wij nader in later dit hoofdstuk (onder 5).

(80) Van belang is dat de uitlating de strekking heeft om een groep bij het publiek in ongunstig daglicht te stellen en deze aan te randen in de eer en goede naam.[61] Om te beoordelen of een uitlating beledigend is, heeft de Hoge Raad drie stappen geformuleerd. Ten eerste moet worden nagegaan of een uitlating als beledigend voor een groep als bedoeld in artikel 137c Sr kan worden aangemerkt. Uitlatingen die kwetsen, choqueren of verontrusten zijn niet zonder meer beledigend. Over zaken van algemeen belang mag iedereen zijn mening uiten. Bij de beoordeling of een uitlating beledigend is, kan bovendien de historische context worden betrokken.[62] Ten tweede moet worden gekeken naar de context waarin de uitlating is gedaan. Een uitlating die op zichzelf beschouwd niet beledigend is, kan toch beledigend zijn vanwege

57 Zie artikel 137c lid 2 sub a en b Sr.
58 Zie artikel 137c lid 3 Sr.
59 HR 14 januari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE7632, *NJ 2003/261*, m.nt. P.A.M. Mevis.
60 EHRM 6 januari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0106JUD003493204 (*Paksas t. Litouwen*).
61 HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510.
62 HR 16 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:589.

de context of omstandigheden waarin de uitlating is gedaan.[63] Er zal steeds moeten worden bezien of de als beledigend aan te merken uitlating ook in de context is aan te merken als beledigend voor de betreffende groep(en) uit artikel 137c. Ten derde is het relevant of de uitlatingen al dan niet onnodig grievend zijn. Ook in de context van het publieke debat is de vrijheid van meningsuiting niet onbeperkt.[64] De uitspraak "*Wéér een blanke man op straat in elkaar getrapt door een groep negroïde primaten. Hoe veel weerloze blanken moeten nog slachtoffer worden? Talloze waarschijnlijk: de open grenzen-elite importeert dit volk met bosjes, met alle gevolgen van dien"* van een presentatrice op Twitter in de context van het migratiedebat werd bijvoorbeeld ontoelaatbaar geacht, aangezien niet viel in te zien dat de uitlating inhoudelijk heeft bijgedragen aan het maatschappelijk debat of een uiting van artistieke expressie was. De presentatrice werd dan ook veroordeeld voor groepsbelediging.[65]

(81) Individuele politici kunnen ook worden vervolgd voor groepsbelediging. Politici genieten echter een grote mate van vrijheid in het doen van uitlatingen, zeker als zij behoren tot de oppositie. Als het gaat om het aan de orde stellen van zaken van algemeen belang is er weinig ruimte om politici te vervolgen. Anderzijds is de vrijheid van meningsuiting van politici niet onbeperkt. Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat de politieke en maatschappelijke situatie van een land of het tijdstip waarop de uitlatingen worden gedaan gewicht in de schaal kunnen leggen om de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM legitiem te kunnen beperken.[66] De Hoge Raad overwoog dat een politicus in het publieke debat de verantwoordelijkheid draagt om te voorkomen dat hij uitlatingen verspreidt die strijdig zijn met de wet en met grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. In bepaalde situaties kunnen uitlatingen van politici die onnodig grievend zijn, en aanzetten tot haat, geweld, discriminatie of onverdraagzaamheid dan ook over de band van groepsbelediging strafbaar zijn.[67]

(82) In de context van politici volgt uit rechtspraak daarnaast dat het (zelfs fel) bekritiseren van ideeën in de context van een maatschappelijk debat toelaatbaar is, zelfs als de kritiek geuit wordt op een religie of aanhangers van een bepaalde religie. Zo was de uiting van Wilders dat *"al het kwade van de zoons van Allah tegen ons en henzelf begaan, uit dat boek [de koran] afkomstig is"*, geen groepsbelediging in de zin van artikel 137c Sr.[68] Artikel 137c Sr beschermt immers niet tegen kritiek op een religie of het gedrag van de aanhangers van een bepaalde religie. Dit kan anders zijn als de iemand met een uitlating een groep beledigt juist vanwege hun godsdienst, waarbij de godsdienst datgene is dat voor die groep kenmerkend is. In dat geval kan alsnog sprake zijn van groepsbelediging in de zin van artikel 137c Sr. De enkele omstandigheid dat de uitlatingen over een godsdienst ook de aanhanger daarvan krenken blijft

63 HR 5 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1702; HR 3 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1816.
64 HR 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1468.
65 Rb Den Haag 5 december 2024, ECLI:NL: RBDHA:2024:20123.
66 Zie EHRM 16 juli 2009, ECLI:NL: XX:2009:BJ9038 (*Féret t. België*), *NJ* 2009/412, m.nt. E.J. Dommering; HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583, *NJ* 2015/108; HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036; EHRM 20 april 2010, 18788/09 (*Le Pen/Frankrijk*).
67 HR 16 december 2014, *NJ* 2015/108; HR 10 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:539; Zie ook HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036 (*Wilders II*, over de uitspraak van Wilders waarin hij pleitte voor 'minder marrokkanen').
68 Rb Amsterdam 23 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ9001 (*Wilders I*).

echter onvoldoende om die uitlatingen te kunnen gelijkstellen met uitlatingen over die aanhangers, zodat geen sprake is van groepsbelediging.[69]

(83) Ook de uitlating "*Minder Marokkanen"* vormt volgens de Hoge Raad op zichzelf nog geen groepsbelediging. De feiten en context kunnen echter maken dat een dergelijke uitlating toch als groepsbelediging kwalificeert. In Wilders II oordeelde de Hoge Raad dan ook dat toch sprake was van groepsbelediging, aangezien Wilders Nederlanders met een Marokkaanse achtergrond categorisch beledigde zonder onderscheid te maken naar gedrag. In die context acht de Hoge Raad dan ook dat sprake was van groepsbelediging in de zin van artikel 137c Sr.[70]

(84) Ook hier geldt aldus dat het contextafhankelijk zal zijn of een individu of bijvoorbeeld een lobbygroep ook daadwerkelijk voor groepsbelediging veroordeeld kan worden bij het uiten van anti-emancipatoir gedachtegoed. Gelet op de ruime bescherming van artikel 9 en 10 EVRM zoals hiervoor geschetst, lijkt de lat voor groepsbelediging relatief hoog te liggen – en des te meer voor politici, gelet op hun bijzondere rol. In extreme gevallen, waarin personen zich in een bepaalde context onnodig grievend uitlaten over een bepaalde groep of oproepen tot haat of geweld, kan groepsbelediging niettemin soelaas bieden. Kritische of zelfs grievende uitlatingen over een religie of aanhangers van een religie zullen niet snel kwalificeren als groepsbelediging.

3. Haatzaaiing

(85) Een derde manier waarop strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen individuen die anti-emancipatoir gedachtegoed verspreiden of aanmoedigen, is over de band van haatzaaiing. Haatzaaiing is strafbaar gesteld in artikel 137d Sr. Op grond van deze bepaling is iemand die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen een persoon of goed van mensen, vanwege hun ras, godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun seksuele gerichtheid of hun handicap, strafbaar. De straf op haatzaaiing betreft een gevangenisstraf van maximaal 2 jaar of een geldboete van de vierde categorie. Net als bij groepsbelediging, is het een strafverzwarende omstandigheid als iemand zijn beroep of gewoonte ervan maakt om haat te zaaien. Dan is de maximale gevangenisstraf 4 jaar, of kan een geldboete van de vierde categorie worden opgelegd. Anders dan bij groepsbelediging, is vervolging ook mogelijk als de haatzaaiing is gericht op geslacht. Als de uitlatingen gericht zijn tegen vrouwen, zou dit daarom over de band van haatzaaiing strafbaar kunnen zijn.

(86) Haat wordt in de rechtspraak omschreven als "*een extreme emotie van diepe afkeer en vijandigheid*".[71] Discriminatie betreft elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

---

69 HR 10 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF0655.

70 HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036 (*Wilders II*).

71 Rb Amsterdam 23 juni 2011, ECLI:NL: RBAMS:2011: BQ9001, *NJ* 2012/370, m.nt. P.A.M. Mevis (*Wilders*).

op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan of aangetast. Dit volgt uit artikel 90quater Sr.

(87) Net als bij groepsbelediging en opruiing kunnen de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en de vrijheid van meningsuiting in het geding zijn bij haatzaaiing. Ook hier zal aldus moeten worden afgewogen wat de strekking van de uitlating is en in welke mate de uitlating bijdraagt aan het maatschappelijk debat.

(88) "Aanzetten tot haat" ziet op uitlatingen die "*een intrinsiek conflictueuze tweedeling schetsen waarvan geweld en discriminatie van een groep mensen een redelijkerwijs te verwachten gevolg kan zijn"*.[72] Een voorbeeld van haatzaaiing was bijvoorbeeld iemand die op social media onder meer de volgende uitlating had gedaan; "*Homoseksualiteit is een verwerpelijke, abnormale, perverse en ziekelijke afwijking, het is funest voor de mensheid, het is onnatuurlijk en het dreigt de mensheid met uitsterving als het zich verder verspreid."* Deze uitlating kwalificeerde volgens het Hof Den Haag als haatzaaiing, omdat deze uitlating niet anders kan worden begrepen dan dat een groep mensen – in dit geval mensen met een homoseksuele gerichtheid – wordt weggezet als inferieur en wordt bestempeld als groep voor wie fundamentele rechten en vrijheden niet gelden.[73] In dit geval lag in de uitlating bovendien een aanmoediging besloten om deze groep ook feitelijk in de benadering op voet van gelijkheid te beperken, gelet op de context en toonzetting van de uitlating.

(89) Hoewel ook haatzaaiing contextafhankelijk is, kan de strafbaarstelling hiervan in sommige situaties handvaten bieden om uitlatingen die anti-emancipatoir gedachtegoed versterken aan banden te leggen.

4. Overige bepalingen in het strafrecht

(90) Andere bepalingen in het strafrecht waarmee het aanmoedigen of verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed strafrechtelijk vervolgd zou kunnen worden zijn bijvoorbeeld de openbaarmaking van beledigende, discriminerende of haatzaaiende uitlatingen (artikel 137e Sr) en het steunen van discriminerende activiteiten (artikel 137f Sr).

(91) Bij het openbaar maken van beledigende, discriminerende of haatzaaiende uitlatingen, wordt aangesloten bij het soort uitlatingen als strafbaar gesteld onder groepsbelediging en haatzaaiing. Openbaar maken houdt in dat iemand zich tot het publiek wendt of iemand in het publiek, met de wil om de uitlatingen te openbaren. Openbaarmaking ten behoeve van zakelijke berichtgeving is niet strafbaar op grond van artikel 137e Sr. Het openbaar maken van beledigende, discriminerende of haatzaaiende uitlatingen kan leiden tot een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar, of een gelboete van de vierde categorie.

(92) Het deelnemen aan discriminerende activiteiten is eveneens strafbaar. Het gaat hier niet zozeer om de discriminatie zelf, maar om het *opzettelijk* deelnemen aan of bevorderen van op

---

72 Hof Den Haag 2 mei 2017, ECLI:NL: GHDHA:2017:1224.

73 Dat kan anders zijn als de uitspraken door een Dominee worden gedaan. In dat geval kan de uitlating onder de bescherming vallen van de vrijheid van religie.

discriminatie gerichte activiteiten. Deelnemen ziet in deze context op verrichtingen die deel uitmaken van gezamenlijk handelen. Het verlenen van financiële steun of materiële steun kan ook kwalificeren als deelnemen. De maximale gevangenisstraf voor het deelnemen aan discriminerende activiteiten is op grond van artikel 137f drie maanden. Daarnaast kan een geldboete worden opgelegd van de tweede categorie.

5. Uitingsdelicten en artikel 10 EVRM

(93) Bij de beoordeling of sprake is van strafbare uitingsdelicten zoals hiervoor beschreven, kan de vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM in het geding zijn. In hoofdstuk 2 van dit advies kwam de beperkingssystematiek van het EVRM aan bod, waaruit bleek dat EVRM-grondrechten beperkt kunnen worden als aan drie eisen wordt voldaan. Ten eerste moet de beperking bij wet zijn voorzien. Ten tweede moet de beperking strekken tot het verwezenlijken van een van de doeleinden zoals benoemd in artikel 10 lid 2 EVRM. Ten slotte dient de beperking noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving, waarbij wordt beoordeeld of de beperking proportioneel is gelet op het doel en de daarvoor aangevoerde redenen. Historisch gezien laat artikel 10 EVRM een grote beoordelingsruimte aan lidstaten om groepen die traditioneel of historisch onderdrukt zijn te beschermen.

(94) Als de uitingsdelicten zoals hiervoor benoemd het recht op vrijheid van meningsuiting beperken doordat tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan, dan zal dit de toets aan artikel 10 EVRM moeten doorstaan. Aangezien de hiervoor benoemde uitingsdelicten formeel wettelijk strafbaar zijn gesteld in het wetboek van Strafrecht (Sr), is aan het eerste vereiste voldaan.

(95) Wat betreft de te beschermen doeleinden uit artikel 10 lid 2 EVRM, is denkbaar dat het recht op vrijheid van meningsuiting in de context van de betreffende uitingsdelicten wordt beperkt met als doel bijvoorbeeld a) de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, dan wel b) het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Als een persoon bijvoorbeeld anti-emancipatoir gedachtegoed uit, kan dit allereerst de eer en goed naam of rechten van anderen raken als dit gedachtegoed een bepaalde minderheid aanvalt. Op het moment dat iemand bepaalde uitspraken doet over (een groep) mensen met een bepaalde seksuele geaardheid, dan kan dit inbreuk maken op hun recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 EVRM, dan wel een inbreuk vormen op het recht op gelijke behandeling als bedoeld in artikel 1 Grondwet. Daarnaast kunnen anti-emancipatoire uitingen leiden tot wanordelijkheden, zodat het voorkomen hiervan een gerechtvaardigd doel kan zijn om de vrijheid van meningsuiting te beperken middels vervolging voor opruiing.

