

**RIGHT
TO PROTEST**

DEMONSTRATIERECHT ONDER DRUK

REGELS EN PRAKTIJK IN NEDERLAND MOETEN BETER

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Amnesty International Netherlands

Keizersgracht 177

PO Box 1968

1000 BZ Amsterdam

The Netherlands

P 020 626 44 36

E amnesty@amnesty.nl

I www.amnesty.nl

Foto cover: © Shutterstock

november 2022



Samenvatting	5
Hoofdstuk 1. Inleiding	9
Hoofdstuk 2. Demonstreren, een mensenrecht	11
2.1 De mensenrechtenverdragen	12
2.2 Nationale wet- en regelgeving	12
2.3 Bijkomende nationale kaders	14
Hoofdstuk 3. Wat is (g)een demonstratie?	15
3.1 Vreedzaam protest	16
Kader: Burgerlijke ongehoorzaamheid	19
3.2 Geen onbegrensd recht	20
Kader: Geen sprake van beschermwaardige demonstratie	21
3.3 Beperken moet de uitzondering zijn	23
Kader: Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn	24
Kader: Demonstraties bij abortusklinieken	26
3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden	28
Hoofdstuk 4. Landelijke barrières voor het demonstratierecht	30
4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten	30
4.2 Gebrek aan kennis en begrip	32
Aanbevelingen	33
Hoofdstuk 5. Lokale barrières voor het demonstratierecht	34
5.1 De voorbereiding	34
5.1.1 De kennisgeving	34
5.1.2 Dialoog	36
5.1.3 Het Wom-besluit	37
5.2 Onnodig veel onrechtmatige beperkingen	38
5.2.1 Risico mijden overheerst: de veiligheidsbril moet af	42
Kader: Vijandig publiek – vrees voor ernstige wanordelijkheden	44
5.2.2 Beperken op inhoud is censuur	46
5.2.3 (Enige) hinder voor het verkeer hoort erbij	48
Kader: Verkeersblokkades	49
5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut	51
Aanbevelingen	52

Hoofdstuk 6. Vrijheidsbeneming, politiegeweld, strafrechtelijk sanctioneren	54
6.1 De faciliterende rol van de politie	54
6.1.1 Surveillance van protest	56
6.1.2 ID-controles	57
6.2 Politiegeweld	57
6.2.1 Geweldsmiddelen: de wapenstok	58
6.2.2 Geweldsmiddelen: handboeien	58
6.2.3 Geweldsmiddelen: rubberkogels, traangas en waterkanon	58
6.2.4 Verantwoording over geweldstoepassing	59
6.3 Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten	59
6.3.1 Vrijheidsbeneming	60
6.3.2 Het insluiten van vreedzame demonstranten: <i>'kettling'</i>	61
6.3.3 Bestuurlijke verplaatsing	62
6.3.4 Gebiedsverboden: de facto verbod op deelname aan protest	62
Aanbevelingen	63
Hoofdstuk 7. Transparantie en verantwoording	65
7.1 Journalisten en onafhankelijke waarnemers	66
7.2 Evaluatie, leren en verantwoording	68
7.3 Toezichthouders	69
7.3.1 Nationale ombudsman	69
7.3.2 College voor de Rechten van de Mens	71
7.4 Gebrekkige rechtsbescherming	71
Kader: Rechtsbescherming	72
Aanbevelingen	74
Hoofdstuk 8. Aanbevelingen	76
Bijlage – wetteksten	79

Samenvatting

Het recht om te demonstreren staat wereldwijd onder druk. Ook in Nederland. Amnesty Internationaal Nederland (Amnesty) maakt zich zorgen, want juist dit fundamentele recht is de zuurstof voor de democratie, een ventiel voor ongenoegen.

Historisch gezien heeft de uitoefening van het demonstratierecht mensen in staat gesteld allerlei kwesties te agenderen en mensenrechten op te eisen en zo bijgedragen aan maatschappelijke verandering. Demonstraties zijn een belangrijke manier voor mensen om samen te komen en een forum voor publiek debat en politieke betrokkenheid. Grote demonstraties behoren tot de meest toegankelijke middelen voor mensen om hun mening te laten horen. Door te demonstreren kan iedereen, ook zij die tot een gemarginaliseerde groep behoren, een stem opeisen en kracht putten uit het feit dat zij deel uitmaken van een grotere groep of beweging.

Het demonstratierecht vloeit voort uit verschillende rechten die zijn vastgelegd in de internationale verdragen. Uit die verdragen volgt dat de Nederlandse overheid de plicht heeft het demonstratierecht te respecteren, beschermen en verwezenlijken.

Amnesty laat in deze publicatie zien dat zowel de landelijke als de lokale overheden te kort schieten in het waarborgen van het demonstratierecht. Demonstreren is een recht, geen gunst.

Demonstraties worden primair gezien als een risico voor de openbare orde, niet als de uitoefening van een mensenrecht. Verreweg de meeste demonstraties verlopen echter zonder problemen, en dat moet ook het uitgangspunt zijn; de overheid moet demonstraties en demonstranten als vreedzaam beschouwen, zolang het tegendeel niet vaststaat.

Onnodige voorschriften en regels

Toch krijgen veel demonstraties te maken met voorschriften en regels, of mogen helemaal niet doorgaan. Uit vrees voor mogelijke ongeregelde heden, of omdat de overheid ook rekening wil houden met omstanders of winkelend publiek, nemen burgemeesters maatregelen die het recht op protest inperken. Burgemeesters beroepen zich vaak op hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde als grond voor ingrijpen. Die lat moet echter veel hoger liggen; een protestmars met veel lawaai is immers al een verstoring van de openbare orde. Slechts als er sprake is van (dreigende) wanordelijkheden, in het belang van de nationale of openbare veiligheid, of ter bescherming van de gezondheid of de rechten en vrijheden van anderen kan een demonstratie worden ingeperkt, en alleen dan wanneer dit absoluut noodzakelijk is en andere opties om bijvoorbeeld geweld te beteugelen niet toereikend zijn.

Ook ziet Amnesty nog regelmatig dat gemeenten standaard voorschriften verbinden aan demonstraties. Iedere demonstratie is echter anders, en moet als zodanig beoordeeld worden.

De regels voor het aanmelden van demonstraties en de daaropvolgende besluiten van burgemeesters bevatten bevatten in veel gemeenten onnodige en onrechtmatige aspecten. De kennisgevingsprocedure verschilt bovendien van gemeente tot gemeente. Mede hierdoor verloopt het contact tussen demonstranten en overheid geregeld moeizaam, terwijl goed contact tussen alle betrokken partijen vooraf en tijdens de demonstratie zo belangrijk is. Al deze punten vormen onnodige barrières voor het uitoefenen van het demonstratierecht.

Geregeld ziet Amnesty ook dat burgemeesters een beroep doen op hun noodbevoegdheden om demonstraties te reguleren. Ook hier speelt de vrees voor ‘gedoe’ een te grote rol. Inzet van de noodbevoegdheid is bovendien niet nodig; het instrumentarium van de Wom biedt voldoende mogelijkheden om eventuele problemen het hoofd te bieden.

Rol van de politie

Daarnaast wordt tijdens demonstraties geregeld door de politie onrechtmatig ingegrepen op de uitoefening van het demonstratierecht. De rol van de politie zou primair gericht moeten zijn op het faciliteren en beschermen van het protest, en ook hier moet het uitgangspunt zijn dat demonstranten vreedzaam zijn. In de praktijk vraagt de politie vreedzame demonstranten veelvuldig om hun legitimatie. Uit Amnesty’s onderzoek bleek ook dat demonstranten soms via social media gemonitord worden of zelfs onaangekondigd bezoek ontvingen van de politie.

Vooraf bij grote demonstraties en blokkades gaat de politie nogal eens over tot (massale) aanhoudingen of het insluiten van een groep demonstranten (*kettling*), of worden demonstranten bestuurlijk verplaatst. Vanwege het belang van het demonstratierecht zou de overheid echter juist uiterst terughoudend moeten zijn in het strafrechtelijk optreden tegen demonstranten. Wanneer optreden tegen (vermoedelijk) strafbare gedragingen noodzakelijk is, gebeurt dat bij voorkeur achteraf. Er zijn voldoende instrumenten die ingezet kunnen worden op een manier die vreedzame demonstraties niet verstoort.

De wet is niet in lijn met de mensenrechten

Uit voorgaande punten blijkt dat het demonstratierecht onder druk staat in Nederland. Een deel van de oorzaak ligt volgens Amnesty in de Wet openbare manifestaties (Wom); deze is niet in lijn met de mensenrechten. Een aantal bepalingen uit de Wom biedt teveel ruimte voor inperkingen, die daarmee indruisen tegen het internationaal recht; een demonstratie mag niet beëindigd of verboden worden enkel vanwege het verkeersbelang. Ook mag een niet (tijdig) aangemelde demonstratie niet uitsluitend om die reden ingeperkt of verboden worden.

Gebrek aan kennis over het demonstratierecht

Een andere oorzaak waarom het demonstratierecht onder druk staat is volgens Amnesty een gebrek aan kennis bij de overheid over het belang en de reikwijdte van het demonstratierecht. Gemeenten maken het demonstratierecht onterecht onderdeel van een belangenafweging. De Nationale ombudsman zei het in 2018 al: het demonstratierecht mag geen onderdeel zijn van een belangenafweging; de essentie van het demonstratierecht is dat burgemeesters zich tot het uiterste moeten inspannen om de demonstratie mogelijk te maken en te beschermen. Elke andere houding doet afbreuk aan het grondrecht.¹

Niet alleen de overheid, ook het Nederlandse publiek blijkt onvoldoende kennis van en begrip te hebben voor het demonstratierecht. Amnesty ziet dat, als gevolg daarvan, mensen oproepen tot generieke demonstratieverboden en burgemeesters onder druk zetten om preventief in te grijpen op demonstraties. Onvoldoende begrip bij burgers leidt er ook toe dat zij met bedreigingen en geweld demonstraties van anderen (proberen te) verhinderen. De overheid trad daar meer dan eens niet (zichtbaar) tegen op. Dat komt ook omdat vijandig publiek en omstanders – ten onrechte – soms als legitieme ‘tegendemonstranten’ worden aangemerkt.

1 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht? (rapport 2018/015)*, 14 maart 2018, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2018%20015%20RAP%20Demonstraties.pdf>

Transparantie en evaluatie zijn noodzaak

Duidelijke regels, transparante besluitvorming en effectieve verantwoording voor eventueel gemaakte fouten dragen bij aan een betere waarborging van het demonstratierecht. Amnesty ziet echter dat kennisgevingsprocedures per gemeente sterk kunnen verschillen. Ook ziet Amnesty Wom-besluiten die slecht gemotiveerd zijn. Onafhankelijke waarnemers en de pers krijgen niet altijd de ruimte om hun rol als *public watchdog* naar behoren te vervullen, en aanbevelingen van onafhankelijke toezichthouders als de Nationale ombudsman worden niet (voldoende) opgevolgd.

Minstens net zo belangrijk is het recht op een goede rechtsbescherming. Demonstranten die (menen) nadeel te hebben ondervonden van een beslissing of het optreden van de overheid, moeten dit aan een onafhankelijke instantie ter beoordeling voor kunnen leggen. In de praktijk duren die procedures vaak lang, zijn ingewikkeld en/of komen niet tot een bindend eindoordeel. Bindend of niet bindend, er ontbreekt een landelijk verzamelpunt waarin deze uitspraken verzameld zijn. Een oordeel blijft daardoor veelal op gemeenteniveau, waardoor herhaling in een andere gemeente niet voorkomen wordt. Amnesty merkt bovendien op dat meer dan eens een adequate, onafhankelijke evaluatie van overheidsoptreden achterwege blijft. Het uitblijven van effectieve verantwoording, het niet (voldoende) naleven van de aanbevelingen van onafhankelijke toezichthouders en de gebrekkige rechtsbescherming maken dat het demonstratierecht nog verder onder druk komt te staan.

Methodologie van het rapport

Dit rapport is enerzijds gebaseerd op uitgebreide casuïstiek: ervaringen die Amnesty opdeed tijdens eigen demonstraties en als waarnemer bij de demonstraties van anderen, aangevuld met de input van talloze activisten en demonstranten van andere organisaties en bewegingen die Amnesty om advies vroegen bij (mogelijke) schendingen van hun demonstratierecht. Verder baseert Amnesty zich op beleidsdocumenten en rapporten van lokale en nationale overheden, raadpleegde ze experts en advocaten en analyseerde berichtgeving in de media.

De bevindingen zijn getoetst en gestaafd aan de mensenrechtelijke kaders, wetenschappelijke publicaties, rapporten van internationale organisaties en commissies en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (verder EHRM).

Opzet van het rapport

Het rapport zet allereerst het belang en de juridische kaders van het demonstratierecht uiteen (hoofdstuk 2), waarna een toelichting op de reikwijdte van het mensenrecht volgt (hoofdstuk 3). Vervolgens licht Amnesty toe wat de voornaamste barrières in het demonstratierecht in de Nederlandse praktijk zijn – en waar dit soms ronduit een schending van de mensenrechten oplevert. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen barrières op landelijk (hoofdstuk 4) en lokaal niveau (hoofdstuk 5). Vervolgens gaat het rapport in op de verschillende wijzen waarop politie en justitie optreden respectievelijk zou moeten optreden tijdens demonstraties (hoofdstuk 6). In het voorlaatste hoofdstuk werpt het rapport een licht op het belang van transparantie en effectieve verantwoording in de waarborging van het demonstratierecht (hoofdstuk 7).

Om de door Amnesty gesignaleerde tekortkomingen bij het waarborgen van het demonstratierecht weg te nemen, doet Amnesty verder specifieke aanbevelingen, zowel in de afzonderlijke hoofdstukken als aan het einde van het rapport. De aanbevelingen in het afsluitende hoofdstuk (hoofdstuk 8) zijn gericht aan de wetgever en landelijke overheid, burgemeesters en gemeenteraden, en politie en het Openbaar Ministerie.

Amnesty hoopt met dit rapport te kunnen voorzien in een behoefte aan meer kennis van en begrip voor de complexiteit van het demonstratierecht. Het rapport is zo geschreven, met verwijzingen naar relevante paragrafen, dat de hoofdstukken veelal afzonderlijk te raadplegen zijn.

Uitgangspunten voor de overheid

Amnesty ziet veel steun voor het demonstratierecht, zowel bij burgers als bij de overheid. De analyse uit dit rapport laat echter zien dat het demonstratierecht onvoldoende gewaarborgd wordt in Nederland. Terwijl dat juist van het grootste belang is, zeker gezien de maatschappelijke spanningen rondom grote vraagstukken als klimaat, wonen, armoede, racisme en discriminatie. Amnesty ziet ook veel kansen en de wens om het beter te doen.

Tot besluit wil Amnesty onderstaande uitgangspunten meegeven, die leidend moeten zijn bij overheidshandelen bij elke demonstratie:

- Span u tot het uiterste in om alle demonstraties maximaal te faciliteren en te beschermen.
- Communiceer met demonstranten vanuit vertrouwen.
- Beschouw demonstraties en demonstranten als vreedzaam (zolang het tegendeel niet vaststaat).
- Behandel alle demonstranten gelijk en discrimineer niet.
- Neem de wensen van demonstranten over vorm, locatie, tijdstip als uitgangspunt.
- Beoordeel elke demonstratie op haar eigen merites.
- Leg geen onnodige en onrechtmatige beperkingen op en motiveer eventuele inperkingen zorgvuldig.
- Bescherm demonstraties tegen vijandig publiek.
- Handel transparant en leg effectief verantwoording af.
- Evalueer samen met demonstranten het verloop van demonstraties.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Demonstratierecht: een ventiel voor ongenoegen, een laagdrempelige manier waarop iedere burger deel kan nemen aan het publieke debat.

Het recht om te demonstreren is een belangrijk mensenrecht en een van de fundamenteën van de democratische rechtsstaat. Het biedt een ventiel voor ongenoegen, een laagdrempelige manier waarop iedere burger deel kan nemen aan het publieke debat. Het is een recht, nadrukkelijk géén gunst, en vastgelegd in alle belangrijke mensenrechtenverdragen, de Nederlandse Grondwet en andere wetgeving.

In de praktijk staat het demonstratierecht wereldwijd onder druk. Ook in Nederland. Veel demonstraties krijgen te maken met belemmerende voorschriften en regels of mogen helemaal niet doorgaan. Uit vrees voor ongeregelheden of omdat de overheid ook rekening wil houden met omstanders, winkelend publiek of het verkeer, nemen burgemeesters maatregelen die het recht op protest inperken. Terwijl het recht op protest een net zo gelegitimeerd gebruik van de openbare ruimte is als verkeer of handel en dus niet ondergeschikt zou moeten zijn. Bovendien, juist ook opvattingen die afwijken van 'de norm' en mede daarom als schokkend of controversieel kunnen worden ervaren, verdienen maximale bescherming.

Weliswaar komen in Nederland geen generieke verboden voor en was het ook tijdens de lockdowns vanwege de coronapandemie nog steeds mogelijk om (beperkt) te demonstreren. Dat het in Nederland beter gaat dan in bijvoorbeeld Rusland of Iran is geen argument om niet ook hier waakzaam te blijven. De huidige regels en praktijk knellen en zijn soms ronduit in strijd met de mensenrechten. Dat leidt onnodig vaak tot verdere polarisatie, terwijl het juist dan van het aller grootste belang is dat de overheid messcherp handelt volgens de mensenrechtelijke kaders.

Te vaak ontstaan er problemen door handelen van de autoriteiten dat in strijd is met de mensenrechten. Dat komt deels doordat de Wet openbare manifestaties (Wom), de Nederlandse wet waarin het demonstratierecht ligt verankerd, op een aantal punten niet in lijn is met diezelfde mensenrechten. En deels doordat overheden en veel Nederlanders zich onvoldoende bewust zijn van het belang en de reikwijdte van dit grondrecht. Zo denkt circa de helft van de mensen in Nederland dat een demonstratie verboden kan worden omdat deze niet is aangemeld of vanwege overlast voor winkeliers.²

Bij problemen is de reflex van de overheid vaak om de oplossing te zoeken in het inperken van het demonstratierecht. Dat is een verkeerde reflex.

Daarom presenteert Amnesty International Nederland (hierna: Amnesty) een aantal aanbevelingen. Aanpassing van de regels en praktijk kosten tijd en moeite, maar die zal worden teruggewonnen: Nederlanders zullen gemakkelijker hun ongenoegens kunnen uiten, en in een demonstratie een vreedzame uitlaatklep vinden. Iedereen ervaart daarbij een gelijke behandeling en kan daadwerkelijk zonder belemmeringen zijn of haar grondrecht uitoefenen. Burgers zullen minder vaak in hun recht en belangen geschaad zijn en het zal leiden tot een toename van vertrouwen in en begrip voor die gevallen waar beperkend overheidsoptreden absoluut noodzakelijk was.

2 I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, p. 29, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/09/Definitief-rapport-Amnesty-Demonstratievrijheid.pdf>

Iedere demonstratie is anders en moet ook zo beoordeeld worden. Gemeenten en politie moeten voor iedere demonstratie een eigen afweging maken en geen standaard format toepassen op elke demonstratie. Amnesty pretendeert met dit rapport geen uitputtende analyse van het demonstratierecht in Nederland neer te zetten. We leggen de nadruk op knelpunten die we met grote regelmaat in de praktijk tegenkomen. Een aantal onderwerpen komt in deze publicatie slechts zijdelings aan bod, zoals politiegeweld bij demonstraties, of surveillance van protest. Deze onderwerpen brengt Amnesty in aparte publicaties aan de orde.

Voor een diepgaande studie van het demonstratierecht, uitgelegd in het licht van de internationale verdragen en de rechtspraak, verwijzen we naar de evaluatie die prof. dr. J. Brouwer en hoofddocent dr. mr. B. Roorda van de Rijksuniversiteit Groningen en prof. mr. E.A. Schilder van de Vrije Universiteit deden van de Wet openbare manifestaties (2015),³ het proefschrift van Roorda, *Het recht om te demonstreren* (2016),⁴ en meer recentelijk het onderzoek van Roorda en zijn collega's *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken* (2021).⁵

Amnesty demonstreert zelf al sinds de jaren zestig. Voor dit rapport putten we voor een deel uit eigen ervaring. Daarnaast spraken medewerkers van Amnesty door de jaren heen met talloze activisten en demonstranten van andere organisaties en bewegingen die Amnesty om advies vroegen bij (mogelijke) schendingen van hun demonstratierecht en volgden we de berichtgeving in de media. Verder putte Amnesty voor dit rapport uit de ervaringen die zijn opgedaan als onafhankelijk waarnemer; Amnesty was de afgelopen vier jaar aanwezig bij ongeveer 25 demonstraties om toe te zien op het verloop van de protesten. Ook bestudeerde Amnesty beleidsdocumenten en rapporten van lokale en nationale overheden, en raadpleegde ze experts en advocaten. In het rapport wordt veel casuïstiek besproken van allerlei organisaties, en dan met name van organisaties uit de klimaat- en antiracismebeweging. Dit omdat deze organisaties Amnesty relatief vaker weten te vinden, maar ook omdat er veel te doen is (geweest) rondom de demonstraties van deze bewegingen.

De observaties over waar het knelt en de bijbehorende aanbevelingen voor verbetering die Amnesty in dit rapport doet zijn bovendien getoetst en gestaafd aan de mensenrechtelijke kaders, wetenschappelijke publicaties, rapporten van internationale organisaties en commissies en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁶

3 B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 3 juli 2015.

4 Berend Roorda, *Het recht om te demonstreren. Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief*, 2016.

5 B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken. Een onderzoek naar antwoorden op demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken in het Nederlandse recht die zich na de evaluatie van de wet openbare manifestaties in 2015 tot op heden (medio 2021) voordoen, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2021.

6 De jurisprudentie van het EHRM is terug te vinden op de website van het Raad van Europa Hudoc, <https://hudoc.echr.coe.int/eng>. Een overzicht van de meest relevante uitspraken geordend per onderwerp is te raadplegen via Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association*, 30 april 2022, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_11_eng.pdf.

Hoofdstuk 2. Demonstreren, een mensenrecht

“The right to express grievances or aspirations for change through peaceful protest lies at the heart of any democratic society.”

Maina Kiai, voormalig VN-Rapporteur voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid.

Demonstraties zijn de zuurstof voor de democratie. Historisch gezien heeft de uitoefening van het demonstratierecht mensen in staat gesteld allerlei kwesties te agenderen en mensenrechten op te eisen en zo bijgedragen aan maatschappelijke verandering. Demonstraties zijn een belangrijke manier voor mensen om samen te komen en een forum voor publiek debat en politieke betrokkenheid. Grote demonstraties behoren tot de meest toegankelijke middelen voor mensen om hun mening te laten horen. Door te demonstreren kan iedereen, ook zij die tot een gemarginaliseerde groep behoren, een stem opeisen en kracht putten uit het feit dat zij deel uitmaken van een grotere groep of beweging. Vooral daar waar zij niet (voldoende) toegang hebben tot de media of de politiek.

Demonstraties worden beschermd door de internationale mensenrechtenverdragen, ongeacht de kwestie waarvoor mensen de straat op gaan en of de motivatie al dan niet voortvloeit uit een mensenrechtenkwestie. Met een betoging kunnen grote bedrijven of overheidsinstanties ter verantwoording worden geroepen, wat bijdraagt aan goed bestuur. Maar een demonstratie kan ook meer symbolisch zijn, of een combinatie van elementen bevatten. Denk aan een stille tocht ter nagedachtenis van een slachtoffer van zinloos geweld⁷, of een herdenkingsbijeenkomst voor een ambassade voor de slachtoffers van verdwijningen, waarbij tegelijkertijd gerechtigheid geëist wordt voor diezelfde slachtoffers.⁸

Demonstraties zijn daarmee fundamenteel voor een gezonde democratie. Dat volgt ook uit de internationale verdragen en jurisprudentie van het EHRM.⁹

Ook al is het demonstratierecht niet vastgelegd als een apart mensenrecht, het vloeit voort uit verschillende mensenrechten die zijn vastgelegd in de internationale verdragen. De belangrijkste daarvan zijn het recht op vreedzame vergadering en, nauw daarmee samenhangend, het recht op vrijheid van meningsuiting. Zonder de vrijheid van meningsuiting zijn demonstraties slechts bijeenkomsten van mensen zonder boodschap. Zonder de mogelijkheid bij elkaar te komen, kan de mening de kracht van de aantallen missen om ook daadwerkelijk gehoord te worden.

7 NOS, “Honderden mensen lopen stille tocht in Amsterdamse Pijp na mesaanvallen”, 27 mei 2021, <https://nos.nl/artikel/2382561-honderden-mensen-lopen-stille-tocht-in-amsterdamse-pijp-na-mesaanvallen>

8 SMX Collective, Facebook post, 26 september 2020, <https://www.facebook.com/smxcollective/posts/pfbid02TeFMdZfw5g-CLR5ScqDFS4ujf6KDgDZw4uuEHefQQSXXxGJehkjawKkjNwcZ1KxDtJ>, “Six years ago 43 students from #Ayotzinapa were forcibly disappeared by the Mexican State [...]”.

9 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Djavit An tegen Turkije*, verzoekschrift 20652/92, 20 februari 2003, par. 56, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-60953>. Zie voor meer voorbeelden uit de jurisprudentie van het EHRM: B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 8.

2.1 De mensenrechtenverdragen

Verschillende internationale mensenrechteninstrumenten leggen het recht op vreedzame vergadering vast. Het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten van de Verenigde Naties (hierna IVBPR) in artikel 21, de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens in artikel 20 en het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie in artikel 12.¹⁰ Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna EVRM), beschermt het demonstratierecht in artikel 11.¹¹

Internationale verdragen zoals het EVRM hebben rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en hebben bovendien voorrang op het Nederlandse recht. Dat is zo bepaald in onze Grondwet.¹² Een Nederlandse rechter kan zich baseren op de bepalingen uit het EVRM bij het komen tot een vonnis. Een Nederlandse wet of regel die in strijd is met het EVRM moet juist buiten beschouwing worden gelaten. Wie kan aantonen dat zijn of haar zaak in eigen land niet goed is behandeld, kan deze uiteindelijk voorleggen aan het EHRM.

Het EHRM is van groot belang voor het demonstratierecht, ook in Nederland; in talloze zaken hebben de rechters van dat Hof uitleg gegeven over de inhoud en reikwijdte van het demonstratierecht en het daarmee samenhangende recht op vrijheid van meningsuiting. Deze uitspraken van het EHRM zijn bindend voor Nederland, ook waar het uitspraken over situaties in andere landen betreft.

Aanvullende interpretatie volgt uit internationale rapporten en aanbevelingen. Op VN-niveau is er het VN-Mensenrechtencomité, dat toeziet op de naleving van het IVBPR. Recent heeft dit comité in Algemeen Commentaar 37 (2020) over het recht op vreedzame vergadering een nadere uitleg gegeven van hoe artikel 21 IVBPR geïnterpreteerd moet worden.¹³ De uitleg die het comité geeft aan het demonstratierecht komt voor een groot deel overeen met die van het EHRM over artikel 11.¹⁴

Binnen VN-verband is er daarnaast een Speciale VN-Rapporteur voor fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, die met enige regelmaat rapporten uitbrengt over specifieke landen of meer algemeen over thema's gerelateerd aan het demonstratierecht.

Meer op Europees niveau zijn er de *Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering* uit 2010 (tweede editie)¹⁵ en 2020 (derde editie)¹⁶, van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) en de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Commissie van Venetië). Ook dit zijn gezaghebbende bronnen voor de interpretatie van het demonstratierecht.

2.2 Nationale wet- en regelgeving

In Nederland is het recht op betoging sinds 1983 expliciet vastgelegd in de Grondwet in artikel 9, dat "het recht tot vergadering en betoging... [erkent], behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet".¹⁷ Tot dan toe maakte het recht op betoging onderdeel uit van het artikel dat het recht op vergadering verankerde. Bij de grondwetswijziging lichtte de regering het belang van het betogingsrecht toe; het is voor velen de enige wijze waarop zij 'gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied' kunnen uiten, daar waar zij geen toegang hebben tot de drukpers of andere communicatiemediën.¹⁸

10 Zie bijlage voor de volledige tekst van de artikelen.

11 Zie bijlage voor de volledige tekst van het artikel.

12 Grondwet, artikel 93 en 94.

13 VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37 (2020) over het recht op vreedzame vergadering (artikel 21), 17 sept 2020, CCPR/C/GC/37.

14 B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 7.

15 Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie), *Guidelines on freedom of peaceful assembly*, tweede editie, 25 oktober 2010, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf>.

16 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020.

