

Editoriaal

Politie en rechtsstaat in de gedigitaliseerde samenleving

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2022-1, nr. 62
p. 7-14
© Gompel&Svacina
ISBN 978-94-6371-350-4



Auke van Dijk¹, Philippe De Baets², Lodewijk Gunther Moor³, Elke Devroe⁴ en Stavros Zouridis⁵, gasteditoren

Het idee van de rechtsstaat is inmiddels al eeuwen oud. Het is ontwikkeld om de macht van de absolute heersers aan banden te leggen. Het moet willekeur beperken en zorgen voor zekerheid, gelijkheid en rechtvaardigheid. De kern van de rechtsstaat is dat de burger door het recht beschermd wordt tegen de overheid. Ook de overheid moet zich aan het door haar gecreëerde recht houden. Belangrijke kenmerken van een rechtsstaat zijn in de eerste plaats het *legaliteitsbeginsel*: er zijn wetten nodig om de vrijheden van burgers te beperken. In de tweede plaats de *trias politica*: de splitsing van bevoegdheden tussen drie verschillende machten: een wetgevende macht, een uitvoerende macht en een onafhankelijke rechterlijke macht. En in de derde plaats het vaststellen van *grondrechten*: elementaire burgerlijke (vrijheids- of mensen)rechten die voor iedereen op het grondgebied van de staat gelden. Deze grondrechten worden in de Grondwet genoemd en kunnen worden gezien als de basis van de maatschappelijke ordening.

De rechtsstaat is eigenlijk jarenlang zonder veel discussie als een gegeven beschouwd. Er viel natuurlijk altijd wel iets te verbeteren en er zijn ook zaken aangepast, maar de rechtsstaat was geen onderwerp van fundamentele discussies of controversen. Daarin lijkt verandering te komen. Denk bijvoorbeeld aan het gegeven dat de klassieke rechtsstaat innig is verbonden met de soevereine natiestaat. De essentie van de staat wordt gedefinieerd door het monopolie op het legitieme gebruik van geweld 'binnen een bepaald gebied'. Daar staat door technologische ontwikkelingen de nodige druk op: informatie- en communicatietechnologie is in hoge mate grenzeloos en relateert

¹ Drs. Auke J. van Dijk, strategisch adviseur Nederlandse Politie.

² Drs. Philippe De Baets, lid kernredactie Cahiers Politiestudies, ABVV Oost-Vlaanderen, Expert groene criminologie en inspectiediensten.

³ Lodewijk Gunther Moor, voormalig directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), algemeen editor Cahiers Politiestudies.

⁴ Elke Devroe, doctor in de Criminologie, hoofdredacteur Cahiers Politiestudies.

⁵ Prof. dr. mr. Stavros Zouridis, hoogleraar Bestuurskunde aan het Tilburg Institute of Governance van Tilburg University.

het belang van territorialiteit. Dit werd reeds twee decennia geleden aan de orde gesteld in een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Staat zonder land' (1998). In dat rapport werd aandacht gevraagd voor de gevolgen van informatie- en communicatietechnologie voor het handelingsvermogen van de staat, in het bijzonder waar het gaat om de handhaving van de rechtsorde. Wie nu kijkt naar de strategische agenda's op het terrein van Justitie en Veiligheid, ziet dat dezelfde vragen onverminderd urgent zijn. Er wordt de nodige aandacht besteed aan de problemen rond criminaliteit – waaronder cybercriminaliteit – maar veel minder aandacht aan de ondermijning van rechtsstatelijke waarborgen. Het ontbreekt vaak aan toetsing door het Openbaar Ministerie, zaken komen niet altijd meer voor de (Europese) rechter, opsporingsbevoegdheden worden ingezet voor andere doelen, er is sprake van een vervaging tussen de politie- en de inlichtingenfunctie, enzovoort.