(96) Als het ten slotte op de proportionaliteitstoets aankomt, geldt dat lidstaten een zekere vrijheid hebben bij de waardering wanneer sprake is van de vereiste "*pressing social need*" om het EVRM-grondrecht (in dit geval de vrijheid van meningsuiting) te beperken.[74] Vooropgesteld wordt dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met het verbieden van meningsuitingen.

---

74 Zie ter illustratie EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, *NJ* 1978/236 (*Handyside*) en EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD001895491 (*Zana t. Turkije*).

Ook meningsuitingen die kwetsen, choqueren, of verontrusten kunnen onder de bescherming van artikel 10 EVRM vallen,[75] te meer als de uitlatingen afkomstig zijn van een tot de oppositie behorende politicus.[76]

(97) Uit rechtspraak van het Hof Den Haag volgt dat de volgende punten in de context van opruiing meegewogen kunnen worden:[77]

a) De uitlatingen als geheel;

b) De kennelijke bedoeling van de uitlating;

c) De context waarin de uitlating heeft plaatsgevonden;

d) Onder wiens verantwoordelijkheid de uitlating werd gedaan;

e) De plaats of gelegenheid waar de uitlating werd gedaan;

(98) In de context van strafrechtelijke uitingsdelicten heeft de Hoge Raad in Wilders II in algemene zin geoordeeld dat de vraag of een strafrechtelijke veroordeling inbreuk maakt op het recht op vrijheid van meningsuiting, beoordeeld worden aan de hand van de "*immediate or wider context"* waarin de uitlating is gedaan. Daarbij moet ook worden beoordeeld of de uitlating een bijdrage kan leveren aan het publiek debat of een uiting is van artistieke expressie, en in dat verband niet onnodig grievend is.[78] Dit zal neerkomen op een belangenafweging, die afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het concrete geval anders zal uitvallen.

(99) Als het gaat om een politicus die in het kader van het publiek debat een bepaalde uitlating doet, wegen daarbij twee belangen mee. Enerzijds weegt daarbij het belang dat de betreffende politicus daadwerkelijk in staat moet zijn om zaken van algemeen belang aan de orde te stellen, ook als deze uitlatingen kwetsen, choqueren of verontrusten. Anderzijds speelt daarbij de verantwoordelijkheid die de politicus in het publiek debat draagt om te voorkomen dat hij uitlatingen verspreidt die strijdig zijn met de wet en de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.[79]

(100) In veel gevallen zal strafrechtelijke vervolging op basis van de hiervoor genoemde uitingsdelicten in lijn zijn met artikel 10 EVRM. In zoverre denken wij dat deze bepalingen soelaas kunnen bieden voor het verspreiden of aanmoedigen van anti-emancipatoir gedachtegoed. Het invoeren van een nieuwe strafbepaling die de vrijheid van meningsuiting nog verdergaand beperkt zal vermoedelijk niet in lijn zijn met artikel 10 EVRM. Met name de proportionaliteitstoets en de daarmee verwoven belangenafweging zullen een grote rol spelen, waardoor het lastig is om bij elke uitlating waarmee anti-emancipatoir gedachtegoed wordt

---

75 Idem.
76 Zie EHRM 23 april 1992, 11798/85 (*Castells t. Spanje*).
77 Zie Hof Den Haag 7 juli 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1979, r.o. 6.3.3; en verwijzing hiernaar door A-G Hofstee, (Concl.) HR 20 december 2022, ECLI:NL: PHR:2022:1189.
78 HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036 (*Wilders II*).
79 HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583.

verspreid te dreigen met een straf. De context waarin de uitlatingen worden gedaan, of het belang van de vrijheid van meningsuiting afgewogen tegen andere belangen kan maken dat het nemen van (strafrechtelijke) maatregelen desondanks in strijd zijn met artikel 10 EVRM. Hiervoor bieden de bestaande behandelde strafbepalingen voldoende ruimte. Het helemaal sluitend maken van de bestaande strafrechtelijke mogelijkheden door nieuwe wetgeving aan te nemen zal lastig zijn, mede gelet op het censuurverbod van artikel 7 Grondwet waardoor alleen maatregelen na de uiting aan de orde kunnen zijn.

6. EHRM-rechtspraak: Refah en overige uitspraken

(101) Als het aanmoedigen of verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed vorm krijgt in een politieke partij, die dergelijk gedachtegoed verspreid, dan kan de rechtspraak van het EHRM mogelijk soelaas bieden.

(102) Het EHRM bepaalde in de Refah-zaak dat lidstaten onder omstandigheden een politieke partij kunnen verbieden, als deze doelstellingen hanteert die niet te verenigen zijn met het concept van een democratische samenleving.[80] De Turkse politieke partij Refah was een religieuze politieke partij, die afschaffing van het secularisme en invoering van de sharia voorstond en het gebruik van geweld toelaatbaar achtte om de doelen te bereiken. Secularisme was één van de basisprincipes van de Turkse democratie, zoals neergelegd in artikel 2 van de Turkse Grondwet. Toen Refah in de Turkse parlementsverkiezingen van 1995 de grootse politieke partij in het Turkse parlement werd, verzocht de *Principal State Counsel* het Turkse Constitutionele Hof om Refah te ontbinden, omdat de partij een centrum van met de principes van het secularisme strijdige activiteiten zou zijn.

(103) Refah deed in verweer een beroep op artikel 11 EVRM, het recht op vrijheid van vergadering en vereniging. Het ontbinden van een politieke partij, zoals was gebeurd bij Refah, vormt een beperking van artikel 11 EVRM. Of een dergelijke beperking gerechtvaardigd is, wordt conform de beperkingssystematiek van het EVRM getoetst aan de beperkingsgronden van artikel 11 lid 2 EVRM. De wettelijke grond voor de beperking werd uiteindelijk gevonden in de Turkse Grondwet. Het EHRM overwoog dat een verandering in de juridische en constitutionele structuren of in regelgeving van een staat toelaatbaar is, als aan twee voorwaarden wordt voldaan:[81]

i) het doel bereikt wordt op een legale en democratische manier,

ii) de beoogde veranderingen verenigbaar zijn met democratische principes.

(104) Daarnaast is het niet mogelijk om met een beroep op het EVRM een democratische samenleving ten gronde te richten. Lidstaten hebben echter beperkte beoordelingsvrijheid. Als een op religieus gedachtegoed gebaseerde politieke partij zou voldoen aan de hiervoor genoemde voorwaarden, kan deze daarom niet zomaar worden beschouwd als schadelijk voor

---

80 EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, *AB 2003/152*, m.nt. M.J. Kanne (*Refah Partisi*).

81 Idem, para. 98.

democratische principes. Refah voldeed echter niet aan de twee voorwaarden, nu zij veranderingen nastreefde in het rechtsstelsel die niet overeenkwamen met de grondbeginselen van een democratische samenleving omdat personen door invoering van religieus recht niet meer als gelijken zouden worden behandeld. Aangezien hier niet aan werd voldaan, was de beperking van de vrijheid van vereniging en vergadering toelaatbaar en kon Refah ontbonden worden.

3.2.4 Aanvullende mogelijkheden en onmogelijkheden

(105) Zoals hiervoor toegelicht zien wij geen mogelijkheden om een uitingsdelict toe te voegen aan de bestaande strafbepaling. De rechtspraak van het EHRM toont aan dat een partijverbod onder omstandigheden mogelijk kan zijn, met name in extreme gevallen. Mocht een politieke partij anti-emancipatoir gedachtegoed verspreiden of aanmoedigen, en van plan zijn om dat op een wijze in de wet in te voeren die fundamenteel onderscheid gaat maken tussen rechten van burgers, dan zou deze EHRM-rechtspraak richting kunnen geven voor de wijze waarop een partijverbod mogelijk zou kunnen zijn.

3.3 Voorbeeld 2: Kinderen ontmoedigen met andersdenkenden, gelovigen, ras, nationaliteit etc. om te gaan

3.3.1 Het problematisch gedrag geschetst

(106) Een ander voorbeeld van problematisch gedrag waarbij men onverdraagzaamheid jegens anderen vertoont, is de situatie waarin kinderen worden ontmoedigd om met andersdenkenden, gelovigen, ras, of nationaliteit om te gaan. Wij bespreken twee concrete situaties waarbij van dergelijk gedrag sprake kan zijn. Ten eerste kan de situatie van het ontmoedigen van omgang met andersdenkenden zich voordoen als ouders bepaalde regels opleggen aan kinderen op basis van een overtuiging, ideologie of gebaseerd op radicale religieuze opvattingen. De vraag die dan speelt is in hoeverre de overheid dergelijk gedrag van ouders in de privésfeer zou kunnen reguleren, gelet op het recht op eerbiediging van het privéleven.

(107) Daarnaast kan de situatie waarin kinderen worden ontmoedigd om met andersdenkenden, gelovigen, ras, of nationaliteit om te gaan zich voordoen buiten het directe zicht van ouders, bijvoorbeeld in het onderwijs. Gedacht kan worden aan bepaalde vormen van bijzonder onderwijs, waarin aan kinderen bepaalde normen en waarden wordt bijgebracht die ontmoedigen tot het omgaan met bepaalde categorieën andersdenkenden. In dergelijke situaties zal met name de vrijheid van onderwijs een belangrijke rol spelen, zoals verankerd in de Grondwet.

3.3.2 Het spanningsveld en maatschappelijke impact

(108) Het opleggen van maatregelen aan ouders of onderwijsinstellingen die kinderen ontmoedigen om met andersdenkenden, gelovigen, ras of nationaliteit om te gaan, kan een beperking vormen van een aantal grondrechten. Wij bespreken deze hierna op hoofdlijnen.

(109) Allereerst kan gedacht worden aan recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, zoals beschermd in artikel 8 EVRM. In de context van het kinderen, is daarbinnen de rechtspraak gericht op de bescherming van het familie- en gezinsleven in het bijzonder relevant. Het gaat dan om minderjarige kinderen, aangezien er in beginsel geen familie- en gezinsleven meer bestaat tussen ouders en meerderjarige kinderen.[82] Op grond van artikel 8 EVRM en het daarin besloten familie- en gezinsleven hebben zowel ouders als kinderen bepaalde rechten. Op het moment dat de kinderbescherming zou ingrijpen, of er een bepaalde omgangsprocedure zou lopen, hebben ouders bijvoorbeeld het recht op inzage in documenten die relevant zijn voor de besluitvorming.[83] Aan de andere kant moet het belang van het kind in alle beslissingen die kinderen betreffen worden meegewogen bij de besluitvorming. Als het aankomt op een belangenafweging tussen de belangen van de ouders en het belang van het kind, krijgen de belangen van het kind voorrang.[84] Daarnaast moet er een passend gewicht worden toegekend aan de mening van het kind.[85] In aanvulling daarop geldt op grond van artikel 8 EVRM dat de Staat op het gebied van kinderbescherming een positieve verplichting heeft om kinderen tegen mishandeling en verwaarlozing te beschermen. Een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing vormt een beperking van het familie- en gezinsleven van de ouder. Een dergelijke beperking kan toelaatbaar zijn, als aan de voorwaarden in artikel 8 lid 2 wordt voldaan. Zo moet er sprake zijn van een dringende maatschappelijke behoefte en moet de maatregel proportioneel zijn in het licht van het nagestreefde doel. Bij de weging van de omstandigheden, is het belang van het kind cruciaal.[86] Kinderen worden overigens ook beschermd door het Verdrag inzake de rechten van het kind ("**Kinderrechtenverdrag**"), waarover later meer.

(110) Het recht op eerbiediging van het privéleven wordt daarnaast beschermd door artikel 7 Handvest en artikel 10 Grondwet. Sommige aspecten van het privéleven zijn overigens ondervangen in afzonderlijke bepalingen van het Handvest.[87] Voor beperkingen van het in artikel 10 Grondwet neergelegde recht op eerbiediging van het privéleven, geldt dat voor elke beperking een specifiek formeel wettelijke grondslag is vereist. De beperkingsbevoegdheid kan wel gedelegeerd worden.

(111) Voor zover het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan plaatsvindt op scholen en door middel van onderwijs, kan dat raken aan de vrijheid van onderwijs. De vrijheid van onderwijs is verankerd in artikel 23 (lid 2) Grondwet. De vrijheid van onderwijs omvat de vrijheid om zelf onderwijs te geven en de vrijheid om een school op te richten en in stand te houden. Bij het stichten van scholen geldt bovendien de vrijheid van richting. Hierdoor zijn

---

82 Dit is slechts anders in bijzondere omstandigheden. Zie EHRM 13 december 2007, ECLI:NL:XX:2007:BC3348 (*Emonet t. Zwitserland*).

83 Zie EHRM 24 februari 1995, ECLI:NL:XX:1995:AD2307 (*McMichael t. V.K.*), *NJ* 1995/594 , m.nt. Boer.

84 EHRM 6 juli 2010, ECLI:NL:XX:2010:BN6277 (*Neulinger en Shuruk t. Zwitserland*), *NJ* 2010/644, m.nt. Wortmann, para. 135-136. Zie ook EHRM 28 juni 2011, ECLI:NL:XX:2011:BT2900 (*Nunez t. Noorwegen*), *JV* 2011/402, m.nt. Van Walsum.

85 EHRM 22 juni 2004, ECLI:NL:XX:2004:AR3874 (*Pini e.a. t. Roemenië), NJ* 2005/507, m.nt. De Boer.

86 EHRM 26 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1026JUD002384804, nr. 23848/04 (*Wallova en Walla t. Tsjechië*), para. 70.

87 Zie bijvoorbeeld artikel 3, 8 en 9 Handvest.

scholen vrij om leermiddelen te kiezen en docenten aan te stellen, eventueel gekoppeld aan bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen. Buiten het stellen van algemene, wettelijke deugdelijkheidseisen, waarborgt de vrijheid van onderwijs dat de overheid zich niet in concreto en wezenlijk met de onderwijskundige en pedagogische inrichtingsvrijheid van scholen bemoeit.[88] De vrijheid van onderwijs is echter niet onbeperkt. Op grond van artikel 23 lid 2 Grondwet gelden drie randvoorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs. Zo geldt 1) een verplichting voor het bevoegd gezag om schooltoezicht toe te staan en om docenten te benoemen die voldoen aan voorgeschreven 2) bekwaamheidseisen en 3) zedelijkheidseisen.[89] Deze algemene eisen gelden voor alle scholen binnen het onderwijssysteem, ongeacht of zij wel of niet bekostigd zijn uit de staatskas.[90] Overigens wordt de vrijheid van onderwijs ook beschermd door artikel 2 van het eerste protocol bij het EVRM, en artikel 13 IVESCR.