17 Zie bijlage voor de volledige tekst van het artikel.

18 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 39.

Het is de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat grondrechten worden gerespecteerd. De overheid heeft de plicht het demonstratierecht te eerbiedigen en te beschermen, en zoveel mogelijk te verwezenlijken. Enerzijds moet zij zich zo min mogelijk mengen in de uitoefening ervan. Anderzijds brengt die verplichting met zich mee dat overheden waar nodig maatregelen moeten treffen om de uitoefening van het demonstratierecht mogelijk te maken.

Het wettelijk kader hiervoor is vastgelegd in de Wet openbare manifestaties (Wom). De Wom geeft aan onder welke voorwaarden het bevoegd gezag, de burgemeester, een demonstratie mag inperken. Amnesty heeft sterke kritiek op de Wom (zie paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten). Hieronder eerst een overzicht van de relevante bepalingen (zie de bijlage voor de volledige tekst van de relevante artikelen).

Op grond van artikel 5 kan een burgemeester de nodige voorwaarden verbinden aan een demonstratie, of zelfs overgaan tot een verbod. Voor een demonstratie die al gaande is bestaat de mogelijkheid om op basis van artikel 6 aanwijzingen te geven aan demonstranten. In artikel 7 ligt de mogelijkheid de opdracht te geven een demonstratie direct te beëindigen, en aan demonstranten om uiteen te gaan vastgelegd.

Een dergelijke opdracht kan volgens de Wom gegeven worden indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan, een manifestatieverbod is uitgevaardigd, of wanneer betogers handelen in strijd met eerder genoemde voorwaarden, beperkingen of aanwijzingen. Volgens artikel 11 is het houden van of deelnemen aan een demonstratie waarvoor geen kennisgeving is gedaan strafbaar. Hetzelfde geldt voor een demonstratie die door de burgemeester is verboden. Ook het niet opvolgen van een inperking voorafgaande aan een demonstratie, of een aanwijzing of een bevel tot uiteengaan van de burgemeester tijdens een demonstratie is strafbaar volgens artikel 11. Deze strafbaarheidsbepaling is in strijd met de mensenrechten; een demonstrant zou bijvoorbeeld niet bestraft moeten kunnen worden enkel voor het deelnemen aan een niet aangemeld protest (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten).

Artikel 2 bepaalt dat de bevoegdheden uit de artikelen 5 tot en met 7 uitsluitend ingezet mogen worden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Ook hier voldoet de Wom niet aan de internationale verplichtingen die volgen uit de verdragen; het internationaal recht biedt geen ruimte voor inperkingen van het demonstratierecht enkel op grond van het verkeersbelang (zie ook paragraaf 5.2.3 (Enige) hinder voor het verkeer hoort erbij).

Ten slotte geeft de Wom in artikel 4 gemeenteraden de mogelijkheid regels op te stellen omtrent de kennisgevingsprocedure. Elke gemeente bepaalt dus zelf binnen welke termijn en de wijze waarop demonstranten een kennisgeving moeten doen. Amnesty meent dat een in elke gemeente vergelijkbare procedure wenselijk is (zie paragraaf 5.1.1 De kennisgeving).

Dat de Wom op een aantal punten niet in lijn is met de mensenrechten, stellen ook demonstratierechtdeskundigen als prof. dr. J. Brouwer en hoofddocent dr. mr. B. Roorda van de Rijksuniversiteit Groningen en prof. mr. E.A. Schilder van de Vrije Universiteit.¹⁹ Uit de praktijk en de knelpunten die Amnesty daarin signaleert, blijkt dat het niet in lijn zijn met de mensenrechten extra barrières oplevert voor het demonstratierecht. Amnesty pleit ervoor om de Nederlandse wet en praktijk in overeenstemming te brengen met de internationaalrechtelijke verplichtingen (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten).

19 B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 3 juli 2015. Zie ook het meer recentelijk onderzoek *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken* (B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021).

2.3 Bijkomende nationale kaders

Naast de wettekst van de Wom en de Grondwet zijn er verschillende documenten gepubliceerd door lokale overheden en onafhankelijke organisaties die het betogingsrecht in Nederland verder duiden. De Nationale ombudsman publiceerde in 2007 *Demonstreren staat vrij*, waarin hij antwoord gaf op veel gestelde vragen van demonstranten. Hij schetste daarmee een kader en de regels van de demonstratievrijheid schetste.²⁰ In 2018 publiceerde de Nationale ombudsman een vervolgrapport, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*²¹ Het rapport concludeert dat gemeenten het demonstratierecht niet altijd voldoende waarborgen en ziet een belangrijke oorzaak in de (onterechte) belangenafweging die zij maken; ter bescherming van de openbare orde en veiligheid worden demonstraties ingeperkt, terwijl de kern van het demonstratierecht is dat een overheid zich tot het uiterste moet inspannen om een demonstratie mogelijk te maken. Ook als dat een zeker risico of enige hinder met zich meebrengt. Het rapport geeft praktische aanbevelingen voor zowel gemeenten als demonstranten om dit recht beter te waarborgen.²² Uit de analyse van Amnesty blijkt dat een deel van deze aanbevelingen in de praktijk nog niet (voldoende) zijn opgevolgd; de aanbevelingen die Amnesty doet in dit rapport sluiten aan bij die van de ombudsman (zie ook paragraaf 7.3 Toezichhouders).

Ook het in 2018 gepubliceerde boek *Demonstreren 'Bijkans heilig'*, opgesteld en uitgegeven door de gemeente Amsterdam, biedt een praktische handleiding voor gemeenten voor het faciliteren van demonstraties.²³

Over de rol van de politie bij het faciliteren van demonstraties publiceerde Amnesty International Nederland in 2013 een overzicht van succesvolle handelingen van de politie tijdens demonstraties in verschillende landen. De publicatie zet concrete voorbeelden op een rij van hoe politie en andere wetshandhavers een mensenrechtenbenadering kunnen opnemen in de ingewikkelde taak van het faciliteren van protest.²⁴

Ten slotte geven eerder genoemde publicaties van Berend Roorda en zijn collega's een uitgebreide analyse van de reikwijdte van het demonstratierecht, uitgelegd in het licht van relevantie nationale en internationale jurisprudentie.²⁵

20 Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten (rapport 2007/290)*, 13 december 2007, <https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2007-290.pdf>

21 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 15.

22 *Ibid.*

23 Gemeente Amsterdam, Taco Temminck Tuinstra, *Demonstreren 'bijkans heilig'*, 2018, https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/893835/demonstratieboek_bijkans_heilig_112018_web.pdf

24 Amnesty International Netherlands, *Policing assemblies*, december 2013, <https://www.amnesty.nl/actueel/short-paper-series-no-1-policing-assemblies>

25 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016; B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021.

Hoofdstuk 3. Wat is (g)een demonstratie?

Er is geen juridische definitie van het begrip demonstratie dan wel manifestatie, en van wat in de verdragen en Grondwet als ‘vergadering’ wordt aangeduid. Over het algemeen wordt onder deze begrippen een opzettelijke, tijdelijke bijeenkomst op een publieke of niet-publieke plek met een specifiek doel verstaan.²⁶ Dat kunnen ‘klassieke’ demonstraties zijn, zoals een manifestatie op een plein of een protestmars. Maar bijvoorbeeld ook stakingen, processies, stille tochten, flashmobs, protestbijeenkomsten en sit-ins die uiting geven aan een ongenoegen of juist een streven vallen binnen die definitie. Zelfs vieringen, sportevenementen en concerten vallen soms onder het demonstratierecht. En hoewel de meeste demonstraties heel tijdelijk van aard zijn, kunnen ook langer durende sit-ins, blokkadeacties en bezettingen bescherming genieten onder het demonstratierecht.²⁷ Online protesten vallen eveneens onder de reikwijdte van het demonstratierecht.²⁸

Ondanks alle verschillen zijn er drie bepalende kenmerken. Het gaat om:

- een collectieve (twee of meer personen)
- meningsuiting
- die plaatsvindt in het openbaar.²⁹

De bijeenkomst is meestal doelbewust. De inhoud van het protest doet er niet toe.

“A demonstration may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote.”

EHRM, Plattform ‘Ärzte für das Leben’ tegen Oostenrijk, par. 32.

Aanstootgevende en schokkende uitingen zijn evengoed beschermd. Dat volgt ook uit de rechtspraak van het EHRM.³⁰ Ook uitlatingen die de Staat (of anderen) beledigen, schokken of storen zijn beschermd, want “[...] such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no ‘democratic society’”.³¹

26 Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, rapport, 21 mei 2012, A/HRC/20/27, par. 24.

27 Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid en Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies, *Joint report on proper management of peaceful assemblies*, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 10. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 44. Zie voor voorbeelden uit de jurisprudentie van het EHRM hierover: B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 8.

28 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 6, 13 en 34. Zie ook specifiek het rapport uit 2019 van de Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid over vreedzame vergadering in het digitale tijdperk; Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, Rapport, 17 mei 2019, A/HRC/41/41, par. 10 en verder.

29 B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 38.

30 De inhoud doet er immers niet toe. Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Plattform ‘Ärzte für das Leben’ tegen Oostenrijk*, verzoekschrift 10126/82, 21 juni 1988, par. 32, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57558>

31 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Handyside tegen Verenigd Koninkrijk*, verzoekschrift 5493/72, 7 december 1976, par. 49, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499>

Alle vormen van collectieve meningsuiting in het openbaar, mits vreedzaam, zijn beschermd door het demonstratierecht.³² Dat geldt voor georganiseerde en spontane, voor aangemelde en niet aangemelde protesten.³³ Zowel de nationale als de internationale rechtspraak is heel duidelijk: het ontbreken van een kennisgeving mag op zichzelf geen grond vormen voor een verbod of andere beperkende maatregelen ten aanzien van vreedzame demonstraties.³⁴ Ook het opleggen van boetes enkel voor het niet aanmelden van een protest, of deelname aan een niet-aangemeld protest, is in strijd met de mensenrechten.³⁵ Toestemming van de gemeente is niet nodig, een vergunning al helemaal niet.³⁶

3.1 Vreedzaam protest

EVRM artikel 11 en IVBPR artikel 21 beschermen *vreedzame* demonstraties. Een demonstratie is vreedzaam wanneer de *intenties* van de demonstranten dat zijn.³⁷ Dat is best een lastig gegeven en kan voor veel discussie zorgen. Wat als een deel van de demonstranten vreedzame intenties heeft, maar een kleine minderheid niet? En is geweld tegen objecten, bijvoorbeeld een gebouw, ook geweld? Amnesty licht deze punten hieronder toe.

Vreedzaamheid is het uitgangspunt

Demonstraties waarbij het mis gaat zijn de uitzondering.³⁸ Vrijwel alle demonstraties gaan gepaard met enige overlast en hinder. Dat hoort erbij en dat moeten de autoriteiten en ook omstanders tolereren.³⁹ Demonstraties waarbij het echt uit de hand loopt en geweld toegepast moet worden komen echter gelukkig veel minder vaak voor. En daar moet de overheid dan ook vanuit gaan; ze moet demonstraties als vreedzaam beschouwen en niet onmiddellijk in verband brengen met geweld of als een bedreiging voor de openbare orde labelen.⁴⁰ De overheid moet ervan uitgaan dat de intenties van de demonstranten vreedzaam zijn (*presumption of peacefulness*), tenzij er overtuigend bewijs is van het tegendeel.⁴¹ En het is aan de overheid om dat tegendeel te bewijzen.⁴²

De term 'vreedzaam' moet ruim worden geïnterpreteerd. Het omvat gedrag en acties die anderen kunnen irriteren of beledigen.⁴³ Het EHRM geeft geen duidelijk omlinjende definitie van wat onder een

32 Ook het protest van een eenling is beschermd, dit valt echter onder de vrijheid van meningsuiting, vastgelegd in het EVRM, artikel 10 en IVBPR, artikel 19.

33 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 44.

34 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Bukta e.a. tegen Hongarije*, verzoekschrift 25691/04, 17 juli 2007, par. 36, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728>. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 71. Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, 2007, p. 45. Rechtbank Den Haag, 6 oktober 2016, r.o. 4.4, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985.

35 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Bumbeş tegen Roemenië*, verzoekschrift 18079/15, 3 mei 2022, par. 89-102, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216937>. Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, verzoekschrift 37553/05, 15 oktober 2015, par. 149, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>

36 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 14.

37 Het Europees Hof stelt dat een demonstratie niet meer vreedzaam is wanneer de organisatie en deelnemers gewelddadige intenties hebben, oproepen tot geweld, of op andere wijze de fundamentele van een democratische rechtsstaat onderuit halen. EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 92-94. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 25. En B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 11.

38 Dit is een observatie die Amnesty doet op basis van haar eigen ervaringen en monitoring. Er zijn geen cijfers bekend.

39 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 7 en 44.

40 Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, rapport, 24 april 2013, A/HRC/23/39, par. 50.

41 VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 18. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 17. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par.21 en 76.

42 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Makhmudov tegen Rusland*, verzoekschrift 35082/04, 26 juli 2007, par. 68, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81966>. Van eventueel gevonden bewijs moeten demonstranten de kans krijgen dit te weerleggen. Zie de OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 73, en OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 49.

43 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 46.

vreedzaam protest verstaan moet worden. Maar het heeft in een hele reeks uitspraken wél duidelijkheid gegeven over wanneer een betoging nog steeds bescherming onder EVRM artikel 11 geniet.

Niet-vreedzame gedragingen van een enkeling of *deel* van de demonstranten betekent niet dat het protest als geheel niet meer vreedzaam is.⁴⁴ Het recht op vreedzame vergadering is een individueel recht; dit recht vervalt voor de vreedzame demonstrant dus niet door gewelddadig gedrag van een ander. Ook het feit dat gewelddadige groeperingen zich later aansluiten bij het protest is op zichzelf geen reden om de betoging niet langer als vreedzaam aan te merken.⁴⁵ Zelfs wanneer er een reëel risico bestaat dat de demonstratie uitmondt in wanordelijkheden.⁴⁶ Uit de rechtspraak van het EHRM valt af te leiden dat zo lang de organisatie en het merendeel van de deelnemers vreedzame intenties hebben, de demonstratie als vreedzaam moet worden aangemerkt. En deze moet dus ook als zodanig door de overheid gefaciliteerd worden.

Het gedrag van een enkeling of (kleine) groep in een demonstratie doet niets af aan het vreedzame karakter van een protest.⁴⁷ Wanneer een enkeling of kleine groep binnen een demonstratie geweld dreigt te gebruiken, of ander strafbaar gedrag vertoont, kan het Openbaar Ministerie hierop handhaven. Het protest als geheel verliest niet de bescherming van het grondrecht.

Gedraagt een aanzienlijk aantal demonstranten zich gewelddadig, dan ligt de situatie anders. In Rotterdam werd in november 2021 op sociale media een demonstratie aangekondigd tegen mogelijk nieuwe coronamaatregelen en een net afgekondigd vuurwerkverbod.⁴⁸ Wat wellicht was aangekondigd als een demonstratie, mondde al snel uit in rellen. Er werd vuurwerk afgeschoten, er werden op grote schaal vernielingen aangericht, winkels geplunderd en politiewagens in brand gezet. Dagblad *NRC* beschrijft: “Op de talloze beelden die op sociale media worden gezet, soms live gestreamd, zijn weinig protestborden te zien. Er lijkt niet echt een doel te zijn”. De gemeenschappelijke meningsuiting was ver te zoeken, de vreedzaamheid ook. Dit is een voorbeeld van een situatie waarbij de bescherming van het demonstratierecht vervalt.

Zoals altijd zijn de specifieke omstandigheden van de demonstratie van belang. In deze context: waar ligt de oorsprong van het geweld? Het EHRM heeft geoordeeld dat in specifieke gevallen, waarin het geweld van demonstranten *een reactie is op* onrechtmatig geweldsgebruik van de politie, het zo kan zijn dat ook dan de bescherming van het demonstratierecht nog steeds geldt.⁴⁹

Demonstranten moeten zich in principe gewoon aan de wet houden. Toch kan een demonstratie tegelijk vreedzaam zijn en de wet overtreden.⁵⁰ Zo overtreed je al snel met een grote protestmars de verkeersregels, maar ook overlast en zelfs enige schade veroorzaakt door demonstranten betekent niet automatisch dat een demonstratie niet langer vreedzaam is (zie ook: het kader *Burgerlijke ongehoorzaamheid*).⁵¹

44 Zie bijvoorbeeld EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 94 en EHRM, *Primov e.a. tegen Rusland*, par. 155. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 50, VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 20, VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 17.

45 EHRM, *Primov e.a. tegen Rusland*, par. 155.

46 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Schwabe en M.G. tegen Duitsland*, verzoekschriften 8080/08 en 8577/08, 1 december 2011, par. 103, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107703>

47 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Frumkin tegen Rusland*, verzoekschrift 74568/12, 5 januari 2016, par. 99, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159762>. Zie ook VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 20, VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 17, OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 50.

48 NRC, “Waar ging het mis in Rotterdam?”, 21 november 2021, <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/21/een-iemand-probeert-het-bloeden-te-stelpen-een-ander-filmt-a4066277>

49 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Aldemir e.a. tegen Turkije*, verzoekschrift (onder meer) 32124/02, 18 december 2007, par. 45-48, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84054>; EHRM, *Primov e.a. tegen Rusland*, par. 157-163.

50 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 48.

51 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Taranenko tegen Rusland*, verzoekschrift 19554/05, 15 mei 2014, par. 91-93, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-142969>

Vreedzaam is de afwezigheid van geweld tegen personen, maar het kan ook de afwezigheid van geweld tegen goederen betekenen. Wanneer die grens bereikt is en we van geweld spreken, wordt (bewust) niet heel duidelijk omschreven in de uitspraken van het EHRM en de *Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering*. Wel maken de *Richtlijnen* heel duidelijk dat 'geweld' restrictief moet worden geïnterpreteerd; het gaat dan om het gebruik van, of openlijk aanzetten tot, fysiek geweld dat verwondingen of serieuze schade aan eigendommen tot gevolg heeft (of tot doel heeft), waarbij die verwondingen of gevolgen redelijkerwijs verwacht mogen worden.⁵² Volgens het VN-Mensenrechtencomité is 'geweld' in de context van het recht op vreedzaam protest het gebruik door deelnemers van fysiek geweld tegen anderen dat waarschijnlijk zal leiden tot letsel of de dood, of tot ernstige schade aan eigendommen. Zoals verduidelijkt door het comité is simpel duwen en trekken, of het verstoren van het verkeer of dagelijkse activiteiten, niet gelijk aan geweld.⁵³ De definitie van gedrag dat geweld vormt of veroorzaakt in de context van demonstraties moet strikt worden uitgelegd, om zoveel mogelijk ruimte te laten voor het demonstratierecht.

Amnesty spreekt van ernstige schade wanneer deze meer is dan tijdelijk van aard, niet ongedaan gemaakt kan worden, of niet makkelijk te repareren of vervangen is. Het beplakken van een bankfiliaal met posters waarbij een biologische, in water oplosbare lijm gebruikt wordt, valt daar nadrukkelijk niet onder. Amnesty zet dan ook vraagtekens bij de aanhouding van klimaatdemonstranten die eerder dit jaar posters plakten op het hoofdkantoor van de Rabobank; aanhouding van vreedzame demonstranten mag alleen wanneer dat strikt noodzakelijk is - het beëindigt effectief hun demonstratierecht (zie ook paragraaf 6.3 Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten). Bovendien moet de aanhouding in verhouding staan tot het vergrijp. Nu het om relatief makkelijk te verwijderen posters ging, vraagt Amnesty zich af of aanhouding noodzakelijk was; had geen of een minder ingrijpende sanctie achteraf niet volstaan?⁵⁴

In 2020 werd een activist van Extinction Rebellion veroordeeld in een vergelijkbare situatie; ze had een op olie lijkende substantie over de trap bij de ingang van het Shell-hoofdkantoor gegoten, waardoor de trap tijdelijk deels onbruikbaar was.⁵⁵ De substantie was gemakkelijk schoon te maken, daar had de actiegroep van te voren onderzoek naar gedaan, een schoonmaakkploeg van de actiegroep stond bovendien klaar om deze klus te klaren. Ook was de trap slechts *deels* en *tijdelijk* onbruikbaar. De op olie lijkende substantie was bovendien duidelijk een onderdeel van de boodschap, nu deze in beide gevallen tegen Shell was gericht. Desondanks oordeelde de rechter dat zij daarmee het eigendomsrecht van Shell onrechtmatig had aangetast en veroordeelde haar tot een boete van € 350.⁵⁶ Amnesty betwijfelt of hier de juiste mensenrechtelijke afwegingen zijn gemaakt; er was immers geen sprake van geweld of noemenswaardige schade.

52 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 27. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 51.

53 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 15.

54 AD, "Weer klimaativisten opgepakt bij Utrechts hoofdkantoor Rabobank", 25 februari 2022, <https://www.ad.nl/utrecht/weer-klimaativisten-opgepakt-bij-utrechts-hoofdkantoor-rabobank~a6a84686/>

55 Extinction Rebellion, "Rebel van Extinction Rebellion schuldig verklaard door rechter na actie bij Shell", 24 maart 2020, <https://extinctionrebellion.nl/rebel-van-extinction-rebellion-schuldig-verklaard-door-rechter-na-actie-bij-shell/>

56 Rechtbank Den Haag, 24 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2591.

Burgerlijke ongehoorzaamheid

Burgerlijke ongehoorzaamheid is niet juridisch gedefinieerd. In algemene zin wordt het gezien als een uitingsvorm van het recht op betoging en valt daarmee in beginsel onder de bescherming van het demonstratierecht. Burgerlijke ongehoorzaamheid wordt doorgaans omschreven als het formeel, maar openlijk en geweldloos overtreden van de wet, uit protest tegen die wet zelf, of om, in het publieke belang, een misstand onder de aandacht te brengen. Aan de basis ligt de idee dat de actie te rechtvaardigen is op ideologische gronden.

Burgerlijke ongehoorzaamheid is een vorm van geweldloze directe actie. Uit internationale en nationale rechtspraak en literatuur leidt Amnesty de volgende karakteriserende elementen af:

- De actie vindt plaats in het **openbaar**. Dat kan doordat de actie daadwerkelijk in de publieke ruimte plaatsvindt, maar ook door bijvoorbeeld er breed aandacht aan te besteden op sociale media.
- De actie is **geweldloos** (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest).
- Met de acties wordt **doelbewust de wet overtreden** met het doel een maatschappelijke misstand dan wel mensenrechtenschending aan te kaarten. De overtreden wet kan in strijd zijn met de mensenrechten óf het overtreden van de wet (zoals lokaalvredebreuk of een wegblokkade) is onderdeel van een strategie om verandering teweeg te brengen.
- Het doel van de actie is het teweegbrengen van **verandering in het publiek belang**.

De Nederlandse rechter heeft daarbij opgemerkt dat een actie hieraan kan voldoen wanneer bovendien is voldaan aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit; de actievoerders hebben *geen andere middelen* meer tot hun beschikking om hun doel te bereiken en de gebruikte middelen zijn niet *onevenredig ten nadele* voor degene wiens belangen geschaad worden met de actie.⁵⁷

Uit bovenstaande volgt dat een burgerlijke-ongehoorsaamheidsactie tot strafrechtelijk optreden kan leiden; er kan bijvoorbeeld een boete opgelegd worden voor het overtreden van de wet. Bij het beoordelen van de sanctie neemt de rechter veelal wel mee dat de gedraging gedaan is in de context van een protest, waardoor de strafbaarheid lager uit kan vallen en soms geheel vervalt. In 2019 oordeelde de rechtbank Amsterdam bijvoorbeeld dat demonstranten van Greenpeace die een boorplatform bezetten niet strafbaar waren, onder andere omdat zij deze actie uitvoerden in het kader van een protest.⁵⁸

Van belang is dat de sanctie proportioneel is tot het vergrijp. De bescherming van het demonstratierecht valt in principe niet weg. Dat betekent echter niet dat strafrechtelijk optreden niet zou kunnen. Veelal aanvaarden actievoerders het risico van strafrechtelijk optreden.⁵⁹ Nu burgerlijke ongehoorsaamheidsacties onder het recht op vrijheid van geweten, meningsuiting en vreedzame vergadering kunnen vallen, moeten eventuele beperkingen en sancties van dergelijke acties, strikt worden getoetst conform de mensenrechten. Immers, voor elke beperking van deze rechten geldt dat er een wettelijke basis moet zijn, dat deze een legitiem doel dient, en noodzakelijk en proportioneel is.

57 Amsterdam, 10 april 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2071, r.o. 4.2.

58 Rechtbank Amsterdam, 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, in hoger beroep is dit vonnis bevestigd, zie Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2056. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 115.

59 Amsterdam, 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, r.o. 5.11.

3.2 Geen onbegrensd recht

Het recht op demonstratie wordt allereerst dus begrensd door het vreedzame karakter van een protest. De internationale verdragen beschermen het recht op *vreedzame* vergadering. Wanneer een demonstratie niet langer vreedzaam is, kan het zijn dat een protest niet langer onder de bescherming van EVRM artikel 11 valt.⁶⁰ Het begrip vreedzaam moet echter ruim worden geïnterpreteerd (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest).

Maar niet elke disruptieve actie of wegblokkade valt daarmee automatisch buiten de bescherming van het demonstratierecht.⁶¹ Het is een grijs gebied. Enerzijds heeft het EHRM bepaald dat het fysiek en doelbewust ernstig verstoren van de dagelijkse activiteiten van anderen niet tot de kern van het demonstratierecht behoort.⁶² In sommige gevallen spreken we om die reden niet langer van een beschermwaardig protest (zie ook het kader *Geen sprake van beschermwaardige demonstratie voor voorbeelden*). Anderzijds heeft het EHRM in een zaak tegen Litouwen bepaald dat een blokkade met tractoren van meerdere snelwegen gedurende meerdere dagen nog steeds binnen de reikwijdte van het demonstratierecht kan vallen; in deze zaak oordeelde het EHRM dat de intenties en ook het verloop van de blokkade, ondanks het gebruik van tractoren, grotendeels vreedzaam waren geweest, het was duidelijk *waarom* de boeren de weg hadden geblokkeerd, en er was geen enkele aanleiding om aan te nemen dat de fundamentele van de democratische samenleving in gevaar waren.⁶³ Kortom: de blokkade was nog steeds een beschermwaardig protest.⁶⁴

Het feit dat een protest nog onder de bescherming van het demonstratierecht valt wil dus niet zeggen dat demonstranten niet gesanctioneerd kunnen worden (zie ook het kader *Burgerlijke ongehoorzaamheid* in paragraaf 3.1 Vreedzaam protest). Het EHRM oordeelde in de Litouwse zaak namelijk ook dat ingrijpen door de politie om de blokkade te beëindigen vervolgens geen onrechtmatige inperking van het demonstratierecht opleverde. Ook al waren de demonstranten op zichzelf vreedzaam, het blokkeren van drie grote snelwegen gedurende langere tijd was volgens het EHRM aan te merken als 'laakbaar gedrag', waarmee ingrijpen gerechtvaardigd was.⁶⁵

Uit de Nederlandse wetsgeschiedenis volgt dat wanneer intimidatie en lastigvallen het hoofddoel worden en de meningsuiting naar de achtergrond verdwijnt, we spreken van een dwangmiddel. De (protest)actie kan daarmee niet langer als een vreedzame demonstratie aangemerkt kan worden.⁶⁶

Dat geldt overigens ook voor protesten die als doel hebben om het demonstratierecht van anderen te verhinderen of belemmeren. Denk bijvoorbeeld aan de 'blokkeerfriezen'; deze groep voorstanders van de figuur Zwarte Piet blokkeerde in 2017 de snelweg om een anti-Zwarte Piet-demonstratie in Dokkum te verhinderen. Deze actie valt niet onder de bescherming van het demonstratierecht; het verhinderen of verstoren van een demonstratie is in Nederland expliciet strafbaar gesteld.⁶⁷ De 'blokkeerfriezen' zijn hiervoor dan ook strafrechtelijk veroordeeld.⁶⁸

60 Voor een meer uitvoerige bespreking, zie B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 363-364 en B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 10.

61 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Tuskia e.a. tegen Georgië*, verzoekschrift 14237/07, 11 oktober 2018, par. 74, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186667>. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 17.

62 EHRM, *Tuskia e.a. tegen Georgië*, par. 74.

63 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 92-99.

64 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 99.

65 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 178-181.

66 Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Grondwet en de Wom blijkt dat een demonstratie geen grondwettelijke bescherming meer geniet wanneer de gemeenschappelijke mening naar de achtergrond verdwijnt en de actie 'het karakter heeft van een dwangmaatregel jegens overheid of jegens derden'. B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 17.

