

Position paper over juridische mogelijkheden aanpak online opruiïng

Rondetafelgesprek 11 april 2023, Vaste Kamercommissie Digitale Zaken Tweede Kamer

Door mr. C.A.H. van de Sanden, advocaat bestuursrecht en openbare orde

Inleiding

De afgelopen jaren zijn met de groei van het internet en de opkomst van social-media platforms zoals Instagram, Facebook, Twitter, Whatsapp en Telegram ook de mogelijkheden gegroeid om mensen niet alleen in de fysieke wereld maar ook online op te roepen tot het verstoren van de openbare orde en het plegen van strafbare feiten. Sinds het zogeheten Project X in Haren, zijn er steeds vaker gevallen van online opruiïng geweest. De verantwoordelijkheid voor de lokale openbare orde berust bij burgemeesters. Zij zien zich in toenemende mate geconfronteerd met de vraag hoe zij deze digitale vormen van opruiïng het best kunnen aanpakken. Een door de burgemeester van Utrecht opgelegde last onder dwangsom vanwege de dreigende online verstoring van de openbare orde is door de rechtbank Midden-Nederland vernietigd. Dit heeft geleid tot de roep van een aantal burgemeesters om (meer) wettelijke instrumenten nu de rechter voorlopig een streep heeft gezet door het als “online gebiedsverbod” aangemerkt besluit.

Vraag 1. Hoe kan online opruiïng beter worden aangepakt?

Allereerst dient het begrip “online opruiïng” hier nader te worden omschreven. Het begrip “opruiïng” kan op verschillende manier worden gedefinieerd, afhankelijk van de context waarin het wordt gebruikt. De meest voorkomende is die van het aansporen tot het plegen van strafbare feiten. De aanduiding “online” duidt erop dat deze aansporing niet op de “klassieke” manier in- of vanuit de fysieke wereld plaatsvindt maar in- of vanuit de digitale wereld, op of via social-mediaplatforms zoals hiervoor vermeld in de inleiding.

De vraagstelling impliceert dat de aanpak van online opruiïng op dit moment tekortschiet, althans kan of dient te worden verbeterd. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het allereerst van belang om te bepalen wat eigenlijk het doel is. Bij de beantwoording van de gestelde vragen wordt er in dit paper van uitgegaan dat de aanpak van online opruiïng zodanig effectief is dat binnen de grenzen van de wet (zoveel mogelijk) wordt voorkomen dat er strafbare feiten en/of verstoring van de openbare orde plaatsvinden.

Een van de belangrijke mogelijke verbeterpunten daarbij is het verschaffen van meer duidelijkheid aan bevoegde gezagen over de vraag of, en zo ja, op welke wijze zij informatie kunnen vergaren. Deze zogeheten “vroegsignalering” is van het grootste belang om tijdig over een zodanige informatiepositie te beschikken dat adequaat en effectief kan worden geacteerd. Daarbij wordt in aanmerking genomen het gegeven dat deze signalering plaatsvindt in het kader van handhaving openbare orde en niet ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Daarvoor zijn Openbaar Ministerie en politie namelijk verantwoordelijk. Ook vanuit rechtsstatelijk- en rechtsbeschermingsperspectief is het wenselijk dat hier heldere- en bij voorkeur eenduidige landelijke regulering of richtlijnen voor worden ontwikkeld. De wijze van regulering in het strafrecht kan daarbij als inspiratie dienen. Tot die tijd verdient het aanbeveling dat overheden zelf alvast een protocol gaan ontwikkelen hoe zij hiermee omgaan. Daarvoor zijn inmiddels handvatten opgesteld.

Voorts is van belang dat er zoveel mogelijk sprake is van een integrale aanpak die, zeker in geval van potentieel grotere verstoringen, vanuit de lokale- of regionale driehoek wordt gecoördineerd bij voorkeur op basis van een vooraf opgesteld protocol. Ook het ontwikkelen en trainen van online crisissituaties zal kunnen bijdragen aan een effectievere aanpak.