3.3.3 **Beschikbare (rechts)middelen**

(112) Wij zien enkele beschikbare rechtsmiddelen in de privésfeer en in de sfeer van het onderwijs om het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan te beperken.

(113) Ten eerste valt te denken aan het toezicht dat wordt gehouden op scholen. Dit is geregeld in diverse sectorwetten, zoals de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet educatie en beroepsonderwijs. In de Wet op het onderwijstoezicht is in algemene zin neergelegd hoe het toezicht wordt gehouden. In de sectorwetten zijn vervolgens eisen neergelegd waaraan onderwijsbesturen, scholen en opleidingen moeten voldoen. De Inspectie van het Onderwijs ("**Onderwijsinspectie**") is het bevoegde gezag om toezicht te houden. Daartoe stelt zij onderzoekskaders op, waarin haar werkwijze en het waarderingskader van het onderwijs is neergelegd.

(114) Een onderdeel van het waarderingskader waarmee primair onderwijs wordt gewaardeerd is het kwaliteitsgebied "veiligheid en schoolklimaat".[91] Op basis van dit kwaliteitsgebied dienen scholen een schoolklimaat te hebben dat bijdraagt aan het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties. De basiskwaliteit die een school moet hebben, is dat leerlingen ervaring opdoen met de omgang van basiswaarden van de democratische rechtsstaat.[92] Het bestuur dient hierop toe te zien. Daarnaast dienen scholen uitingen van leerlingen te corrigeren die met de basiswaarden in strijd zijn.[93] Hier lijkt dus een belangrijke verantwoordelijkheid bij scholen te liggen, om gelet op het waarderingskader te waarborgen dat kinderen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat eerbiedigen. Mogelijk biedt dat al

88 Hirsch-Ballen e.a., *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 260-268.
89 Idem, p. 272 e.v.
90 Idem, p. 281.
91 Zie hoofdstuk 5 (p. 35-50) uit het Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs, te raadplegen op de volgende link: https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/publicaties/2021/07/01/onderzoekskader-2021-primair-onderwijs.
92 Onderzoekskader 2021, hoofdstuk 5, p. 44-45.
93 Idem, p. 45.

aanknopingspunten voor scholen om leerlingen aan te spreken bij het niet omgaan met andersdenkenden, gelet op de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

(115) Interessant in het kader van het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan, is dat de Onderwijsinspectie toezicht houdt op de sociale veiligheid van leerlingen en leerkrachten. Scholen zijn verplicht om een veiligheidsbeleid in te richten, waarmee onder andere pestgedrag wordt tegengegaan. Dit veiligheidsbeleid maakt onderdeel uit van de zorgplichten die gelden in het onderwijs, om de veiligheid op scholen te waarborgen.[94] Het veiligheidsbeleid kan ook regels bevatten over taalgebruik. Op het moment dat de Onderwijsinspectie vaststelt dat het veiligheidsbeleid van een school tekortschiet, dienen scholen maatregelen te treffen. De school krijgt dan de tijd om zijn tekortkomingen te herstellen binnen een bepaalde termijn. Als dat niet gebeurt, kan de Onderwijsinspectie een aantal financiële sancties opleggen op grond van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2022.[95]

(116) De Onderwijsinspectie kan erop toezien dat het veiligheidsbeleid ook waarborgen bevat om te voorkomen dat kinderen in het onderwijs worden ontmoedigd om met andersdenkenden om te gaan. Voor zover dit nog niet mogelijk is op grond van de bestaande toezicht kaders, kan het veiligheidsbeleid een mogelijkheid tot nadere regulering bieden. Op deze manier kan deze vorm van problematisch gedrag zoveel mogelijk beperkt worden voor zover dit plaatsvindt in het onderwijs.

(117) In de privésfeer geldt allereerst dit type problematisch gedrag veelal achter gesloten deuren zal plaatsvinden. Bovendien hebben ouders een grote mate van opvoedingsvrijheid, zodat het lastig is om regulerend op te treden. In extreme gevallen kan mogelijk gedacht worden aan de diverse bevoegdheden van de Kinderbescherming. Zo kan in extreme gevallen een Ondertoezichtstelling ("**OTS**") worden opgelegd, waardoor ouders verplicht hulp krijgen bij het verbeteren van de opvoedsituatie van hun kind. Een gezinsvoogd (of jeugdbeschermer) zal in samenspraak met de ouder(s) een hulpverleningsplan opstellen. In de periode van de OTS houdt de OTS het ouderlijk gezag over het kind. De OTS duurt maximaal 1 jaar, maar kan daarna steeds met een 1 jaar worden verlengd. Voordat een OTS kan worden opgelegd, moet volgens artikel 1:255 BW aan drie cumulatieve eisen worden voldaan: i) een kind moet ernstig in zijn ontwikkeling worden bedreigd, ii) de ouder(s) moet(en) de zorg die het kind nodig heeft niet of niet voldoende accepteren, en iii) de verwachting is dat de ouder(s) binnen een voor het kind en zijn ontwikkeling aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging/opvoeding zelf weer aankunnen.[96]

(118) Een verderstrekkende maatregel is de uithuisplaatsing ("**UHP**"), waarbij een kind tijdelijk ergens anders gaat wonen. De uithuisplaatsing komt in beeld als de thuissituatie te onveilig is

---

94 Zie bijvoorbeeld artikel 4c Wet op het primair onderwijs, artikel 5a Wet op de expertisecentra en artikel 3b Wet op het voortgezet onderwijs.

95 De Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2022 is te raadplegen op: https://wetten.overheid.nl/BWBR0047690/2023-01-01. Zie ook https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/financiele-maatregelen-bij-tekortkomingen.

96 Zie artikel 1:255 lid 1 onder sub a en b BW. Zie ook Rb Noord-Nederland 6 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3420.

voor het kind en geldt voor maximaal 1 jaar. In extreme gevallen wordt het kind bij een UHP geplaatst in een gesloten jeugdhulpinstelling, waarbij kinderen niet zonder toestemming naar buiten kunnen. In spoedgevallen kan de Raad voor de Kinderbescherming verder een voorlopige ondertoezichtstelling met mogelijke uithuisplaatsing ("**VOTS**") verzoeken aan de kinderrechter. Van een spoedgeval kan sprake zijn op het moment dat er geen tijd is om een onderzoek door de Raad voor de kinderbescherming af te wachten. Ten slotte kan ook een gezag beëindigende maatregel worden opgelegd. Een ouder verliest dan het gezag over zijn of haar kind en het kind komt niet meer thuis wonen.[97] Dit zijn echter ingrijpende maatregelen, die mogelijk te ingrijpend zijn voor het problematische gedrag waarbij kinderen worden ontmoedigd om met andersdenkenden om te gaan. Er moet namelijk sprake zijn van een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind. Zo zijn bijvoorbeeld jeugdbeschermingsmaatregelen opgelegd in de situatie van huiselijk geweld tussen ouders, de situatie waarin een ouder in een tbs-instelling verbleef en psychiatrische problematiek vertoonde en de situatie waarbij twee kinderen op jonge leeftijd hun moeder verloren en geen contact hadden met hun vader.[98] De situatie waarbij een kind antisociaal verdrag vertoont op school is ook redengevend geweest om een jeugdbeschermingsmaatregel op te leggen, waarbij dat bijvoorbeeld gepaard ging met agressie en een verdenking voor strafbare feiten.[99] Het is de vraag of kinderen die vanuit huis worden ontmoedigd om met andersdenkenden om te gaan kwalificeren als ernstig bedreigd in hun ontwikkeling. Het zal van de specifieke omstandigheden afhangen of een jeugdbeschermingsmaatregel passend is en gerechtvaardigd kan worden.

(119) Vooropgesteld ligt het gelet op de ruime opvoedingsvrijheid niet voor de hand om de hiervoor benoemde maatregelen in te zetten. Daarnaast ligt de lat voor de inzet hiervan hoog. Om de hiervoor benoemde kinderbeschermingsmaatregelen op te kunnen leggen, moet er eerst sprake zijn van een geschil dat bij de kinderrechter komt. Alleen de kinderrechter kan deze maatregelen opleggen. Daarnaast is het goed denkbaar dat deze vorm van problematisch gedrag veelal plaatsvindt buiten het zicht van de Kinderbescherming, zodat er geen geschil wordt gesignaleerd dat überhaupt bij de kinderrechter terecht kan komen voor de eventuele inzet van kinderbeschermingsmaatregelen. Dat maakt de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen lastig bij deze categorie van problematisch gedrag.

3.3.4 Aanvullende mogelijkheden en onmogelijkheden

(120) Verder valt te denken aan het in artikel 1:247 BW genoemde ouderlijk gezag en de verantwoordelijkheden die ouders op grond van deze bepaling hebben jegens hun kinderen. Op grond van dit artikel dienen ouders niet alleen zorg te dragen voor de fysieke gezondheid van hun kind, maar ook voor hun emotionele en psychologische welzijn. In lid 3 van deze bepaling is bovendien artikel 19 van het Kinderrechtenverdrag terug te zien. Op grond van artikel 19

97 Zie voor een uitgebreid overzicht de website van de Raad voor de Kinderbescherming: https://www.kinderbescherming.nl/voor-kind-en-ouder/beschermingsonderzoek/welke-maatregelen-van-kinderbescherming-zijn-er.

98 Achtereenvolgens Rb Noord-Nederland 6 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3420; Rb Oost-Brabant 14 december 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:6587; Rb Zeeland-West Brabant 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:7474.

99 Rb Rotterdam 15 juli 220, ECLI:NL:RBROT:2020:13205.

Kinderrechtenverdrag geldt een verbod op aantasting van de geestelijke of lichamelijke integriteit van het kind door het toebrengen van geestelijk of lichamelijk geweld of door enige andere vernederende behandeling. Deze bepaling geeft uitdrukking aan het recht van de ouders om hun kinderen naar eigen inzicht te verzorgen en op te voeden enerzijds, en de plicht van de overheid om kinderen te beschermen tegen aantasting van hun geestelijke en lichamelijke integriteit anderzijds.[100]

(121) De ondergrens van voldoende ouderschap of opvoeding moet volgens de Staatscommissie Herijking Ouderschap beoordeeld worden aan de hand van zeven punten van goed ouderschap, te weten:

- een onvoorwaardelijk persoonlijk commitment;
- continuïteit in de opvoedingsrelatie;
- verzorging en zorg voor lichamelijk welzijn;
- opvoeding tot zelfstandigheid en sociale en maatschappelijke participatie;
- het organiseren en monitoren van de opvoeding in het gezin, op school en in het publieke domein;
- zorg dragen voor de vorming van de afstammingsidentiteit van het kind; en
- het zorg dragen voor contact- en omgangsmogelijkheden met voor het kind belangrijke personen.[101]

(122) Het punt van opvoeding tot zelfstandigheid en sociale en maatschappelijke participatie kan mogelijk een aanknopingspunt zijn om het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan aan te pakken. Ook hier geldt echter dat artikel 1:247 BW met name speelt tussen ouders. Op het moment dat beide ouders hun kind(eren) ontmoedigen om met andersdenkenden om te gaan, zullen zij zich in alle waarschijnlijkheid niet beroepen op artikel 1:247 BW. In zoverre is het dan ook de vraag of en in welke mate deze bepaling soelaas zal bieden in de praktijk. Daarnaast hebben ouders zoals gezegd een grote mate van opvoedingsvrijheid op grond van artikel 8 EVRM.

3.4 **Tussenconclusie**

(123) Bij het aanmoedigen of verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed botsen de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM), vrijheid van godsdienst (artikel 9 EVRM) en vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 11 EVRM) met het recht op gelijke behandeling en de bescherming van kwetsbare groepen. Voor niet-Nederlandse ingezetenen biedt de SGC mogelijkheden tot toegangsweigering bij bedreiging van de openbare orde, zij het binnen strikte grenzen. Voor Nederlandse ingezetenen zijn bestaande strafrechtelijke instrumenten zoals opruiing (artikel 131 Sr), groepsbelediging (artikel 137c Sr) en haatzaaiing (artikel 137d Sr) toereikend, waarbij de rechtspraak een zorgvuldige belangenafweging maakt tussen uitingsvrijheid en bescherming tegen discriminatie en geweld. Wij zien weinig aanvullende

100 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 316, nr. 3, p. 1.
101 Zie Bijlage 792289 bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33 836, nr. 18, aanbeveling 1, § 1.4 en 11.1.3.

mogelijkheden, afgezien van een eventueel partijverbod onder bepaalde voorwaarden en in lijn met EHRM-rechtspraak.

(124) Het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan toont de grenzen van juridische regulering in de privésfeer. Het spanningsveld tussen ouderlijke opvoedingsvrijheid (artikel 8 EVRM), onderwijsvrijheid (artikel 23 Grondwet) en de positieve verplichtingen van de Staat om kinderen te beschermen is complex. Instrumenten zoals kinderbeschermingsmaatregelen, onderwijstoezicht en het juridische kader rondom ouderlijk gezag bieden mogelijkheden om bij ernstige bedreigingen van de ontwikkeling van het kind in te grijpen via het toezicht van de kinderbescherming en de Onderwijsinspectie. De lat voor het opleggen van jeugdbeschermingsmaatregelen ligt echter hoog. De hoge drempel voor ingrijpen in het familie- en gezinsleven en de grote vrijheid die scholen genieten binnen de onderwijsvrijheid maken dat dit problematisch gedrag – voor zover de hoge lat niet wordt gehaald – naar alle waarschijnlijkheid buiten het bereik van juridische instrumenten zal vallen. Voor deze categorie lijkt versterking van de eerste twee sporen van de driesporenaanpak – dialoog en aanspreken – meer perspectief te bieden dan verdere juridische normering.