67 Vastgelegd in het Wetboek van strafrecht (Sr), artikel 143 en 144.

68 Hoge Raad, 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020.

Een volgende begrenzing vinden we in de bewoordingen 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'.⁶⁹ Een demonstratie is geen vrijbrief om de wet te overtreden. Demonstranten moeten zich zoals gezegd in principe, net als ieder ander, aan de wet houden. Het feit dat een demonstrant de wet overtreedt als *onderdeel van een demonstratie* kan wel van belang zijn (zie ook het kader Burgerlijke ongehoorzaamheid hierboven).

De bescherming vervalt ook voor hen die actief de inperking van rechten van anderen nastreven, door bijvoorbeeld op te roepen tot haat, discriminatie of geweld.⁷⁰ De vrijheid van meningsuiting is een belangrijk mensenrecht dat bovendien nauw samenhangt met het demonstratierecht. Maar ook dat recht is niet onbegrensd (zie ook de paragraaf 'Aanzetten tot haat' onder 5.2.2 Beperken op de inhoud is censuur).

Of er sprake is van een beschermde demonstratie, of juist niet meer, hangt elke keer opnieuw af van de specifieke omstandigheden van het geval. Het is daarom niet eenvoudig, om niet te zeggen onmogelijk, om bij voorbaat van bepaalde protestacties te stellen dat zij niet meer beschermd worden door het demonstratierecht. De vraag of een protest kan worden ingeperkt - door middel van voorschriften vooraf danwel politieoptreden of ander ingrijpen later - komt pas als vervolgvraag aan bod.

Daar waar het gaat om de vreedzame meningsuiting van twee of meer personen in het openbaar, is ingrijpen slechts mogelijk zijn wanneer dat een legitiem doel dient en bovendien noodzakelijk en proportioneel is (zie ook het kader Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn).

Ter illustratie van de eerder besproken grenzen zet Amnesty een paar voorbeelden op een rij van protestacties uit het (recente) verleden die niet meer onder het demonstratierecht vallen.

Geen sprake van beschermwaardige demonstratie

Belaging bij een abortuskliniek.⁷¹ Anti-abortus-demonstranten die proberen fysiek vrouwen de toegang tot de abortuskliniek te verhinderen vallen mogelijk niet meer onder de bescherming van het demonstratierecht; de gemeenschappelijke mening raakt immers op de achtergrond en de protestactie wordt meer een dwangmiddel gericht op het tegenhouden van een abortusbehandeling. Bovendien, door vrouwen fysiek de toegang tot de kliniek te belemmeren, worden zij gehinderd in de uitoefening van hun rechten (zie ook het kader Demonstraties bij abortusklinieken hieronder).

Afval dumpen op de snelweg.⁷² Het plaatsen van enkele objecten op een (snel)weg als onderdeel van een gecoördineerde blokkadeactie zal in het algemeen wel gezien worden als onderdeel van een beschermwaardig protest. Dit in tegenstelling tot het ongecontroleerd opwerpen van barrières van hooibalen of asbest op de (snel)wegen terwijl het verkeer nog gaande is. Ook hier raakt de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond en ontnemt het gevaarzettende karakter de actie bescherming door het demonstratierecht.

69 Grondwet, artikel 9.

70 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 15.

71 Joop, "Anti-abortuswaanzinnigen belagen vrouw op weg naar lenzenkliniek", 22 augustus, 2022, <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/anti-abortuswaanzinnigen-belagen-vrouw-op-weg-naar-lenzenkliniek>

72 NOS, "Boeren dumpen afval, mest en hooi op snelwegen, ministerie veroordeelt acties", 27 juli 2022, <https://nos.nl/artikel/2438464-boeren-dumpen-afval-mest-en-hooi-op-snelwegen-ministerie-veroordeelt-acties>, de Volkskrant, "Eerste boer veroordeeld die afval op de weg stortte; FDF zegt af te zien van 'harde acties'", 11 augustus 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/eerste-boer-veroordeeld-die-afval-op-de-weg-stortte-fdf-zegt-af-te-zien-van-harde-acties~bae85ed8/>

Intimidatie bij het huis van een politicus.⁷³ Onvrede over politiek beleid kan en mag worden geuit op gezichts- en geluidsafstand van politici die verantwoordelijk worden gehouden voor dat beleid. Voor ministeries en de Tweede Kamer wordt dan ook veelvuldig gedemonstreerd. Soms vinden protesten plaats bij de privéwoning van bewindspersonen. Afgezien van de vraag of dit wenselijk is en demonstreren daar mag, is duidelijk dat sommige acties die in de zomer van 2022 plaatsvonden bij het huis van minister Van der Wal niet onder het demonstratierecht vallen. Een deel van de demonstranten tegen het door de minister voorgestelde stikstofbeleid vernielden een politieauto en stortten een giertank leeg vlakbij het huis van de minister. Deze acties waren gericht op intimidatie en worden niet beschermd door het demonstratierecht. Dat oordeelde ook de politierechter.⁷⁴ Ook de actie van de man die met een brandende fakkel bij het huis van D66-leider Kaag stond om daar zijn mening te uiten kan niet gezien worden als een beschermwaardig protest.⁷⁵

Minder zwart-wit wellicht is de blokkade van de ijsfabriek van een Kamerlid in juli 2022.⁷⁶ Dit is een demonstratie waarbij naar mate de dag vorderde en de bedrijfsactiviteiten dus langere tijd in het geheel geblokkeerd werden, de meningsuiting naar de achtergrond verdween en de demonstratie een dwangmiddel werd. De demonstranten eisten een gesprek met het Kamerlid, dat zelf had aangegeven wel in gesprek te gaan, maar niet daar en niet op dat moment.

Demonstraties waarbij geweld, gepleegd door de deelnemers, de overhand heeft of krijgt. Een goed voorbeeld hiervan zijn de rellen in Rotterdam in november 2021 (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest). Anders is het wanneer het geweld van derden komt (zie ook het kader Vijandig publiek in hoofdstuk 5).

Elk vreedzaam protest moet zoveel mogelijk zonder belemmeringen doorgang kunnen vinden. Juist in tijden van grote maatschappelijke onrust is het van groot belang dat het demonstratierecht van alle groepen in de samenleving ruimhartig wordt gerespecteerd, beschermd en gefaciliteerd. Demonstraties zijn de zuurstof voor de democratie en een ventiel voor ongenoegen.

73 Parool, “Boeren breken door politieblokade bij woning minister Van der Wal, ‘duidelijk grenzen overschreden’”, 29 juni 2022, <https://www.parool.nl/nederland/boeren-breken-door-politieblokade-bij-woning-minister-van-der-wal-duidelijk-grenzen-overschreden~b592ba8b/>

74 Parool, “Werkstraffen tot 100 uur voor boerenprotest bij huis minister”, 23 september 2022, <https://www.parool.nl/nederland/werkstraffen-tot-100-uur-voor-boerenprotest-bij-huis-minister~b47b037c/>

75 NOS, “Half jaar cel voor man die met fakkel bij huis van Sigrid Kaag stond”, 19 januari 2022, <https://nos.nl/artikel/2413736-half-jaar-cel-voor-man-die-met-fakkel-bij-huis-van-sigrid-kaag-stond>

76 Trouw, “Boeren beëindigen blokkade ijsfabriek Tweede Kamerlid De Jong”, 2 juli 2022, <https://www.trouw.nl/binnenland/boeren-beeindigen-blokkade-ijsfabriek-tweede-kamerlid-de-jong~b33fed7e/>

3.3 Beperken moet de uitzondering zijn

“... freedom is to be considered the rule and its restriction the exception.”

Maina Kiai, voormalig VN-Rapporteur voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, 21 mei 2012, A/HRC/20/27, par. 16

Demonstreren is een recht en geen gunst. Op de overheid rust de verplichting dit recht te respecteren en zo goed mogelijk te verwezenlijken, en demonstranten te beschermen tegen bedreiging en geweld van vijandig publiek.⁷⁷ Of, met de woorden van voormalig VN-rapporteur Maina Kiai: ‘Vrijheid moet de regel zijn, beperkingen de uitzondering’.⁷⁸ De kern van het demonstratierecht moet voorop staan: de overheid moet zich tot het uiterste inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening, hoe impopulair ook, kunnen laten horen.⁷⁹ De wensen van de demonstrant moeten daarbij zoveel mogelijk voorop staan. De overheid moet zich bovendien maximaal inspannen om de demonstratie mogelijk te maken binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel waartegen het protest zich richt.⁸⁰ Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de essentie van dit grondrecht.⁸¹

Alleen wanneer dat echt nodig is in het belang van de nationale of openbare veiligheid, ter voorkoming van wanordelijkheden of strafbare feiten, of ter bescherming van de gezondheid of de rechten en vrijheden van anderen mag een burgemeester een demonstratie inperken. En dan nog alleen op de minst ingrijpende wijze. De burgemeester moet voor een maatregel kiezen waarbij het demonstratierecht zo goed mogelijk gewaarborgd blijft (zie het kader *Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn*). Bovendien moeten de inperkingen goed gemotiveerd zijn; het moet duidelijk zijn waarom de burgemeester een inperking nodig acht, zodat deze eventueel getoetst kan worden.

Een voorbeeld: als een demonstratie tegen een historisch standbeeld in de binnenstad niet bij of binnen gezichts- en geluidsafstand van het standbeeld gefaciliteerd kan worden, mag de demonstratie niet naar een industrieterrein aan de rand van de stad worden verplaatst. Dan moet in overleg met de demonstranten naar een, in hun ogen geschikte, alternatieve locatie in of nabij het standbeeld worden gezocht.

De Grondwet en de Wom noemen drie doelcriteria voor beperkingen: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.⁸² Deze komen echter niet overeen met de verplichtingen die Nederland is aangegaan onder het internationaal recht; de internationale verdragen noemen het verkeersbelang niet. Op dit punt biedt de Nederlandse wet méér mogelijkheden tot inperking en daarmee druist ze in tegen de mensenrechten (zie ook paragraaf 4.1 *De Wom: niet in lijn met de mensenrechten*). Enige hinder voor het verkeer moet geduld worden, ook als dat tot opstoppingen leidt (zie ook paragraaf 5.2.3 (*Enige*) hinder voor het verkeer hoort erbij).

77 EHRM, *Djavit An tegen Turkije*, par. 56. Zie voor meer voorbeelden uit de jurisprudentie van het EHRM: B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 11-12. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 22, VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 8. en OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 94.

78 VN-Rapporteur, Rapport, 2012, par. 16.

79 Zonder angst kunnen demonstreren is een belangrijk onderdeel van het demonstratierecht. Wanneer angst mensen er van kan weerhouden hun grondrecht uit te oefenen, is het demonstratierecht feitelijk van weinig betekenis. Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Plattform ‘Ärzte für das Leben’ tegen Oostenrijk*, verzoekschrift 10126/82, 21 juni 1988, par. 32, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57558>. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 28.

80 Dit *within sight and sound*-principe paste het EHRM voor het eerst toe in het arrest *Lashmankin e.a. tegen Rusland* uit 2017. EHRM, *Lashmankin e.a. tegen Rusland*, par. 405. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 22, 26 en 53. VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 24. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 10.

81 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 4.

82 Wet openbare manifestaties (Wom), artikel 2. Grondwet (Gw), artikel 9(2).

Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn

Voorzien bij wet

Regels over beperkingen moeten vastgelegd zijn in een wet of in andere regelgeving, zodat het duidelijk is voor iedereen welke beperkingen gesteld kunnen worden en wat de gevolgen daarvan zijn. Deze regelgeving moet in lijn zijn met de mensenrechten.

Noodzakelijk en proportioneel

Alleen die beperkingen zijn toegestaan die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De inperking moet een *pressing social need* dienen. Daarbij mag niet vergeten worden dat pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid essentieel zijn voor een democratische samenleving.⁸³

De maatregel moet ook proportioneel zijn; de overheid moet de minst inperkende maatregel opleggen, en de gevolgen van de inperkende maatregel mogen niet kwalijker zijn dan de reden waarvoor hij werd opgelegd.

Legitiem belang

Inperkingen mogen uitsluitend opgelegd worden wanneer zij een legitiem belang dienen. Op dit punt verschillen de internationale verdragen van de Nederlandse wetgeving. Het EVRM kent als legitieme belangen voor inperking van het demonstratierecht de **nationale of openbare veiligheid**, het **voorkomen van wanordelijkheden** en strafbare feiten, de **bescherming van de gezondheid** of de goede zeden **en de rechten en vrijheden** van anderen.⁸⁴ De Grondwet noemt enerzijds *minder* beperkingsgronden; bescherming van de gezondheid, het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Daarmee lijkt de Grondwet *meer* ruimte voor het demonstratierecht te geven. Anderzijds is het verkeersbelang, volgens internationale mensenrechtenverdragen en rechtspraak, op zichzelf een te verregaande inperking van het demonstratierecht. Daarmee biedt de Grondwet dus juist *minder* ruimte voor het demonstratierecht. De Grondwet, en ook de Wom, zijn op dit punt niet in lijn met de mensenrechten (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten).

Andere dan in de mensenrechtenverdragen genoemde belangen mogen dus geen grond zijn voor het inperken van het demonstratierecht. Een protest kan niet beëindigd worden omdat mensen op het terras, of winkelend publiek, aangeven het protest 'storend' te vinden, zoals in Hoorn gebeurde begin 2022. Daar beëindigden twee wetshandhavers het protest van We Promise tegen het standbeeld van J.P. Coen (zie voor verdere opmerkingen over deze casus het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden in hoofdstuk 5).

Zowel de nationale wetgeving als de internationale verdragen bieden geen ruimte voor inperkingen van het demonstratierecht vanwege de inhoud. Het EHRM heeft bepaald dat het recht op vreedzame betoging uitgelegd moet worden in het licht van het recht op vrije meningsuiting, vastgelegd in

83 Voor een uitgebreide uitleg van het noodzakelijkheidsvereiste inclusief jurisprudentie van het EHRM, zie: Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association*, 30 april 2022, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_11_eng.pdf. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 24-25.

84 EVRM, artikel 11(2).

het EVRM, artikel 10.⁸⁵ Het is de overheid niet toegestaan een demonstratie te verbieden of er voorschriften aan te verbinden omdat de boodschap hun niet aan zou staan.⁸⁶ Dat zou censuur zijn. De Wom verbiedt dit ook expliciet.⁸⁷ De burgemeester mag vooraf ook niet vragen naar de inhoud van een protest.⁸⁸

Geen ruimte voor algemene verboden

Iedere demonstratie is anders; voor iedere demonstratie moet de burgemeester een eigen afweging maken of beperkingen noodzakelijk zijn.⁸⁹ Het demonstratierecht laat geen ruimte voor generieke demonstratieverboden, zoals een algemeen verbod voor het demonstreren voor een woning van een politicus, of een algemeen verbod op demonstraties bij een abortuskliniek.

Een de-facto algemeen verbod is een te verregaande inperking van het demonstratierecht. Het internationale recht biedt hier geen ruimte voor.⁹⁰ Of een beperking nodig is hangt (mede) af van de specifieke locatie en de aard, vorm en tijdstip van het protest.

Het demonstratierecht geldt voor iedereen, de inhoud van die mening doet er niet toe. Hoe smakeloos of onwenselijk je dat protest ook vindt. Er moet maximale ruimte zijn voor iedereen om te demonstreren. Ook wanneer de boodschap schokkend of controversieel is. Daarbij moet de overheid met grote terughoudendheid regulerend optreden tegen vreedzame protesten.

Nationale wet- en regelgeving biedt burgemeesters nu al de ruimte om – indien noodzakelijk – regels op te leggen aan demonstraties, bijvoorbeeld in de buurt van abortusklinieken of het huis van een politicus, en deze te handhaven. Een burgemeester kan een protest inperken door vooraf voorschriften en regels aan de demonstratie te verbinden.⁹¹ Of door tijdens het protest aanwijzingen te geven.⁹² In het uiterste geval kan de burgemeester de demonstratie verbieden of beëindigen.⁹³ Een inperking of verbod moet noodzakelijk, en bovendien het minst ingrijpende middel zijn (zie ook het kader *Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn*). Een burgemeester mag, wanneer er vrees is voor wanordelijkheden ten gevolge van vijandig publiek of tegendemonstraties, een demonstratie alleen *op voorhand* verbieden als er sprake is van een situatie van bestuurlijke overmacht (zie ook het kader *Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden* in hoofdstuk 5).

Met een generiek verbod bestaat bovendien het gevaar dat het de deur opent voor het instellen van demonstratievrije zones op andere locaties, zoals bij ambassades of het parlement. Ook daar spelen andere, evident zwaarwegende belangen een rol, zoals onbelemmerde voortgang van het parlementaire proces en het diplomatieke verkeer. Deze rechtvaardigen echter op zich geen inperking van het demonstratierecht.

Alle drie de elementen (zie kader *Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn*) zijn van toepassing op *alle* inperkingen van een demonstratie, of dat nou *slechts* een beperkend voorschrift is, of een algeheel verbod – anders dan de gemeente Haarlem onlangs oordeelde in een bezwaarprocedure rondom de inperking van de betoging van Woonoproer.⁹⁴ De gemeente stelt dat beperkingen die niet op

85 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Primov e.a. tegen Rusland*, verzoekschrift 17391/06, 12 juni 2014, par. 92, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144673>

86 EHRM, *Primov e.a. tegen Rusland*, par. 135. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 30. Het EHRM stelt dat een beperking op de inhoud indruist tegen de principes van een democratische rechtsstaat: “*Any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles – however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities – do a disservice to democracy and often even endanger it.*” EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 145.

87 Wom, artikel 5(3).

88 Wom, artikel 4(3).

89 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 38. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1638.

90 Algemene verboden zijn niet proportioneel omdat zij de specifieke omstandigheden per geval niet in ogenschouw nemen. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 133. Zie ook VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 30.

91 Wom, artikel 5.

92 Wom, artikel 6.

93 Wom, artikel 5 en 7.

94 De beslissing op bezwaar is door Amnesty International Nederland gearchiveerd.

een verbod neerkomen slechts dienstig hoeven te zijn aan de doelcriteria; het noodzakelijkheidsvereiste zou vervallen. Het EHRM laat inderdaad een ruimere beoordelingsvrijheid aan de overheid wanneer het gaat om de rechtvaardigheid van een beperking dat geen verbod inhoudt. Het volgt echter *niet* uit de uitspraken van het EHRM dat de noodzakelijkheidstoets achterwege kan blijven wanneer het ‘slechts’ om een beperking gaat, en niet om een verbod.⁹⁵

Over het opleggen van beperkingen geeft de Nationale Ombudsman het volgende mee:

“Behoorlijk overheidshandelen betekent dat de overheid demonstraties in principe volledig faciliteert. Indien dat niet mogelijk is, moeten beperkingen goed gemotiveerd zijn ... De beperkingen moeten bovendien transparant en toetsbaar zijn. Dat betekent dat de overheid haar besluiten duidelijk uitlegt aan de demonstranten en daarbij aangeeft op welke wettelijke grondslag dat is gebaseerd, van welke feiten de overheid is uitgegaan en hoe rekening is gehouden met de belangen van de demonstrant.”⁹⁶

Voor een verbod of beëindiging van een protest moet bovendien sprake zijn van een bestuurlijke overmachtssituatie (zie ook paragraaf 3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden); wanneer de vrees bestaat voor gewelddadige confrontaties tussen verschillende groepen moet allereerst ingezet worden op voldoende politieaanwezigheid om de veiligheid van de demonstranten te garanderen. Een preventief verbod of beëindiging van een demonstratie mag in dergelijke gevallen pas wanneer er een gegronde en concrete vrees is voor ernstige wanordelijkheden én alle overige maatregelen om een onhoudbare situatie te voorkomen niet voldoende bleken (zie ook het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden in hoofdstuk 5).

De politie en het Openbaar Ministerie kunnen tijdens een demonstratie handhaven op strafbare gedragingen. De politie moet daarbij de-escalierend optreden (zie ook paragraaf 6.1 De faciliterende rol van de politie tijdens demonstraties).

Demonstraties bij abortusklinieken

Er is maatschappelijke zorg over demonstraties bij abortusklinieken. Anti-abortusprotesten kunnen intimiderend overkomen op vrouwen die gebruikmaken van hun recht op zelfbeschikking. In sommige gevallen leidden de anti-abortusdemonstraties tot incidenten; Soms misbruiken anti-abortusactivisten het demonstratierecht door onder met mom van een vreedzaam protest vrouwen en andere bezoekers van klinieken lastig te vallen. Naar aanleiding van incidenten wordt soms geopperd alle demonstraties bij abortusklinieken te verbieden of bufferzones in te stellen.

Hoe begrijpelijk de oproep ook is, een standaard bufferzone zou een de-facto algemeen verbod op alle demonstraties bij abortusklinieken betekenen. Dat is een te verregaande inperking van het demonstratierecht. Een burgemeester kan, op grond van de huidige wetgeving, al besluiten tot het verbinden van voorschriften aan een demonstratie wanneer dat noodzakelijk is (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).

Wanneer dat per demonstratie beoordeeld wordt, en de eventuele inperkingen afdoende gemotiveerd worden, leidt dat in de praktijk tot gerechtvaardigde inperkingen waarbij het protest bijvoorbeeld op afstand van de entree van een kliniek moet plaatsvinden.

95 Dit volgt uit een analyse van Berend Roorda van de jurisprudentie van het Europees Hof. B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 21 en 24.

96 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 22.

Voor veel gedragingen waarvoor een oplossing gezocht wordt in het inperken van het demonstratierecht geldt bovendien: die zijn al strafbaar volgens het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Daar kan het Openbaar Ministerie en de politie dus al repressief op handhaven. Dit staat volledig los van het demonstratierecht. Het beledigen van een groep mensen en het aanzetten tot haat of discriminatie is strafbaar volgens respectievelijk artikel 137c en 137d Sr. Het is bovendien mogelijk strafrechtelijk op te treden tegen het 'hinderlijk volgen van en blijven opdringen aan' personen (artikel 462bis Sr). Het blijven volgen of opdringen is strafbaar indien het slachtoffer nadrukkelijk heeft aangegeven met rust gelaten te willen worden, de dader vervolgens doorgaat, en er sprake is van twee of meer daders.⁹⁷

Mensen die bezoekers van abortusklinieken intimiderend bejegenen, folders opdringen, of anderszins mensen belemmeren in de toegang tot een abortuskliniek, zullen zich dan ook niet met succes kunnen beroepen op bescherming van het demonstratierecht (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht).

De politie kan en moet nu al voortvarend optreden tegen bedreiging, intimidatie en geweld van die demonstranten die over de schreef gaan. Anti-abortusprotesten verbieden bij een kliniek schuurt gevaarlijk dicht aan tegen een inmenging op de inhoud van het protest. Het gaat er immers specifiek om de *pro life*-demonstraties te weren. Zowel de nationale wetgeving als de internationale verdragen bieden geen ruimte voor inperkingen van het demonstratierecht vanwege de inhoud. Dat zou censuur zijn. Ook schurende, schokkende en onwelgevallige boodschappen vallen onder het demonstratierecht en moeten beschermd worden.

Elk vreedzaam protest moet bovendien zoveel mogelijk binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel van het protest gefaciliteerd worden. Standaard de anti-abortus-protesten naar het Malieveld of de Dam verwijzen bijvoorbeeld is dus geen optie.

Een algemeen verbod kan zoals gezegd ook andere negatieve ongewenste gevolgen hebben; als in een gemeente de gemeenteraad besluit geen ruimte in het bestemmingsplan te bieden voor een abortuskliniek (de vergunning niet te verlengen), en mensen willen demonstreren tegen het sluiten van de kliniek, dan zal het generieke verbod dat is opgeworpen vanwege enkele excessen hier ook tegen ingezet kunnen worden. Of als een volgend kabinet besluit tot een eigen bijdrage op abortus, of om abortus uit het basispakket te halen. Demonstraties hiertegen zijn dan op basis van het algemene verbod niet meer mogelijk bij een kliniek.

97 B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 277.

3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden

“Een voorgenomen demonstratie moet ... niet worden gezien vanuit het kader van de openbare orde. Het recht biedt daar geen ruimte voor.”

Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?* 14 maart 2018, p. 49.

Zowel het EVRM als de Wom noemen bestrijding of voorkomen van wanordelijkheden als mogelijke beperkingsgrond voor het recht op betoging. In de praktijk ziet Amnesty dat burgemeesters zich echter geregeld beroepen op hun verantwoordelijkheid voor handhaving van de openbare orde ter rechtvaardiging van een beperking of zelfs verbod of beëindiging. Zij zijn in de (onjuiste) veronderstelling zich in deze gevallen te baseren op hun bevoegdheden zoals die volgen uit de Wom.

Amnesty maakt zich zorgen over deze te ruime – en onrechtmatige – uitleg die burgemeesters (b)lijken te geven aan het begrip wanordelijkheden op grond waarvan zij een demonstratie inperken. Uit internationale rechtspraak volgt dat de legitieme gronden voor het beperken van het demonstratierecht restrictief moeten worden geïnterpreteerd, vooral waar het gaat om ‘het voorkomen van wanordelijkheden’.⁹⁸ En ook uit de Nederlandse (rechts)praktijk volgt dat het criterium ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ niet hetzelfde inhoudt als het ‘ter handhaving van de openbare orde’; dit laatste getuigt van een te ruime invulling van het criterium, waarmee een demonstratie op te ruime gronden ingeperkt zou kunnen worden.⁹⁹

Een verstoring van de openbare orde vindt immers al plaats wanneer demonstranten leuzen scanderen tegen de politie, of wanneer een protestmars over de openbare weg loopt. Bij wanordelijkheden gaat het echter om ‘grootschalige onlusten en rellen waarbij een groot aantal personen over de schreef gaat’.¹⁰⁰

Onder wanordelijkheden zouden uitsluitend strafbare handelingen moeten vallen. Een openbare ordeverstoring kan immers ook al een niet-strafbare handeling zijn; een lawaaioprotest bijvoorbeeld, of een grote protestmars over de rijbaan. Wat onder strafbare handelingen als zijnde wanordelijkheden moet worden verstaan hangt deels af van de context; niet alleen de aard van de gedragingen speelt daarbij een rol, ook de plaats kan van belang zijn.¹⁰¹

In november 2021 verbood de burgemeester van Breda een demonstratie van Kick Out Zwarte Piet, Breda Kan Het en Nederland Wordt Beter bij de ingang van het evenemententerrein waar de Sinterklaasintocht zou plaatsvinden.¹⁰² In plaats daarvan werd hun een locatie bij een van de uitgangen van het terrein toegewezen. De burgemeester stelde dat hij zijn besluit baseerde op een belangenafweging; enerzijds het belang van een vreedzaam protest een mening kenbaar te maken, en “anderzijds een belang in het kader van de *openbare orde en veiligheid* en het *risico* op wanordelijkheden (WOM) [nadruk toegevoegd]”.¹⁰³

Het besluit heeft allereerst de volledig verwarrende titel ‘Vergunning openbare manifestatie’; een vergunning is immers niet nodig (zie hoofdstuk 3. Wat is (g)een demonstratie). Verder verwijst het op meerdere punten naar de ‘openbare orde’ als grond voor handhavend optreden van de politie, en baseert het zich (deels) op een risicoanalyse van de politie die uitsluitend spreekt over mogelijke ‘verstoringen van de openbare orde’.

De burgemeester maakt ten onrechte een belangenafweging. De burgemeester mag bij de overweging over eventuele inperkingen afwegingen maken, en moet het doel, de noodzaak en proportionaliteit van

98 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Navalny tegen Rusland*, verzoekschrift 29580/12 en vier anderen, 15 november 2018, par. 120-122, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187605>

99 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 49. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 44.

100 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1651.

101 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1651-1654.

102 Een afschrift van dit Wom-besluit is gearcheveerd door Amnesty International Nederland.

103 Citaat uit het Wom-besluit, waarvan een afschrift is gearcheveerd door Amnesty International Nederland.

die inperkingen toetsen (afwegen). Wanneer de burgemeester echter het belang van het mensenrecht afweegt tegenover andere belangen, reduceert die het demonstratierecht ten onrechte tot een *belang*, terwijl het hier gaat om de uitoefening van een mensenrecht gaat.

De Nationale ombudsman stelde in zijn rapport ook al: het demonstratierecht mag geen onderdeel zijn van een belangenafweging.¹⁰⁴ De essentie van het demonstratierecht is dat burgemeesters zich tot het uiterste moeten inspannen om de demonstratie mogelijk te maken en te beschermen. Elke andere houding doet afbreuk aan het grondrecht.¹⁰⁵

Dit Wom-besluit van de gemeente Breda is een goed voorbeeld van een verkeerd begrip van de notie wanordelijkheden als grond voor het inperken van het demonstratierecht; de burgemeester legt de lat (voor inperken) als het ware te laag. Bovendien, enkel de vrees voor wanordelijkheden is niet voldoende; deze moet voldoende concreet zijn om een inperking van het demonstratierecht te kunnen rechtvaardigen.¹⁰⁶ En zelfs dan moet de burgemeester er eerst alles aan doen om het protest door te kunnen laten gaan zoals gepland, onder andere met aanvullende veiligheidsmaatregelen.