Vraag 2. Welke juridische middelen zijn hiervoor nodig en hoe kan de rechtsbescherming beter geborgd worden?

De huidige juridische middelen zijn van uiteenlopende aard. Zowel het strafrecht, het bestuursrecht als het privaatrecht, maar ook het privacyrecht verschaffen elk instrumenten om online opruiing te adresseren. Deze instrumenten kunnen het meest effectief in onderlinge samenhang en afstemming worden ingezet. Het strafrecht beschikt momenteel niet over voldoende snelle interventiemogelijkheden bij online opruiing nog afgezien van de vraag of de beschikbare capaciteit die dat zou vereisen beschikbaar is. Het bestuursrechtelijk instrumentarium bestaat onder andere en voornamelijk uit de klassieke bevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Daarnaast kan de gemeenteraad openbare orde bevoegdheden opnemen in de Algemene Plaatselijke Verordening. Via de privaatrechtelijke weg kan er door middel van een kort geding worden opgetreden tegen online opruiing. Dit is in de zaak van Bodegraven-Reeuwijk 2021 gebleken een zeer effectief middel te zijn. Tevens vormt deze aanpak een uitstekende basis voor het verhalen van de schade op daders. Regelmatig wordt er in gevallen van online opruiing ook inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van allerlei mensen. Er ligt hier bepaald een taak voor de Autoriteit Persoonsgegevens om desverzocht voortvarend te reageren, niet in de laatste plaats ook op verzoek van burgemeesters die een publieke taak hebben bij het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van hun burgers.

De klassieke openbare ordebevoegdheden, die grotendeels nog stammen uit het predigitale tijdperk, worden steeds vaker getest op hun bruikbaarheid in geval van online opruiing. In hoeverre deze bevoegdheden volledig digiproof zijn, is vooralsnog onzeker. Dat betekent echter niet dat bestuurders met lege handen staan. Het vraagt wellicht bij gebrek aan bestuursrechtelijke 'quick-fixes' in de Gemeentewet om meer inspanning en creativiteit dan bij klassieke opruiing maar dat betekent niet dat er niets mogelijk is. Een goede integrale afstemming van het bewandelen van de privaatrechtelijke weg met het gebruik van bestuursrechtelijke bevoegdheden en mogelijk lopende justitiële trajecten is noodzakelijk. Dit om te voorkomen dat deze bevoegdheden elkaar anders op enig moment mogelijk gaan bijten. Een dergelijke integrale aanpak is – zeker op korte termijn – effectiever dan te wachten op nieuwe wetgeving.

Vraag 3. Hoe verhoudt dit zich tot het verzoek van 41 burgemeesters voor een online gebiedsverbod?

Naar aanleiding van het oordeel van de rechtbank Midden-Nederland dat de ten onrechte als "online gebiedsverbod" geformuleerde last onder dwangsom bij gebrek aan overtreding van de Utrechtse APV geen stand kon houden, heeft een aantal burgemeesters de wetgever opgeroepen om nieuwe wetgeving tot stand te brengen. Doel daarvan is om beter toegerust te zijn om online opruiing effectief te kunnen adresseren.

Anders dan het verzoek van deze burgemeesters doet vermoeden, heeft de rechtbank echter niet geoordeeld dat een zogenaamd online gebiedsverbod niet mogelijk zou zijn, maar slechts dat er in dat geval geen sprake was van enige overtreding van de APV Utrecht omdat deze niet voorzag in digitaal aangejaagde verstoringen van de openbare orde. Deze uitspraak kan op zichzelf niet leiden tot de conclusie dat er – in het algemeen- geen digitaal gebiedsverbod mogelijk zou zijn. Ook is deze uitspraak op zichzelf geen reden voor nieuwe wetgeving. Een integraler en creatiever gebruik van bestaande bevoegdheden al dan niet aangevuld met een enkele nieuwe richtlijn is waarschijnlijk - in ieder geval op de korte termijn - effectiever.