4. AFWIJZEN (GROND)RECHTELIJKE RECHTEN EN VRIJHEDEN

4.1 Inleiding

(125) Een tweede categorie van problematisch gedrag, is het soort gedrag waarbij men (grond)rechtelijke rechten en vrijheden afwijst. Een voorbeeld dat wij in dat kader bespreken is de situatie van het aanmoedigen om reguliere zorg te vermijden. Om dit voorbeeld nader te onderzoeken, bespreken wij weer eerst aan de hand van bepaalde praktijkvoorbeelden wanneer sprake is van dit type problematisch gedrag. Vervolgens bespreken wij het spanningsveld dat bij deze praktijkvoorbeelden speelt, waarbij verschillende grondrechten in het geding kunnen zijn. Daarna gaan wij in op de beschikbare (rechts)middelen, om te eindigen met aanvullende kansen die wij zien om het problematisch gedrag te reguleren, dan wel onmogelijkheden om dit te doen.

4.2 Voorbeeld: Mensen aanmoedigen om reguliere zorg te mijden

4.2.1 Het problematisch gedrag geschetst

(126) Het aanmoedigen tot het vermijden van de reguliere zorg kan in de praktijk verschillende vormen aan nemen. Wij onderscheiden drie situaties waarin hiervan sprake kan zijn.

(127) Allereerst kan dit gedrag opspelen in de *privésfeer*, doordat een ouder zijn kind bijvoorbeeld niet laat vaccineren al dan niet in weerzin van de andere ouder. Gedacht kan worden aan de situatie dat twee ouders een ander standpunt innemen over bepaalde vaccinaties van hun kind, zoals de vaccinaties in het Rijksvaccinatieprogramma. Deze vaccinaties moeten soms op jonge leeftijd gezet worden bij kinderen. De vraag die dan kan opkomen is of het belang van kind om goede zorg te krijgen nog gediend wordt op het moment dat de ouders ertoe beslissen het kind niet te laten vaccineren.

(128) Daarnaast kan het gedrag opspelen in de *publieke* sfeer. Daarbij kan gedacht worden aan personen die bepaalde opvattingen verspreiden over de zorg of over vaccinaties en op die manier hun publiek aansporen om zich van het reguliere zorgsysteem te onttrekken. Dergelijke opvattingen kunnen een breder publiek bereiken als gebruik wordt gemaakt van sociale media. De vraag die hier kan opspelen is of de vrijheid van meningsuiting zover rijkt dat personen via allerlei kanalen kunnen aanmoedigen tot het vermijden van de reguliere zorg. Hierover later meer.

(129) Tenslotte onderscheiden wij gedrag in de *commerciële* sfeer. Wij denken hierbij aan het – al dan niet online - aanbieden van bepaalde diensten voor alternatieve vormen van zorg, zonder daarbij te wijzen op mogelijkheden binnen de reguliere zorg. Daarbij kan gedacht worden aan het aanbieden van een bepaald "medisch" consult, of een bepaalde behandeling die in de reguliere zorg niet wordt aangeboden voor allerlei redenen. Ook het aanbieden van bepaalde producten of geneesmiddelen die pretenderen de reguliere zorg te vervangen zouden hieronder kunnen vallen, omdat hiermee impliciet wordt aangemoedigd om de reguliere zorg te vermijden. Een vraag die bij deze categorie speelt is in welke mate ondernemers vrij zijn om bepaalde informatie voor waar af te schilderen aan consumenten en welke verantwoordelijkheid zij daarbij dragen.

4.2.2 Het spanningsveld en maatschappelijke impact

(130) Bij de drie verschillende sferen waarin het problematisch gedrag van het aansporen tot het vermijden van de reguliere zorg speelt, passen verschillende spanningsvelden.

(131) Het aanmoedigen tot het vermijden van de zorg in de privésfeer raakt allereerst aan het grondrecht van het recht op eerbiediging van het privé- en familieleven, zoals verankerd in artikel 8 EVRM. Op basis van dit grondrecht hebben zowel ouders als kinderen bepaalde rechten, zoals al kort aan bod kwam in paragraaf 3.3.2. In aanvulling op de rechtspraak die daar is benoemd, geldt in de context van zorg dat het recht op bescherming van het privéleven ook ziet op de lichamelijke en mentale integriteit van personen (ook wel door het EHRM aangeduid als mentale gezondheid).[102] Staten hebben een positieve verplichting om het recht op respect voor privéleven te beschermen, inclusief het recht op mentale gezondheid.[103] Het opleggen van een medische behandeling, zonder toestemming van de behandelde levert altijd een inbreuk op het recht op privéleven op.[104] Niet elke inbreuk levert echter een schending op van artikel 8 EVRM.

(132) Ten aanzien van medische zorg voor kinderen geldt dat uit rechtspraak van het EHRM volgt dat er een verplichting op staten rust om de belangen van het kind, en ook die van kinderen als groep, centraal te stellen in alle beslissingen die hun gezondheid en ontwikkeling beïnvloeden.[105] Als het gaat om vaccineren, geldt dat een vaccinatieplicht voor veel

---

102 Zie EHRM 26 maart 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC8813 (*X en Y t. Nederland*), *NJ* 1985/525, m.nt. Alkema.

103 Idem. Zie ook EHRM 5 maart 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI6959 (*Sandra Jankovic t. Kroatië*), NJB 2009/875.

104 Zie EHRM 16 juni 2005, ECLI:NL:XX:2005:AU0881 (*Storck t. Duitsland*), para. 143.

105 EHRM 8 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113 (*Vavricka e.a. t. Tsjechië*).

voorkomende kinderziekten een inbreuk vormt op het recht op privéleven.[106] Desondanks hebben staten een ruime beoordelingsmarge en kan een vaccinatieplicht of de gevolgen hiervan onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn, zodat dit geen schending oplevert van artikel 8 EVRM.[107] In aanvulling op artikel 8 EVRM, is in de context van kinderen bovendien het Kinderrechtenverdrag relevant. Op basis van het Kinderrechtenverdrag hebben kinderen een aantal rechten en staten (die partij zijn bij het Kinderrechtenverdrag) een aantal positieve verplichtingen. In artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag is expliciet het recht opgenomen van het kind om de grootst mogelijke mate van gezondheid en voorzieningen te krijgen. Staten dienen doeltreffende en passende maatregelen om alle traditionele gebruiken die schadelijk zijn voor de gezondheid van kinderen af te schaffen.

(133) Het aanmoedigen tot het vermijden van de zorg in de publieke sfeer, kan daarnaast raken aan het spanningsveld tussen de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM en artikel 7 Grondwet enerzijds, en de bescherming tegen desinformatie en misleiding anderzijds. Om de verspreiding van desinformatie of misleiding te voorkomen, hebben staten in bepaalde situaties wettelijke beperkingen ingevoerd op het verspreiden van bepaalde informatie. Een dergelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting kan een inbreuk vormen op artikel 10 EVRM. In de situatie dat een arts zich bijvoorbeeld kritisch uitlaat over bepaalde medicijnen of vaccinaties, kan een wettelijk verbod op het verspreiden van informatie die niet objectief is, onjuist of schadelijk voor de reputatie van artsen een beperking opleveren van artikel 10 EVRM.[108] Deze beperking kan echter gerechtvaardigd zijn, als deze noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid en ter voorkoming van schade aan reputatie van artsen, en de schade voor de arts bovendien beperkt is. Als een dergelijke wettelijke bepaling gerechtvaardigd kan worden, hoeft een eventuele beperking van artikel 10 EVRM geen schending op te leveren. Desondanks kan wél sprake zijn van een schending van artikel 10 EVRM, bijvoorbeeld als de kritiek voornamelijk ziet op een gebrek aan transparantie en bepaalde beweringen niet als geverifieerde feiten worden gepresenteerd.[109] Het EHRM onderschrijft het essentiële belang van het publieke debat over transparantie en verantwoording in crisistijd (in dit geval de COVID-19 pandemie). Daarnaast kan het beperkte bereik van bepaalde kritiek meewegen.[110] Als een wettelijke beperking van bepaalde uitingen de toets van het EHRM doorstaat, kan deze desondanks nog problematisch zijn in het licht van het censuurverbod uit artikel 7 Grondwet.

(134) In de commerciële sfeer geldt tenslotte dat zowel artikel 8 EVRM als artikel 10 EVRM in het geding kunnen zijn. Enerzijds hebben staten zoals gezegd een bijzondere verantwoordelijkheid om de gezondheid van hun inwoners te beschermen. Anderzijds is de vrijheid van meningsuiting ook van toepassing op bedrijven,[111] en omvat het ook informatie van

106 Idem.
107 Idem.
108 EHRM 27 augustus 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0827JUD002000722 (*Bielau t. Oostenrijk*).
109 EHRM 29 april 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0429JUD003691120 (*Avagyan t. Rusland*).
110 Idem.
111 Zie ter illustratie EHRM 8 juli 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0708JUD003702722 (*Google LLC e.a. t. Rusland*).

commerciële aard.[112] Bedrijven die bepaalde alternatieve vormen van zorg of medicatie aanbieden die in de reguliere zorg niet beschikbaar zijn, kunnen daarmee onder het beschermingsbereik van artikel 10 EVRM vallen. Staten hebben een ruime beoordelingsmarge om uitingen in commerciële aangelegenheden en reclame te beperken.[113] In bepaalde situaties kan de vrijheid van meningsuiting beperkt worden, als de beperking bij wet is voorgeschreven en het legitieme doel dient om de volksgezondheid te beperken.[114]

4.2.3 **Beschikbare (rechts)middelen**

(135) Wij zien een aantal beschikbare routes om problematisch gedrag waarbij mensen worden aangemoedigd om de reguliere zorg te vermijden aan te pakken in de privésfeer, publieke sfeer en commerciële sfeer. Deze bespreken wij hierna op hoofdlijnen.

(A) In de privésfeer

(136) In de privésfeer kan zoals gezegd gedacht worden aan de situatie dat een ouder zijn of haar kind niet wil laten vaccineren. Als de ene ouder zijn of haar kind niet wil laten vaccineren voor de vaccinaties in het Rijksvaccinatieprogramma of een andere vaccinatie en de andere ouder wil dit wel, dan kunnen ouders er gezamenlijk of afzonderlijk voor kiezen om de vraag voor te leggen aan de rechter over de band van artikel 1:253a BW. Op grond van deze bepaling kunnen ouders geschillen over de uitoefening van hun ouderlijk gezag voorleggen aan de rechter. De rechter zal dan de beslissing nemen die in het belang van het minderjarige kind wenselijk voorkomt. Dat kan ertoe leiden dat het kind alsnog gevaccineerd zal moeten worden.[115] In zoverre hebben ouders een middel om te bewerkstelligen dat het kind alsnog de reguliere zorg krijgt, als dit het leven van kinderen en adolescenten zo min mogelijk verstoort. De rechter weegt daarbij ook de voorkeur van het kind mee.[116] Via deze weg kunnen ouders waar zij dit wenselijk achten zelf ingrijpen, en is aanvullende regulering niet nodig.

(137) Daarnaast is er voor kinderopvang ruimte om niet-gevaccineerde kinderen te weigeren onder bepaalde voorwaarden. Het ministerie van SZW heeft hiervoor een juridisch afwegingskader opgesteld, welke online te raadplegen is.[117] Het juridisch afwegingskader is gebaseerd op het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State ("**Afdeling Advisering**"), die hierover op 5 maart 2020 op verzoek van de staatssecretaris van VWS en de staatssecretaris van SZW-voorlichting gaf. In dit advies gaf de Afdeling Advisering aan dat er met diverse grondrechten rekening moet worden gehouden, waaronder het recht op lichamelijke integriteit (artikel 11 Grondwet en artikel 8 EVRM), vrijheid van godsdienst (artikel 6 Grondwet en

---

112 EHRM 20 november 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283 (*Markt intern verlag GMHB & Klaus Beermann t. Duitsland*).

113 Idem. Zie ook EHRM 30 januari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714 (*Sekmadienis Ltd t. Litouwen*).

114 Zie bijvoorbeeld EHRM 1 december 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1201DEC007476601 (*Vérités santé pratique SARL t. Frankrijk*).

115 Hof Den Haag 17 januari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:100.

116 Rb Noord-Nederland 1 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4289.

117 Het Juridisch afwegingskader weigeringsbeleid niet-gevaccineerde kinderen en medewerkers is te raadplegen via: https://open.overheid.nl/documenten/a9144b14-ff47-4fef-8555-38888a1545c5/file.

artikel 9 EVRM), het recht op gelijke behandeling (artikel 1 Grondwet) en opvoedingsvrijheid (artikel 8 EVRM en artikel 2 Eerste Protocol bij het EVRM). Volgens de Afdeling Advisering kwalificeert een maatregel waarbij de toegang tot kinderopvang kan worden ontzegd aan kinderen die niet zijn gevaccineerd als beperking van deze grondrechten. Als er een heldere rechtvaardiging is voor deze beperking, acht de Afdeling Advisering het niettemin mogelijk om deelname aan het rijksvaccinatieprogramma als voorwaarde voor de toegang tot de kinderopvang verplicht te stellen. Wel zullen hierbij mogelijk uitzonderingen moeten gelden, bijvoorbeeld als iemand op medische gronden beter niet gevaccineerd kan worden.[118] Op basis van het kader, zoals uiteengezet door de Afdeling Advisering, kunnen overheidsinstellingen vergelijkbare maatregelen nemen, met name in gebieden waarin de vaccinatiegraad te laag is. In die gebieden zou mogelijk betoogd kunnen worden dat de volksgezondheid in het geding is, zodat de mogelijke beperking van bepaalde grondrechten gerechtvaardigd kan worden. Op vergelijkbare wijze kan het kader van de Afdeling Advisering de basis vormen voor nieuwe wetgeving.

(138) In het Juridisch afwegingskader wordt binnen de mogelijkheden die de Afdeling Advisering heeft geboden in haar voorlichting geschetst welke kaders kinderopvangorganisaties moeten toepassen als zij een weigeringsbeleid willen voeren. Kinderopvangorganisaties zijn hier niet toe verplicht.