Ook de uitspraak van de nationaal commandant van de politie in het kader van de boerenprotesten lijkt te getuigen van verwarring van beide begrippen: “Demonstratierecht is een groot goed, maar er zitten grenzen aan ... Als er sprake is van het verstoren van de openbare orde of er worden strafbare feiten gepleegd, dan treden we daar tegenop.”¹⁰⁷ Handhaving van de openbare orde is weliswaar een van de hoofdtaken van de politie, maar met deze stellingname wekt de politie ten onrechte de indruk dat in geval van verstoringen van de openbare orde en/of strafbare feiten automatisch het demonstratierecht komt te vervallen of begrensd moet worden. Dat is niet zo. De politie kan weliswaar optreden tegen strafbare handelingen, maar dergelijk optreden moet dan wel noodzakelijk en proportioneel zijn. Bovendien moet het demonstratierecht van de overige, niet-strafbaar handelende deelnemers gewaarborgd blijven.

Kortom, van wanordelijkheden die een verbod of beëindiging van een demonstratie rechtvaardigen kan pas sprake zijn wanneer deze zich op dusdanig grote schaal voordoen, dat zelfs met voldoende politie-inzet de situatie niet te beteugelen is.¹⁰⁸ Met andere woorden, wanneer er sprake is van **bestuurlijke overmacht**, en een verbod of beëindiging de enige mogelijkheid is om de rust te doen wederkeren.¹⁰⁹

Aan die politie-inzet worden zware eisen gesteld: de uitoefening van een grondrecht mag aanleiding zijn tot een grotere inspanning van de kant van de burgemeester dan bij evenementen als bijvoorbeeld risicowedstrijden in het betaald voetbal.¹¹⁰

De regering heeft bij de wijziging van de Grondwet bewust gekozen voor deze terminologie, omdat een inperking op basis van handhaving van de openbare orde een te grote beperkingsbevoegdheid in zou houden. En daarmee een verzwakking van het grondrecht.¹¹¹

104 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 4.

105 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 15.

106 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Alekseyev tegen Rusland*, verzoekschriften 4916/07, 25924/08, 14599/09, 21 oktober 2010, par. 75, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101257>

107 De Politie, “Demonstratierecht waarborgen, maar zit grens aan”, 28 juni 2022, <https://www.politie.nl/nieuws/2022/juni/28/00-demonstratierecht-waarborgen-maar-zit-grens-aan.html>

108 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 472-473.

109 Rechtbank Zutphen, 16 mei 2003, ECLI:NL:RBZUT:2003:AF9107.

110 Rechtbank Rotterdam, 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 566.

111 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 4, p. 90.

Hoofdstuk 4. Landelijke barrières voor het demonstratierecht

Het demonstratierecht staat onder druk in Nederland. Te vaak neigen overheden naar maatregelen die het demonstratierecht inperken. Dat komt dat deels doordat de Nederlandse demonstratiewet, de Wom, niet conform de mensenrechten is: de wet biedt mogelijkheden die het demonstratierecht inperken die strijdig zijn met de mensenrechten.

Deels komt het echter ook door een gebrek aan kennis van het belang en de reikwijdte van het demonstratierecht; onjuist of onvoldoende begrip van de ruimte die demonstraties zouden moeten krijgen draagt bij aan een ongeoorloofde druk vanuit de samenleving op burgemeesters om demonstraties in te perken.

Beide aspecten worden hieronder achtereenvolgens toegelicht.

4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten

Zoals gezegd is de Wom op een aantal punten niet in lijn met de mensenrechten. In rapportages aan het VN-Mensenrechtencomité, dat toezicht houdt op de uitvoering van het IVBPR, is al verschillende malen gewezen op de strijdigheid van de Nederlandse wet en praktijk met het verdrag. Niet alleen Amnesty, ook het College voor de Rechten van de Mens en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten brengen het onder de aandacht.¹¹²

“... the freedom to take part in a peaceful assembly is of such importance that a person cannot be subject to a sanction – even one at the lower end of the scale of disciplinary penalties – for participation in a demonstration which has not been prohibited, so long as that person does not himself commit any reprehensible act on such an occasion.”

EHRM, Kudrevičius e.a. tegen Litouwen, par. 149.

Kennisgeving en strafbaarheid

De Nederlandse wet delegeert de bevoegdheid rondom kennisgevingsprocedures naar de gemeenten. In principe is het dus aan de gemeente om een kennisgeving te verplichten. Veel (zo niet alle) gemeenten doen dit in hun Algemene plaatselijke verordening (APV).¹¹³

¹¹² College voor de Rechten van de Mens, *Report to the 126th session of the Human Rights Committee on the examination of the 5th periodic report of the Kingdom of The Netherlands*, 2 juni 2019, p. 21-22, <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/e448dbb5-92a6-4aa6-b962-f307ad0aa83b>. Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), *Dutch NGOs contribution pertaining to Fifth Periodic Report by the Kingdom of the Netherlands to the UN Human Rights Committee*, juni 2019, p. 18-19, <https://njcm.nl/wp-content/uploads/2019/06/Dutch-NGOs-contribution-pertaining-to-Fifth-Periodic-Report-by-the-Kingdom-of-the-Netherlands-to-the-UN-Human-Rights-Committee.pdf>, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/0439/2019/en/>. Amnesty International, *The Netherlands, Submission to the United Nations Human Rights Committee* (Index: EUR 35/0439/2019), 6 juni 2019, p. 25, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/0439/2019/en/>

¹¹³ Amnesty is niet bekend met een gemeente waar een dergelijke kennisgevingsplicht niet is opgenomen in de APV.

Een kennisgevingsprocedure op zich is niet in strijd met het internationaal recht, zolang deze bij wet is vastgelegd en transparant, makkelijk uit te voeren en niet te bureaucratisch is.¹¹⁴ Wat echter volstrekt indruist tegen de mensenrechten zijn de bepalingen uit de Wom die de mogelijkheid bieden een protest te verbieden of beëindigen enkel en alleen omdat de vereiste kennisgeving niet (op tijd) is gedaan.¹¹⁵ Ook biedt de Wom nu de mogelijkheid om deelname aan een niet-aangemeld protest of handelen in strijd met een voorschrift te bestraffen.¹¹⁶ Deze bepalingen zijn strijdig met de mensenrechten. Zowel de nationale als de internationale rechtspraak is heel duidelijk: het ontbreken van een kennisgeving mag op zichzelf geen grond vormen voor een verbod of andere beperkende maatregelen ten aanzien van vreedzame demonstraties.¹¹⁷ Ook het opleggen van boetes enkel voor het niet aanmelden van een protest, of deelname aan een niet-aangemeld protest, is in strijd met de mensenrechten.¹¹⁸ En toch wordt in Wom-besluiten vaak gedreigd met handhaving op deze bepalingen. Dat is kwalijk; zowel de (foutieve) wetstekst als de (onrechtmatige) dreiging met handhaving kan demonstranten ontmoedigen van hun demonstratierecht gebruik te maken (*chilling effect*). Enkel het ontbreken van een kennisgeving mag geen reden zijn om een vreedzame demonstrant, die verder geen laakbaar gedrag vertoont, te straffen, laat staan aan te houden.¹¹⁹ Dit geldt overigens ook wanneer de demonstratie tot schade of wanordelijkheden leidt.¹²⁰

Verder is het een uitgemaakte zaak in de jurisprudentie van het EHRM en ook in de nationale rechtspraak dat het enkel handelen in strijd met een voorschrift of beperking onvoldoende grond is voor het opleggen van een beperking van een protest, laat staan beëindiging. Het inperken van het demonstratierecht kan uitsluitend wanneer dat noodzakelijk is ter bescherming van openbare veiligheid of een van de andere in het EVRM genoemde belangen (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).¹²¹ Enkel het niet opvolgen van een voorschrift is geen legitiem belang voor inperking.

Amnesty vindt het positief dat het Nederlands Genootschap van Burgemeesters deze lijn volgt.¹²² Dat ontslaat de wetgever echter niet van zijn verplichting om de Nederlandse wet in lijn te brengen met de internationale verplichtingen. Dat betekent dat die bepalingen geschrapt zouden moeten worden die het mogelijk maken om een demonstratie te beëindigen of verbieden louter vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift. Ook de mogelijkheid tot strafrechtelijk optreden vanwege deze bepalingen dient te worden geschrapt.

Het verkeersbelang

Het verkeersbelang is een van de doelcriteria in de Nederlandse wet. Het feit dat het verkeersbelang in de Wom is opgenomen als een rechtmatige grond voor het inperken van het demonstratierecht, druist in tegen de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan. In het internationale recht is geen ruimte voor een beperking van het demonstratierecht enkel en alleen op grond van het verkeersbelang, en al helemaal niet voor een verbod.¹²³

In de mensenrechtenverdragen is een limitatieve lijst opgenomen van legitieme belangen op grond waarvan het demonstratierecht ingeperkt kan worden. Het verkeersbelang wordt daarin niet genoemd. En ook het EHRM laat weinig ruimte voor een beperking uitsluitend op grond van het verkeersbelang: een demonstratie mag enige (verkeers)hinder veroorzaken, een verstoring van het verkeer rechtvaardigt

114 EHRM, *Aldemir e.a. tegen Turkije*, par. 42. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 70. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 344.

115 Wom, artikel 7(a).

116 Wom, artikel 11(1)(a).

117 EHRM, *Bukta e.a. tegen Hongarije* [cursief], par. 36. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 71. Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, 2007, p. 45. Rechtbank Den Haag, 6 oktober 2016, r.o. 4.4, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985.

118 EHRM, *Bumbeş tegen Roemenië*, par. 89-102. EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 149.

119 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 149.

120 EHRM, *Taranenko tegen Rusland*, par. 88.

121 Zie ook Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 14.

122 Nederlands Genootschap van Burgemeesters, "Wet openbare manifestaties", zonder datum, <https://www.burgemeesters.nl/themas/bevoegdheden/wet-openbare-manifestaties/>

123 EVRM, artikel 11(2) en IVBPR, artikel 21. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 57.

op zichzelf nog geen beperking van het recht op protest.¹²⁴ Per demonstratie zal de burgemeester de situatie moeten beoordelen, maar wanneer de overheid een demonstratieverbod afkondigt enkel en alleen op grond het verkeersbelang, is het belang van het demonstratierecht onterecht benadeeld, zo stelt het EHRM.¹²⁵ Ook de Speciale VN-Rapporteur voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid stelt dat enige verkeershinder getolereerd moet worden.¹²⁶

Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) heeft zich al kritisch uitgelaten over deze bepaling in de Nederlandse wet en stelt dat een dergelijke beperking indruist tegen de internationale mensenrechtenstandaard, ook al wordt deze misschien in de praktijk zelden gebruikt.¹²⁷

Amnesty pleit ervoor om de Nederlandse wet en praktijk in overeenstemming te brengen met de internationaalrechtelijke verplichtingen. Dat betekent dat demonstraties niet mogen worden ingeperkt louter op grond van het verkeersbelang.

4.2 Gebrek aan kennis en begrip

Een andere oorzaak voor de in dit rapport benoemde barrières ziet Amnesty in een gebrek aan kennis en begrip van de reikwijdte en het belang van het demonstratierecht in Nederland. Een meerderheid van de Nederlanders vindt dat demonstraties nodig zijn voor maatschappelijke verandering, en zelfs zeven op de tien mensen vindt dat iedereen vrij moet zijn om te demonstreren.¹²⁸ Toch denkt ook circa de helft van de mensen in Nederland dat een demonstratie verboden kan worden omdat deze niet is aangemeld of vanwege overlast voor winkeliers.¹²⁹ En meer dan de helft van de Nederlanders vindt dat een demonstratie van te voren verboden moet kunnen worden wanneer er geweld dreigt te ontstaan tussen voor- en tegenstanders.¹³⁰ Dat ligt echter veel genuanceerder (zie paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn en paragraaf 3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden. Zie ook het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden in hoofdstuk 5). Amnesty ziet dat door onvoldoende en onjuist begrip van het demonstratierecht, mensen oproepen tot generieke demonstratieverboden en burgemeesters onder druk zetten om preventief in te grijpen op demonstraties en de inhoud van demonstraties. Een onjuist begrip van het demonstratierecht werkt intolerantie en zelfs eigenrichting in de hand. Meer voorlichtingsmateriaal over het demonstratierecht kan hier een verschil in maken, zoals de video die het Openbaar Ministerie maakte over het belang van vervolging in de blokkeerfriezenzaak.¹³¹

“Demonstraties worden te vaak gezien als veiligheidsrisico in plaats van een mensenrecht dat zo goed mogelijk moet worden gefaciliteerd. Het is juist nu, in tijden van toenemende maatschappelijke spanningen, van groot belang ervoor te zorgen dat iedereen die vreedzaam wil demonstreren ruim baan krijgt ongeacht de inhoud van het protest. Demonstreren is geen gunst, maar een recht.”

Dagmar Oudshoorn, directeur Amnesty International Nederland.

124 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 155.

125 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Körtvélyessy tegen Hongarije*, verzoekschrift 7871/10, 5 april 2016, par. 29, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161952>

126 VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 32.

127 Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), *Report: Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*, 17 december 2014, par. 133, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/132281.pdf>

128 Dat blijkt uit een opiniepeiling die I&O Research uitvoerde in opdracht van Amnesty: I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, p. 18.

129 I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, p. 29.

130 *Ibid.*

131 Openbaar Ministerie Parket Generaal, “Waarom vervolgt het OM de personen die A7 blokkeerden?”, 3 oktober 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=uaLvueMJfNE>. Zie voor meer details over deze zaak de paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht.

Ook bij de lokale overheden signaleert Amnesty dat onvoldoende kennis kan bijdragen aan het onnodig en onterecht inperken van demonstraties. Bij problemen is de reflex van de overheid vaak om de oplossing te zoeken in het inperken van het demonstratierecht. Dat is de verkeerde reflex (zie ook paragraaf 5.2 Onnodig veel beperkingen).

Goede training van overheidsprofessionals kan hier een verschil in maken. Iedere professional die te maken krijgt met een demonstratie moet volledig op de hoogte zijn van het belang én de reikwijdte van het demonstratierecht, niet in de laatste plaats gemeenteambtenaren die de kennisgeving behandelen, de politie op straat bij de demonstratie en de burgemeester.

Meer en beter (trainings)materiaal kan hieraan bijdragen. Amnesty hoopt met dit rapport deels in deze behoefte te kunnen voorzien, maar ziet daarnaast andere mogelijkheden, zoals een landelijke informatieplatform met een database met alle relevante internationale en nationale wetgeving en standaarden, rechtelijke uitspraken over het demonstratierecht, rapporten van de Nationale ombudsman, (geanonimiseerde) oordelen van gemeentelijke bezwaarcommissies en politiekachtenprocedures. Laatst genoemde oordelen zijn niet openbaar toegankelijk, maar worden slechts gedeeld met de betrokkenen. Amnesty ziet echter opgelegde beperkingen die met succes aangevochten zijn in de ene gemeente, in een andere gemeente terugkomen. Een landelijk, laagdrempelig platform voor informatieoverdracht en -uitwisseling omtrent (uitspraken over) het demonstratierecht kan een bijdrage leveren aan meer kennis en begrip van het demonstratierecht, en daarmee aan een betere waarborging van het demonstratierecht in Nederland.

Aanbevelingen

- **Schrap de mogelijkheid om demonstraties te beperken op grond van het verkeersbelang in artikel 2 Wom.** Deze bepaling is in strijd met mensenrechten. Autoriteiten mogen geen beperkingen stellen aan een demonstratie uitsluitend op grond van het verkeersbelang.
- **Schrap de wettelijke mogelijkheid om een protest te verbieden of beëindigen vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift in artikel 7 (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een protest niet verbieden, beperken of beëindigen uitsluitend vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift.
- **Schrap de mogelijkheid tot het bestraffen van deelname aan een niet-aangemeld protest of handelen in strijd met een voorschrift in artikel 11 (1) (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een demonstrant niet bestraffen uitsluitend vanwege het deelnemen aan een niet-aangemeld protest of het handelen in strijd met een voorschrift.
- **Overweeg om een landelijk (online) platform in te richten voor kennisuitwisseling omtrent het demonstratierecht.** Hierop zouden met name gemeente- en politieambtenaren op toegankelijke wijze jurisprudentie, actualiteiten en andere informatie kunnen uitwisselen.

Hoofdstuk 5. Lokale barrières voor het demonstratierecht

Demonstraties zijn belangrijk voor een gezonde democratie. Daarom zou bij wijze van spreken in elke gemeente de rode loper uitgelegd moeten worden wanneer iemand zijn of haar demonstratierecht wil uitoefenen. In de praktijk stuiten demonstranten echter op uiteenlopende barrières. Amnesty onderscheidt verschillende fasen.

Ten eerste de voorbereiding: onnodig ingewikkelde kennisgevingsprocedures, een stroef contact tussen gemeente en demonstranten, en een ingewikkeld juridisch document waarin de voorschriften zijn vastgelegd hebben te vaak een ontmoedigend effect (zie paragraaf 5.1. De voorbereiding).

Vervolgens zijn die voorschriften vaak ook nog onnodig beperkend. In plaats van ruim baan te geven aan de uitoefening van het demonstratierecht nemen gemeenten allerlei maatregelen die het demonstratierecht belemmeren (zie paragraaf 5.2 Onnodig veel beperkingen). Of demonstraties worden al op voorhand ingeperkt of zelfs verboden op grond van noodbevoegdheden (zie paragraaf 5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut).

5.1 De voorbereiding

Een goede voorbereiding is cruciaal. Die begint met een laagdrempelige kennisgevingsprocedure, gevolgd door overleg en goede communicatie (dialog), en wordt afgesloten met in gezamenlijkheid gemaakte afspraken, waar nodig vastgelegd in een Wom-besluit. Bij al deze stappen in de voorbereiding ziet Amnesty veel mis gaan.

5.1.1 De kennisgeving

Demonstranten hebben géén toestemming of vergunning nodig om te demonstreren. Toch leeft dat idee nog sterk en dit wordt ten onrechte versterkt door de bewoordingen in de Wom (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten). Niet alleen het publiek, maar ook burgemeesters hebben het nog regelmatig over ‘het ontbreken van een vergunning’. Als ze het hebben over in hun ogen onrechtmatige demonstraties, zeggen burgemeesters soms zelfs letterlijk dat zonder vergunning niet mag worden gedemonstreerd.¹³² Dit zijn misvattingen. Het staat eenieder vrij te demonstreren, zonder dat daar een vergunning of toestemming voor nodig is.

Amnesty onderschrijft het belang van een tijdige kennisgeving bij veruit de meeste demonstraties, zolang de procedure tot doel heeft om burgers te ondersteunen bij het zo goed mogelijk uitoefenen van hun demonstratierecht. Het is voor de lokale overheid een belangrijk instrument om zich goed voor te bereiden op het protest en de demonstratie maximaal mogelijk te maken; denk aan het tijdig afzetten van wegen, het omleiden van het verkeer of het inzetten van extra politie om de demonstratie veilig te laten verlopen. Echter, het niet (tijdig) melden van een demonstratie mag op zich geen reden zijn om een protest te verbieden of beëindigen (zie ook hoofdstuk 3 Wat is (g)een demonstratie).

132 Locoburgemeester Marten Japenga, geciteerd in de het AD. Algemeen Dagblad, “Alblasserdam gaat honderden omgekeerde vlaggen verwijderen: ‘Demonstratierecht is niet onbegrensd’”, 17 augustus 2022, <https://www.ad.nl/dordrecht/alblas-serdam-gaat-honderden-omgekeerde-vlaggen-verwijderen-demonstratierecht-is-niet-onbegrensd~aeb01fae/>

Zo'n procedure mag ook niet een verborgen obstakel vormen voor de uitoefening van het demonstratierecht.¹³³ Eveneens moet de indruk vermeden worden dat de kennisgeving is bedoeld om toestemming te verkrijgen van de overheid,¹³⁴ zoals wanneer gemeenten allerlei onnodige informatie opvragen en er gevolgen aan verbinden die een inperking opleveren.

Gemeenten mogen alleen die gegevens opvragen die nodig zijn voor het goed faciliteren van de demonstratie, zoals datum, tijd, duur en locatie en/of route van de demonstratie, en de naam en enkele contactgegevens van de organisator.¹³⁵ Alle overige gegevens zijn irrelevant of kunnen eventueel nog aan bod komen tijdens een vervolggesprek tussen gemeente en organisatie. In de praktijk wordt echter soms zeer uitvoerige informatie gevraagd, zonder dat duidelijk is wat er met die informatie gebeurt. Dit vormt een onnodige drempel voor het organiseren van een protest. Als een gemeente vooraf wil weten wie er komen spreken, wat de leuzen gaan zijn, enzovoorts, kan bovendien de indruk ontstaan dat de overheid de inhoud van het protest zou willen controleren. En dat is in strijd met de vrijheid van meningsuiting.

De Wom stelt geen maximumtermijn voor de kennisgevingsprocedure, maar laat dit over aan lokale overheden. Mede hierdoor kan het proces van aanmelden van een demonstratie totaal anders verlopen in een kleine gemeente in Noord-Friesland dan in Rotterdam. Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) heeft zich kritisch uitgelaten over deze verschillen per gemeente; het veroorzaakt onnodige onduidelijkheid voor demonstranten.¹³⁶

Amnesty pleit voor een termijn voor aanmelden die overal gelijk is, en niet langer dan een paar dagen van te voren.¹³⁷

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat ook spontane demonstraties maximaal moeten worden gefaciliteerd: het enkel ontbreken van een kennisgeving van het protest mag zoals gezegd geen aanleiding zijn tot inperking of verbod van het protest (zie ook hoofdstuk 3 *Wat is (g)een demonstratie*).¹³⁸ Ook wanneer geen kennisgeving is gedaan, moeten gemeenten zich tot het uiterste inspannen om een demonstratie te beschermen en mogelijk te maken. Demonstreren zonder kennisgeving mag in ieder geval op zichzelf nooit reden zijn om een protest te ontbinden of een boete op te leggen aan deelnemers.¹³⁹ De burgemeester van Den Haag verbood volgens berichtgeving in de media op 9 april 2021 een klimaatdemonstratie enkel omdat deze niet was aangemeld.¹⁴⁰ Een verbod enkel om die reden is in strijd met het demonstratierecht. Ook in Dordrecht werd onlangs nog een demonstratie afgebroken door wetshandhavers omdat de kennisgeving niet was gedaan. De burgemeester erkende deze fout.¹⁴¹

133 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Lashmankin e.a. tegen Rusland*, verzoekschrift 57818/09, 7 februari 2017, par. 445, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170857>. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 244.

134 VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 21.

135 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 70. VN-Rapporteur, Rapport, 2013, par. 53-54.

136 OVSE/ODIHR, Report, 2014, par. 64 en 76.

137 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 72. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 116.

138 Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, 2007, p. 45. EHRM, *Bukta e.a. tegen Hongarije*, par. 36. Roorda stelt dat het EHRM die mogelijkheid wél laat, maar dat een verbod (ontbinding) dan nog steeds noodzakelijk moet zijn in democratische samenleving en dus moet voldoen aan de proportionaliteitseis: B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 794.

139 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 149.

140 NRC, "Klimaatdemonstranten door politie weggesleept bij actie in Den Haag", 9 april 2021, <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/09/klimaatdemonstranten-door-politie-weggesleept-bij-actie-in-den-haag-a4039134?t=1665395539>

141 PZC, "Burgemeester Wouter Kolff door het stof: 'Beëindigen protestactie tegen kap van bomen was niet terecht'", 4 augustus 2022, https://www.pzc.nl/dordrecht/burgemeester-wouter-kolff-door-het-stof-beeindigen-protestactie-tegen-kap-van-bomen-was-niet-terecht~a242c12f/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=784378c-1d82a13d870f19198b56cbb21&auth_rd=1

Er mogen geen kosten verbonden worden aan het aanmelden van een protest, en ook het heffen van leges (vergunningskosten) of het verbinden van andere kosten aan een demonstratie is in strijd met (een vrije uitoefening van) het demonstratierecht.¹⁴² Dergelijke maatregelen kunnen afbreuk doen aan een voor iedereen gelijk geldende laagdrempeligheid.

5.1.2 Dialoog

Op de kennisgeving volgt contact tussen de organisatie en de gemeente, idealiter slechts in de vorm van een bevestiging van ontvangst van de melding. Vaker is de kennisgeving echter voor de gemeente het begin van het verzamelen van nog meer informatie. En voor de demonstrant het begin van een soms frustrerend proces van onderhandelingen om - wat voelt als - toestemming te krijgen voor de demonstratie.

En daar gaat het nou juist om: demonstranten hebben van niemand toestemming nodig om te demonstreren.

Dialoog tussen organisatoren van een protest en de autoriteiten (burgemeester en politie) is cruciaal. Zowel voor, tijdens als na afloop van een protest. De autoriteiten moeten uitgaan van vertrouwen en van de vreedzaamheid van een demonstratie en dus niet enkel vanuit een veiligheidsperspectief bij voorbaat inspelen op alle denkbare risico's en problemen (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest).

Amnesty ziet in de praktijk dat het contact soms onvoorspelbaar en stroef verloopt. Meestal wordt het contact niet voortgezet door de gemeente, maar door de politie, waarbij deze zich er niet altijd voldoende van bewust lijkt dat contact met de politie op sommigen intimiderend kan overkomen: omdat het onverwacht komt en omdat mensen meestal uitsluitend contact hebben met de politie wanneer er problemen zijn. Ook allerlei vormen van non-verbale communicatie kunnen een intimiderend effect hebben; lichaamstaal en uitrusting bijvoorbeeld, maar ook het gegeven of mensen van kleur zich kunnen herkennen in de politie kan een rol spelen. Maatschappelijke verbinding en goede communicatievaardigheden van politieagenten versterken het vertrouwen tussen de betrokken partijen, wat bijdraagt aan het goed faciliteren van een demonstratie.¹⁴³

Demonstranten vertelden Amnesty over in hun ogen onheuse mondelinge 'verzoeken' en directe uitnodigingen om op gesprek te komen op het bureau (tijdens kantooruren), zonder rekening te houden met hun agenda, werkverplichtingen en reisafstanden. Immers, mensen organiseren ook demonstraties in andere steden dan waarin zij zelf wonen.

In Den Haag bijvoorbeeld verloopt de communicatie naar aanleiding van de kennisgeving met de afdeling Conflict en Crisisbeheersing van de politie. Ogenschijnlijk een detail, en misschien slechts ingegeven door praktische, intern-organisatorische overwegingen. Óf het is een indicatie van de veiligheidsbril bij de gemeente en de vooronderstelling bij de gemeente dat demonstraties 'gedoe' zijn (zie ook paragraaf 5.2.1 Risico mijden overheerst: de veiligheidsbril moet af). Op de (onervaren) demonstrant kan dit in ieder geval onnodig intimiderend overkomen.

Om alle mogelijke risico's af te dekken vragen gemeenten en politie vaak gedetailleerde informatie over het volledige verloop van het protest, waaronder soms volledige draaiboeken of een sprekerslijst. Dit raakt aan de inhoud van het protest (en is bovendien zelden relevant). Zonder verdere toelichting op het belang van deze informatie schaadt deze houding het wederzijds vertrouwen en kan het de indruk wekken dat de gemeente iets wil vinden van de inhoud. Het druist bovendien in tegen het uitgangspunt van vreedzaamheid.

Waar deze informatie wél van belang zou kunnen zijn – omdat een spreker bijvoorbeeld zeer bekend is, waardoor mogelijk veel meer mensen op het protest afkomen dan door de organisatie ingeschat, of omdat de spreker niet onomstreden is en er wellicht vijandig publiek op afkomt – kan de gemeente het verzoek toelichten.

142 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 70. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1226 en 1228.

143 Effectieve communicatie is onderdeel van het goed faciliteren van een demonstratie, maar is afhankelijk van wederzijds vertrouwen. Wetshandhavers moeten zich hier bewust van zijn. VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 38-39.

