

Position Paper Rondetafelgesprek Demonstratierecht

Prof. mr. dr. Bart W. Schermer – Universiteit Leiden / Considerati

De vrijheid van vergadering en betoging is een groot goed en vormt één van de fundamenteën van onze democratische rechtstaat.¹ Helaas moeten we ook constateren dat bij demonstraties niet zelden bedreigingen worden geuit en zelfs geweld wordt gebruikt. Ook kan een manifestatie die op zichzelf niet gewelddadig is de openbare orde verstoren.² Onder gezag van de burgemeester heeft de politie tot taak om de openbare orde en veiligheid te bewaken.³

Het recht op vrijheid van vergadering en betoging moet daarom worden gewogen tegen het belang van de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Het recht op vergadering en betoging in de fysieke wereld kan daarbij niet, of in ieder geval niet langer, los worden gezien van de digitale wereld. Steeds vaker is de eerste stap in het organiseren van een demonstratie mensen bij elkaar brengen via social media. Zo wordt op Facebook of Twitter (thans X) opgeroepen tot demonstraties en plannen mensen via WhatsApp of Telegram de uitvoer van betogingen. Ook worden online openbare orde verstoringen aangejaagd.⁴

Via social media kan een betoging snel en spontaan georganiseerd worden, waardoor de politie minder tijd heeft om een eventuele dreiging voor de openbare orde in te schatten en adequate maatregelen te nemen. Ook is het vaak niet op voorhand duidelijk wat de rol gaat zijn van personen die meedoen in een online discussie bij een daadwerkelijke manifestatie (komen ze daadwerkelijk? Zijn de geuite dreigementen serieus?). Een laatste probleem is dat door de anonimiteit op het internet het moeilijker in te schatten is wie achter een bepaalde uiting zit en met welke intentie deze is gedaan.

Het is voor een adequate dreigingsanalyse daarom voor de politie vaak noodzakelijk om goed zicht te krijgen op wat er online gebeurt rondom een demonstratie. De politie kan zich daarbij bedienen van methoden als het monitoren van social media kanalen en het deelnemen aan (besloten) fora waar gesproken wordt over demonstraties. Ook kan de politie de antecedenten van personen natrekken om te kijken of zij mogelijk een bedreiging vormen voor de openbare orde en veiligheid.⁵

Maar deze handelingen kunnen niet alleen op gespannen voet staan met recht op vergadering en betoging, ook de nauw daaraan gerelateerde rechten op vrijheid van meningsuiting en privacy kunnen onder druk komen te staan. In het bijzonder zorgelijk is de kans dat online surveillance burgers remt in het uiten van hun mening en het participeren in demonstraties (*chilling effects*).⁶

Bij het monitoren van online gedragingen ter bescherming van de openbare orde en veiligheid moet er dus ook een balans worden gevonden.

De politie mag alleen inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en betoging wanneer zij daarvoor een deugdelijke wettelijke grondslag

¹ Zie artikel 9 Grondwet, artikel 11 EVRM en artikel 12 Handvest Grondrechten van de Europese Unie.

² Zie bijvoorbeeld: Parool, 27 mei 2023, *Meer dan 1580 klimaatactivisten opgepakt op A12, 40 vervolgd*

³ Artikel 172 Gemeentewet

⁴ Zie in dit kader: de Vries, S., Bantema, W. (2022), *Aanpak in kaart. Inzicht in een regionale aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen*, Leeuwarden: Onderzoeksgroep Cybersafety 2022;

⁵ Zie bijvoorbeeld: <https://www.groene.nl/artikel/zelfs-gegevens-van-familie-van-demonstranten-woorden-opgevraagd>

⁶ Zie: Schauer, F. (1978). Fear, Risk, and the First Amendment: Unraveling the 'Chilling Effect', in: *Boston University Law Review*, 58, 685-732; Schneier, B. (2015), *Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*, WW Norton & Company.