(B) In de publieke sfeer

(139) In de publieke sfeer kan gedacht worden aan de situatie dat mensen worden aangemoedigd om de reguliere zorg te vermijden via mediaberichten of op online platforms, doordat bijvoorbeeld bepaalde medische desinformatie wordt verspreid die de reguliere zorg in diskrediet brengt. In dat kader kan gewezen worden op diverse factcheckers die actief zijn op het gebied van het publiekelijk weerleggen van misleidende bewerkingen, zoals het BENEDMO-project (Benelux Against Disinformation)[119], EUvsDisinfo[120] en het International Fact-Checking Network (IFCN) van Poynter.[121]

(140) Daarnaast zijn er diverse initiatieven geweest op EU-niveau om de verspreiding van desinformatie op online platforms te bestrijden. Zo heeft de Europese Commissie de (vrijwillige) Praktijkcode desinformatie 2022 opgesteld, die door tientallen online platforms is ondertekend. Sinds 13 februari 2025 maakt de Praktijkcode desinformatie 2022 ook onderdeel uit van de Gedragscode betreffende desinformatie, en sinds 1 juli 2025 van het kader van de Digital Services Act. De Digital Services Act ("**DSA**") is een verordening waaraan een aantal (zeer) grote online platforms sinds 25 augustus 2023 gebonden zijn en op grond waarvan zij illegale informatie en desinformatie gericht moeten aanpakken.[122] De Europese Commissie ziet toe op de handhaving van (zeer) grote online platforms en online zoekmachines.[123] Veel online platforms hebben hun beleid hierop aangepast, en kozen tijdens de coronapandemie

118 *Kamerstukken I* 2020/21, 35049, nr. J.
119 Zie de website van het BENEDMO-project op: https://benedmo.eu/.
120 Zie de website van EUvsDisinfo op: https://euvsdisinfo.eu/.
121 Zie https://www.poynter.org/ifcn/about-ifcn/.
122 Zie artikel 34 en 92 DSA, in samenhang met randnummers 80 en 84 van de considerans.
123 Zie artikel 56 lid 2 DSA.

bijvoorbeeld voor aansluiting bij het beleid van erkende gezondheidsorganisaties zoals het RIVM en het WHO. Er zijn enkele rechtszaken waarbij berichten van particulieren waarin bepaalde medicijnen en vaccins in diskrediet werden gebracht van een online platform waren verwijderd, gelet op het beleid van het online platform omtrent desinformatie.[124]

(141) Op basis van het beleid van online platforms en het regelgevende kader van de DSA kunnen bepaalde berichten die ontmoedigen tot het gebruik maken van de reguliere zorg worden verwijderd. Daarnaast zijn in een brief van de staatssecretaris en minister van BZK d.d. 19 juni 2024 diverse andere maatregelen genoemd die al worden genomen om desinformatie in algemene zin tegen te gaan. Het gaat daarbij om de volgende maatregelen:[125]

"1) Maatregelen om verspreiders en verspreiding van desinformatie aan te pakken:

a. Meldvoorziening, geschillenbeslechtingsorgaan en kenniscentrum

b. Het verminderen van de risico's van generatieve AI

c. Implementatie van de digitaledienstenverordening (DSA)

2) Maatregelen om de weerbaarheid van burgers te versterken

a. Versterking van factcheckers

b. Versterkte inzet op mediawijsheid

c. Oprichting Nationaal Expertisecentrum Wetenschap en Samenleving

d. Versterkte inzet op weerbaarheid tegen medische desinformatie

e. Versterkte inzet op weerbaarheid tegen onjuiste antidemocratische narratieven

3) Kennisontwikkeling van de problematiek en effectieve aanpak van desinformatie

a. Verdiepen kennis impact desinformatie op de Nederlandse democratische rechtstaat

b. Verkenning instrumentarium detectie Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI)"

---

124 Zie Rb Amsterdam 9 september 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4435; Rb Amsterdam 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4966; Rb Amsterdam 18 augustus 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:4308; Rb. Noord-Holland 6 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:8539.

125 *Kamerstukken II* 2023/24, 30 821, nr. 230.

(142) Wij menen dan ook dat er (althans voor zover het desinformatie betreft) de nodige handvatten zijn om op te treden tegen problematisch gedrag waarbij mensen worden aangemoedigd om de reguliere zorg te vermijden op onlineplatforms en in de media. Waar het geen desinformatie betreft, zal dit mogelijk lastiger zijn, aangezien onlineplatforms in principe vrij zijn om hun plaatsingsbeleid vorm te geven. Wel moeten zij op grond van artikel 14 lid 4 DSA bij de beperkingen die zij in hun algemene voorwaarden opleggen aandacht besteden aan de rechten en legitieme belangen van alle betrokkenen, waaronder de grondrechten van de afnemers van de dienst.[126] Op het moment dat de overheid zich mengt in materiaal dat al dan niet op onlineplatforms mag staan, kan het eigendomsrecht (artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM) en de ondernemingsvrijheid van het onlineplatform in het geding komen.[127] Daarnaast kan ook hier het censuurverbod opspelen zoals opgenomen in artikel 7 Grondwet.

(C) In de commerciële sfeer

(143) In de commerciële sfeer kan ten slotte worden gedacht aan het aanbod aan alternatieve vormen van zorg of diensten die niet in de reguliere zorg worden aangeboden, met alle redenen van dien. Ook op dit gebied zijn organisaties actief die kritisch tegengeluid laten horen voor bepaalde alternatieve vormen van zorg die niet gefundeerd zijn op toetsbare, logische en empirisch houdbare hypothesen zoals de Vereniging tegen de kwakzalverij.[128] Juridisch gezien bestaan er daarnaast diverse mogelijkheden om deze vorm van problematisch gedrag aan banden te leggen.

(144) Ten eerste dienen zorgaanbieders op grond van artikel 2 van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg ("**Wkkgz**") "goede zorg" aan te bieden. Zorgaanbieders zijn volgens artikel 1 Wkkgz instellingen of solistisch werkende zorgverleners. In artikel 2 lid 2 wordt goede zorg gedefinieerd als:

> *"(...) zorg van goede kwaliteit en van goed niveau;*
>
> *a. die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht is, tijdig wordt verleend, en is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt,*
>
> *b. waarbij zorgverleners handelen in overeenstemming met de op hen rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard, waaronder de overeenkomstig artikel 66b van de Zorgverzekeringswet in het openbaar register opgenomen voor hen geldende professionele standaard, en*
>
> *c. waarbij de rechten van de cliënt zorgvuldig in acht worden genomen en de cliënt ook overigens met respect wordt behandeld."*

---

126 Er wordt in artikel 14 lid 4 DSA gewezen op de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid en pluriformiteit van de media en andere fundamentele rechten en vrijheden zoals verankerd in het Handvest.

127 Zie bijvoorbeeld Rb Amsterdam 15 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5117.

128 Zie https://www.kwakzalverij.nl/over-ons/wat-is-kwakzalverij/.

(145) Voor aanbieders van *alternatieve* zorg geldt een afwijkende verplichting, aangezien deze aanbieders niet altijd kenbare of professionele standaarden hebben waaraan zij gehouden kunnen worden. Daarom geldt voor alternatieve zorgaanbieders dat hun verdiensten niet mogen leiden tot schade of een aanmerkelijke kans op schade voor de gezondheid van de cliënt. Ook dient de alternatieve zorgaanbieder de rechten van de cliënt zorgvuldig in acht te nemen en hem/haar met respect te behandelen. Dit sluit aan bij de strafbepaling van artikel 96 lid 1 Wet BIG. Het gaat daarbij om zorg die "buiten noodzaak" wordt verleend.

(146) Als de "goede zorg" norm wordt geschonden, dan kan de minister de alternatieve zorgaanbieder op grond van artikel 27 lid 1 Wkkgz een schriftelijke aanwijzing geven, bijvoorbeeld om zich te onthouden van schadelijk of mogelijk schade berokkenend handelen.[129] De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) is belast met het toezicht op de zorginstellingen, waaronder ook alternatieve zorg en naleving van de goede zorg-norm uit artikel 2 Wkkgz.[130] In zoverre wordt erop toegezien dat alternatieve vormen van zorg, die mogelijk aansporen tot het vermijden van de reguliere zorg, aan toezicht onderhevig zijn. Alternatieve vormen van zorg die aansporen tot het vermijden van de reguliere zorg waarbij geen aanmerkelijke kans op schade is voor de gezondheid van cliënten, zouden op deze manier buiten de handhaving van de minister en de IGJ kunnen vallen.

(147) Daarnaast zou de Autoriteit Consument & Markt (ACM) mogelijk kunnen handhaven voor zover sprake zou kunnen zijn van misleiding op grond van de Wet oneerlijke handelspraktijken. De Wet oneerlijke handelspraktijken is verankerd in het BW (afdeling 3A, boek 6) en biedt een basis om op te treden tegen misleidende informatie aan consumenten. Zowel actieve misleiding als passieve misleiding is op grond van deze wet strafbaar op grond van artikel 6:193b en 6:193c BW. Van actieve misleiding is sprake als onjuiste informatie wordt gedeeld. Passieve misleiding betreft de situatie dat bepaalde essentiële informatie wordt weggelaten (artikel 6:193d BW). Bij een overtreding van de benoemde bepalingen kan de ACM een boete opleggen die oploopt tot €900.000 per overtreding of 10% van de betrokken omzet, afhankelijk van de ernst en duur van de overtreding en de overige omstandigheden van het geval.[131] Als bepaalde alternatieve medicijnen worden aangeboden die pretenderen een bepaalde werking te hebben, maar deze werking niet blijken te hebben dan kan mogelijk via deze weg worden gehandhaafd door de ACM.

(148) In een extreem geval kan bovendien sprake zijn van mishandeling, op grond van artikel 300 lid 4 Sr. Op grond van deze bepaling wordt de opzettelijke benadeling van de gezondheid gelijkgesteld met mishandeling. Mishandeling is strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie. Uit rechtspraak volgt dat deze strafbepaling bijvoorbeeld wordt ingezet als een alternatief werkend arts opzettelijk een patiënt/cliënt benadeeld door essentiële informatie te achterhouden of bepaalde gegevens niet op te vragen of te onderzoeken. In het betreffende geval was de alternatief werkend arts op de hoogte dat de patiënt/cliënt gediagnosticeerd was met borstkanker. De alternatief werkend arts heeft vervolgens nagelaten om de voor de diagnose relevante gegevens op te vragen, de

129 *Kamerstukken II* 2009/10, 32402, nr. 3, p. 103-104.

130 Op grond van artikel 24 Wkkgz.

131 Zie ook de Boetebeleidsregel ACM 2014, te raadplegen op: https://wetten.overheid.nl/BWBR0035322/2023-11-09.

patiënt/cliënt te onderzoeken en geen disclaimer gegeven over de betrouwbaarheid van bepaalde tests. De alternatieve arts had de patiënt/cliënt medegedeeld dat zij niet leed aan kanker, maar aan een bacteriële infectie en heeft haar huisarts niet tijdig bericht over de behandeling en de resultaten, dan wel haar tijdig doorverwezen voor palliatieve therapie.[132] Door dit handelen had de alternatieve arts willens en wetens aanvaard dat de gezondheid van zijn patiënt/cliënt zou worden benadeeld en zij aanzienlijk korter zou leven met ernstige pijnklachten en lichamelijk letsel. Daarmee was sprake van mishandeling. Wellicht kan deze bepaling soelaas bieden in extreme gevallen, waarin de gezondheid van anderen opzettelijk wordt benadeeld door alternatief werkende artsen/ondernemers.

4.2.4 Aanvullende mogelijkheden en onmogelijkheden

(149) In de privésfeer kunnen ouders zelf ingrijpen, en bestaan zoals benoemd mogelijkheden om onder bepaalde omstandigheden deelname aan het rijksvaccinatieprogramma verplicht te stellen voor kinderopvang. In aanvulling hierop zien wij weinig mogelijkheden om het problematisch gedrag waarmee mensen worden aangemoedigd om de reguliere zorg te vermijden aan te pakken in de privésfeer.

(150) In de publieke sfeer zal het lastig zijn om afgezien van het kader dat geldt voor desinformatie, aanvullende restricties op te leggen voor uitingen die afbreuk doen aan de reguliere zorg. Zoals benoemd staat het EHRM onder omstandigheden een wettelijk verbod toe op het doen van onjuiste medische uitlatingen door artsen. In Nederland zou een dergelijk verbod echter kunnen stuiten op het censuurverbod uit artikel 7 Grondwet. Verder kunnen uitingen alleen beperkt worden door een wet in formele zin gelet op de bewoordingen "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet" (zie hieromtrent paragraaf 2.3 van dit advies).[133] Als wordt gekozen voor aanvullende restricties, zullen deze daarom een grondslag moeten krijgen in een wet in formele zin, maar voorafgaand aan de uiting beperken staat de Grondwet niet toe.

(151) In de commerciële sfeer zijn diverse handhavingsmechanismen, op basis van de Wkkgz, het consumentenrecht of het strafrecht. Als het problematisch gedrag in deze sfeer een strengere aanpak behoeft, zouden de IGJ, ACM of het OM actiever kunnen handhaven.

4.3 Tussenconclusie

(152) Zoals benoemd manifesteert het gedrag waarbij mensen worden aangemoedigd om de reguliere zorg te vermijden zich in drie verschillende sferen: de privésfeer, publieke sfeer en commerciële sfeer. Dit problematisch gedrag levert spanning op met de eerbiediging van het privé- en familieleven (artikel 8 EVRM), de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en de positieve verplichtingen van de Staat om de volksgezondheid te beschermen. In de privésfeer bieden instrumenten zoals artikel 1:253a BW en het juridisch afwegingskader voor kinderopvang handvatten om de belangen van het kind te waarborgen. Voor de publieke sfeer bestaan effectieve mechanismen via factcheckers, de DSA en het bredere beleid van de overheid omtrent desinformatie. In de commerciële sfeer zijn eveneens diverse mogelijkheden

132 Zie bijvoorbeeld HR 12 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY4876.
133 Zie ook Concl. A-G Paridaens, HR 19 maart 2019, ECLI:NL:PHR:2019:257, r.o. 38.

tot handhaving. De combinatie van de goede zorg-norm uit de Wkkgz, toezicht door de IGJ, handhaving door de ACM en in extreme gevallen strafrechtelijke vervolging wegens mishandeling (artikel 300 lid 4 Sr), biedt voldoende juridische handvatten.