In sommige gevallen heeft de organisatie liever geen contact met de politie, veelal ingegeven door wantrouwen. Denk aan een protest tegen of na politiegeweld. Dit zou de bereidheid van de politie (en gemeente) om de demonstratie zo goed mogelijk te faciliteren niet direct in de weg moeten staan. Er kunnen andere manieren zijn om aan de nodige informatie voor het goed kunnen faciliteren van een demonstratie te komen.¹⁴⁴

5.1.3 Het Wom-besluit

Sluitstuk van het vervolgcontact is het besluit van de burgemeester, vastgelegd in de zogenaamde Wom-brief/het Wom-besluit. Dit is vaak een onnodig ingewikkeld document, met veel juridisch jargon, opgesteld vanuit zorgen over problemen en mogelijke risico's. Formuleringen als 'controle' en 'beheersing', waar ook 'faciliteren' en 'samenwerking' gekozen kunnen worden, wijzen op een nadruk op het veiligheidsdenken.

Ook ziet Amnesty vaak standaardvoorschriften zonder verdere motivering terugkomen in de Wom-brieven. Of de gemeente geeft (al dan niet in gesprek) ter rechtvaardiging voor een beperking aan dat zij het voorschrift 'aan alle demonstraties in de stad' verbindt. Iedere demonstratie is echter anders en voor iedere demonstratie moet dus ook een eigen afweging gemaakt worden (zie ook *Voor iedere demonstratie een eigen afweging* in paragraaf 5.2)

Bovendien staan standaardvoorschriften haaks op de verplichting van de overheid om het demonstratierecht te respecteren en inperkingen daarvan goed te motiveren. Dat stelde de Ombudsman in zijn rapport van 2018 ook al.¹⁴⁵

Het Wom-besluit zou niet meer moeten zijn dan een bevestiging van de afspraken die in overleg gemaakt zijn tussen alle betrokken partijen. Onnodig juridisch jargon moet zoveel mogelijk achterwege worden gelaten en alle in het besluit opgenomen beperkingen en voorschriften moeten noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en voldoen aan de proportionaliteitseis. Evident onrechtmatige beperkingen, zoals een verbod op schokkende uitlatingen, moeten uiteraard geschrapt, evenals voorschriften die onnodig zijn. In veel Wom-brieven ziet Amnesty bijvoorbeeld standaardbepalingen staan die strafbare handelingen of uitingen verbieden, zoals een verbod op discriminerende uitingen. Discriminatie is al bij wet strafbaar – een dergelijke bepaling in een Wom-brief is niet nodig.

Gemeenten laten met een reactie op de kennisgeving vaak lang op zich wachten. Organisatoren van demonstraties ontvangen vaak pas vlak voor hun demonstratie het besluit, inclusief eventuele voorschriften. De jaarlijkse antiracisme-demonstratie in Amsterdam is daar een goed voorbeeld van; halverwege januari 2021 deed de organisatie al een melding bij de gemeente Amsterdam van het voorgenomen protest op de internationale dag tegen discriminatie en racisme op 21 maart. Zij deden de melding voor het Museumplein. Pas begin maart ontvingen zij een reactie van de gemeente, die bovendien aangaf dat de demonstratie moest wijken voor andere, niet aangemelde demonstraties.¹⁴⁶ Er kunnen uiteraard allerlei redenen zijn voor een gemeente om niet eerder duidelijkheid te kunnen geven over een aangemelde demonstratie. Open en transparante communicatie over de situatie vraagt wellicht een aanvullende inspanning van de gemeente, zij is van belang omdat het bijdraagt aan een relatie van vertrouwen tussen demonstrant en overheid.

Wanneer in het Wom-besluit staat dat het protest een andere startplek moet hebben, of een andere route moet lopen, is dat voor de organisatie vaak heel lastig; het is maar de vraag of ze hun achterban op tijd kunnen inlichten. Ook kan het zijn dat het protest daardoor voor (een deel van) de beoogde doelgroep minder toegankelijk is. Bovendien maakt de late beslissing het hen veelal onmogelijk eventuele bezwaren nog kenbaar te maken bij een voorzieningenrechter (zie ook het kader

144 In de publicatie *Policing assemblies* zet Amnesty een aantal positieve voorbeelden op een rij. Amnesty, *Policing assemblies*, 2013, p. 12-14.

145 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 23.

146 Een afschrift van de communicatie met de organisatie is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

Rechtsbescherming in hoofdstuk 7). Daarnaast houdt het onterecht het idee in leven dat demonstreren een gunst is, en geen recht, waar bovendien toestemming voor nodig is.

5.2 Onnodig veel onrechtmatige beperkingen

Veruit de meeste demonstraties verlopen vreedzaam en zonder problemen.¹⁴⁷ Toch krijgen veel demonstraties te maken met voorschriften en regels, of mogen helemaal niet doorgaan. Uit vrees voor ongeregelde heden, of omdat de overheid ook rekening wil houden met omstanders, winkelend publiek of het verkeer, nemen burgemeesters maatregelen die het recht op protest inperken.

Overlast hoort erbij

Vanuit hun aard schuren demonstraties vaak en vrijwel elke demonstratie veroorzaakt enige overlast. Dat mag. Demonstraties mogen (enige) hinder veroorzaken.¹⁴⁸ Een protestmars veroorzaakt al snel enige hinder voor het verkeer of winkelend publiek. Maar ook een demonstratie op een plein kan enige (geluids)overlast geven voor mensen die op het terras van hun vrije weekend genieten. En ook omstanders, ondernemingen of omwonenden kunnen enige hinder ervaren door een demonstratie.

Die hinder is van tijdelijke aard; ze hoort bij een demonstratie en moet geduld worden. Slechts in bijzondere gevallen mag een overheid het recht op protest inperken. Hoe en wanneer dat mag is aan strenge regels verbonden (zie ook het kader *Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn* in hoofdstuk 3). Voorschriften en andere inperkingen mogen niet enkel en alleen betrekking hebben op het voorkomen of verminderen van deze overlast.

Dat geldt ook voor het verkeer. Het is de verantwoordelijkheid van de burgemeester en politie om ervoor te zorgen dat een demonstratie veilig verloopt, ook wanneer daarbij een weg afgezet of het verkeer omgeleid moet worden.¹⁴⁹ Demonstraties mogen enige hinder voor het verkeer veroorzaken (zie ook paragraaf 5.2.3 (*Enige*) hinder voor het verkeer hoort erbij).

Voor iedere demonstratie een eigen afweging

Iedere demonstratie is anders en ook de context is elke keer anders. Elke betoging, en dus ook of het, in het uiterste geval, nodig is om daar voorwaarden aan te verbinden, moet beoordeeld worden op basis van de specifieke omstandigheden van die demonstratie.¹⁵⁰ Dat betekent ook dat niet gezegd kan worden dat beperkingen op de plek van een protest *altijd* onrechtmatig zijn. Soms kan het nodig zijn een demonstratie te verplaatsen naar een alternatieve locatie, bijvoorbeeld omdat de voorgestelde locatie veel te klein is voor het verwachte aantal deelnemers en daardoor de veiligheid van de demonstranten en omstanders in gevaar komt.

Echter, en dat kan niet genoeg benadrukt worden, dergelijke inperkingen van het demonstratierecht mogen alleen opgelegd worden wanneer dat *strikt noodzakelijk* is in het belang van een van de legitieme doelen voor het inperken van protest (zie ook het kader *Beperkingen moet noodzakelijk en proportioneel zijn* in hoofdstuk 3). Een burgemeester moet bovendien goed motiveren waarom die beperking noodzakelijk is.

In de praktijk ziet Amnesty echter dat burgemeesters veel beperkingen aan demonstraties opleggen, terwijl er alternatieven mogelijk zijn. Ook worden inperkingen zelden goed gemotiveerd. Alhoewel de zaken die aan Amnesty worden voorgelegd geen representatieve steekproef vormen – demonstranten kloppen immers bij Amnesty aan op de momenten dat het mis gaat – kan Amnesty op basis van dit materiaal wel stellen dat van veel van de beperkingen die wij onder ogen krijgen de rechtmatigheid op zijn best twijfelachtig is. Anderen zijn ronduit strijdig met de mensenrechten. Een reeks uitspraken van rechters bevestigt dit.¹⁵¹

147 Dit is een observatie die Amnesty doet op basis van haar eigen ervaringen en monitoring. Er zijn geen cijfers bekend.

148 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 7 en 44.

149 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 24. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 32 en p. 20.

150 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 38.

151 Lang niet alle gevallen waarin Amnesty een onrechtmatige inperking van het demonstratierecht constateert worden door een rechter getoetst.

Al deze regels en voorwaarden vormen barrières in de uitoefening van het demonstratierecht en kunnen daarmee een *chilling effect* hebben; het kan demonstranten ontmoedigen van hun mensenrecht gebruik te maken.

Uit onder andere de uitspraken van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité volgt een reeks uitgangspunten die als leidraad kunnen dienen bij de afweging over het opleggen van beperkingen. De *Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering* zetten deze in vijf praktische punten op een rij.¹⁵² Kort gezegd stellen die:

1. Perk een demonstratie uitsluitend in op basis van een van de legitieme gronden genoemd in de internationale mensenrechtenverdragen, voer geen andere gronden aan.
2. Demonstranten maken net zo legitiem gebruik van de publieke ruimte als commerciële uitbaters en het verkeer dat doen. Hou daar rekening mee in de beoordeling of een beperking noodzakelijk is.
3. Het doel van een demonstratie is het uiten van een gemeenschappelijke mening. Leg daarom beperkingen die betrekking hebben op de inhoud (zowel visueel als auditief) *uitsluitend* op wanneer sprake is van een *onmiddellijke* dreiging van geweld.
4. Bied bij het opleggen van beperkingen die betrekking hebben op de tijd, plaats of vorm van het protest redelijke alternatieven aan.
5. In het algemeen geldt: demonstraties moeten mogelijk gemaakt worden binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel waartegen het protest zich richt.

Wensen demonstranten leidend

Uit het bovenstaande volgt onder meer dat demonstranten zelf de tijd, plaats en vorm van het protest mogen kiezen, zodat het publiek dat zij voor ogen hebben de betoging ziet en hoort (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).¹⁵³ Dat betekent dat demonstreren in principe ook in een overheidsgebouw, op de universiteit of in het publiek toegankelijke deel van het kantoor van de Belastingdienst mag.¹⁵⁴

Een demonstratie op een andere dan openbare plaats in de zin van de Wom, zoals een universiteitsterrein, kan de burgemeester niet *vooraf* verbieden. De burgemeester kan dan slechts de demonstranten de opdracht te geven de betoging direct te beëindigen en uiteen te gaan, maar ook hier geldt: uitsluitend wanneer dat strikt noodzakelijk is.¹⁵⁵

Amnesty ziet veel onrechtmatig beperkingen van plaats, tijd en inhoud. Hieronder een aantal voorbeelden. In 2017 bepaalde de gemeente Den Haag (ten onrechte) dat een demonstratie van Amnesty bij de ambassade van Turkije niet mocht; die zou teveel belemmeringen opleveren voor de ambassade. De rechtbank stelde Amnesty in het gelijk: het demonstratierecht woog in dit geval zwaarder dan de zorg van de gemeente over het eventueel verstoren van het functioneren van de ambassade.¹⁵⁶ In februari 2022 verbood de gemeente Haarlem een protestmars van de organisatie Woonoproer door de stad uit vrees voor ongeregelde heden. In plaats daarvan werden de demonstranten verwezen naar een park (zie voor verdere opmerkingen over deze casus paragraaf 5.2.1 Risico mijden overheerst: de veiligheidsbril moet af). En de actiegroep Republiek mocht op Koningsdag 2022 aanvankelijk niet tegen de monarchie demonstreren aan de kilometerslange route die de koninklijke familie zou afleggen tijdens haar bezoek aan Maastricht, wat strijdig is met het *within sight and sound* principe.¹⁵⁷

152 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, p. 17.

153 Zie ook Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 22, en B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 10.

154 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Appleby e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*, verzoekschrift 44306/98, 6 mei 2003, par. 47, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61080>

155 Wom, artikel 8. Zie ook B. Roorda en Jan Brouwer, "Bestuurlijke verplaatsing bij demonstraties", *Ars Aequi*, juni 2022, p. 453.

156 Rechtbank Den Haag, 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704.

157 Algemeen Dagblad, "Republikeinen: Demonstratieplek Koningsdag onacceptabel", 20 april 2022, <https://www.ad.nl/show/republikeinen-demonstratieplek-koningsdag-onacceptabel~a090e46e/>

In Tilburg mocht een demonstratie niet door de binnenstad lopen vanwege nauwelijks onderbouwde algemene zorgen over de veiligheid.¹⁵⁸ Een demonstratie binnen Schiphol Plaza in december 2019 werd verboden zonder alternatieven te overwegen; de rechter oordeelde dat de gemeente daarmee het demonstratierecht onterecht had ingeperkt.¹⁵⁹ Ook bij het protest Krimp de Luchtvaart in mei 2022 ondervonden de organisaties veel problemen bij het organiseren van een soortgelijk protest. Uiteindelijk ‘kozen’ zij ervoor om uitsluitend buiten op het plein actie te voeren.¹⁶⁰

In december 2021 beperkte de gemeente Vijfheerenlanden een protest van Stichting Konijn in Nood onterecht in tijdsduur.¹⁶¹ Het protest mocht van de burgemeester maar vijftig minuten duren, terwijl de Stichting zelf had aangegeven anderhalf uur nodig te hebben voor het protest.¹⁶² En in Rotterdam verbood de burgemeester een demonstratie in de avond; de Rif Werkgroep Rotterdam wilde een stille tocht houden in de avonduren in solidariteit met gedetineerden en tegen de mensenrechtenschendingen in het Marokkaanse Rifgebergte. Volgens mediaberichtgeving besloot de burgemeester op het laatste moment de demonstratie alleen 's middags toe te staan vanwege veiligheidsoverwegingen.¹⁶³ Hij beriep zich daarbij op eerdere misstanden bij demonstraties van *andere* groeperingen. Eerdere demonstraties van *dezelfde* groep waren zonder problemen verlopen, aldus de berichtgeving. Eerdere ervaringen mogen weliswaar meewegen in de voorbereiding van een demonstratie, zij mogen op zichzelf *geen* grond zijn voor het opleggen van beperkingen (zie ook Eerdere ervaringen in paragraaf 5.2.1 Risico mijden overheerst). Dat de demonstratie al een maand van te voren was aangemeld had de burgemeester ertoe aan moeten zetten om maatregelen te treffen voor een veilig verloop, in plaats van de demonstratie op het laatste moment te verbieden. Bovendien moet voor elke demonstratie een eigen afweging worden gemaakt.

Het demonstratierecht biedt geen ruimte voor generieke verboden naar tijd, plaats of vorm. Iedere demonstratie is anders. Voor iedere demonstratie moet dan ook een eigen afweging gemaakt worden, gebaseerd op de omstandigheden van dat specifieke geval (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).

Ordedienst/sfeerbeheer en verantwoordelijkheden

De overheid moet zicht tot het uiterste inspannen om het demonstratierecht te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken. Daaruit volgt een positieve verplichting voor de overheid om een demonstratie maximaal te faciliteren. De overheid is zelf primair verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid; ze mag deze verantwoordelijkheid nooit overdragen of delegeren aan de organisatie van een protest.¹⁶⁴ De overheid kan demonstranten niet verplichten om bepaalde professionele *crowd control*-maatregelen te nemen, zoals de inzet van verkeersregelaars, particuliere beveiligers of een ordedienst van een bepaalde omvang.

Amnesty ziet dat het in veel gemeenten een standaardvoorwaarde is geworden een ordedienst van tien procent van het verwachte aantal deelnemers aan te stellen, ongeacht het feit of dat nodig is gezien

158 BD, “Anti Zwarte Piet Comité in Tilburg ‘voelt zich erin geluid’ vanwege verplaatsen demonstratie in 2018”, 22 september 2020, https://www.bd.nl/tilburg-e-o/anti-zwarte-piet-comite-in-tilburg-voelt-zich-erin-geluid-vanwege-verplaatsen-demonstratie-in-2018~a5712d83/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=7d2642c667a6de4e468b850cf-ca1ed2b&auth_rd=1

159 Het Parool, “Rechter tikt burgemeester Haarlemmermeer op vingers vanwege demonstratiebeperking Schiphol”, 2 mei 2022, <https://www.parool.nl/amsterdam/rechter-tikt-burgemeester-haarlemmermeer-op-vingers-vanwege-demonstratiebeperking-schiphol~b83512ad/>

160 Amnesty was met waarnemers aanwezig bij deze demonstratie en had ook vooraf veelvuldig contact met de organisaties. Een afschrift van de communicatie met hen is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

161 PILP-NJCM, “Burgemeester Vijfheerenlanden had protest Stichting Konijn in Nood niet mogen beperken”, 24 mei 2022, <https://pilpnjcm.nl/burgemeester-vijfheerenlanden-had-protest-stichting-konijn-in-nood-niet-mogen-beperken/#:~:text=Op%2014%20januari%202022%20heeft,plaatsvond%20op%2018%20december%202021>

162 Een afschrift van dit Wom-besluit is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

163 AD, “Demonstratie voor Rif-activisten afgelast nadat Aboutaleb stille tocht in avond verbiedt”, 22 november 2019, <https://www.ad.nl/rotterdam/demonstratie-voor-rif-activisten-afgelast-nadat-aboutaleb-stille-tocht-in-avond-verbiedt~a9fb4396/>

164 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 138. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 75 en 195.

de omvang of locatie van een demonstratie. Ook gaan gemeenten hiermee voorbij aan het gegeven dat organisatoren van grote manifestaties vaak zelf al aangeven hoe ze bij denken te dragen aan een ordelijk verloop van de demonstratie.

Sommige organisatoren regelen een eigen ordedienst, al kiezen zij zelf vaak voor de term ‘sfeerbeheer’, een term die overigens beter past bij de *presumption of peacefulness*. Deze vrijwilligers kunnen bijdragen aan een ordelijk verloop van een demonstratie, door deelnemers aan te spreken als zij zich misdragen en als tussenpersoon te fungeren in het contact met de politie. De *Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering* wijzen een verplichting tot het aanstellen van zo’n ordedienst van de hand.¹⁶⁵ En ook het VN-Mensenrechtencomité en de VN-Rapporteur stellen dat een organisatie niet verplicht mag worden tot het gebruik van een ordedienst.¹⁶⁶

In dat licht druisen de hoge eisen die burgemeesters in sommige gemeenten stellen aan bijvoorbeeld het aantal deelnemers van het sfeerbeheer, de kleur van de vestjes die zij dragen of het vereiste dat zij dranghekken plaatsen, in tegen de mensenrechten.

In november 2021 won Amnesty een rechtszaak tegen de gemeente Maastricht.¹⁶⁷ De gemeente had de demonstranten onder meer verplicht gecertificeerde verkeersregelaars in te zetten. Amnesty stelde dat het inschakelen van verkeersregelaars in principe een overheidstaak is en de gemeente nu ten onrechte van de demonstranten vroeg kosten te maken voor een taak waarvoor juist de overheid verantwoordelijk is. De Raad van State stelde Amnesty in het gelijk.

Net als het verplichten van het inhuren van private beveiligers, zoals de gemeente Den Helder onterecht deed bij een protest van Kick Out Zwarte Piet in 2019,¹⁶⁸ blijven ook medische hulp en schoonmaakdiensten primair de verantwoordelijkheid van de gemeente.¹⁶⁹

Kosten en schade

De gemeente kan de kosten van eventuele schade aangericht door derden, of dat nou deelnemers van het protest zijn of anderen, niet verhalen op de organisatie van dat protest.¹⁷⁰ Een dergelijk voorschrift wel aan een demonstratie verbinden vormt een onrechtmatige drempel voor het betogingsrecht. Voorzien dat er wellicht schade zal ontstaan past bovendien niet in de *presumption of peacefulness*.

Het verhalen van kosten verbonden aan een demonstratie in het algemeen op de organisatie is in principe in strijd met internationaal recht.¹⁷¹ Het in rekening brengen van kosten schrikt organisaties mogelijk teveel af. Bovendien kunnen juist gemarginaliseerde groeperingen onevenredig geraakt worden door het verbinden van kosten aan een demonstratie, terwijl de demonstratievrijheid juist voor hen een belangrijk middel is om hun stem te laten horen.¹⁷²

Gezichtsbedekkende kleding

In enkele gemeenten staat nog standaard het voorschrift opgenomen dat demonstranten geen gezichtsbedekkende kleding mogen dragen. Internationale organisaties wijzen een standaardverbod echter af.¹⁷³ Een verbod kan alleen gerechtvaardigd zijn wanneer een masker of andere kleding die het gezicht bedekt, gedragen wordt met het doel identificatie te voorkomen en daarmee arrestatie voor een

165 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 156.

166 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 65. VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 49(f).

167 Amnesty International Nederland, “Amnesty wint rechtszaak over demonstratierecht”, 4 november 2021, <https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-wint-rechtszaak-over-demonstratierecht>

168 NRC, “Den Helder perkte protest tegen Zwarte Piet onterecht in”, 2 juli 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/07/02/den-helder-perkte-protest-tegen-zwarte-piet-onterecht-in-a3965844>

169 VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 40.

170 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 37. Verantwoordelijkheid bestaat alleen daar waar de organisatie aantoonbaar, opzettelijk en persoonlijk heeft opgeroepen tot of deelgenomen aan geweld, of het heeft veroorzaakt. Zie ook *ibid*, par. 224.

171 VN-Mensenrechtencomité, 2020 par. 64. VN-Rapporteur, Rapport, 2013, par. 57.

172 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1265.

173 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 98.

overtreding onmogelijk te maken. Een dergelijke inperking van het demonstratierecht moet ook dan nog altijd proportioneel zijn.¹⁷⁴ Een demonstrant kan bijvoorbeeld een masker dragen met het gezicht van een politicus die hij wil bespotten. Een demonstrant kan echter ook een masker dragen om herkenning te voorkomen bij een protest waar bijvoorbeeld de politie de aanwezigen filmt of waar veel media bij aanwezig is. Demonstranten moeten anoniem aan dergelijke protesten deel kunnen nemen. Bovendien sluit een standaard verbod op gezichtsbedekkende kleding vrouwen die bijvoorbeeld een niqab dragen bij voorbaat uit van deelname aan een demonstratie.

Wanneer het masker deel uitmaakt van de boodschap, als onderdeel van een demonstratie met een meer expressief karakter bijvoorbeeld, zou een verbod aan de inhoud raken, en moet het om die reden achterwege blijven. Een standaard verbod op gezichtsbedekkende kleding druist tenslotte in tegen het vereiste dat elk protest, en dus ook elke inperking daarvan, op basis van de specifieke omstandigheden van het geval beoordeeld moet worden. Als het al zo is dat een verbod op gezichtsbedekkende kleding noodzakelijk is ter bestrijding van bijvoorbeeld wanordelijkheden, dan zal dat voldoende gemotiveerd moeten worden in het Wom-besluit.¹⁷⁵

Veel van de beperkingen die Amnesty ziet, zoals die hierboven genoemd, voldoen niet aan het vereiste dat ze een legitiem doel moeten dienen. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat gemeentelijke overheden niet zelden de legitieme doelen die *wel* opgevoerd kunnen worden verkeerd interpreteren. Amnesty licht er hieronder een aantal toe.

5.2.1 Risico mijden overheerst: de veiligheidsbril moet af

Amnesty ziet in de praktijk dat burgemeesters (te) vaak anticiperen op mogelijke problemen door het demonstratierecht in te perken. Burgemeesters maken vaak een belangenafweging: het demonstratierecht tegenover het belang van de openbare orde en veiligheid. Met een beroep op het doelcriterium ‘ter bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden’ legt de burgemeester allerlei maatregelen op om te voorkomen dat de situatie uit de hand loopt. Dit levert handelen op dat in strijd is met de mensenrechten; het is niet het een of het ander. De essentie van het demonstratierecht is dat burgemeesters zicht tot het uiterste moeten inspannen om de demonstratie mogelijk te maken en te beschermen. Elke andere houding doet afbreuk aan het grondrecht.¹⁷⁶

“Demonstreren is geen onderdeel van een belangenafweging tussen demonstratievrijheid en de belangen van de openbare orde.”

Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?* 14 maart 2018, p. 15.

Vreedzaamheid is het uitgangspunt

Het demonstratierecht beschermt vreedzame demonstraties. (Over de reikwijdte van het begrip vreedzaam zie ook paragraaf 3.1. *Vreedzaam protest en het kader Burgerlijke ongehoorzaamheid.*)

Verreweg de meeste demonstraties verlopen vreedzaam.¹⁷⁷ Gemeente en politie moeten dit als uitgangspunt nemen. Een demonstratie is vreedzaam tot het tegendeel bewezen is. (zie ook paragraaf 3.1 *Vreedzaam protest*). Amnesty bepleit dan ook: de veiligheidsbril moet af.

De neiging van burgemeesters en politie om elk risico van te voren af te willen dekken druist in tegen het uitgangspunt van vreedzaamheid. Ook het zichtbaar in beeld plaatsen van een tot de tanden

174 B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 245-246.

175 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 23.

176 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 4.

177 Dit is een observatie die Amnesty doet op basis van haar eigen ervaringen en monitoring. Er zijn geen cijfers bekend.

toe bewapende politie-eenheid bij een vreedzaam protest doet hier afbreuk aan. Dit geldt eveneens voor een grote politiemacht tegenover een klein vreedzaam protest, die bovendien naar het protest toegekeerd staat, zoals gebeurde bij een klein antifascistisch protest in Amsterdam begin juni 2022.¹⁷⁸ Het doet vermoeden dat de politie het gevaar verwacht vanuit het vreedzame protest.

Eerdere ervaringen

Bij het maken van een inschatting over welke (veiligheids)maatregelen een gemeente moet treffen in de voorbereiding op een demonstratie, mogen eerdere ervaringen met een bepaalde groep demonstranten in het verleden weliswaar meewegen, maar op zichzelf niet de grond zijn voor het vooraf opleggen van beperkingen. Ook de Nationale ombudsman benadrukt dat dergelijke ervaringen in de eerste plaats aanleiding moeten zijn voor meer politieaanwezigheid, om zodoende de demonstratie door te kunnen laten gaan.¹⁷⁹

De burgemeester van Haarlem beperkte in februari 2022 een demonstratie van de organisatie Woonoproer en verbood hun mars door de binnenstad vanwege de vrees voor ongeregelheden. Deze vrees was gebaseerd op de bewering dat er vernielingen zouden zijn gepleegd tijdens een woonprotest in andere steden, meer specifiek Leiden. Daar zouden verschillende mensen zijn aangehouden en ongeregelheden hebben plaatsgevonden in relatie tot de aanwezigheid van een zogenaamd Zwart Blok (in het Engels Black Bloc, veelal in het zwart geklede demonstranten met capuchons en gezichtsbedekking). De burgemeester van Haarlem voerde als argument aan dat Woonoproer zich niet openlijk van deze groep had gedistantieerd. Woonoproer stapte naar de voorzieningenrechter, die de gemeente in een spoedprocedure gelijk gaf.¹⁸⁰ De organisatie ging nog in bezwaar, maar kreeg ook daar nul op rekest.¹⁸¹ Woonoproer is niet in beroep gegaan.

Dat de burgemeester op deze gronden een protestmars verbod is volgens Amnesty op meerdere punten een schending van het demonstratierecht. De kennelijke vrees voor ongeregelheden, gebaseerd op eerdere ervaringen uit andere steden, hadden de burgemeester moeten doen besluiten meer politie in te zetten, zodat de mars door kon gaan. Helemaal omdat, voor zover er überhaupt sprake was van enige overtreding, het lichte vergrijpen betrof. De organisatie en de advocaat van de woondemonstratie in Leiden hebben Amnesty laten weten dat het vrijwel zeker ging om zaken als stickers plakken, onhandigheden en 'vernieling' met stoepkrijt. Daarbij komt dat de organisatie van het protest in Leiden niet eens dezelfde organisatie was als die van het protest in Haarlem; slechts het onderwerp (de woningnood) kwam overeen. Afgezien daarvan kan de organisatie van een protest niet verantwoordelijk gehouden worden voor het gedrag van een enkeling of kleine groep binnen de demonstratie.¹⁸² Ook mag het gegeven dat Woonoproer Haarlem zich niet publiekelijk wilde distantiëren van een groep die (mogelijk) eerder en elders strafbaar handelde geen aanleiding zijn voor een inperking van hun protest. Belangrijkste punt is echter dat hypothetische risico's geen aanleiding mogen zijn voor het inperken van een demonstratie.¹⁸³ Enkel het *vermoeden* dat er strafbare feiten plaats gaan vinden is een oneigenlijke grond voor inperking. Het Openbaar Ministerie kan indien nodig optreden wanneer strafbare feiten zich voordoen. En zoals al veelvuldig benadrukt: elk protest moet op zijn eigen merites beoordeeld worden.¹⁸⁴

178 Dit is te zien op de volgende beelden: Oscar Brak Fotografie, "Voorpost en tegendemonstranten bij het Tropenmuseum", 29 mei 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=-Pop1oKE4vk>

179 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 22.