De invloed van digitalisering op rechtsstatelijke waarborgen heeft niet alleen betrekking op de (publieke) politie. Wanneer de politiefunctie in ruime zin wordt beschouwd, biedt digitalisering ook belangrijke nieuwe mogelijkheden tot bijvoorbeeld handhaving voor andere partijen zowel binnen als buiten de publieke sector. Deze mogelijkheden brengen ook altijd onvermijdelijk nieuwe risico's voor rechtsstatelijke waarborgen met zich mee. Bovendien brengt de gedigitaliseerde samenleving ook nieuwe fenomenen met zich mee waarbij niet altijd op voorhand helder is hoe daarmee om te gaan en wat dat betekent voor de rechtsstatelijke balans tussen grondrechten en veiligheid. Wat betekent dit alles voor de – feitelijke en gewenste of gevreesde – ontwikkeling van de politiefunctie?

De eerste bijdrage, 'Politie en rechtsstaat in de gedigitaliseerde samenleving: filosofische bespiegelingen met praktische betekenis' van **Auke van Dijk**, **Frank Hoogewoning**⁶ en **Bernard Welten**⁷, licht het thema nader toe. De rechtsstaat staat in meerdere opzichten weer volop in de belangstelling. Enerzijds zijn er zorgen over de beheersbaarheid van (georganiseerde) criminaliteit en anderzijds zorgen over de staat die grondrechten van burgers schendt. Beide zorgen zijn sterk verbonden met digitalisering. Tegelijkertijd is er een veelheid van nieuwe vooral private spelers actief op het veiligheidsdomein en ook daartoe dient de politie zich te verhouden. De centrale vraag is hoe dit krachtenveld te ordenen vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat. De auteurs onderscheiden verschillende contexten die ook vragen om andere benaderingen. Het gaat daarbij om een continuüm van klassiek rechtsstatelijk tot nieuwe fenomenen en gedragingen die vragen om een nieuwe positionering, andere partijen en handelingsperspectieven.

De tweede bijdrage, 'De digitalisering van de Belgische sociale zekerheid en de impact ervan op de handhaving door de arbeidsinspectie' van **Philippe De Baets**, betreft het zeer actuele domein van de sociale zekerheid in relatie tot handhaving. De bijdrage laat zien dat de digitalisering van de overheid begin jaren negentig sterk verbonden is met kritiek op het gebrekkig functioneren van de verzorgingsstaat. De efficiëntie en effectiviteit van de publieke dienstverlening kwamen hoog op de politieke agenda te staan. De digitalisering van de sociale zekerheid beoogt niet alleen een administratieve vereenvoudiging en efficiëntere dienstverlening maar ook fraudebestrijding en -vermijding. De bijdrage laat zien dat hier ook sprake is van een ideologische keuze. Tegelijkertijd zijn technologische mogelijkheden in zichzelf van invloed op de beleidskeuzen die worden

⁶ Dr. Frank Hoogewoning, secretaris-directeur Politieonderwijsraad.

⁷ Drs. Bernard Welten, strategisch adviseur, interim- en programmamanager.

gemaakt. De preventieve invalshoek wordt steeds belangrijker bij de handhaving. De digitalisering van de sociale zekerheid biedt vooral efficiëntiewinsten op het vlak van de wijze waarop wordt gecontroleerd. Door informatisering worden de mogelijkheden tot controle via ‘datamining’, ‘datamatching’ en ‘datasharing’ beduidend vergroot. Daarmee verandert ook de aard van de handhaving. De COVID-19-pandemie versnelde dit proces en oefent een grote invloed uit op de inspectiepraktijk. De auteur beschrijft hoe deze eenzijdige aandacht het risico van witte vlekken vergroot. Ondernemingen – of zelfs hele sectoren – worden niet langer fysiek gecontroleerd terwijl eveneens door de pandemie de wantoestanden in bepaalde sectoren nadrukkelijk toenamen. Inbreuken op arbeidsveiligheid en -gezondheid gaan bovendien vaak samen met andere inbreuken op de sociale wetgeving. Effectieve opsporing en fysieke inspectie op het terrein blijven noodzakelijk, anders dreigen we een groot deel van de fysieke werkelijkheid niet meer te zien.