(153) Wij zien dan ook verschillende mogelijkheden om het gedrag waarbij mensen worden aangemoedigd om de reguliere zorg te vermijden, te reguleren. Voor deze categorie problematisch gedrag zou ingezet kunnen worden op versterking van handhaving en bewustwording van beschikbare instrumenten.

5. DEMOCRATIE ONDERMIJNEND GEDRAG

5.1 Inleiding

(154) De laatste categorie van problematisch gedrag die betrokken is bij dit onderzoek, is democratie ondermijnend gedrag. Wij hebben gekeken naar twee vormen van democratie ondermijnend gedrag. Allereerst hebben wij onderzoek gedaan naar gedrag dat het monopolie van de rechter bestrijdt in het opleggen van straffen, dan wel bestrijdt dat door de rechter opgelegde straffen uitgevoerd moeten worden. Vervolgens gaan wij nader in op een vorm van democratie ondermijnend gedrag, die ook wel wordt geduid als het gedrag van "soevereinen". Bij deze vorm van problematisch gedrag worden wetten of besluiten van de overheid genegeerd, of wordt het gezag van de (vertegenwoordigers van) de overheid, het politieapparaat of de rechterlijke macht actief ondermijnd. Bij het bespreken van deze voorbeelden van democratie ondermijnend gedrag, schetsen wij allereerst het problematisch gedrag zoals dit zich kan uiten in de praktijk. Vervolgens gaan wij nader in op het spanningsveld dat zich bij deze praktijkvoorbeelden voordoet, waarna wij de beschikbare (rechts)middelen bespreken die deze vormen problematisch gedrag kunnen reguleren. Tenslotte gaan wij in op de aanvullende mogelijkheden en onmogelijkheden van het reguleren van deze vormen van problematisch gedrag.

5.2 Voorbeeld 1: Bestrijden van het monopolie van de rechter in het opleggen van straffen, inclusief bestrijden dat door de rechter opgelegde straffen uitgevoerd moeten worden

5.2.1 Het problematisch gedrag geschetst

(155) Het eerste voorbeeld van democratie ondermijnend gedrag dat wij in het kader van dit onderzoek bespreken, is het bestrijden van het monopolie van de rechter. In de praktijk kan daarbij gedacht worden aan de situaties waarin rechterlijke uitspraken niet worden opgevolgd, of waarin de bevoegdheid van de rechterlijke macht ter discussie wordt gesteld. Ook het gedrag, waarbij wordt aangemoedigd om rechterlijke uitspraken niet na te leven zou illustratief kunnen zijn voor dit voorbeeld. Daarnaast zou eigenrichting, of ander soort gedrag waarbij men "het heft in eigen handen neemt" en strafbare feiten begaat onder dit voorbeeld kunnen vallen. Wij menen dat voor dit voorbeeld van problematisch gedrag relatief veel mogelijkheden zijn tot regulering. Deze bespreken wij hierna.

5.2.2 Het spanningsveld en maatschappelijke impact

(156) Voor het problematisch gedrag waarbij het gezag van de rechter wordt ondermijnd, geldt dat rechters op grond van artikel 112 Grondwet bevoegd zijn tot het berechten van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen. Daarnaast zijn rechters exclusief bevoegd tot berechting van strafbare feiten op grond van artikel 113 Grondwet.

(157) Artikel 6 EVRM omvat het recht op een eerlijk proces. Dit recht omvat mede het recht op uitvoering van definitieve, bindende rechterlijke uitspraken.[134] Zonder uitvoering van rechterlijke uitspraken zou artikel 6 EVRM immers zinledig zijn. Het niet uitvoeren van een rechterlijke beslissing is in strijd met artikel 6 EVRM. Dit geldt zelfs als de rechterlijke uitspraak onmiddellijk afdwingbaar is volgens het nationale recht, en er nog rechtsmiddelen kunnen worden aangewend om de rechterlijke beslissing af te dwingen.[135] Daarnaast ziet het recht op uitvoering van rechterlijke uitspraken ook op voorlopige voorzieningen die worden genomen in afwachting van een bodemprocedure. Het slopen van een woning in strijd met een bevel van de voorzieningenrechter is daarmee bijvoorbeeld een schending van artikel 6 EVRM.[136] Daarnaast volgt uit rechtspraak van het EHRM dat niet mag worden verwacht dat een persoon die een uitspraak heeft verkregen tegen de Staat afzonderlijk executieprocedures instelt. Vanaf het moment dat een uitspraak bindend en uitvoerbaar wordt, rust op overheidsinstanties een verplichting tot naleving. Als een overheidsinstantie pas laat tot de betaling overgaat waartoe zij op grond van een rechtelijke uitspraak verplicht is, na langdurig weigeren om de uitspraak na te leven, dan biedt dat geen adequate schadevergoeding.[137]

(158) Daarnaast heeft het EHRM benadrukt dat de verplichting tot het naleven van rechterlijke uitspraken een kernvoorwaarde is voor het publieke vertrouwen in de rechtsstaat. De verplichting geldt dan ook voor de uitvoerende en wetgevende macht en voor enig ander staatsorgaan, ongeacht of zij het eens zijn met de rechterlijke uitspraken.[138] Een fundamenteel aspect van de rechtstaat is immers het beginsel van rechtszekerheid, dat vereist dat rechterlijke uitspraak niet ter discussie worden gesteld.[139]

(159) Aan de andere kant geldt dat er nog altijd ruimte moet zijn om fundamentele fouten in rechterlijke uitspraken te corrigeren. Hoewel het EHRM de noodzaak onderschrijft om fouten van rechters te kunnen corrigeren, geldt dat de autoriteiten voor zover mogelijk een eerlijke

---

134 EHRM 18 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2002:0418JUD004914499 (*Ouzounis e.a. t. Griekenland*).
135 EHRM 19 maart 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0319JUD008438817 (*Kural t. Turkije*).
136 EHRM 11 januari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0111JUD001061316 (*Sharxhi e.a. t. Albanië*).
137 EHRM 29 maart 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0329JUD003681397 (*Scordino t. Italië*).
138 EHRM 6 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503 (*Agrokompleks t. Oekraïne*) ; EHRM 8 november 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1108JUD004986819 (*Dolinska-Ficek & Ozimek t. Polen*).
139 EHRM 1 december 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 (*Gudmundur Andri Astradsson t. IJsland*) ; EHRM 28 oktober 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:1028JUD002834295 (*Brumarescu t. Romenië*) ; EHRM 6 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503 (*Agrokompleks t. Oekraïne*).

balans moeten bereiken tussen de belangen van een partij en de noodzaak van een goede rechtsbedeling.[140]

(160) Voor zover partijen zich minachtend uiten naar rechters, kan ook artikel 10 EVRM in het geding zijn. Als partijen kritiek uiten op rechters of rechterlijke uitspraken, kan dit worden gezien als "contempt of court", ook wel ondermijning van het gezag van de rechter. Anderzijds hebben partijen op grond van artikel 10 EVRM het recht op vrijheid van meningsuiting. In zoverre kan ondermijning van het gezag van rechters ook spanning opleveren.[141]

5.2.3 **Beschikbare (rechts)middelen**

(161) Binnen het bestuursrecht, het strafrecht en het civiele recht zijn enkele mogelijkheden om tegen het gedrag waarbij afbreuk wordt gedaan aan het monopolie van de rechter op te komen.

(162) In het bestuursrecht kan allereerst onderscheid worden gemaakt tussen de situatie dat een bestuursorgaan een rechterlijke uitspraak niet naleeft en de situatie dat een burger of onderneming een rechterlijke uitspraak niet naleeft. Een rechter kan op grond van artikel 8:72 lid 6 Awb bijvoorbeeld bepalen dat een bestuursorgaan zolang het niet aan de rechterlijke uitspraak voldoet, een dwangsom verbeurt. In de praktijk wordt deze bepaling voornamelijk ingezet als een bestuursorgaan bijvoorbeeld een nieuw besluit dient te nemen of een andere nieuwe handeling moet verrichten binnen een bepaalde termijn en een stok achter de deur wenselijk is.[142] De bestuursrechtelijke dwangsom is bedoeld om de aanvrager van een besluit een effectiever rechtsmiddel te geven ten aanzien van de overheid.[143] De bestuursrechtelijke dwangsom lijkt daarmee geen middel om te handhaven dat de rechterlijke uitspraak door een burger wordt nageleefd. Een bestuursorgaan kan desondanks via een last onder dwangsom ex artikel 5:32 Awb afdwingen dat een burger bepaalde normen naleeft, als sprake is van een overtreding of als hiertoe grond bestaat op basis van een rechterlijke uitspraak. Als een bestuursorgaan een last onder dwangsom oplegt aan een burger, kan deze ook dwangsommen verbeuren als de overtreding niet wordt opgeheven.

(163) Ook in het civiele recht geldt dat dwangsommen opgelegd kunnen worden, over de band van artikel 611a Rv. Op grond van artikel 611a RV is het mogelijk om een dwangsom te vorderen bij de civiele rechter, die verbonden is aan de uitvoering van een rechterlijke beslissing. Het doel van deze bepaling is om de partij tegen wie de vordering zich richt te bewegen om medewerking te geven aan de rechterlijke uitspraak. Partijen dienen altijd een beroep te doen op deze bepaling. De rechter kan niet ambtshalve een dwangsom opleggen.[144] Private partijen kunnen om een dwangsom verzoeken bij niet naleving van een rechterlijke uitspraak, maar ook in geschillen met overheden kan om een dwangsom worden verzocht. Over deze band is de

---

140 Zie EHRM 28 maart 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0328JUD003363609 (*Magomedov e.a. t. Rusland*).

141 Zie bijvoorbeeld EHRM 15 december 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1215JUD007379701 (*Kyprianou t. Cyprus*) en EHRM 6 december 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1206JUD006892412 (*Slomka t. Polen*).

142 Ter illustratie: ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:326*, JB* 2025/61, m.nt. Den Ouden; ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3568, *JB* 2018/26, m.nt. J.H. Keinemans.

143 Zoals onderschreven in Rb Den Haag 21 augustus 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:10575, r.o. 6-7.

144 *Kamerstukken II* 2021/22, 35 498, nr. 6, p. 57-58. Zie ook HR 13 oktober 2023, ECLI:NL:HR:2023:1459.

minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur voor de kortgedingrechter gedaagd om een eerdere uitspraak van de bestuursrechter tot openbaarmaking van bepaalde emissiegegevens onder de Wet open overheid ("**Woo**") na te leven.[145]

(164) In aanvulling hierop kan lijfsdwang worden ingezet als een schuldenaar wel aan zijn verplichtingen kan, maar niet wil voldoen. Op grond van artikel 585 Rv kan een schuldeiser lijfsdwang vorderen bij de rechter, onder andere om vonnissen en beschikkingen ten uitvoer te leggen voor zover het niet gaat om een veroordeling tot het betalen van geld. Met een rechterlijk vonnis in de hand heeft een partij daarnaast een executoriale titel die noodzakelijk is om beslag te leggen.[146] Beslag kent diverse vormen en is zowel mogelijk op roerende zaken als onroerende zaken (hypotheek beslag of executoriaal beslag). Daarnaast is het mogelijk om via derdenbeslag beslag te leggen op vorderingen die de schuldenaar op derden heeft (zoals loon of banktegoeden).

(165) In strafrechtelijke rechtspraak zijn ten slotte voorbeelden te vinden waarin het niet naleven van eerdere rechterlijke uitspraken een strafverzwarende omstandigheid is. Zo kan het niet alleen reden zijn om een hogere straf op te leggen, maar ook om te kiezen voor de strafmodaliteit van een gevangenisstraf. Dat was bijvoorbeeld het geval bij een motorclub die ondanks een verboden verklaring van de rechter zijn werkzaamheden had voortgezet.[147]

(166) In het Verenigd Koninkrijk geldt dat "contempt of court" strafbaar is gesteld.[148] Op deze manier kan ondermijning van rechterlijke gezag in vele vormen strafrechtelijk gesanctioneerd worden. Hoewel Nederland niet een dergelijke brede strafrechtelijke norm kent voor ondermijning van rechterlijk gezag, kunnen diverse strafrechtelijke bepalingen aanknopingspunten bieden. Zo geldt op basis van artikel 266 en 267 Sr bijvoorbeeld dat het beledigen van ambtenaren tijdens de uitoefening van hun functie (waaronder rechters/rechterlijke ambtenaren) strafbaar is en zelfs een strafverzwarende omstandigheid oplevert. Verder geldt op basis van artikel 192 Sr dat het strafbaar is om als getuige of deskundige opzettelijk niet te voldoen aan de wettelijke verplichtingen die in dat kader gelden. Ook meineed (het opzettelijk afleggen van een valse verklaring onder ede) is op grond van artikel 207 Sr strafbaar.

(167) Als de ondermijning van rechterlijke uitspraken zich uit in eigenrichting, dan kunnen in aanvulling daarop enkele andere strafrechtelijke bepalingen soelaas bieden. Afhankelijk van de rechterlijke uitspraak die niet wordt nageleefd kan daarbij gedacht worden aan vervolging op grond van deelneming aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr), bijvoorbeeld als eigenrichting onderdeel uitmaakt van een georganiseerde actie. Als sprake is van geweld, kan de eigenrichting strafbaar zijn als openlijke geweldpleging tegen personen of goederen (artikel 141 Sr) of vernieling of beschadiging van goederen (artikel 350 Sr). Als iemand onrechtmatig wordt vastgehouden, kan sprake zijn van onrechtmatige vrijheidsberoving (artikel 282 Sr). Zo zijn diverse aanknopingspunten te vinden om binnen het strafrecht (rechts)personen te

145 Rb Den Haag 4 september 2025 (vzr.), ECLI:NL:RBDHA:2025:16439.
146 Zie artikel 435 Rv e.v.
147 Zie Rb Midden-Nederland 20 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:925.
148 Zie ter illustratie https://www.gov.uk/contempt-of-court.

vervolgen die het rechterlijk gezag ondermijnen door rechterlijke uitspraken niet na te leven of het in ieder geval mee te wegen in een latere veroordeling.