180 Rechtbank Noord-Holland, 27 februari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:1939.

181 Het besluit op bezwaar is door Amnesty International Nederland gearchiveerd.

182 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 37 en 224.

183 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 71: "Neither a hypothetical risk of public disorder nor the presence of a hostile audience are legitimate grounds for prohibiting a peaceful assembly. Prior restrictions imposed on the basis of the possibility of minor incidents of violence are likely to be disproportionate, and any isolated outbreak of violence should be dealt with by way of subsequent arrest and prosecution rather than prior restraint."

184 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 38. Zie ook *Kamerstukken II 1985/86*, 19 427, nr. 3, p. 21. En B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1638.

Geweld door derden

Het (mogelijk) gebruik van geweld door derden mag op zichzelf geen reden zijn om een protest in te perken (zie ook het kader *Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden* hieronder).¹⁸⁵ Wanneer er aanwijzingen zijn dat er ongeregelheden zouden kunnen ontstaan, juist wanneer deze dreiging van anderen komt dan uit de demonstratie zelf, moet dit in de eerste plaats aanleiding zijn voor meer politie-inzet en niet voor een inperking van het protest. In Tilburg mocht het Woonprotest vanwege “signalen over mogelijke ongeregelheden” niet de gewenste route lopen.¹⁸⁶ De burgemeester wilde “de organisatie beschermen tegen mensen die heel andere voornemens hadden met dit protest” en dus werd de demonstratie, geheel tegen de wensen van de organisatie in, verplaatst naar een afgezonderde route. Volgens de gemeente was dit nodig vanwege de geplande Veteranendag en omdat het “toch al druk is met winkelend publiek” op zaterdag.

Het feit dat sommige deelnemers objecten bij zich dragen die gezien kunnen worden als wapens of beschermende kleding, zoals helmen of gezichtsbedekkende kleding, is op zichzelf geen reden om aan te nemen dat deze deelnemers geweld zullen gebruiken.¹⁸⁷

Ook de eerder genoemde *crowd control*-maatregelen die organisaties vaak moeten treffen lijken ingegeven te zijn door deze risicomijdende houding en staat in veel gevallen in de weg aan een onbelemmerde uitoefening van het demonstratierecht (zie ook paragraaf 5.2 Onnodig veel beperkingen).

Vijandig publiek – vrees voor ernstige wanordelijkheden

Van de autoriteiten mag verwacht worden dat ze het demonstratierecht tot het uiterste verdedigen, juist ook wanneer het gaat om onwelgevallige meningen. En ook als dit mogelijk tot wanordelijkheden leidt.

In de praktijk ziet Amnesty dat burgemeesters regelmatig demonstraties vooraf inperken of zelfs verbieden, uit vrees voor mogelijke confrontaties. Te vaak doet de burgemeester dit op grond van een noodbevel of noodverordening (zie ook paragraaf 5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut).

Vrees voor wanordelijkheden is op zich geen grond voor een verbod. Dat mag pas wanneer er sprake is van **bestuurlijke overmacht**. En daarvan is slechts sprake wanneer *ernstige wanordelijkheden of een ernstige vrees* daarvoor, gecombineerd met onvoldoende beschikbare politie, zorgen voor een onhoudbare situatie (zie ook paragraaf 3.4 Inperkingen vanwege wanordelijkheden).

Een demonstratie inperken, laat staan verbieden, vanwege een vijandig publiek is bijna altijd in strijd met de mensenrechten. Tegenstanders zouden door simpel met geweld te dreigen anderen hun demonstratievrijheid kunnen ontnemen.¹⁸⁸

Enkel de vrees voor wanordelijkheden is niet voldoende. In dergelijke gevallen moet de burgemeester simpelweg zorgen dat er voldoende politie op de been is om de demonstratie

185 De vreedzaamheid van een protest vervalft *niet* bij het gebruik van geweld van derden (vijandig publiek/geweld van politie/leden van een tegendemonstratie), VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 18.

186 BD, “Tilburg vreesde voor rellen tijdens woonprotest: ‘We wilden de organisatie beschermen’”, 1 november 2021, <https://www.bd.nl/tilburg-e-o/tilburg-vreesde-voor-rellen-tijdens-woonprotest-we-wilden-de-organisatie-beschermen~aaa67b98/>

187 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 20.

188 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Alekseyev tegen Rusland*, verzoekschriften 4916/07, 25924/08 en 14599/09, 21 oktober 2010, par. 76-77, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101257>. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 71.

(en anderen) te beschermen. Ook hier geldt: pas bij bestuurlijke overmacht mag de burgemeester hiervan afzien.¹⁸⁹

Toch ziet Amnesty regelmatig dat protesten ingeperkt of beëindigd worden uit vrees voor wanordelijkheden. In Hoorn ontbonden twee gemeentelijke toezichthouders een protest omdat de veiligheid niet langer te garanderen zou zijn. De toezichthouders waren door “diverse mensen boos aangesproken” over het protest, en dat “*kan* een indicatie zijn dat het tot wanordelijkheden *zou kunnen* leiden (nadruk toegevoegd)”, wat volgens de wetshandhavers voldoende aanleiding was om het protest te beëindigen.¹⁹⁰ Organisator We Promise diende een klacht in bij de burgemeester, die toegaf verkeerd gehandeld te hebben.¹⁹¹ Nog geen maand later ging het echter op vergelijkbare wijze mis; opnieuw werd de demonstratie beëindigd nadat er klachten waren gekomen van omstanders. We Promise diende wederom een klacht in.¹⁹² Daarop vond een gesprek plaats, maar de organisatie is nog in afwachting van een formele reactie met beoordeling van het optreden van de gemeentelijke toezichthouders.

Ook verschillende demonstraties van Kick Out Zwarte Piet, waaronder die in Den Haag in november 2018, werden afgelast op grond van dit argument.¹⁹³

De politie moet bij dreigend gevaar van vijandig publiek de demonstratie beschermen. En waar nodig zichtbaar en proactief optreden en niet wachten tot aangifte is gedaan van vijandig handelen. Ook zou de politie zelfstandig achteraf moeten sanctioneren. Doet de politie dit niet, dan ontstaat er een situatie waarin het recht van de sterkste geldt en (dreigen met) geweld beloond wordt (zie ook de casus Kick Out Zwarte Piet-Volendam in paragraaf 7.2 Evaluatie, leren en verantwoording).

Vijandig publiek versus tegedemonstranten

Een tegengeluid mag gehoord worden, ook wanneer het een tegengeluid is tegen een bestaande demonstratie. Dit protest valt net zo goed onder het demonstratierecht als het oorspronkelijke protest, mits vreedzaam. De gemeente moet ook dit protest faciliteren en waar nodig politie inzetten tussen de tegenover elkaar staande demonstraties, zodat beide demonstraties doorgang kunnen hebben.¹⁹⁴ Vooral ook wanneer het demonstraties zijn van gemarginaliseerde groepen of groepen met omstreden denkbeelden.¹⁹⁵

189 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 565.

190 We Promise, Facebook-post, 22 januari 2022, https://www.facebook.com/wepromiseto/videos/353973069562244/?extid=NS-UNK-UNK-UNK-IO5_GKOT-GK1C&ref=sharing, “Massamoord verdient geen standbeeld”, vanaf minuut 8’58.

191 NH Nieuws, “We Promise dient klacht in na opbreken vreedzaam protest tegen standbeeld J.P. Coen”, 24 januari 2022, <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/298310/we-promise-dient-klacht-in-na-opbreken-vreedzaam-protest-tegen-standbeeld-jp-coen>. Een afschrift van de ingediende klacht is gearchiveerd door Amnesty International Nederland. NH Nieuws, “Burgemeester Nieuwenburg biedt excuses aan na afkappen demonstratie tegen J.P. Coen”, 26 januari 2022, https://www.nhnieuws.nl/nieuws/298467/burgemeester-nieuwenburg-biedt-excuses-aan-na-afkappen-demonstratie-tegen-jp-coen?fbclid=IwAR1YeCS8XmR9aEXPoKF8MAU2rC4_N5T19DH-OSqqSeybKNYO1xdqDzb96j8.

192 Een afschrift van de ingediende klacht is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

193 NOS, “Amnesty: ‘Rutte moet geweld tijdens Sinterklaasintocht veroordelen’”, 18 november 2018, <https://nos.nl/artikel/2259772-amnesty-rutte-moet-geweld-tijdens-sinterklaasintocht-veroordelen>. Waarnemers van Amnesty en PILP-NJCM waren daarbij aanwezig.

194 EHRM, *Plattform ‘Ärzte für das Leben’ tegen Oostenrijk*, par.32. En hiervoor geldt dus ook het *sight and sound*-principe en de overige regels.

195 Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Baczkowski e.a. tegen Polen*, verzoekschrift 1543/06, 3 mei 2007, par. 64 en 67-68, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80464>

Volgens de rechtspraak van het EHRM kan de gemeente niet verplicht worden tot de *garantie* dat beide demonstraties plaats kunnen vinden. Het gaat om een inspanningsverplichting, niet om een resultaatsverplichting. Echter, wanneer de gemeente besluit tot het opleggen van een verbod of beperking aan een of beide demonstraties, moet dit nog steeds noodzakelijk en proportioneel zijn, en de gemeente moet voldoende maatregelen hebben genomen om beide demonstraties mogelijk te maken. Ook als de uit te dragen ideeën van de (tegen)demonstratie controversieel zijn.

Het mag namelijk niet zo zijn dat enkel de vrees voor wanordelijkheden leidt tot beperkingen of een demonstratieverbod.¹⁹⁶ Er moeten concrete aanwijzingen zijn die een inperking van de demonstratievrijheid rechtvaardigen.¹⁹⁷

Dreigen met geweld, een demonstratie verstoren met (de dreiging van) geweld of op andere wijze een demonstratie *verstoren of verhinderen* kan nooit als een tegendemonstratie gezien worden maar is vijandig publiek. Daarmee vervalt de bescherming van het demonstratierecht. Denk bijvoorbeeld aan de 'blokkeerfriezen', die hiervoor strafrechtelijk werden veroordeeld (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht).

5.2.2 Beperken op inhoud is censuur

Overheden moeten zich neutraal opstellen ten aanzien van de inhoud van een protest. Het kan, om een protest zo goed mogelijk te faciliteren, van belang zijn dat een gemeente weet wat het protest behelst. Een controversiële demonstratie roept mogelijk vijandige reacties op van het publiek, waarop de gemeente zich moet voorbereiden door voldoende politie in te zetten om de demonstratie te beschermen. Een inperking van het demonstratierecht vanwege de inhoud is censuur (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).

Amnesty ziet toch nog geregeld voorschriften die raken aan de inhoud. Een verbod op (versterkte) muziek en flyeren komt in enkele gemeenten bijvoorbeeld terug als standaardvoorschrift. Dit zijn beperkingen die raken aan de inhoud, en zijn dus onrechtmatig.¹⁹⁸

Ook constateert Amnesty regelmatig een opmerking over de wenselijkheid van bepaalde slogans of spandoeken. Of een bepaling die stelt dat "uitjouwen, uitschelden, intimiderende of aanstootgevende gebaren, geluiden en gedragingen niet [zijn] toegestaan".¹⁹⁹

Een demonstratie mag schuren en uitingen mogen aanstootgevend zijn. Vooraf beperkingen stellen aan het uit te dragen gedachtengoed is censuur. Wellicht heeft de burgemeester goede bedoelingen gehad met dit voorschrift: onrust voorkomen of zelfs demonstranten beschermen tegen mogelijk vijandig publiek. Alle goede bedoelingen ten spijt, een inperking op de inhoud is in strijd met de mensenrechten. Want wie bepaalt wat aanstootgevend is?

Ook tijdens demonstraties wordt nog geregeld ingegrepen door de overheid op de inhoud. In Utrecht werd een spandoek met de tekst All Clits Are Beautiful, afgekort ACAB, in beslag genomen; de politie vond dit een beledigend spandoek, omdat de afkorting ook All Cops Are Bastards kan betekenen.²⁰⁰

196 B. Roorda, Het recht om te demonstreren, 2016, par. 394.

197 EHRM, *Alekseyev tegen Rusland*, par. 75.

198 Amnesty International Nederland, "Rechtszaak demonstratierecht Maastricht gedeeltelijk gewonnen", 1 oktober 2019, <https://www.amnesty.nl/actueel/rechtszaak-demonstratierecht-maastricht-gedeeltelijk-gewonnen>. Later oordeelde de Raad van State ook op de andere punten in het voordeel van Amnesty. Amnesty International Nederland, "Amnesty wint rechtszaak over demonstratierecht", 4 november 2021, <https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-wint-rechtszaak-over-demonstratierecht>

199 Een afschrift van dit Wom-besluit is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

200 RTV Utrecht, "Politie neemt spandoek 'All Clits Are Beautiful' in beslag bij demonstratie: idee prima, afkorting niet", 28 juni 2020, <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2065449/politie-neemt-spandoek-all-clits-are-beautiful-in-beslag-bij-demonstratie-idee-prima-afkorting-niet>

Afgelopen jaar werd tijdens Koningsdag in Maastricht een bordje ingenomen met daarop een tekst over de hoge kosten van de monarchie.²⁰¹ En in 2015 werd een demonstrant gearresteerd omdat hij bij een demonstratie ‘fuck de koning’ riep.²⁰²

Belediging is strafbaar, belediging van een ambtenaar in functie ook. Echter, iets wat in het dagelijks verkeer wellicht als strafbare belediging kan worden gekwalificeerd, zal in de context van een demonstratie minder snel als strafwaardig kunnen worden aangemerkt.

In de context van een demonstratie kan de strafbaarheid van een uiting wegvallen. Dat geldt voor uitingen die gedaan worden in het openbaar, die niet gericht zijn tegen een individu (maar bijvoorbeeld tegen een instituut), en die passen binnen het maatschappelijke debat. Zo moet een uiting als ‘nazi cops’ geduld worden binnen de context van een antiracisme protest.²⁰³ Ook de inbeslagname van het eerder genoemde All Clits Are Beautiful-spandoek was een te verregaande inperking van het demonstratierecht. Zelfs als de tekst ACAB op het spandoek had gestaan, had deze geduld moeten worden; de uiting werd gedaan binnen de context van een demonstratie voor homorechten en tegen politiegeweld.²⁰⁴

De uitspraak ‘fuck de koning’ had eveneens niet tot arrestatie mogen leiden. Het Openbaar Ministerie kwam uiteindelijk ook tot deze conclusie en seponeerde de zaak.²⁰⁵

Aanzetten tot haat

Iets anders is het wanneer uitingen onnodig grievend zijn.²⁰⁶ Of wanneer demonstranten gewelddadige intenties hebben. Opruien, bedreigen, aanzetten tot haat of discrimineren zijn hier voorbeelden van.

Het aanzetten tot haat, ook algemeen bekend als ‘haatzaaien’, bedreigt de rechten van anderen, in het bijzonder hun recht op gelijkheid en non-discriminatie. Beperkingen aan protesten die dergelijke haat verspreiden kunnen gerechtvaardigd zijn (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht). Beperkingen zijn alleen legitiem wanneer uit de uiting duidelijk blijkt dat er een intentie is om anderen aan te zetten tot discriminatie, vijandigheid of het gebruik van geweld tegenover een groep of bepaalde personen.²⁰⁷ Het aanwakkeren van haat gaat dus verder dan alleen het uiten van ideeën of meningen die hatelijk zijn tegenover leden van een bepaalde groep.

Wat kan de overheid doen?

Demonstraties kunnen veel onrust veroorzaken wanneer de inhoud gepaard lijkt te gaan met haatzaaien of discriminatie. Zo ontstond in oktober 2022 veel maatschappelijke onrust over aangekondigde koranverbrandingen door Pegida en over een demonstratie waar de organisatoren een Britse complotdenker en antisemiet hadden uitgenodigd als spreker. Tegenstanders roepen op om dergelijke demonstraties in te perken of zelfs vooraf te verbieden.²⁰⁸

201 Deze demonstrant heeft een verklaring afgelegd bij een medewerker van Amnesty; deze is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

202 NOS, “Vervolgving voor ‘fuck de koning’-uitspraak”, 6 mei 2015, <https://nos.nl/artikel/2034228-vervolgving-voor-fuck-de-koning-uitspraak>

203 B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 118.

204 RTV Utrecht, “Politie neemt spandoek ‘All Clits Are Beautiful’ in beslag bij demonstratie: idee prima, afkorting niet”, 28 juni 2020, <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2065449/politie-neemt-spandoek-all-clits-are-beautiful-in-beslag-bij-demonstratie-idee-prima-afkorting-niet>

205 AD, ‘Geen vervolging in ‘fuck de koning’-zaak’, 12 januari 2016, <https://www.ad.nl/binnenland/geen-vervolging-in-fuck-de-koning-zaak-a4d5ab56/>

206 Zie voor een voorbeeld uit de jurisprudentie B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 119.

207 VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR), Rapport, Addendum: *Report on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred*, 11 januari 2013, A/HRC/22/17/Add.4, par. 21.

208 NRC, “Tegendemonstranten in Rotterdam, vragen zich af: waar is Pegida?”, 22 oktober 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/10/22/tegendemonstranten-in-rotterdam-vragen-zich-af-waar-is-pegida-a4145995>, Gemeente Amsterdam, “Amsterdam: komst David Icke zeer ongewenst”, 19 oktober 2022, <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/persberichten/amsterdam-komst-david-icke-zeer/>

Het demonstratierecht geldt echter voor iedereen. De oproep om demonstraties en toespraken van met name uiterst rechtse en extreemrechtse bewegingen, politici en opiniemakers vooraf te verbieden, alleen vanwege de (vermoedelijke) inhoud, druist in tegen de mensenrechten. Mensenrechtenverdragen en ook nationale wetgeving waarin de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht zijn vastgelegd, laten dit niet toe (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn). En zoals gezegd, aanstootgevende, schokkende of verontrustende uitingen zijn toegestaan, juist in de context van een demonstratie.²⁰⁹

De politie respectievelijk het Openbaar Ministerie kan *wel* tijdens of na een demonstratie optreden tegen mensen die haat aanwakkeren of aanzetten tot geweld, vijandigheid of discriminatie. Het internationaal recht verplicht hier niet toe, strafrechtelijk sanctioneren moet als een uiterst middel worden gezien (zie ook paragraaf 6.3 Strafrechtelijk optreden).

Daarnaast moet het gezag de demonstratie nog steeds beschermen tegen bedreigingen of geweld. Dat kan door bijvoorbeeld vijandig publiek op grote afstand te houden van de demonstratie en ferm op te treden tegen bedreiging en geweld van vijandig publiek.

Kortom, de burgemeester moet uiterst terughoudend zijn met het preventief ingrijpen bij een demonstratie, zelfs wanneer er een sterk vermoeden is dat deelnemers strafbare meningen gaan verkondigen. Het Openbaar Ministerie kan *tijdens* een demonstratie besluiten tot handhavend optreden wanneer de uitingen evident strafbaar zijn.

5.2.3 (Enige) hinder voor het verkeer hoort erbij

Vrijwel alle demonstraties gaan gepaard met enige overlast en hinder. Vanwege het belang van het demonstratierecht en de veelal tijdelijke aard van de hinder, moeten de autoriteiten (burgemeester en politie) en ook omstanders dat tolereren. Zeker voor strak gecoördineerde, tijdelijke (weg) blokkades, waarvoor afstemming met de politie is gezocht, geldt dat zij beschermd worden door het demonstratierecht, ook wanneer dat tot opstoppingen leidt (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht).

In principe moeten alle wetten, mits het gaat om wetten die in lijn zijn met de mensenrechten, ook tijdens een demonstratie worden nageleefd. Maar het is logisch dat dit niet altijd kan; met een grote protestmars worden bijvoorbeeld al snel de verkeersregels overtreden.

Een demonstratie verbieden of beëindigen enkel vanwege verkeershinder is in strijd met de mensenrechten. Op de overheid rust de verplichting om het demonstratierecht te beschermen en zoveel mogelijk te verwezenlijken. Voor een protestmars moet de gemeente mogelijk een weg afzetten en het verkeer omleiden, zodat de demonstratie veilig kan verlopen.

Amnesty wijst erop dat op dit punt Nederland met de Wom niet voldoet aan de verplichtingen die volgen uit de internationale verdragen (zie ook paragraaf 4.1 De Wom: niet in lijn met de mensenrechten).

Mede door de bepaling die stelt dat het verkeersbelang grond mag zijn voor een inperking van het demonstratierecht, staat datzelfde recht in Nederland onder druk. De actiegroep Extinction Rebellion, die strijdt voor een betere klimaatwetgeving, doet dit door wat zij noemen ‘disruptieve maar vreedzame acties’, zoals (weg)blokkades. Ze krijgt geregeld te maken met voorschriften en andere inperkingen op grond van het ‘belang van het verkeer’, en vervolgens met strafrechtelijk optreden vanwege het zich niet houden aan deze voorschriften. Dat kan een onrechtmatige inperking van hun demonstratierecht opleveren. Zoals bij een blokkadeactie op 24 mei 2022 in Rotterdam.²¹⁰

De groep had allerlei (veiligheids)maatregelen getroffen, inclusief een veilige doorgang voor hulpdien-

209 EHRM, *Handyside tegen Verenigd Koninkrijk*, par. 49. Naar deze uitspraak wordt herhaaldelijk verwezen, zie bijvoorbeeld Hoge Raad, 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1468.

210 De Volkskrant, “175 aanhoudingen in Rotterdam bij demonstraties Extinction Rebellion tegen fossiele industrie”, 24 mei 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/175-aanhoudingen-in-rotterdam-bij-demonstraties-extinction-rebellion-tegen-fossiele-industrie~ba3a9980/>

sten. Een deel van de activisten had zich aan het asfalt vastgelijmd; het protest verliep verder volledig vreedzaam. Toch werd al na een half uur de blokkade op last van de burgemeester beëindigd, om 'voor het begin van de spits de wegen weer vrij te geven voor het reguliere verkeer'.²¹¹ De gemeente Rotterdam geeft daarin blijk van onvoldoende inzicht in het belang van het demonstratierecht; files in de spits zijn vervelend. Echter, door om die reden een demonstratie te beëindigen benadeelt de gemeente onterecht het belang van het demonstratierecht.

Demonstraties moeten maximaal worden gefaciliteerd, in overeenstemming met de mensenrechten. Amnesty pleit ervoor om de Nederlandse wet en praktijk in overeenstemming te brengen met de internationaalrechtelijke verplichtingen. Dat betekent dat demonstraties niet mogen worden ingeperkt louter op grond van het verkeersbelang. De overige beperkingsgronden in de Nederlandse wet bieden voldoende soelaas om bijvoorbeeld een grootschalige of langdurige verkeersblokkade in te perken of zelfs te verbieden *wanneer dat strikt noodzakelijk is voor het voorkomen van wanordelijkheden*, waaronder daadwerkelijk verkeersonveilige situaties.

De overheid moet elk vreedzaam protest beschermen en zich tot het uiterste inspannen om dat mogelijk te maken. Wanneer inperking noodzakelijk is op grond van een van de rechtmatige belangen, moet de overheid deze beslissing goed motiveren. Meer openheid over de gemaakte afwegingen en een publieke evaluatie van het optreden kunnen bijdragen aan een betere waarborging van het demonstratierecht.

Verkeersblokkades

Regelmatig bezetten actiegroepen doorgaande wegen, kruispunten, spoorlijnen, of zelfs snelwegen. In veel gevallen vallen ook deze disruptieve acties onder het demonstratierecht (zie ook het kader *Burgerlijke ongehoorzaamheid* in hoofdstuk 3). Zeker wanneer daarbij veiligheidsmaatregelen in acht zijn genomen moeten deze blokkadeacties enige tijd getolereerd worden.²¹²

Terwijl sommige boerenprotesten tot zeer verkeersonveilige situaties hebben geleid, zijn er voorbeelden waarbij protesten op en via het (hoofd)wegennet over het algemeen ordelijk zijn verlopen. De autoriteiten grepen daar niet in op het protest als zodanig, maar alleen op enkele incidenten. Gedurende de acties bleven politie en demonstranten in overleg.²¹³ Ook de 'langzaam'-acties van de politie zelf in 2015, waarmee ze een betere CAO eiste, en later nog een keer in 2019 voor een lagere pensioenleeftijd, zijn hier een voorbeeld van.²¹⁴

Anders wordt het wanneer blokkadeacties langere tijd duren en daardoor anderen in toenemende mate schaden. Deze kunnen op een gegeven moment worden beëindigd, ook als de actievoerders zelf vreedzaam zijn. Daarbij kan gedacht worden aan een bezetting in de hal van een bedrijf of ministerie of een langdurige blokkade van een hoofdweg. Soms volgt na beëindiging van zo'n protest strafrechtelijke sanctiëring (voor bijvoorbeeld lokaalvredebreuk). Dit strafrechtelijk optreden moet proportioneel zijn (zie paragraaf 6.3 *Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten*).

211 Extinction Rebellion heeft per email navraag gedaan bij de gemeente over de reden van beëindiging van het protest en daarop antwoord ontvangen van een medewerker van het Veiligheidsloket. Een afschrift van dit emailbericht is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

212 Zie de overwegingen van het EHRM in de zaak EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, besproken in paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht.

213 Politie, "Update: Boerenprotest Den Haag rustig verlopen", 20 februari 2020, <https://www.politie.nl/nieuws/2020/februari/19/00-rustige-sfeer-bij-boerenprotest-den-haag.html>

214 NOS, "Actievoerende agenten rijden langzaam op snelweg", 22 april 2015, <https://nos.nl/artikel/2031695-actievoerende-agenten-rijden-langzaam-op-snelweg> en RTL Nieuws, "66 km/u op de snelweg: politie voert langzaamacties", 18 maart 2019, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4646091/66-kmpu-op-de-snelweg-politie-voert-langzaamacties>

Wanneer de gemeenschappelijke mening naar de achtergrond verdwijnt en andere elementen overheersen, zoals feitelijke **dwang**, kan het zijn dat de actie niet langer onder de bescherming van het demonstratierecht valt.

Het is van groot belang hoe de politie daar vervolgens tegen optreedt, niet in de laatste plaats vanwege de rol die het speelt in de beeldvorming over welk gedrag nog geoorloofd is in de context van een demonstratie en welk gedrag niet.

Naar aanleiding van de boerenprotesten in het najaar van 2019 heeft de politie een landelijk handelingskader opgesteld met daarin algemene uitgangspunten en concrete instructies voor het handhaven in evident onveilige verkeerssituaties, onder meer veroorzaakt door het rijden met tractoren op de snelweg.²¹⁵

Aan handhaving lijkt lange tijd weinig prioriteit gegeven. Bij de ongeorganiseerde protesten in de zomer van 2022 werden gedurende langere tijd op grote schaal snelwegen geblokkeerd, op een manier die evident gevaarlijke situaties opleverde. Er was geen overleg mogelijk tussen politie en actievoerders, de meningsuiting stond bovendien niet voorop, en optreden van de politie bleef geruime tijd uit. Pas na de brede maatschappelijke verontwaardiging voelde de politie zich genoodzaakt te beginnen met enige vorm van handhaving, echter niet dan nadat zij in landelijke media had laten weten begrip te hebben voor de positie van de boeren.²¹⁶

Amnesty kan zich voorstellen dat het uitblijven van optreden op basis van de destijds vastgestelde kaders heeft bijgedragen aan verdere escalatie van de boerenprotesten.

Daarnaast staat een dergelijk uitblijven van optreden in schril contrast met het optreden bij de acties van Extinction Rebellion. Een korte bezetting in de hal van een kantoor van de Belastingdienst door deze actiegroep werd door de politie beëindigd en 22 actievoerders werden gearresteerd. Notabene op dezelfde dag waarop zich grootschalige boerenblokkades voordeden.²¹⁷ Ook eerder al ontstond hier maatschappelijke onrust over.²¹⁸ Deugdelijke motivering van eventueel noodzakelijke inperkingen, meer openheid over de gemaakte afwegingen en publieke evaluatie van optreden zijn onmisbaar in het wegnemen van die onrust.