De derde bijdrage, ‘Agenten zijn geen spionnen en spionnen zijn geen agenten: een verkenning van de verwevenheid van *intelligence* met politiewerk’ van **Kenneth Lasoen**⁸, gaat in op de relatie tussen digitalisering en de traditionele rechtsstatelijke afbakening van verschillende functies binnen de staat. De auteur start met de constatering dat in theorie de verschillen tussen inlichtingenwerk en politiewerk duidelijk en fundamenteel zijn. Het zijn aparte diensten met een eigen finaliteit en bijbehorende activiteiten. De laatste twee decennia laten echter zien dat de politionele en de inlichtingenaspecten steeds meer in elkaar overlopen. De politie verricht vaak activiteiten die het karakter hebben van inlichtingenwerk, terwijl de inlichtingendiensten ervaren dat politiebevoegdheden de doeltreffendheid zouden kunnen vergroten. De historische beschouwing laat zien dat in de praktijk nooit van een helder onderscheid sprake is geweest. De relatief recente wettelijke inkadering van de inlichtingenfunctie – eind jaren negentig – stond direct onder druk na de terroristische aanslagen in 2001 in de Verenigde Staten. Meer algemeen wordt het denken over de politie de afgelopen decennia in toenemende mate gekarakteriseerd door het belang van ‘inlichtingen’. De auteur vraagt zich af of het onderscheid wel zo duidelijk is en of een blijvend onderscheid realistisch is. Wellicht is het bij elkaar komen van politiewerk en inlichtingenwerk juist een nieuwe kans met het oog op het waarborgen van veiligheid in een complexe en onveilige wereld. Zorgen over rechtsstatelijke waarborgen zijn op zijn plaats, maar waarschijnlijk zal een heldere scheiding tussen politiewerk en inlichtingenwerk daar niet de kern van uitmaken.

De vierde bijdrage, ‘Nederlandse politie en ketenpartners onderzoeken noodzakelijke ontwikkelingsprongen voor versnelling in digitale transformatie’ van **Theo van der Plas**, **Gerard Kuijlaars** en **Henk Geveke**⁹, gaat in op de zogenoemde digitale transformatie en de betekenis daarvan voor de Nederlandse politie. Digitale transformatie gaat – zo stellen de auteurs – niet primair over technologie, maar over de veranderende relaties tussen mens, technologie en omgeving. Dat vraagt om een continue herijking van de rol

⁸ Kenneth Lasoen, expert inlichtingendiensten en veiligheid. Hij studeerde oude geschiedenis aan de universiteiten van Gent en Leuven, en inlichtingen- en veiligheidsstudies aan Brunel University Londen en University of Cambridge. Hij is gespecialiseerd in de geschiedenis van de Belgische inlichtingendiensten en doceert het vak Intelligence aan de Universiteit Antwerpen.

⁹ Theo van der Plas, portefeuillehouder Digitalisering en programmadirecteur Cybercrime. Gerard Kuijlaars, strategisch adviseur Digitale Transformatie, kwartiermaker Impact Coalitie Safety & Security en kwartiermaker van de politiehuis voor AI en Datascience. Henk Geveke, lid van de korpsleiding en verantwoordelijk voor technologie en innovatie.

van overheidsorganisaties en hun medewerkers. Het beschermen van de rechtsstaat in een digitaliserende samenleving is een complexe en urgente opgave voor de traditioneel justitiële partijen en andere ketenpartners. Geleidelijke aanpassing verhoudt zich slecht tot de snelheid van de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en wat de auteurs ontwikkelingsprongen noemen zijn aangewezen. De bijdrage eindigt met het benoemen van vijf urgente opgaven voor de politie en haar partners.

De vijfde bijdrage, 'Drugshandel via poststukken vanuit Nederland' van **Judith van Valkenhoef, Nienke de Groes en Pieter Tops**¹⁰, betreft een concreet en omvangrijk domein van criminaliteit en laat zien tot welke vragen digitalisering leidt bij de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Zeer interessant is het samenspel tussen fysiek en digitaal. Zoals de auteurs stellen: online drugshandel is digitaal als het om bestelling en betaling gaat, maar fysiek als het om verzending gaat. Het rechtsstatelijke spanningsveld tussen bescherming *door* en *tegen* de overheid krijgt hier heel concreet vorm, waarbij waarborgen als het briefgeheim – ook van toepassing op postpakketten waarmee drugs worden verstuurd – het moeilijk maken de noodzakelijke handhaving van de rechtsorde voldoende invulling te geven. De relatie met cryptomarkten komt omstandig aan bod. In deze indringende bijdrage wordt tevens gewezen op het spanningsveld tussen de rechtsstaat en economische overwegingen, een heikel en tegelijkertijd zeer belangrijk onderwerp.