(168) Als het in aanvulling hierop wenselijk is om vergelijkbaar met het begrip "contempt of court" een bredere bepaling te hebben op basis waarvan de ondermijning van rechterlijk gezag strafbaar wordt gesteld, dan zou dat opgenomen kunnen worden in het Wetboek van Strafrecht (Sr). Mogelijk kan dan aansluiting worden gezocht bij het brede(re) begrip dat in het Verenigd Koninkrijk strafbaar is gesteld.

5.2.4 Aanvullende mogelijkheden en onmogelijkheden

(169) Wij zien weinig mogelijkheden om ondermijning van rechterlijke uitspraken tegen te gaan in aanvulling op de mogelijkheden die wij hiervoor hebben genoemd. Hoewel de dwangsom in het bestuursrecht met name is gericht op naleving van rechterlijke uitspraken door bestuursorganen, biedt het civiele recht een vangnetfunctie. Via het civiele recht zou een overheid daarmee een dwangsom kunnen vorderen om te bevorderen dat een burger of onderneming een bestuursrechtelijke uitspraak naleeft. Daarnaast biedt het strafrecht via strafverzwaring al aanknopingspunten.

5.3 Voorbeeld 2: Het negeren van verordeningen van de overheid of het actief ondermijnen van het gezag van de overheid, politieapparaat of rechterlijke macht (soevereinen)

5.3.1 Het problematisch gedrag geschetst

(170) Een tweede voorbeeld van democratie ondermijnend gedrag is het negeren van verordeningen van de overheid, dan wel het actief ondermijnen van het gezag van de overheid, politieapparaat of rechterlijke macht. Hierbij kan gedacht worden aan de groep van zogeheten "soevereinen" of "autonomen" die zichzelf aan de rechts- en overheidsmacht van de staat onttrekt. Dit betreft een groep mensen die de autoriteit van de Nederlandse staat niet erkent en bepaalde wet- en regelgeving bewust niet naleeft. Zo betalen sommige soevereinen bijvoorbeeld geen belasting en sluiten zij bepaalde verplichte verzekeringen niet af. In meer extreme gevallen betalen soevereinen of autonomen ook geen verkeersboetes, huur of hypotheek en ontlopen zij strafvervolging. Daarnaast kan de problematiek rondom soevereinen ook in de belastingsfeer opspelen, als zij pogen om gratis geld te creëren of anderszins schulden tenietdoen. Sommige soevereinen maken er een sport van om procedures aanhangig te maken bij rechtbanken over uiteenlopende onderwerpen. Op deze manier leggen soevereinen tot op zekere hoogte druk op aan de Belastingdienst, overheden en de rechterlijke macht.

(171) Daarnaast kan bij het negeren van wetten en het ondermijnen van overheidsgezag ook gedacht worden aan een bepaalde groep ondernemers die de soevereinen tot doelgroep heeft gemaakt. Dergelijke ondernemers faciliteren pogingen van soevereinen en autonomen om zichzelf aan de rechts- en overheidsmacht van de Staat te onttrekken, door het aanbieden van allerlei pakketten met instructies en diensten om op optimale manier "soeverein" te zijn. Dergelijke ondernemers zijn bovendien in toenemende mate actief op online platforms, waarop zij niet alleen eenmalig of afzonderlijke diensten aanbieden, maar ook abonnementen.

5.3.2 Het spanningsveld en maatschappelijke impact

(172) De argumenten van soevereinen om zich aan rechts- en overheidsmacht te onttrekken, zijn grotendeels de herleiden tot drie uitgangspunten, die in literatuur zijn onderschreven.[149] Ten eerste gaan soevereinen uit van de veronderstelling dat de wet alleen van toepassing is op rechtspersonen en natuurlijke personen. De wet zou dan ook niet van toepassing zijn op "de mens van vlees en bloed", waaronder soevereinen zelf. Ten tweede veronderstellen soevereinen dat het recht en overheidsgezag gebaseerd moeten zijn op een contractuele overeenkomst met individuen. Zonder deze nadrukkelijke instemming is de wet niet op de "mens" en daarmee op soevereinen van toepassing. Tenslotte is de legitimiteit van de Staat en zijn instituties, inclusief wetten, zodanig gebrekkig dat bestaande wetten ongeldig zijn en autoriteiten, met inbegrip van de rechter, gezag ontberen. Tegen deze achtergrond onttrekken soevereinen zich veelal aan recht- en overheidsmacht. Zij leven in feite in een parallelle financieel-economische werkelijkheid, waarbij sommigen belastingen en boetes weigeren te betalen omdat deze zouden zijn opgelegd met contracten waarmee zij zelf nooit hebben ingestemd.[150]

(173) Aan de positie van soevereinen kleeft een fundamentele paradox op het gebied van grondrechten. Aan de ene kant beroepen zij zich vaak op grondrechten om hun positie te rechtvaardigen. Daarbij kan gedacht worden aan het recht op de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM en artikel 7 Grondwet en het eigendomsrecht op grond van artikel 1 EP EVRM. Aan de andere kant betwisten zij de legitimiteit van het systeem dat deze rechten waarborgt, namelijk de rechtsstaat in zijn geheel.

(174) Net als bij het spanningsveld dat speelt bij het problematisch gedrag waarbij het gezag van de rechter wordt ondermijnd en rechterlijke uitspraken niet worden nageleefd, speelt ook artikel 6 EVRM een grote rol bij soevereinen. Soevereinen frustreren immers procedures, stellen rechterlijke uitspraken ter discussie en erkennen rechterlijke uitspraken soms zelfs in het geheel niet. Daarnaast betwisten soevereinen de legitimiteit van het systeem en de rechtsstaat. Artikel 6 EVRM kan in het bijzonder in het geding komen gelet op het recht op effectieve rechtsbescherming. Als rechterlijke uitspraken door soevereinen niet worden nageleefd, heeft dat impact op het recht op effectieve rechtsbescherming van anderen die hiervan de gevolgen ondervinden. Voor de overige rechtspraak op het punt van artikel 6 EVRM en ondermijning van rechterlijk gezag, verwijzen wij naar de rechtspraak zoals benoemd in paragraaf 5.2.1.2 van dit advies.

(175) Verder zou ook artikel 14 EVRM in het geding kunnen zijn. Op grond van dit artikel geldt een discriminatieverbod, waardoor het genot van de rechten en vrijheden van het EVRM zonder enig onderscheid moeten worden verzekerd. Soevereinen verklaren dat de wet alleen van toepassing is op rechtspersonen en natuurlijke personen, en niet op "de mens" als zodanig.[151]

---

149 J.O. de Boer, 'Soevereinen en autonomen in recht en rechtspraak', *NJB* 2024/254, onder paragraaf 3.

150 E. Kruisbergen e.a., 'Parallelle economie: over ontwijken van en verzet tegen regulier financieel-economisch verkeer, een introductie', *JusVer* 2024/2.

151 J.O. de Boer, 'Soevereinen en autonomen in recht en rechtspraak', *NJB* 2024/254, p. 300-315. Zie ook A. van Veldhuizen & E. Darmont, 'Los van geld: soevereinen en het financiële systeem', Justitiële verkenningen, jrg. 50/2 2024.

Hierdoor rechtvaardigen soevereinen hun opvatting dat bepaalde wetten niet op hen van toepassing zijn. Als bepaalde wetten echter niet van toepassing zouden zijn op "de mens", en wel op natuurlijke personen volgens de redenering van de soevereinen, zou dat tot discriminatie leiden. Concreet zou dat ertoe leiden dat een plicht tot het betalen van bepaalde belastingen wél inbreuk maakt op het eigendomsrecht van natuurlijke personen en niet op de mens, namelijk soevereinen.

(176) Ook bij het gedrag dat soevereinen faciliteert speelt het hiervoor benoemde spanningsveld van grondrechten. Ook het faciliteren dat men zich onttrekt van het gezag van de Staat, creëert een grondrechten-paradox. Daarnaast leidt ook dit gedrag mogelijk tot discriminatie voor het genot van de rechten en vrijheden van het EVRM.

5.3.3 Beschikbare (rechts)middelen

(177) Tegen soevereinen kan op dit moment op verschillende terreinen worden opgekomen. Voor zover soevereinen hun belastingaangifte onjuist invullen, geldt dat het vals invullen van de belastingaangifte op grond van artikel 69.2 Algemene wet inzake rijksbelastingen ("**AWR**") een misdrijf is. Hierop staat een gevangenisstraf van maximaal zes jaar of een geldboete van de vijfde categorie. Over deze band kunnen soevereinen in ieder geval worden vervolgd voor zover het belastingrecht betreft. Daarnaast heeft de rechtbank Noord-Holland geoordeeld dat het EVRM niet in de weg staat aan belastingheffing van inwoners van een Staat, en dat het EVRM geen grondslag biedt om te weigeren om belasting te betalen vanwege de soevereiniteitsgedachte.[152] In een andere uitspraak oordeelde de rechtbank Gelderland dat er geen wettelijke grondslag bestaat voor het onderscheid tussen een "mens van vlees en bloed" en "natuurlijke personen", zodat ook deze veronderstelling van soevereinen is verworpen.[153]

(178) Naast het weigeren om belasting te betalen, proberen sommige soevereinen ook aanspraak te maken op hun vermeende "geboortetrust". Dit zou een fors bedrag zijn, dat de Belastingdienst volgens de soevereinen in handen heeft voor iedere Nederlander. De geboortetrust zou opeisbaar zijn door iedere Nederlander, die afstand doet van zijn status als "natuurlijk persoon". Zij richtten zich in dat kader tot de Raad van State en de zogeheten "Trustbelastingdienst", waarbij zij het adres gebruikten van de Belastingdienst. De Belastingdienst en de Raad van State hadden niet gereageerd op de brieven waarin de vermeende geboortetrust werd opgeëist door soevereinen. Toen een aantal soevereinen hiertegen in beroep ging bij de rechtbank Midden-Nederland, oordeelde de rechtbank Midden-Nederland dat de Trustbelastingdienst niet bestaat en dat het opeisen van de geboortetrust niet kwalificeert als aanvraag in de zin van de Awb. Daarmee achtte de rechtbank zich onbevoegd om te oordelen over de brieven en het uitblijven van een reactie daarop.[154] Veel argumenten die soevereinen aanhalen, worden daarmee al ondervangen door rechterlijke uitspraken.

---

152 Rb. Noord-Holland 16 augustus 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:10915.

153 Rb Gelderland 21 december 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:5609. Zie ook L.J. Boone, 'Soevereinen en autonomen in het (fiscale) recht', *WFR* 2024/123.

154 Rb Midden-Nederland 11 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:577.

(179) Uit strafrechtelijke rechtspraak volgt dat delicten met soeverein gedachtegoed kunnen leiden tot een terroristisch delict. Het enkele vaststellen dat een verdachte 'soeverein gedachtegoed' aanhangt, kan echter niet als strafverhoging gelden bij delicten.[155] Uit een persbericht van het OM van 27 oktober 2025 volgt dat het OM recentelijk een groep soevereinen heeft vervolgd voor het bevorderen van een terroristisch misdrijf, gepleegd met een terroristisch oogmerk.[156]

(180) Ten slotte heeft rechtbank Limburg een juridisch advieskantoor verplicht om te stoppen met het delen van evident onjuiste informatie, zoals dat inkomstenbelasting een aftrekbare gift zou zijn en dat de Nederlandse Grondwet niet geldig zou zijn.[157] Het gerechtshof 's- Hertogenbosch heeft het vonnis van de rechtbank Limburg bekrachtigd en is daarbij ook ingegaan op een eventuele schending van de vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM. Het gerechtshof overweegt daarbij dat de bescherming van artikel 10 EVRM niet van toepassing is voor zover de uitlatingen van het advieskantoor niet in het openbaar zijn gedaan maar aan een individu. Daarnaast zou, als de bescherming van artikel 10 EVRM wél op zou gaan, de beperking van de vrijheid van meningsuiting in dit geval voorzien zijn bij wet en gerechtvaardigd zijn. Van een schending van artikel 10 EVRM zou dan ook geen sprake zijn. Gelet op deze rechtspraak kunnen ook juridische advieskantoren die soevereinen faciliteren aan banden worden gelegd.

5.4 Aanvullende mogelijkheden en onmogelijkheden

(181) Wij zien nog enkele aanvullende mogelijkheden die soelaas kunnen bieden ten aanzien van soevereinen.

(182) Het bestuursprocesrecht biedt bijvoorbeeld enkele juridische middelen om bezwaren en beroepen van soevereinen zo efficiënt mogelijk af te handelen. Zo kunnen bestuursorganen van horen afzien als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk ongegrond.[158] Bezwaren kunnen kennelijk ongegrond worden verklaard, als op voorhand in redelijkheid geen twijfel mogelijk is dat het bezwaar ongegrond is.[159] Dat is bijvoorbeeld het geval als een bezwaar evident in strijd komt met een wettelijk voorschrift. Mogelijk zouden veel bezwaren en beroepen van soevereinen over die band kunnen worden afgedaan. In beroep en hoger beroep bestaat een mogelijkheid voor bestuursrechters om evident kansloze zaken vereenvoudigd af te doen (als de rechter kennelijk onbevoegd, kennelijk niet-ontvankelijk is of als het (hoger) beroep kennelijk ongegrond is). Daarnaast zou misbruik van (proces)recht aanknopingspunten kunnen bieden voor (bestuurs)rechters om zaken die gefundeerd worden op de soevereinengedachte eenvoudig af te doen.

---

155 Rb Den Haag 25 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14239, r.o. 6.3.

156 Het persbericht is te raadplegen op de volgende link: https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/10/27/om-eist-celstraffen-tot-zeven-jaar-tegen-radicale-soevereinen#:~:text=In%20een%20grote%20rechtszaak%20tegen%20tien%20verdachten%20heeft,uit%20van%20een%20radicale%20minderheid%20binnen%20de%20soevereinenbeweging.

157 Rb Limburg 8 november 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:6530, NLF 2023/2632, m.nt. Y.E.J. Gerardts.