215 Politie, *Landelijk handelingskader en Commanders Intent Protest FDF Den Haag 19 februari 2020*, 17 februari 2020, https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/wet-open-overheid/00-landelijk/demonstraties-en-protesten/008---20200217184746_2landelijkhandelingskaderboerendemo19februari2020-2_geredigeerd.pdf

216 NRC, "Politiechef: 'Politie kan boerenprotest niet stoppen'", 30 juni 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/30/politie-kan-boerenprotest-niet-stoppen-a4135237>

217 Joop, "Klimaatactivisten hebben geen trekkers en worden gearresteerd", 22 juni 2022, <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/klimaatactivisten-hebben-geen-trekkers-en-worden-gearresteerd>

218 Trouw, "Burgerlijk ongehoorzaam: boeren versus klimaatdemonstranten", 15 oktober 2019, https://www.trouw.nl/religie-filosofie/burgerlijk-ongehoorzaam-boeren-versus-klimaatdemonstranten~bf9f6d7f/?utm_campaign=shared_earned&utm_medium=social&utm_source=copylink

5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut

Amnesty uitte ook in eerdere publicaties al haar zorgen over demonstraties die ingeperkt, verboden of beëindigd werden op grond van een noodbevel of -verordening.²¹⁹ Er kleven grote bezwaren aan het op deze manier reguleren van demonstraties. Het levert bijna altijd een te verregaande inperking van het demonstratierecht op.²²⁰

Ondanks de bevoegdheden die de Wom al biedt, besluiten de burgemeesters soms om toch gebruik te maken van de aan hen toegekende noodbevoegdheden uit de Gemeentewet. Op grond van artikel 175 en 176 Gemeentewet kan een burgemeester bij gevaar of in noodsituaties maatregelen treffen die nodig zijn voor handhaving van de openbare orde.²²¹ Dat kan een noodbevel zijn, dat zich in de context van een demonstratie over het algemeen richt op specifieke (groepen) demonstranten, of een noodverordening, dat noodmaatregelen bevat voor een bepaald gebied.

De meeste noodvoorschriften bij demonstraties worden afgekondigd ter handhaving van de openbare orde. Daaronder vallen ook maatregelen die het de politie mogelijk zou moeten maken (dreigende) wanordelijkheden te bestrijden, zoals het preventief fouilleren van demonstranten. Burgemeesters grijpen vaak terug op hun noodbevoegdheden vanuit een vrees voor ernstige wanordelijkheden door (de dreiging van) geweld van vijandig publiek of 'tegendemonstranten'.

Een inperking van het demonstratierecht op grond van de noodwetgeving staat op gespannen voet met de mensenrechten. De noodbevoegdheden zijn bedoeld voor zeer uitzonderlijke situaties, waarin de reguliere bevoegdheden niet langer toereikend zijn. Er moet sprake zijn van een oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of rampen of een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.²²² Het enkel niet naleven van de voorschriften of aanwijzingen, zoals in de gemeente Haarlemmermeer tijdens een blokkade-actie van Greenpeace op Schiphol Plaza, is onvoldoende grond voor het uitvaardigen van een noodbevel.²²³

Een demonstratie beperken vanwege (dreiging van) geweld van derden is al snel disproportioneel (zie ook het kader Vijandig publiek - vrees voor ernstige wanordelijkheden hierboven). Het verhinderen of verstoren van een demonstratie is al strafbaar (zie ook paragraaf 3.2 Geen onbegrensd recht).²²⁴ Optreden op basis van de noodbevoegdheid is daarom bovendien onnodig.²²⁵

Het op deze manier afkondigen van algemene beperkingen of verboden druist in tegen het vereiste elke demonstratie afzonderlijk te beoordelen.²²⁶

219 Zie bijvoorbeeld de brief die Amnesty stuurde aan burgemeester Aboutaleb n.a.v. de aanhoudingen van anti-Zwarte-Piet-demonstranten op grond van een noodbevel in Rotterdam op 12 november 2016. Hier te raadplegen: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/12/amnesty_brief_nav_demonstraties_rotterdam_12_november_2016.pdf

220 Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen is beperking van een demonstratie mogelijk op grond van een noodsituatie. We spreken hier dan echter van situaties die bijzonder ernstig zijn. Het EVRM spreekt bijvoorbeeld van een 'algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt'. Het EVRM biedt in artikel 15 de mogelijkheid van de bescherming van andere rechten uit het Verdrag af te zien indien een acute noodsituatie daarom vraagt. Een vergelijkbare mogelijkheid is opgenomen in IVBPR, artikel 4. De interpretatie van wat een noodsituatie betreft is echter zo strikt dat een beroep op dit artikel zelden gerechtvaardigd is. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 92. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1622.

221 Zie bijlage voor de volledige tekst van deze artikelen.

222 Gemeentewet, artikel 175(1).

223 Rechtbank Noord-Holland, 2 mei 2022, r.o. 6.9, ECLI:NL:RBNHO:2022:3696.

224 Vastgelegd in het Wetboek van strafrecht (Sr), artikel 143 en 144.

225 A.J. Wierenga, C. Post en J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, 2016, <https://www.politiewetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2016/naar-handhaafbare-noodbevelen-en-noodverordeningen-282/>, p. 178.

226 Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) wijst om deze reden dergelijke algemene beperkingen en verboden van de hand. De organisatie heeft zich bovendien kritisch uitgelaten over noodverordeningen van verschillende gemeenten (waaronder Den Haag en Amsterdam) tijdens de Nuclear Security Summit, dat (onder meer) demonstreren in bepaalde gebieden niet toestond. "The blanket ban that was introduced on mobile assemblies and the limitation of the location of assemblies to Malieveld failed to take into account the individual circumstances of each assembly, and therefore gives rise to concerns about the proportionality of restrictions imposed". OVSE/ODIHR, *Report*, 2014, par. 128, 136 en 139.

Bovendien, inperkingen van het demonstratierecht zouden uitsluitend op grond van de Wom moeten plaatsvinden, niet op basis van de gemeentelijke noodwetgeving.²²⁷ De burgemeester geniet op basis van gemeentelijke noodwetgeving een veel grotere vrijheid bij de inzet van bevoegdheden dan in de reguliere context van een demonstratie. Denk daarbij aan het massaal aanhouden of het preventief fouilleren van demonstranten. Ook kan een burgemeester op grond van een noodverordening alle demonstraties in een bepaald gebied op voorhand verbieden, zonder verdere toetsing aan de doelcriteria uit het demonstratierecht. Dat maakt het des te problematischer dat een burgemeester zich gelegitimeerd voelt door de noodbevoegdheid.

De status van een besluit genomen op grond van de noodbevoegdheden is vaak onduidelijk en/of wordt slecht gecommuniceerd. Amnesty hoort regelmatig klachten van demonstranten voor wie niet duidelijk was dat er een noodbevel gold, of wat de inhoud was van dit document. Onlangs nog speelde dit in Den Haag, toen Extinction Rebellion de Utrechtsebaan blokkeerde. Bij ontbinding van de blokkade noemde de politie dat er sprake was van een noodbevel. Uit navraag bij de actiegroep bleek dat de aanwezige demonstranten, ondanks herhaaldelijk aandringen, geen nadere informatie kregen. Ook in Rotterdam in 2016 was de situatie onduidelijk; in juridische zin was er geen sprake van een noodbevel, maar de politie gebruikte deze bewoordingen wel in het contact met demonstranten en hield massaal vreedzame demonstranten van Kick Out Zwarte Piet aan.²²⁸

Goede communicatie is van belang voor het voorkomen van escalatie tussen burgers en het gezag. Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat gebrekkige communicatie een schending van het demonstratierecht kan opleveren.²²⁹ Bovendien toetst de gemeenteraad zelden of een noodbevel of -verordening gerechtvaardigd was.

Mede hierdoor komt de rechtsbescherming van demonstranten onder druk te staan (zie ook het kader Rechtsbescherming in hoofdstuk 7). Zo oordeelde ook de Nationale ombudsman.²³⁰

Aanbevelingen

- **Richt de kennisgevingsprocedure toegankelijk en conform de mensenrechten in.** De kennisgevingsprocedure dient uitsluitend ter adequate voorbereiding op het faciliteren van de demonstratie en mag niet het karakter hebben van een autorisatieprocedure. Een onnodig complexe, bureaucratische procedure vormt een belemmering voor de vrije uitoefening van het demonstratierecht. De gemeente mag alleen die informatie opvragen die noodzakelijk is voor het faciliteren van de demonstratie, zoals tijd, datum, duur en locatie of route van de demonstratie, en de contactgegevens van de organiserende partij. Amnesty raadt aan om in het Wom-besluit niet alleen de plichten van demonstranten op te nemen, maar ook hun rechten en de gemaakte afspraken.
- **Geef demonstranten het voordeel van de twijfel; het uitgangspunt moet zijn dat de demonstratie vreedzaam is.** Benader demonstranten vanuit vertrouwen, communiceer duidelijk met alle betrokkenen, kom afspraken na en wijzig deze niet kort van tevoren.

227 A.J. Wierenga c.s., 2016, p. 173. Zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1711-1715. De gemeentelijke noodwetgeving past niet binnen de beperkingssystematiek van de Grondwet en is bovendien niet bedoeld als extra bevoegdheid van de burgemeester bij het reguleren van demonstraties. De noodbevoegdheden zouden alleen dan ingezet moeten worden als de Wom onvoldoende mogelijkheden biedt. B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1668.

228 Zie ook hier de brief die Amnesty stuurde aan burgemeester Aboutaleb n.a.v. de aanhoudingen van anti-Zwarte-Piet-demonstranten op grond van een noodbevel in Rotterdam op 12 november 2016. Hier te raadplegen: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/12/amnesty_brief_nav_demonstraties_rotterdam_12_november_2016.pdf

229 EHRM, *Frumkin tegen Rusland*, par. 90. De gemeente Rotterdam was hier al eens op aangesproken in een klacht behandeld door de Nationale ombudsman na massale aanhoudingen van Feyenoord-supporters. Zie: Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 14 juli 2016. <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/2016-060%20Geen%20winnaars%20rapport.pdf>

230 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 49-50.

- **Faciliteer ook die demonstraties waarvoor geen (tijdige) kennisgeving is gedaan volledig.** Leg in ieder geval geen sancties op voor het niet (tijdig) doen van een kennisgeving. Het ontbreken van een kennisgeving mag nooit de enkele reden zijn voor een verbod, beëindiging of andere inperking van een demonstratie.
- **Verbind alleen voorschriften aan een demonstratie wanneer die noodzakelijk en proportioneel zijn voor een legitiem doel: de nationale of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de rechten en vrijheden van anderen.** De keuze voor de tijd, plaats en vorm van de demonstratie ligt in beginsel bij de demonstranten. Verbind geen voorschriften enkel en alleen vanuit het afdekken van mogelijke risico's; er kunnen ter plekke nog altijd aanwijzingen gegeven worden. Verbind geen voorschriften aan een demonstratie op basis van de inhoud; op strafbare uitingen kan gehandhaafd worden tijdens of na het protest. Het verkeersbelang is op zichzelf staand geen legitieme grond voor beperkingen. Iedere inperking dient gemotiveerd te worden.
- **Leg geen standaard- en generieke beperkingen of verboden op.** Het demonstratierecht biedt geen ruimte voor algemene, standaardbeperkingen of -verboden; iedere demonstratie is anders, voor elke demonstratie moet de burgemeester een eigen/aparte afweging maken of inperkingen een legitiem doel dienen, noodzakelijk en proportioneel zijn.
- **Bescherm protesten tegen vijandig publiek, onder meer door voldoende politieaanwezigheid.** De aanwezigheid van vijandig publiek mag niet leiden tot voorschriften die het vreedzame protest beperken. Zorg ervoor dat politie voortvarend en proactief optreedt tegen de dreiging van geweld tegen een vreedzaam protest; verdedig tegenover overige burgers het demonstratierecht van iedere burger.
- **Zet geen noodbevoegdheden in voor het reguleren van demonstraties.** De WvM biedt in de meeste gevallen voldoende mogelijkheden om, indien noodzakelijk, beperkingen aan demonstraties te stellen. Wanneer vanwege uitzonderlijke omstandigheden toch wordt overgegaan tot noodbevoegdheden, moet dit schriftelijk worden besloten en duidelijk worden gecommuniceerd. Voor demonstranten moet duidelijk zijn van welke rechtsmiddelen zij gebruik kunnen maken om een dergelijk besluit te laten toetsen.

Hoofdstuk 6. Vrijheidsbeneming, politiegeweld, strafrechtelijk sanctioneren

Zeker bij grote demonstraties kan veel politie aanwezig zijn. De politie moet uitgaan van de vreedzaamheid van de demonstranten en zich primair richten op het faciliteren en beschermen van de demonstratie. Geweld mag nooit ingezet worden tegen vreedzame demonstranten, en het Openbaar Ministerie moet terughoudend zijn in het strafrechtelijk optreden tegen demonstranten.

Justitie moet ervoor zorgen dat eventuele sancties van deelnemers aan een vreedzaam protest dan wel burgerlijke ongehoorzaamheid worden overwogen en beoordeeld in overeenstemming met het recht op gewetensvrijheid, meningsuiting en demonstratierecht zoals vastgelegd in internationale verdragen. Elke inperking van genoemde rechten moet noodzakelijk en proportioneel zijn, en moet goed gemotiveerd worden.

Het Openbaar Ministerie moet geen demonstranten die bij vreedzame protestacties de wet overtreden sanctioneren alleen of met name om op die manier anderen af te schrikken; zo'n *chilling effect* zet het demonstratierecht onder druk.

In de volgende paragrafen signaleert Amnesty punten waarop het tijdens demonstraties beter kan en moet.

6.1 De faciliterende rol van de politie

Tijdens demonstraties is de rol van de politie primair gericht op het faciliteren van het recht op vreedzaam protest. Daarnaast is ze verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde, wat ze doet in dienst van het bevoegd gezag: de burgemeester. Het is de burgemeester die eventueel over kan gaan tot het geven van aanwijzingen, of, in het uiterste geval, de beëindiging van het protest. De politie beslist hier niet zelfstandig over. De politie helpt, waar nodig, de burgemeester bij het maximaal waarborgen van het demonstratierecht. Tenslotte is de politie belast met het opsporen van en handhaven op strafbare feiten. Dat doet zij onder gezag van de Officier van Justitie namens het Openbaar Ministerie.

In VN-verband zijn verschillende richtlijnen opgesteld waar dus ook de politie en andere wetwetshandhavers in Nederland zich aan moeten houden. Dit zijn onder andere de gedragscode voor wetwetshandhavers²³¹ en de grondbeginselen inzake het gebruik van geweld en vuurwapens door wetwetshandhavers.²³² In 2012 vatte Amnesty de regels die specifiek voor demonstraties van belang zijn samen in een publicatie.²³³ Daarnaast publiceerde Amnesty in 2013 een rapport specifiek over de rol van politie tijdens demonstraties.²³⁴ Daarin worden aanbevelingen gedaan op basis van *good practices* uit Nederland en andere landen.

231 VN Algemene Vergadering, Resolutie 34/169: *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, 17 december 1979, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>

232 Achtste Congres van de Verenigde Naties over misdaadpreventie en de behandeling van overtreeders, Havana, Cuba, 27 augustus 1990 — 7 september 1990: *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 7 september 1990, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/firearms.pdf>

233 Amnesty International, *Policing demonstrations in the European Union* (EUR 01/022/2012), oktober 2012, p. 6-7, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/022/2012/en/>

234 Amnesty, *Policing assemblies*, 2013.

De politie moet vreedzame demonstraties faciliteren en beschermen

Demonstreren is een recht, geen gunst. Demonstranten moeten niet als de ‘tegenstander’ worden gezien. De politie moet ook niet-aangemelde demonstraties faciliteren en beschermen. Ook wanneer een demonstratie verboden is, is dat op zichzelf geen grond voor politie om in te grijpen op een vreedzaam protest en moet zij vreedzame demonstranten beschermen (zie ook paragraaf 3.1 Vreedzaam protest).

Faciliteren kan door heel praktisch het verkeer om te leiden, of tijdelijk tegen te houden, zodat een protestmars veilig door kan lopen. Slechts één agent op een paar honderd demonstranten die door de stad lopen is daarbij duidelijk niet voldoende. Dit overkwam een belangenvereniging voor sekswerkers die in 2018 in Amsterdam een protestmars organiseerde in het kader van de internationale AIDS-conferentie. Met ruim driehonderd demonstranten liepen ze van de RAI naar de Wallen. De beperkte politie-inzet leverde gevaarlijke situaties op, vanwege (ongeduldig) verkeer dat dwars door de demonstratie wilde rijden.²³⁵

Faciliteren betekent ook dat er voldoende politie aanwezig moet zijn om effectief op te kunnen treden tegen vijandig publiek (zie ook het kader *Vijandig publiek vrees voor ernstige wanordelijkheden* in hoofdstuk 5). Wanneer een deel van de demonstranten strafbare feiten begaat of geweld gebruikt, kan de politie daartegen optreden. De politie moet dan die mensen isoleren, zodat de verdere (vreedzame) demonstratie door kan blijven gaan. De inzet van de politie moet erop gericht zijn om de vreedzame demonstratie te faciliteren. De politie kan (achteraf) optreden tegen strafbare feiten die door demonstranten zijn begaan.

Ook na afloop van het protest moet de politie demonstranten beschermen.²³⁶ Een voorbeeld van een goede waarborging hiervan is Dokkum 2017: het anti-Zwarte Piet-protest riep zeer vijandige reacties op, demonstranten en onafhankelijke waarnemers van het Public Interest Project van het NJCM (PILP-NJCM) werden door vijandig publiek ingesloten en bedreigd. De politie zorgde daarop voor begeleiding, zodat iedereen Dokkum veilig kon verlaten.

De politie moet de-escalerend optreden

Het politieoptreden moet worden vormgegeven vanuit het uitgangspunt van vreedzaamheid van een demonstratie en een goede communicatie (zowel intern als richting demonstranten en publiek). Communicatie moet gericht zijn op wederzijds begrip en het voorkomen van geweld, zeker wanneer het demonstraties betreft waarbij het risico op geweld aannemelijk is.

Iedere demonstratie is anders. Dit brengt ook met zich mee dat groepen demonstranten heel verschillend kunnen zijn. De politie moet daar rekening mee houden in de voorbereiding en tijdens het protest en moet zich ervan bewust zijn dat haar aanwezigheid een intimiderende werking kan hebben op verschillende groepen in de samenleving, vooral demonstranten van kleur en/of demonstranten die eerder negatieve ervaringen hebben gehad met de politie.

Het heeft de voorkeur de communicatie te laten verlopen via de vrijwilligers van het sfeerbeheer/de ordedienst, indien aanwezig, of de politiewoordvoerder.²³⁷ Verder kan de uitrusting van de politie een sterk effect hebben op het verloop van een demonstratie; een grote politiemacht bij een relatief kleine demonstratie, vooral wanneer zij volledige ME-uitrusting draagt, kan dreigend overkomen en juist escalatie in de hand werken. In Amsterdam wordt goed ingezet op de-escalatie door gebruik van een *vredesdetachment*.²³⁸ Dit is een team van specifiek getrainde politieagenten die ingezet worden voor de begeleiding van demonstraties. Zij blijven vooraf, tijdens en na afloop van de demonstratie zoveel

235 Het PILP-NJCM was bij dit protest aanwezig met onafhankelijke waarnemers. Een afschrift van de brief die naar aanleiding hiervan met de gemeente Amsterdam is gedeeld is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

236 Amnesty, *Policing assemblies*, p. 23.

237 Veel organisaties wijzen een vrijwilliger aan die namens de organisatie het woord voert met de politie.

238 Gemeente Amsterdam, *Demonstreren ‘bijkans heilig’*, 2018, p. 53.

mogelijk in dialoog met de organisatoren en de ordedienst/sfeerbeheer van de demonstratie. Deze vredeseenheden draagt het reguliere politie-uniform, dat minder intimiderend overkomt dan bijvoorbeeld de ME-uitrusting.

De-escalerende politie-inzet kan tot uitdrukking worden gebracht door de ME zolang mogelijk op de achtergrond en uit het zicht te houden. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van de bereden politie (paarden) en politiehonden bij demonstraties; dit kan een intimiderend effect hebben en het verkeerde signaal afgeven naar vreedzame demonstranten en de omstanders dat er gevaar uitgaat van de demonstratie.

Wanneer politie de opdracht krijgt van de burgemeester om de demonstratie te beëindigen, moet zij deze opdracht duidelijk hoorbaar met de demonstranten delen en uitleggen. Demonstranten moeten bovendien voldoende tijd krijgen om rustig uiteen te gaan.

De politie mag alleen haar bevoegdheden inzetten voor wettige doeleinden. De politie mag geen geweld gebruiken omdat een demonstrant een bevel niet opvolgt of alleen vanwege deelname aan een demonstratie die verboden of beëindigd is.

6.1.1 Surveillance van protest

De politie monitort demonstranten en demonstraties op verschillende manieren. Zo volgt de politie activisten op sociale media (soms met nepaccounts) en zet zij steeds vaker drones of andere camera's in om demonstranten tijdens het protest te monitoren.²³⁹ Ook zijn gevallen bekend van demonstranten die thuis door de politie benaderd zijn, zoals gebeurde in Groningen in 2018 in het kader van de protesten tegen de gaswinning.²⁴⁰ Of in de eerder genoemde casus van het Woonprotest in Tilburg.²⁴¹ In 2021 interviewde Amnesty 50 demonstranten over hun ervaringen met surveillance rondom demonstraties. Veertien van hen vertelden over huisbezoeken door de politie. De demonstranten geven aan dit als intimiderend te hebben ervaren.

De overheid mag geen surveillancetechnologie gebruiken met het doel om mensen die deelnemen aan bijeenkomsten en protestacties te monitoren. Dit geldt voor video-opnamen, gezichtsherkenning, online monitoring van sociale media en locatie-tracking om de aanwezigheid bij een demonstratie vast te stellen. Dergelijke instrumenten mogen alleen worden ingezet wanneer dit strikt noodzakelijk is voor de nationale veiligheid of openbare orde, en gebeurt in overeenstemming met de mensenrechten.²⁴² Informatie die de politie verkrijgt via sociale media mag alleen worden gebruikt ter voorbereiding op grote bijeenkomsten, en niet voor algemene profilering, monitoring of surveillance van de activiteiten van bepaalde personen of groepen.²⁴³ Monitoring enkel om vast te stellen wie deelneemt aan een protest of om demonstranten te volgen, is dus in strijd met de mensenrechten. Ook het bewaren van beeldmateriaal van demonstraties door de politie kan in strijd zijn met de mensenrechten (het recht op privacy).²⁴⁴ Bovendien kan het fotograferen of maken van video's tijdens demonstraties mensen ontmoedigen om te gaan demonstreren. De politie mag dit niet stelselmatig doen en moet beleid ontwikkelen en publiceren over het gebruik van camera's bij openbare bijeenkomsten.²⁴⁵

239 Landman en Groothuis, *Een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie*, 2022; AD, "Politie gebruikt steeds vaker drones", 16 november 2020, ad.nl/binnenland/politie-gebruikt-steeds-vaker-drones-afc6c6b4/

240 Leeuwarder Courant, "Politie bezocht organisatoren demonstratie", 10 januari 2018, <https://lc.nl/binnenland/Politie-bezocht-organisatoren-demonstratie-22809300.html>

241 BD, "Tilburg vreesde voor rellen tijdens woonprotest: 'We wilden de organisatie beschermen'", 1 november 2021, <https://www.bd.nl/tilburg-e-o/tilburg-vreesde-voor-rellen-tijdens-woonprotest-we-wilden-de-organisatie-beschermen-aaa67b98/>

242 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 71.

243 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 163.

244 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Gaughran tegen Verenigd Koninkrijk*, verzoekschrift 45245/15, 13 februari 2020, par. 70-97, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-200817>

245 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 172.

6.1.2 ID-controles

Amnesty hoort van anderen en ondervindt ook zelf regelmatig bij demonstraties die zij organiseert, dat demonstranten om hun ID wordt gevraagd. Het vragen naar legitimatie van vreedzame demonstranten is onnodig en onwenselijk; er kan een intimiderend, en zelfs escalerend effect van uitgaan.²⁴⁶

Het aanhouden van een demonstrant, enkel vanwege het niet tonen van legitimatie, is in strijd met de mensenrechten; de aanhouding is een effectief einde van het demonstratierecht van de demonstrant en moet dus voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit (zie ook paragraaf 6.3 Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten). Dat een demonstrant weigert zijn of haar legitimatie te laten zien kan weliswaar een overtreding opleveren van de Wet op de identificatieplicht en strafbaar zijn, maar het grondrecht om te demonstreren weegt zwaarder en mag niet ingeperkt worden vanwege zo'n overtreding. Wanneer de politie bovendien niet van plan is de demonstrant aan te houden of te vervolgen hiervoor, moet ze het vragen naar legitimatie achterwege laten.²⁴⁷ ID-controles en aanhoudingen hebben een nog grotere impact op mensen zonder geldige verblijfsvergunning. Het recht op demonstratie geldt voor iedereen, maar zij kunnen dit recht in de praktijk niet goed uitoefenen vanwege vrees voor de vreemdelingenrechtelijke gevolgen van ID-controle of arrestatie. Het is belangrijk om te benadrukken dat deelname aan een demonstratie geen gevolgen mag hebben voor de verblijfsvergunning.²⁴⁸

6.2 Politiegeweld

In 2015 publiceerde Amnesty International Nederland 'Use-of-Force: Guidelines for the Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials'. Daarin worden de concrete maatregelen toegelicht die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gebruik van geweld op rechtmatige wijze en in overeenstemming met de mensenrechten plaatsvindt, met volledige inachtneming van de Grondbeginselen van de VN.²⁴⁹

De politie heeft de plicht om schade en letsel te beperken, mensenlevens te beschermen en terughoudend te zijn bij het gebruik van geweld. Zij moet altijd de minst ingrijpende middelen gebruiken en handelen in verhouding tot de ernst van het misdrijf en het legitieme doel dat ze wil bereiken.²⁵⁰ Ook in de context van demonstraties.²⁵¹ De politie dient verstoring van de openbare orde tot op zekere hoogte te tolereren. Het is haar primaire taak om demonstranten te beschermen tegen geweld en andere beperkingen van hun rechten.

Wanneer niet-gewelddadige middelen niet werken om geweld tijdens een demonstratie te stoppen, mag de politie geweld gebruiken, mits het een wettig doel dient en noodzakelijk en proportioneel is. De schade die de politie met bepaald ingrijpen kan veroorzaken, mag niet groter zijn dan de schade zij wil voorkomen. Wanneer een persoon zich slechts passief verzet maar niet gewelddadig handelt, is gebruik van geweld dat meer dan verwaarloosbaar letsel kan veroorzaken, onevenredig.

De politie mag het vuurwapen alleen gebruiken tegen personen die een onmiddellijke bedreiging zijn voor het leven van de agent of een omstander, of bij de kans op ernstige verwonding. De politie mag nooit het vuurwapen inzetten om een demonstratie uiteen te drijven; dat geldt ook voor zogenaamde waarschuwingsschoten in de lucht. De politie moet zonder vertraging medische hulp verlenen aan gewonde mensen, of dat toestaan.

246 Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, 2007, p. 33.

247 *Ibid.*

248 PILP, "Memo: Het recht op protest, burgerlijke ongehoorzaamheid en je verblijfsvergunning", 9 oktober 2019, <https://pilp-njcm.nl/het-recht-op-protest-burgerlijke-ongehoorzaamheid-en-je-verblijfsvergunning/>

249 Amnesty International Netherlands, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, augustus 2015, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/07/guidelines_use_of_force_eng.pdf?x49845

250 VN Congres, *Basis Principles*, par.5. Amnesty, *Use of Force*, 2015, par. 7.3.

251 Amnesty, *Use of Force*, 2015, par. 7.1 Zie ook: VN Congres, *Basis Principles*, par. 2.

6.2.1 Geweldsmiddelen: de wapenstok

Het valt op dat de politie soms het gemakkelijkste en niet het minst schadelijke middel inzet. Zo is geregeld te zien dat agenten met de (geheven) wapenstok in de hand op demonstranten afkomen om hen te uiteen te drijven. Terwijl vermoedelijk met eenvoudig duwen, wat evident minder risicovol is, hetzelfde doel kan worden bereikt. Het gebruik van de wapenstok kan leiden tot aanzienlijke verwondingen, waaronder levensbedreigende. Amnesty heeft meerdere voorvallen gedocumenteerd waarbij de politie de wapenstok gebruikt op een wijze die in strijd is met de mensenrechten.²⁵² Amnesty heeft ook haar zorgen geuit over politiegeweld tijdens anti-coronaprotesten op het Malieveld in Den Haag op 14 maart 2021²⁵³ en het Woonprotest in Rotterdam in oktober 2021.²⁵⁴ Bij deze demonstraties sloeg de politie mensen met de wapenstok op het hoofd en in de nek. Dat is levensgevaarlijk. Zelfs wanneer de politie geconfronteerd wordt met gewelddadige personen, is het in gevaar brengen van het leven van deze personen alleen toegestaan als het leven van een ander persoon op het spel staat.