In de zesde bijdrage, 'Digitale argusogen gericht op de politie. Socialemediabeelden van politieoptreden en de legitimiteit van de politie' van **Rianne Dekker**¹¹, verschuift het perspectief naar nieuwe waarborgen tegen machtsmisbruik door de staat in de digitale samenleving. Concreet gaat de bijdrage in op het filmen van politieoptreden en het delen van die beelden via sociale media: wat doet dat met de maatschappelijke legitimiteit van de politie? De auteur zet een begrippenkader uiteen waarmee het begin van een antwoord op deze vraag kan worden geformuleerd. Mede op basis van de gepresenteerde theoretische invalshoeken wordt ingegaan op cruciale veronderstellingen, zoals het gegeven dat beelden van laagbaar politieoptreden worden gezien als 'het topje van de ijsberg'. De auteur zet uiteen hoe socialemediabeelden van politieoptreden de legitimiteit van de politie beïnvloeden, en dat dat tevens afhangt van de reacties op die beelden en of deze passen bij de aard en omvang van de maatschappelijke kritiek. In de bijdrage worden twee recente cases besproken die ieder een eigen dynamiek laten zien. De auteur doet aanbevelingen voor verder onderzoek, maar geeft tevens enige adviezen voor de politie met het oog op haar maatschappelijke legitimiteit.

De zevende bijdrage, 'Het datagedreven bestrijden: nieuwe loot aan de stam in de bescherming van de rechtsstaat' van **Erik van de Sandt, Mariëlle den Hengst, Patty de Bruine, Rick Westerhof en Sander van der Maden**¹², betreft de digitale frontlinie van de opsporing. De opening van deze bijdrage laat niets aan duidelijkheid te wensen over: de digitalisering van de maatschappij heeft onder andere tot gevolg dat de mogelijkheden

¹⁰ Resp. promovenda's verbonden aan de Politieacademie en Bijzonder Hoogleraar Ondermijningstudies Universiteit Leiden.

¹¹ Rianne Dekker, universitair docent en onderzoeker aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht.

¹² Allen werkzaam bij politie Nederland. Erik van de Sandt, Team High Tech Crime & research fellow University of Bristol. Mariëlle den Hengst, projectleider RTI-lab & senior onderzoeker Nederlands Centrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving. Patty de Bruine, strategisch adviseur staf korpsleiding. Rick Westerhof, IM adviseur portefeuille Intelligence. Sander van der Maden, Team High Tech Crime.

voor criminelen om misdrijven te kunnen plegen zijn toegenomen, evenals de mogelijkheden om deze misdrijven en de verdachten daarachter te beveiligen en af te schermen voor de politie. De auteurs zetten hier een nieuw paradigma in de opsporing tegenover, het zogenoemde datagedreven bestrijden van (georganiseerde) criminaliteit. Dit brengt nieuwe mogelijkheden met zich mee voor het handhaven van de rechtsorde, maar tevens nieuwe zorgen waar het bijvoorbeeld gaat om het waarborgen van de privacy. In de bijdrage wordt een raamwerk voor datagedreven bestrijden uiteengezet dat bestaat uit een bedrijfsproces, methodologie, dataschema, beleidsagenda's en een 'publiekewaardefilosofie'. Deze laatstgenoemde neemt de grondrechten als uitgangspunt en wordt nader ingevuld en toegepast in debat met verschillende academici, organisaties, juristen en activisten. Het is daarmee een interessant voorbeeld van een nieuwe vormgeving van klassieke waarborgen in een digitale context.