158 Artikel 7:3 Awb.

159 Zie artikel 8:70 Awb, MvT Awb, *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 146-148.

(183) In literatuur wordt verder de mogelijkheid opgeworpen om gemachtigden van soevereinen te weigeren in extreme gevallen en voor zover soevereinen gemachtigden in de hand nemen.[160] Zo biedt artikel 2:2 Awb een mogelijkheid om een gemachtigde (die niet een advocaat is, zie lid 3) in bezwaar te weigeren als er ernstige bezwaren tegen hem/haar zijn. Deze weigering is niet beperkt tot een concrete bezwaarprocedure, maar kan ook voor een langere periode gelden. Op vergelijkbare wijze kan een gemachtigde door de kantonrechter worden geweigerd wegens ernstige onbekwaamheid op grond van artikel 81 Rv. Dit is echter een zwaar middel, dat moet worden gereserveerd voor extreme gevallen.

(184) Daarnaast is in literatuur ook de mogelijkheid benoemd om het soeverein gedachtegoed te kwalificeren als een misdrijf tegen de Staat, zoals opgenomen in artikel 93 Sr.[161] Het OM zou deze route mogelijk nog kunnen bewandelen, al kan (aanvullende) strafrechtelijke handhaving bij soevereinen ook olie op het vuur gooien gelet op het gebrek aan vertrouwen in overheidsinstellingen waarop de soevereinengedachte gegrond is. In de literatuur wordt daarom ook wel betoogd dat het beter is om het gebrek aan vertrouwen in eerste instantie zoveel mogelijk te herstellen.[162]

(185) Ten slotte zou voor de groep ondernemers die soevereinen faciliteren door bepaalde pakketten aan te bieden met informatie over het gedachtegoed van soevereinen en de wijze waarop zij zich tegen bepaalde overheidsinstanties kunnen keren het consumentenrecht ingezet kunnen worden. De ACM zou mogelijk over de band van misleiding strenger kunnen handhaven op dergelijke praktijken, bijvoorbeeld op basis van de Wet oneerlijke handelspraktijken (Boek 6 BW, zie hieromtrent paragraaf 4.2.3 van dit advies).

5.5 Tussenconclusie

(186) Bij democratie ondermijnend gedrag, zoals het bestrijden van het monopolie van de rechter en het negeren van overheidsregels door soevereinen, speelt een fundamentele paradox dat betrokkenen zich beroepen op grondrechten (artikel 10 EVRM, artikel 1 EP) terwijl zij tegelijkertijd de legitimiteit van het systeem dat deze rechten waarborgt betwisten. Voor het niet naleven van rechterlijke uitspraken bestaan effectieve juridische instrumenten via dwangsommen (artikel 8:72 lid 6 Awb, artikel 611a Rv), lijfsdwang, executoriaal beslag en strafrechtelijke strafverzwaring. Het problematisch gedrag van soevereinen kan worden aangepakt via bestaande strafrechtelijke bepalingen (artikel 69.2 AWR voor belastingontduiking), bestuurs(proces)rechtelijke modaliteiten en toezicht op faciliterende ondernemers door de ACM. In rechtspraak zijn de kernargumenten van soevereinen consequent verworpen, waarbij rechters hebben geoordeeld dat het EVRM geen grondslag biedt voor belastingweigering en dat het onderscheid tussen "mens van vlees en bloed" en "natuurlijke personen" juridisch gezien niet bestaat.

---

160 L.J. Boone, 'Soevereinen en autonomen in het (fiscale) recht', *WFR* 2024/123. Volgens Boone wordt dit ook al gedaan, zie Rb. Limburg 23 augustus 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:4961 en Hof 's-Hertogenbosch 21 december 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:4284.

161 L.O. de Boer, 'De soevereinenbeweging en het strafrecht', *NTS* 2024/3, p. 142-153.

162 L.O. de Boer, 'De soevereinenbeweging en het strafrecht', *NTS* 2024/3, p. 142-153.

(187) Mogelijk zouden een aantal bestaande instrumenten uit het bestuursprocesrecht ruimer kunnen worden ingezet (voor zover dit nog niet gebeurt) in de bezwaar- en beroepsprocedure, waaronder het leerstuk van misbruik van recht. Daarnaast zou in extreme gevallen een gemachtigde van een soeverein geweigerd kunnen worden, of zou vervolging voor een misdrijf tegen de Staat (artikel 93 Sr) wellicht mogelijk zijn. Voor zover soevereinen gefaciliteerd worden door ondernemingen die hier hun businesscase van hebben gemaakt, zou de ACM mogelijk strenger kunnen handhaven binnen het consumentenrecht.

6. SLOTBESCHOUWING: SAMENVATTING EN VERALGEMENISERING

6.1 Samenvatting

(188) Voor dit advies hebben wij onderzocht en uiteengezet welke juridische (on)mogelijkheden er zijn om drie categorieën van problematisch gedrag te normeren: 1) onverdraagzaamheid jegens anderen, 2) het afwijzen van (grond)rechtelijke rechten en vrijheden, en 3) democratie ondermijnend gedrag. De centrale vraag was welke juridische normen kunnen worden geformuleerd voor sectorspecifieke problematische gedragingen, zodanig dat deze voorzienbaar zijn voor burgers en handvatten bieden voor ingrijpen door overheidsactoren.

(189) Voor onverdraagzaamheid jegens anderen, zoals het verspreiden van anti-emancipatoir gedachtegoed en het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan, blijkt het spanningsveld tussen uitingsvrijheid (artikel 10 EVRM), godsdienstvrijheid (artikel 9 EVRM) en bescherming van kwetsbare groepen complex. Wij hebben daarom een onderscheid gemaakt tussen niet-Nederlandse ingezetenen die bijvoorbeeld op een congres of demonstratie in Nederland komen spreken en Nederlandse ingezetenen die anti-emancipatoir gedachtegoed verspreiden. Voor niet-Nederlandse ingezetenen biedt de SGC onder bepaalde omstandigheden mogelijkheden tot toegangsweigering bij bedreiging van de openbare orde. Voor Nederlandse ingezetenen zijn bestaande strafrechtelijke instrumenten zoals opruiing, groepsbelediging en haatzaaiing toereikend, waarbij steeds een zorgvuldige belangenafweging zal worden gemaakt in het licht van artikel 10 EVRM. Het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan raakt echter aan de grenzen van juridische regulering in de privésfeer, gelet op het recht op eerbiediging van het privé- en familieleven. Daarnaast speelt de vrijheid van onderwijs daarbij een rol. Wij zien geen manier om een definitie van problematisch gedrag te hanteren bij een nieuwe (straf)bepaling die wel verder gaat dan het bestaande instrumentarium maar niet onnodig ingrijpt in de vrijheid van burgers en instellingen.

(190) Bij het afwijzen van grondrechtelijke rechten en vrijheden, specifiek het aanmoedigen om reguliere zorg te vermijden, manifesteert het problematisch gedrag zich in drie sferen. In de privésfeer bieden instrumenten zoals artikel 1:253a BW en het Juridisch afwegingskader voor kinderopvang handvatten om de belangen van het kind te waarborgen. Voor de publieke sfeer bestaan effectieve mechanismen via factcheckers, de DSA en het bredere desinformatiebeleid van de overheid. In de commerciële sfeer biedt de combinatie van de "goede zorg" norm uit de Wkkgz, toezicht door de IGJ, handhaving door de ACM en strafrechtelijke vervolging voldoende juridische handvatten. Gelet op de verschillende mogelijkheden in de privésfeer, publieke sfeer en commerciële sfeer, lijkt een nieuwe definitie voor het problematisch gedrag

dat in deze categorie grondrechten afwijst of hiertoe aanmoedigt niet noodzakelijk. Er bestaan immers al diverse mogelijkheden om tegen dit problematisch gedrag op te treden.

(191) Democratie ondermijnend gedrag, zoals het bestrijden van het monopolie van de rechter en het negeren van overheidsregels door soevereinen, toont een fundamentele paradox waarbij betrokkenen zich beroepen op grondrechten, terwijl zij de legitimiteit van het systeem dat deze grondrechten waarborgt betwisten. Voor het niet naleven van rechterlijke uitspraken bestaan effectieve instrumenten via dwangsommen, lijfsdwang en beslagleggen. Het problematisch gedrag van soevereinen kan worden aangepakt via bestaande strafrechtelijke bepalingen (zoals artikel 69.2 AWR voor belastingontduiking), bestuurs(proces)rechtelijke beperkingen in bezwaar- en beroep en civielrechtelijke maatregelen. Uit rechtspraak blijkt dat rechters de kernargumenten van soevereinen consequent hebben verworpen. Daarnaast bestaan diverse strafrechtelijke bepalingen om bepaalde vormen van ondermijning van rechterlijk gezag tegen te gaan, zoals meineed (artikel 207 Sr) en belediging van ambtenaren (artikel 266 en 267 Sr). Eventueel kan overwogen worden om in aanvulling hierop aan te sluiten bij het Engelse "contempt of court", om onder een bredere strafbaarstelling diverse vormen van ondermijning van rechterlijk gezag te sanctioneren. Het is echter de vraag of dit noodzakelijk is, gelet op de al bestaande mogelijkheden mede op basis van het leerstuk van misbruik van recht.

(192) In algemene zin concluderen wij dat het bestaande juridische instrumentarium grotendeels toereikend is om de onderzochte vormen van problematisch gedrag aan te pakken. De kern van de uitdaging ligt in het vinden van de juiste balans tussen bescherming van de democratische rechtsstaat enerzijds en fundamentele vrijheden (vrijheid van meningsuiting, godsdienst, privéleven, onderwijs) anderzijds. De uitdaging ligt veelal niet zozeer in het creëren van nieuwe wetgeving, maar in de effectieve toepassing van bestaande instrumenten. Voor gedrag dat zich buiten het bereik van juridische normering bevindt – met name in de privésfeer en online – bieden de eerste twee sporen van de driesporenaanpak (dialoog en aanspreken) mogelijk meer perspectief dan verdere juridische regulering.

6.2 Algemene conclusies en concrete aanbevelingen

(193) Wij leiden enkele algemene conclusies af uit de voorgaande analyse, waarmee wij ook graag enkele aanbevelingen doen;

I. De context bepaalt de juridische mogelijkheden tot (aanvullende) regulering

(194) Zoals naar voren kwam bij met name categorie 1 en 2 (hoofdstuk 3 en 4), laat problematisch gedrag dat zich in de privésfeer uit zich lastig reguleren gelet op het ruime beschermingsbereik van artikel 8 EVRM en andere grondrechten. De vrijheid van onderwijs (artikel 23 Grondwet) en de opvoedingsvrijheid van ouders vormen eveneens belangrijke grenzen aan juridische regulering.

(195) Daarnaast kan problematisch gedrag dat online plaatsvindt zich relatief lastig laten reguleren, voor zover het geen desinformatie betreft. Online platforms hebben immers (binnen de grenzen van onder andere de DSA) een relatief ruime bevoegdheid om eigen beleid op te stellen voor online content (met passende aandacht voor de grondrechten van de afnemers van de dienst),

waarbinnen veel mogelijk is. De vrijheid van meningsuiting van onlineplatformgebruikers, het eigendomsrecht van online platforms en het grondwettelijke censuurverbod kunnen in het geding zijn en maken dat regulering van (problematisch) gedrag op online platforms complex is.

(196) Voor vormen van problematisch gedrag die zich lastig laten reguleren vanwege de context, zouden wij aanraden om een oplossing te zoeken in spoor 1 of 2, in plaats van juridische regulering. Dat laat zich beter rijmen met de grondrechten die in het geding kunnen zijn.

II. Bestaande instrumenten kunnen breder worden ingezet

(197) Daarnaast blijkt uit de voorgaande analyse dat er voor de verschillende categorieën problematisch gedrag diverse mogelijkheden zijn om binnen bestaande juridische kaders handhavend op te treden in het strafrecht, bestuursrecht of civiele recht. Wij raden dan ook aan om de bestaande opties nader te verkennen, eventueel in dialoog met het OM of toezichthouders zoals de ACM.

III. Problematisch gedrag manifesteert zich in verschillende domeinen

(198) Ten slotte blijkt uit de voorgaande analyse dat problematisch gedrag zich vaak manifesteert in verschillende domeinen; het strafrecht, het bestuursrecht en het civiele recht. Zo kan iemand die alternatieve zorg aanbiedt bijvoorbeeld enerzijds misleidende informatie verspreiden, en tegelijkertijd schade toebrengen aan de gezondheid van zijn/haar cliënten/patiënten. Ook de problematiek rondom soevereinen raakt aan verschillende rechtsgebieden, zoals het strafrecht, het belastingrecht en het bestuursrecht. Aangezien problematisch gedrag domein overstijgend is, kan een oplossing mogelijk gevonden worden aan de hand van een goede en structurele informatie-uitwisseling en coördinatie tussen verschillende toezichthouders zoals de IGJ, ACM, Belastingdienst en het OM over problematisch gedrag dat raakt aan verschillende rechtsgebieden.

6.3 Afsluitende beschouwing

(199) Terugkerend naar de centrale onderzoeksvraag – welke juridische normen kunnen worden geformuleerd voor sectorspecifieke problematische gedragingen – concluderen wij dat het antwoord genuanceerd is. Voor sommige categorieën zijn bestaande normen toereikend en is de uitdaging gelegen in effectievere toepassing en betere samenwerking tussen toezichthouders. Voor andere categorieën is aanvullende normering mogelijk (zoals een strafbaarstelling van "contempt of court"), maar niet altijd noodzakelijk of wenselijk vanwege de grondrechten die in het geding kunnen zijn. Voor gedrag dat zich in de privésfeer of online afspeelt, bieden juridische instrumenten beperkte mogelijkheden en is versterking van spoor 1 en 2 van de driesporenaanpak meer aangewezen.

(200) De driesporenaanpak blijft dan ook essentieel. Juridische normering (spoor 3) moet worden gecombineerd met dialoog (spoor 1) en aanspreken (spoor 2). Alleen door een geïntegreerde aanpak kan problematisch gedrag effectief worden bestreden met oog voor fundamentele grondrechten.

*****