heeft. In zijn algemeenheid kunnen we stellen dat naarmate de inbreuk op de grondrechten van burgers (potentieel) groter is, er een meer robuuste wettelijke regeling noodzakelijk is.⁷

Wanneer er sprake is van een geringe inbreuk op grondrechten, dan volstaat de algemene taakstellende bevoegdheid van de politie (artikel 3 Politiewet). Wanneer er een potentieel grotere inbreuk plaatsheeft, dan moet een meer specifieke bevoegdheid zijn omschreven.⁸ Deze verdergaande bevoegdheden hebben hun plaats in het Wetboek van Strafvordering. Het betreffen hier echter bevoegdheden die kunnen worden ingezet in het kader van een opsporingsonderzoek, niét de handhaving van de openbare orde.⁹ Dit betekent dat voor online onderzoek in het kader van de handhaving van de openbare orde teruggevallen moet worden op artikel 3 Politiewet.

Het problematische met artikel 3 Politiewet is dat het een open, algemene bepaling is die weinig houvast en concrete waarborgen biedt. Hierdoor is er veel onduidelijkheid over de mogelijkheden en grenzen bij het monitoren van online bronnen met het oog op de bescherming van de openbare orde.¹⁰ Dit is problematisch, omdat hierdoor eerder de rechten van burgers geschonden kunnen worden. Dit wringt des te meer, nu het handelen van de politie ter bescherming van de openbare orde doorgaans niet onderworpen is aan *ex post* toezicht door de rechter, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is in strafzaken.

Maar ook voor de veiligheid en de openbare orde is het niet goed. De burgemeester en de politie kunnen door de onduidelijke wettelijke regeling mogelijk té terughoudend worden in het beschermen van de openbare orde en veiligheid uit angst hun boekje te buiten te gaan. De politie heeft de gerechtvaardigde behoefte om een bepaalde informatiepositie op te bouwen en in stand te houden (*intelligence*), maar zolang het niet gaat om opsporing, zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt. Hierdoor worden dreigingen voor de openbare orde misschien niet of onvoldoende onderkend.

We mogen concluderen dat het toezicht op de digitale wereld met het oog op het beschermen van de openbare orde en veiligheid momenteel onvoldoende duidelijk is gereguleerd. Om verandering in deze situatie te brengen moet er eerst politiek en maatschappelijk debat worden gevoerd over dit thema. Ik ben daarom dankbaar voor de gelegenheid die u mij heeft geboden dit vraagstuk toe te lichten.

Mogelijke oplossingsrichting kunnen liggen in het verduidelijken van de grenzen van artikel 3 Politiewet, het in het leven roepen van een specifieke bepaling die de politie een *intelligence* bevoegdheid geeft, en zelfs het onder speciale voorwaarden inzetten van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden voor *intelligence* doeleinden. Welke richting ook gekozen wordt, er moet duidelijk worden afgebakend voor welke doelen en binnen welke grenzen (nieuwe) bevoegdheden ingezet kunnen worden. Verder moeten er waarborgen komen die het ontbreken van *ex post* toezicht door een zittingsrechter kunnen compenseren. Bij deze waarborgen kan gedacht worden aan *ex ante* (rechterlijke) toetsing, periodieke controles door een rechter of onafhankelijke toezichthouder, notificatieplichten en toegankelijke klachtenregelingen. Tenslotte moeten duidelijke eisen aan het verwerken en delen van gegevens worden gesteld.¹¹

⁷ Zie onder andere ECLI:NL:HR:2017:584

⁸ Zie onder andere Schermer, B. W. (2022), *De gespannen relatie tussen privacy en cybercrime*, oratie Leiden

⁹ Dit is slechts anders wanneer er aanleiding is om te denken dat er sprake is van het plegen van strafbare feiten.

¹⁰ Zie in dit kader ook: W. Bantema e.a. (2020), *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk? Handhavingmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen*, Den Haag: Boom Bestuurskunde

¹¹ Zie onder andere Fedorova, M. et al. (2022), *Strafvorderlijke gegevensverwerking*, WODC, Nijmegen: Radboud Universiteit