De achtste bijdrage, 'Innovatieve cybercrimeverhalen. De toepassing van de Book of Crime-methode door het Openbaar Ministerie en zijn partners' van **Michiel Swinkels** en **Lodewijk van Zwieten**¹³, concentreert zich op de aanpak van cybercrime. De auteurs schetsen een indringend beeld van de snelle opkomst van wat zij de cybercrime-industrie noemen. Zij stellen dat cybercrime in hoge mate een dienst is geworden die eenvoudig door derden kan worden afgenomen. Vanuit een economisch perspectief is de explosieve groei van cybercrime goed te verklaren: laagdrempelige toegang tot de criminele markt, lage investeringskosten, laag risico en hoge winsten. De aanpak van cybercrime door het Openbaar Ministerie laat een verschuiving richting preventie zien. Dat betekent vanuit het oogpunt van capaciteit en expertise dat samenwerking met publieke en in het bijzonder private partijen cruciaal is. Het is daarbij noodzakelijk te komen tot een integrale aanpak: verschillende partijen hebben een noodzakelijk puzzelstukje in handen voor de bestrijding van cybercrime, maar de puzzel is nog niet gelegd. In deze bijdrage wordt een methode beschreven en geïllustreerd om te komen tot een samenhangende aanpak met meerdere partijen. Hoewel er positieve ervaringen zijn met bijvoorbeeld publiek-private samenwerking, is er volgens de auteurs nog een wereld te winnen in nader gezamenlijk optreden.

De negende bijdrage, 'Online ontspoord: naar een beter begrip van schadelijk en immoreel gedrag online' van **Wouter Nieuwenhuizen**¹⁴ en **Mariëtte van Huijstee**¹⁵, neemt ons mee naar ongewenste gedragingen op het internet. De bijdrage start vanuit de constatering dat we ons steeds vaker online bevinden en dat misdragingen daarmee ook steeds vaker in die omgeving plaatsvinden. Daarnaast heeft de online omgeving een aantal karakteristieken die van invloed zijn op het voorkomen en de aard van de misdragingen. De auteurs beschrijven een taxonomie van schadelijk en immoreel gedrag online en geven een overzicht van mechanismen die dat gedrag faciliteren. De vraag is wat de betekenis is van schadelijk en immoreel gedrag online voor de politiefunctie en de bescherming van de rechtsstaat. Welke interventies kunnen worden ontwikkeld voor het optreden in de online omgeving en hoe kan daarbij de balans tussen de vrijheid en veiligheid van burgers worden gevonden? De auteurs wijzen erop dat de morele ambiguïteit op internet ervoor zorgt dat niet iedereen hetzelfde gedrag als onwenselijk of ontoelaatbaar zou kwalificeren. Daarmee spelen morele normen een belangrijke rol, zowel voor daders en slachtoffers als voor omstanders. In de bijdrage

¹³ Beiden lid van het OM Den Haag.

¹⁴ Wouter Nieuwenhuizen, onderzoeker, Rathenau Instituut.

¹⁵ Mariëtte van Huijstee, coördinator, Rathenau Instituut.

wordt geconstateerd dat er grote behoefte is aan het verhelderen en vernieuwen van omgangsvormen online. Een bredere bewustwording en groter begrip van schadelijk en immoreel gedrag in de samenleving is een belangrijke voorwaarde voor het vernieuwen van deze omgangsvormen. Met betrekking tot de politie komt onder meer aan bod dat in deze context een verschuiving van primaire aandacht voor de dader naar het opvangen van slachtoffers en het beperken van schade aangewezen is.

De tiende bijdrage, ‘De beelden waren de druppel. Waarom beelden van seksuele misdrijven online gedeeld worden vanuit een sociaalwetenschappelijk en juridisch perspectief’ van **Michel Walrave**¹⁶ en **Catherine Van de Heyning**¹⁷, gaat in op een urgente verschijningsvorm van schadelijk online gedrag. Het betreft een omvattende analyse ten aanzien van het via internet delen van beelden van seksuele misdrijven. Het bijkomende leed dat de verspreiding van deze beelden met zich meebrengt voor het slachtoffer is enorm. Het is een urgente en tegelijkertijd fascinerende vraag waarom iemand de beelden van zijn of haar misdaden online zou plaatsen. De verspreiders bezorgen daarmee immers ook het bewijs van de feiten en dat kan tegen hen worden gebruikt. De bijdrage gaat in op de vraag welke maatschappelijke en individuele factoren gelinkt zijn met het delen van seksuele beelden, in het bijzonder beelden van seksuele misdrijven. Zicht op de beweegredenen is belangrijk om te komen tot effectieve interventies. Daarnaast wordt ingegaan op de manier waarop dit strafrechtelijk wordt aangepakt waarbij recente wetgeving wordt toegelicht die van toepassing is op het verspreiden van naakt- en seksuele beelden zonder toestemming. Tevens wordt ingegaan op het bredere strafrechtelijke kader waarbij de verschillende relevante gedragingen en betrokken spelers bij de verspreiding systematisch in kaart worden gebracht. De analyse toont aan dat de impact van het verspreiden van beelden van seksuele misdrijven het gevolg is van verschillende acties door verschillende actoren, wat vaker geldt voor misdrijven in de digitale wereld.

De eerste opinietekst, ‘Politie en rechtsstaat: kansen en bedreigingen’ van **Ybo Buruma**¹⁸, start met de vraag of recente gebeurtenissen een nieuw frame op het thema ‘politie en rechtsstaat’ rechtvaardigen. Onder de noemer ‘Narcostaat Nederland?’ wordt die vraag voorzichtig ontkennend beantwoord. Maar vanuit het perspectief van ‘diversiteit, digitalisering en privatisering’ is het antwoord bevestigend. De bijdrage licht de betekenis van deze begrippen toe en bespreekt kansen en bedreigingen die daaruit voortvloeien voor de politie en de rechtsstaat in Nederland.

De tweede opiniebijdrage, ‘Nood breekt wet in besmette tijden: de rechtsstatelijkheid van de pandemiepolitie en pandemiewetgeving’ van **Paul de Hert**¹⁹, betreft een vlammend betoog de grondwet en de rechtsstaat scherp in het oog te houden, juist waar het de reactie op de COVID-19-crisis betreft. De diagnose wijst op vaak subtiele dwangmechanismen waarvoor het traditioneel rechtsstatelijk kader niet of nauwelijks uitgerust is. Volgens de auteur zijn de tijden niet gunstig voor het uitbouwen van een gebalanceerd grondwettelijk en wettelijk systeem over noodtoestanden. Tegelijkertijd

¹⁶ Michel Walrave, professor UAntwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen.

¹⁷ Catherine Van de Heyning, ass. professor UAntwerpen, Faculteit Rechten.

¹⁸ Ybo Buruma, raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden en hoogleraar rechtsstaat aan de Radboud Universiteit.

¹⁹ Paul De Hert, gewoon hoogleraar Vrije Universiteit Brussel (VUB) en hoofddocent aan de Universiteit Tilburg (TILT).

eindigt de bijdrage met traditionele rechtsstatelijke eisen die ook – of zelfs juist – in de context van het omgaan met crises belangrijk zijn.

We sluiten het Cahier af met een boekbespreking over het boek van Paul Ponsaers, ‘Georganiseerde wanorde. Rechts-extremisme in Vlaanderen 2019-2021’, door **Rik Pinxten**²⁰. De inhoud van het boek past immers goed bij de thematiek van dit Cahier. De ‘georganiseerde wanorde’ waar in de titel naar wordt verwezen, verwijst naar het fenomeen dat het ordelijke samenleven opzettelijk en systematisch wordt verstoord door bepaalde groepen, waarbij soms provocatief wordt gewerkt en geweld niet wordt geschuwd. Relatief nieuw is dat de wanorde niet in de sleutel staat van het bereiken van een – revolutionair – ideaal. De aanpak wil enkel en aanhoudend afbreken, haat en ook paniek zaaien, een bestaande orde vernietigen. Daarom ‘wanorde’: er is geen duidelijk project dat in de plaats moet of kan komen, en waar dus naartoe gewerkt zou kunnen worden door politieke actie. In de bestudeerde groepen en acties van de voorbije paar jaren is dit afwezig en wordt de ontwrichting op zich het verbindende element. De rol van internet is hierbij cruciaal.

²⁰ Rik Pinxten, prof. dr. em. UGent, Comparative Study of Cultures.