De wapenstok mag alleen gebruikt worden ter zelfverdediging of de verdediging van andere personen, of tegen mensen die zich gewelddadig verzetten of geweld gebruiken tegen derden. Als er geen andere mogelijkheid is dan het gebruik van de wapenstok, moet de politie er alles aan doen om ernstige verwondingen te voorkomen.

6.2.2 Geweldsmiddelen: handboeien

Op grond van artikel 22 van de Ambtsinstructie kunnen bij aanhouding en voor vervoer handboeien aangelegd worden bij verdachten, maar uitsluitend wanneer uit de feiten en omstandigheden blijkt dat dat nodig is vanwege vluchtgevaar of een gevaar voor de veiligheid van de verdachte zelf, politieambtenaar of derden. De politie mag ze dus niet *standaard* aanbrengen.²⁵⁵ De Nationale ombudsman heeft de politie hier al op gewezen. Het routinematig aanleggen van handboeien vormt een onrechtmatige inbreuk op het recht op persoonlijke vrijheid en integriteit. In mei 2022 werd een demonstrant die hierover een politieklacht had ingediend in het gelijk gesteld.²⁵⁶ De zorgen over het routineus handboeien aanleggen gaan overigens natuurlijk ook op voor tie-wraps.²⁵⁷

6.2.3 Geweldsmiddelen: rubberkogels, traangas en waterkanon

De politie mag in Nederland geen rubberkogels inzetten, en traangas alleen na expliciete toestemming van de burgemeester.²⁵⁸ Een waterkanon mag alleen worden gebruikt als er wijdverbreid geweld is dat niet anders kan worden gestopt. In de afgelopen jaren heeft de politie het waterkanon echter herhaaldelijk ingezet na beëindiging van een protest, om demonstranten die weigerden te vertrekken - en dat duidelijk maakten door op de grond te gaan zitten - daartoe te bewegen.

6.2.4 Verantwoording over geweldstoepassing

252 Amnesty International, *Blunt force: investigating the misuse of police batons and related equipment*, 9 september 2021, online report, <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2021/09/blunt-force/>

253 Trouw, "Amnesty: Het politieoptreden bij het coronaprotest op het Malieveld was levensgevaarlijk", 15 maart 2021, <https://www.trouw.nl/binnenland/amnesty-het-politieoptreden-bij-het-coronaprotest-op-het-malieveld-was-levensgevaarlijk-b-Oce4587/>

254 NOS, "Verontwaardiging over politieoptreden tijdens woonprotest Rotterdam", 18 oktober 2021, <https://nos.nl/artikel/2402198-verontwaardiging-over-politieoptreden-tijdens-woonprotest-rotterdam>

255 Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld (rapport 2013/055)*, 2 juni 2013, p.66, https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport_2013-055_verantwoord_politiegeweld.pdf

256 Oordeel van de klachtencommissie van 22 mei 2022. Een kopie van dit oordeel is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

257 Amnesty International Netherlands, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, augustus 2015, par. 8.2, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/07/guidelines_use_of_force_eng.pdf?x49845

258 Traangas mag alleen ingezet worden in het geval van wijdverbreid geweld tegen personen dat de politie niet kan stoppen door zich te richten op individuele daders. Bovendien mag traangas alleen in een open ruimte worden gebruikt, waar het voor de menigte gemakkelijk is om uiteen te gaan.

Als de politie geweld heeft gebruikt tijdens een demonstratie, moet dat onderzocht worden. Klachten over het politieoptreden moeten op de juiste manier in behandeling worden genomen (zie meer algemeen over verantwoording: hoofdstuk 7 *Transparantie en verantwoording*). Volgens internationale richtlijnen moeten politieagenten tijdens de inzet bij een demonstratie individueel identificeerbaar zijn, om het afleggen van verantwoordelijk mogelijk te maken.²⁵⁹ Het geeft bovendien een belangrijke boodschap af: de politie is ook daadwerkelijk bereid verantwoordelijkheid te nemen voor haar optreden.²⁶⁰ In Nederland dragen agenten echter geen naam of identificatie, waarmee de Nederlandse politie in strijd handelt met internationale richtlijnen.

In de afgelopen jaren is maatschappelijke onrust ontstaan over de toepassing van politiegeweld tijdens demonstraties, met name bij allerlei protesten tegen coronamaatregelen en diverse woonprotesten. De autoriteiten hadden een deel van deze onrust wellicht kunnen wegnemen als alle beschuldigingen van onnodig of buitensporig gebruik van geweld door de politie op een doeltreffende, voortvarende, onpartijdige en onafhankelijke manier zouden zijn onderzocht.²⁶¹ En hierover vervolgens publiekelijk verslag zou zijn gedaan door het bevoegde gezag. Dit had met dezelfde voortvarendheid kunnen plaatsvinden als waarmee de autoriteiten hebben opgetreden tegen geweld tegen agenten in de context van protesten tegen coronamaatregelen; de politie startte meteen de volgende dag al een onderzoek.²⁶² Het toegepaste politiegeweld had ook beter geëvalueerd moeten worden, om zo te kunnen leren van eerdere ervaringen. Amnesty sprak zich begin 2022 kritisch uit over de omgang van de politie met de kritiek en het uitblijven van grondige evaluaties.²⁶³

6.3 Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten

De politie mag handhaven op strafbare feiten en uitingen tijdens een demonstratie. Ze moet daarbij terughoudend optreden. Niet elk strafbaar gedrag vereist direct optreden van de politie. Als er direct levensgevaar is moet en zal de politie meteen ingrijpen. Wanneer optreden tegen (vermoedelijk) strafbare gedragingen achteraf kan, heeft dat de voorkeur. Ingrijpen tijdens de demonstratie kan leiden tot onrust en escalatie en daardoor verstoring van de vreedzame demonstratie. Beoordeling van de mogelijke strafwaardige uitingen op protestborden of spandoeken is ingewikkeld en vereist afstemming met het Openbaar Ministerie. Ook kan de politie ervoor kiezen de vrijwilligers van het sfeerbeheer/de ordedienst 'onruststokers' te laten aanspreken op hun gedrag.

Bovendien kan de demonstratievrijheid in sommige gevallen de strafbaarheid van de gedraging wegnemen (zie ook paragraaf 3.2 *Geen onbegrensd recht en het kader Burgerlijke ongehoorzaamheid* in hoofdstuk 3). Ingrijpen van de politie is dan helemaal niet nodig en kan escalatie alleen maar in de hand werken. Zeker waar het gaat om demonstranten en (sociale) bewegingen die tijdens eerdere demonstraties te maken hebben gehad met politiegeweld, moet de politie zich ervan bewust zijn dat haar optreden al dan niet terecht als provocatie wordt opgevat en daarmee kan leiden tot (verdere) escalatie.

6.3.1 Vrijheidsbeneming

Elke vorm van strafrechtelijk optreden (aanhouden, vervolgen of zelfs veroordelen) tegen vreedzame demonstranten vormt een inbreuk op het demonstratierecht; met de aanhouding is immers het demonstratierecht van de demonstrant beëindigd.²⁶⁴ Demonstranten mogen daarom alleen op zeer

259 Amnesty, *Use of Force*, 2015, hoofdstuk 3.5.2.

260 Amnesty, *Policing assemblies*, p. 19.

261 Amnesty, *Use of Force*, 2015, hoofdstuk 3.2.4.

262 NH Nieuws, "Politie start onderzoek naar geweld demonstranten tijdens protest Museumplein", 18 januari 2021, <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/279348/politie-start-onderzoek-naar-geweld-demonstranten-tijdens-protest-museumplein>

263 NRC, "Politie moet kritiek van VN-rapporteur Melzer ter harte nemen en niet als aanval zien", 11 januari 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/11/politie-moet-kritiek-van-vn-rapporteur-melzer-ter-harte-nemen-en-niet-als-aanval-zien-a4077926>

264 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 146.

goede gronden worden aangehouden.²⁶⁵

Aanhouding is slechts gerechtvaardigd wanneer de aanhouding in overeenstemming is met de Nederlandse wet, een legitiem doel nastreeft (de aanhouding wordt bijvoorbeeld gedaan in het belang van de veiligheid) en noodzakelijk en proportioneel is (zie ook het kader *Beperkingen moeten noodzakelijk en proportioneel zijn* in hoofdstuk 3).²⁶⁶ Dit betekent onder meer dat de aanhouding in verhouding moet staan tot het vergrijp en dat minder vergaande middelen eerst overwogen moeten zijn.²⁶⁷

Strafrechtelijk optreden tegen vreedzame demonstranten, bijvoorbeeld voor deelname aan een niet toegestane of niet aangemelde demonstratie, is niet toegestaan.²⁶⁸ Zelfs niet wanneer die demonstratie leidt tot schade of wanordelijkheden.²⁶⁹ Ook het niet opvolgen van een voorschrift is onvoldoende reden om strafrechtelijk op te treden; aanhouding is een te zwaar middel in dit geval en daarmee een onrechtmatige inbreuk op het demonstratierecht. Waar demonstranten niet langer vreedzaam zijn of aanzetten tot geweld kan aanhouding en/of een boete wel gerechtvaardigd zijn, mits de maatregel proportioneel is. De veroordeling tot tweeënhalf jaar gevangenisstraf van een demonstrant in Hongarije die een steen gooid in de richting van de politie is dat beslist niet.²⁷⁰

Het is belangrijk dat per geval wordt getoetst. *Massale* aanhoudingen van demonstranten voor, tijdens of na een demonstratie staan op gespannen voet met het demonstratierecht; het is vaak niet mogelijk om de individuele omstandigheden te toetsen, waarmee het risico van schending van het verbod op willekeurige vrijheidsberoving op de loer ligt.²⁷¹ Ook de Nederlandse rechter heeft al meerdere keren geoordeeld dat een overtreding van een beperking of verbod op zichzelf geen grond is om demonstranten allemaal aan te houden.²⁷² Waar nodig moet de politie zoveel mogelijk overgaan tot gerichte aanhoudingen om diegenen die strafbaar handelen uit de demonstratie te verwijderen, in plaats van op te treden tegen de gehele demonstratie.²⁷³

Wanneer wordt overgegaan tot aanhouding moet de politie duidelijk communiceren op welke gronden iemand aangehouden wordt, wat de gevolgen zijn van de aanhouding, en welke rechtsmiddelen openstaan om de rechtmatigheid van de aanhouding te toetsen.²⁷⁴ In de praktijk blijft (een beslissing over) vervolging regelmatig uit. Dat is op het oog misschien positief, maar het betekent vaak lange tijd onduidelijkheid voor de demonstranten over de gevolgen van de aanhouding. Ook is het heel moeilijk om de onrechtmatigheid van de aanhouding dan nog door de rechter te laten toetsen. Dat de veelal mogelijk onrechtmatige aanhoudingen niet strafrechtelijke worden beoordeeld, leidt er toe dat politie en Openbaar Ministerie onrechtmatige aanhoudingen kunnen voortzetten. Het voorgaande geldt eveneens voor boetes. Amnesty hoort regelmatig van demonstranten dat een aantal van de bij een demonstratie aangehouden demonstranten een boete ontvangt, terwijl anderen die aan dezelfde actie

265 De Speciale VN-rapporteurs merken hierover op dat overheden terughoudend moeten zijn in het overgaan tot (massale) aanhoudingen in de context van een betoging vanwege het *criminaliserende effect* dat dit kan hebben op demonstraties: “No one may be subject to arbitrary arrest or detention. In the context of assemblies this has particular import for the criminalization of assemblies and dissent.” VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 45.

266 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Navalny en Gunko tegen Rusland*, verzoekschrift 75186/12, 10 november 2020, par. 86-87, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-205817>

267 EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 146. Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 28.

268 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Akgöl en Göl tegen Turkije*, verzoekschriften 28495/06 en 28516/06, 17 mei 2011, par. 43, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104794>. Zie ook EHRM, *Kudrevičius e.a. tegen Litouwen*, par. 149 en B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 116.

269 EHRM, *Taranenko tegen Rusland*, par. 15 mei 2014, par. 88.

270 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Gülcü tegen Turkije*, verzoekschrift 17526/10, 19 januari 2016, par. 110-117, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160215>

271 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 35. Zie ook VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 45.

272 Zie hierover ook wat de strafrechter bepaalde ten aanzien van protesten tijdens de Sinterklaasintocht in 2014, Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, r.o. 4.4.

273 Amnesty, *Policing assemblies*, p. 20. Zie ook: OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 96.

274 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 28.

deelnamen en ook waren aangehouden, nooit meer iets van het Openbaar Ministerie horen.

Verder blijven gegevens van aangehouden demonstranten langdurig in de politiestructuren staan; deze gegevens worden mogelijk nog verder gebruikt, zonder dat duidelijk is wat de wettelijke grondslag hiervoor is.

Door niet te vervolgen wordt de indruk gewekt dat de aanhoudingen enkel zijn gericht op het beëindigen van het protest. Voor een verbod of beëindiging geldt echter een strenge toets (zie het kader Beperkingen moeten de noodzakelijk en proportioneel zijn in hoofdstuk 3).

Bovendien moet de politie en het Openbaar Ministerie rekening houden met het mogelijk ontmoedigende effect op andere demonstranten dat uit kan gaan van aanhouding, ook wanneer uiteindelijk geen vervolging of veroordeling volgt.²⁷⁵

“No one may be subject to arbitrary arrest or detention. In the context of assemblies this has particular import for the criminalization of assemblies and dissent.”

VN-Rapporteur voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid en VN-Rapporteur voor buitengerechtigde, standrechtelijke en willekeurige executies, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 45.

6.3.2 Het insluiten van vreedzame demonstranten: ‘kettling’

In enkele gevallen sluit de politie demonstranten in door een cordon agenten om hen heen te plaatsen, demonstranten worden zo effectief afgescheiden van het protest. De politie paste deze vorm van *crowd control*, ook wel *kettling* genaamd, toe in de zomer van 2022 bij een protest in Den Haag, waar Extinction Rebellion de Utrechtsebaan bezette²⁷⁶, en in 2021 bij enkele anti-coronademonstraties in Den Haag en Amsterdam²⁷⁷ en tijdens het woonprotest in Rotterdam.²⁷⁸ Crowd control-tactieken, en in het bijzonder kettling, mogen alleen in zeer uitzonderlijke gevallen als laatste redmiddel ingezet worden bij demonstraties; dit is slechts gerechtvaardigd wanneer het noodzakelijk en proportioneel is om daadwerkelijk geweld of een direct gevaar aan te pakken, en andere middelen niet toereikend zijn.²⁷⁹

Er zijn verschillende risico's bij het gebruik van kettling: door het insluiten van grote groepen demonstranten op deze manier kan onvoldoende onderscheid gemaakt worden tussen deelnemers aan het protest en omstanders, of tussen vreedzame en niet-vreedzame demonstranten. Het kan bovendien leiden tot paniek en onbereikbaarheid van medische hulp of sanitaire voorzieningen, en kan daarnaast ook een escalierend effect hebben.²⁸⁰ Kettling kan onevenredig lang duren als het niet goed is gepland en gecoördineerd. Kettling mag al helemaal niet ingezet worden wanneer het voornaamste doel is het protest te ontmoedigen.²⁸¹ Ook hier moet rekening worden gehouden met het *chilling effect* op de demonstratievrijheid dat van de maatregel uit kan gaan.²⁸²

275 Zie bijvoorbeeld EHRM, *Aldemir e.a. tegen Turkije*, par. 34. Zie ook B. Roorda c.s., *Antwoorden*, 2021, p. 117.

276 Amnesty had contact met demonstranten ter plaatse. Deze communicatie is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

277 Zie bijvoorbeeld NOS, “Amsterdamse politie voert demonstranten weg uit centrum, noodbevel van kracht”, 20 maart 2021, <https://nos.nl/artikel/2373370-amsterdamse-politie-voert-demonstranten-weg-uit-centrum-noodbevel-van-kracht>

278 NOS, “Politie grijpt in bij protestmars tegen woningcrisis”, 17 oktober 2021, <https://nos.nl/artikel/2402006-politie-grijpt-in-bij-protestmars-tegen-woningcrisis>. Amnesty heeft veelvuldig contact gehad met de organisatoren van de Woonopstand. Deze communicatie is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

279 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 217. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 84.

280 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 87 en par. 217.

281 Het EHRM merkt op: “It must be underlined that measures of crowd control should not be used by the national authorities directly or indirectly to stifle or discourage protest, given the fundamental importance of freedom of expression and assembly in all democratic societies.” Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Austin e.a. tegen Verenigd Koninkrijk*, verzoekschriften 39629/09, 40713/09; en 41008/09, 15 maart 2012, par. 68, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109581>

282 Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor de fundamentele vergaderings- en verenigingsvrijheid, Rapport, 14 april 2014, A/HRC/26/29, par. 40.

De politie moet zich vooral concentreren op het voorkómen van uitbreiding van het geweld en zich zo veel mogelijk op de gewelddadige personen richten, zodat de vreedzame demonstranten verder kunnen protesteren.²⁸³ Wanneer kettling zonder onderscheid wordt toegepast, of als straf, dan is het een schending van het demonstratierecht.

Als de politie kettling toch toepast, moet ze de demonstranten effectief informeren over de reden van de insluiting, indien nodig toegang verlenen tot hulpdiensten, en niet-gewelddadige demonstranten en omstanders toestaan te vertrekken. Zwangere vrouwen, kinderen, ouderen en mensen met ziekten, verwondingen of handicaps moeten altijd de gelegenheid krijgen het afgesloten gebied te verlaten.

6.3.3 Bestuurlijke verplaatsing

Uit observaties van Amnesty (bestudering mediaberichtgeving en contact met demonstranten) blijkt dat burgemeesters steeds vaker lijken te kiezen voor het ‘bestuurlijk verplaatsen’ van demonstranten die geen gehoor (willen) geven aan de opdracht uiteen te gaan. Ze doen dit op basis van een noodbevel (waarvan de inzet op zich al problematisch is; zie ook paragraaf 5.3 Noodwetgeving: (te) grof geschut).

Bij bestuurlijke verplaatsing zet de politie alle demonstranten in bussen en laat ze (vaak uren later en buiten de stad) weer vrij. Dit is feitelijk een tijdelijke vrijheidsontneming op last van de burgemeester.²⁸⁴ Volgens artikel 5 van het EVRM (recht op vrijheid en veiligheid), moet een vrijheidsontnemende maatregel berusten op een solide wettelijke basis; een voldoende duidelijke en toegankelijke wet zorgt er immers voor dat willekeur voorkomen wordt. Een noodbevel voldoet niet aan die vereisten en daarmee kan bestuurlijke verplaatsing van demonstranten op basis van een noodbevel in strijd zijn met het EVRM. Zo oordeelde ook de rechtbank Amsterdam in augustus 2022, nadat de gemeente 150 demonstranten bestuurlijk had verplaatst om zo de weg vrij te kunnen maken van blokkades.²⁸⁵ De gemeente heeft aangekondigd in hoger beroep te gaan tegen deze uitspraak; experts geven de gemeente echter weinig kans.²⁸⁶

6.3.4 Gebiedsverboden: de facto verbod op deelname aan protest

Uit contacten met activisten en monitoring van mediaberichtgeving maakt Amnesty op dat de officier van justitie de afgelopen jaren een aantal keer een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod heeft opgelegd aan demonstranten. Op basis van gedragingen tijdens eerdere demonstraties, die in het oog van de officier van justitie het risico op een verstoring van de openbare orde in de toekomst met zich meebrengen, mochten demonstranten bij volgende demonstraties zich niet in de buurt van deze protesten bevinden. In sommige gevallen gingen deze aanwijzingen gepaard met een meldplicht bij de politie. Zo kregen in 2021 maar liefst 305 deelnemers aan een demonstratie tegen het beleid rond de coronamaatregelen een gebiedsverbod opgelegd.²⁸⁷ Een gedragsaanwijzing in deze vorm is een repressief middel naar aanleiding van de uitoefening van een grondrecht, dat bovendien tot doel heeft de uitoefening van dat recht in de (nabije) toekomst te voorkomen. Oplegging van een gedragsaanwijzing kan alleen wanneer sprake is van verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde *ernstig* is verstoord en grote vrees voor herhaling bestaat.²⁸⁸

Wanneer, zoals in het geval van de demonstraties tegen het coronabeleid op het Museumplein,

283 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 84.

284 B. Roorda c.s., “Bestuurlijke verplaatsing”, 2022, p. 454.

285 NRC, “Halsema mocht 150 klimaatdemonstranten niet met politiebussen laten verplaatsen”, 1 september 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/01/halsema-mocht-150-klimaatdemonstranten-niet-met-politiebussen-laten-verplaat-sen-a4140421>

286 Gemeente Amsterdam, “Afdoening toezegging over bestuurlijk verplaatsen uit de commissievergadering van 8 september 2022”, 28 september 2022, <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/11895647/1/Raadsbrief+bestuurlijk+verplaat-sen+280922>. Het Parool, “Gemeente Amsterdam gaat in hoger beroep over verplaatsen demonstranten”, 30 september 2022, <https://www.parool.nl/amsterdam/gemeente-amsterdam-gaat-in-hoger-beroep-over-verplaatsen-demonstranten-b7abcd1c/>

287 AT5, “Kleinschalige demonstratie op Museumplein rustig verlopen”, 4 april 2021, <https://www.at5.nl/artikelen/208253/kleinschalige-demonstratie-opmuseumplein-rustig-verlopen>

288 Wetboek van strafvordering (Sv), artikel 509hh.

al meerdere malen sprake is geweest van ernstige openbare ordeverstoringen en demonstranten bovendien steeds weigerden te vertrekken nadat de demonstraties ontbonden waren, kan de vrees voor herhaling wellicht gegrond zijn. Daarbij zij opgemerkt dat het enkel niet naleven van opgelegde voorschriften *niet* aangemerkt kan worden als ernstige verstoring van de openbare orde.

Verder moet de maatregel individueel worden getoetst: het moet duidelijk zijn waarom voor deze specifieke verdachte de vrees op herhaling bestaat. Doet het Openbaar Ministerie dat niet, zoals bij de 305 demonstranten tegen de coronamaatregelen, dan is sprake van een te verre gaande inperking van het demonstratierecht. Zo oordeelde ook de rechtbank Amsterdam.²⁸⁹

Wanneer er echter helemaal geen sprake is van wanordelijkheden, dan is de maatregel evident onrechtmatig. Aan activisten uit de klimaatbeweging is al meerdere malen een gebiedsverbod opgelegd, zoals in januari 2021, toen de officier van justitie een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod oplegde aan een groep vreedzame demonstranten in Den Haag.²⁹⁰

De gedragingen op basis waarvan de officier de aanwijzing oplegde zijn echter in de context van (overwegend) vreedzame betogingen niet strafbaar of vormen slechts lichte overtredingen (zoals het niet hebben aangemeld van een betoging of het niet opvolgen van een ambtelijk bevel). Daarmee is de maatregel niet proportioneel en dus een te verre gaande inperking van het demonstratierecht.²⁹¹ Bovendien kan het een *chilling effect* hebben op andere burgers die hun grondrecht zouden willen uitoefenen. In de zaak van de klimaatbeweging oordeelde de rechtbank dan ook dat de gedragsaanwijzing een te verre gaande inperking was van het demonstratierecht.²⁹²

289 De Rechtbank overweegt dat “...reeds sinds januari 2021 op wekelijkse basis coronademonstraties plaatsvinden op het Museumplein. Deze demonstraties worden niet aangemeld bij de gemeente en de aanwezigen op deze demonstraties houden zich zelden aan de COVID-19-maatregelen. Tevens zijn meerdere van deze demonstraties in het recente verleden uitgemond in forse rellen. Deze demonstraties worden dan ook wegens de ernstige vrees voor wanordelijkheden en gevaar voor de volksgezondheid met enige regelmaat ontbonden, waarbij ook diverse keren het Museumplein op grond van een noodbevel is ontruimd. De wijze waarop de demonstratie op 28 maart 2021 is verlopen is naar het oordeel van de rechtbank weinig anders en dat maakt dat ook dit strafbare feit, gelet op de context waarin en de wijze waarop het is gepleegd een ernstige verstoring van de openbare orde betreft.” Rechtbank Amsterdam, 23 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1996.

290 Den Haag Centraal, “Gebiedsverbod klimaatactivisten was ‘volstrekt’ verkeerd”, 14 april 2021, <https://www.denhaagcentraal.net/nieuws/gebiedsverbod-klimaatactivisten-was-volstrekt-verkeerd/>

291 Zie ook de Amicus Curiae-opiniebrief die het PILP-NJCM opstelde ter ondersteuning van procedures over gebiedsverboden bij en na demonstraties. <https://njcm.nl/actueel/njcm-bezorgd-over-oplegging-gebiedsverboden-aan-vreedzame-demonstranten/> en <https://pilpnjcm.nl/wp-content/uploads/2021/04/Amicus-brief-gedragsaanwijzing-def.pdf> Zie ook het oordeel van de rechter hierover in een zaak tegen vreedzame klimaatactivisten: rechtbank Den Haag, 21 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3348.

292 Den Haag Centraal, “Gebiedsverbod klimaatactivisten was ‘volstrekt’ verkeerd”, 14 april 2021, <https://www.denhaagcentraal.net/nieuws/gebiedsverbod-klimaatactivisten-was-volstrekt-verkeerd/>

Aanbevelingen

- **Beperk de voorbereiding op een demonstratie niet tot het anticiperen op mogelijke problemen en hoe te reageren op eventuele geweldsuitbarstingen.** Zoek in plaats daarvan naar manieren om het protest beter mogelijk te maken en spanningen te de-escaleren.
- **Beschouw de demonstratie en demonstranten als vreedzaam, zolang het tegendeel niet vaststaat.** Wanneer een deel van de demonstranten geweld gebruikt, moet de politie ervoor zorgen dat de vreedzame demonstranten hun protest kunnen voortzetten. Bij (dreigend) geweld van vijandig publiek dient de politie zich zodanig te positioneren dat zij het vreedzame protest beschermt.
- **Treed voortvarend op tegen vijandig publiek.** Bescherm het vreedzame protest. Maak onderscheid tussen tegendemonstranten en vijandig publiek; het verhinderen of verstoren van een demonstratie van anderen is strafbaar.
- **Ga niet over tot aanhouding van vreedzame demonstranten, tenzij dit noodzakelijk is voor het onderzoek naar vermeende strafbare feiten.** Bij aanhouding moet de juridische grondslag vaststaan en voor de demonstranten moet duidelijk zijn wat hun juridische mogelijkheden en vervolgstappen zijn. Wanneer aanhouding noodzakelijk wordt geacht, raadt Amnesty aan om pas na afloop van de demonstratie over te gaan tot aanhouden, om escalatie tijdens het protest te voorkomen. Vermijd massale aanhoudingen van demonstranten; elke aanhouding moet individueel kunnen worden getoetst. Dit geldt ook voor het insluiten van (vreedzame) demonstranten (*kettling*) en gedragsaanwijzingen in de vorm van een gebiedsverbod. Maak geen gebruik van ‘bestuurlijk verplaatsen’ om een demonstratie te beëindigen, deze maatregel staat op gespannen voet met de mensenrechten.
- **Organiseer voor (groepsgewijze) aanhouding tijdige afstemming tussen de politie en het Openbaar Ministerie over het strafrechtelijk vervolgen van demonstranten.** Wanneer niet tot vervolging overgegaan zal worden, houd demonstranten dan niet aan. Breng vooraf in kaart welke situaties kunnen ontstaan en welke gronden voor aanhouding dan gelden. Informeer de demonstranten hierover.
- **De toepassing van geweld door de politie en andere wetshandhavers moet in lijn zijn met de mensenrechten.** De politie is verplicht om te de-escaleren. De politie mag alleen geweld gebruiken als minder ingrijpende middelen niet (gebleken) effectief zijn. De politie moet bovendien eerst waarschuwen voordat ze overgaat tot geweld. Politiegeweld moet altijd een wettig wetshandhavingsdoel dienen, en noodzakelijk en proportioneel zijn..
- **Vorder geen legitimatie van iemand die demonstreert, tenzij dat noodzakelijk is voor het vervolgen vanwege een strafbaar feit.** Het vragen naar legitimatie van vreedzame demonstranten is onnodig en onwenselijk; er kan een intimiderend, en zelfs escalierend effect van uitgaan.
- **Zorg voor mensenrechten-conform beleid voor het fotograferen en filmen van demonstranten door de politie.** Surveillance-tools mogen in ieder geval niet worden ingezet met het doel om demonstranten of demonstraties te monitoren.
- **Overweeg om een speciaal demonstratieteam in te richten dat getraind is op dialoog, naar voorbeeld van de Amsterdamse Vredeseenheid.** Agenten moeten de-escalierend optreden en zoveel mogelijk contact onderhouden met de demonstranten. De fysieke verschijning (uitrusting, aantallen) en de houding van de politie dienen gericht te zijn op het faciliteren van het protest.

Hoofdstuk 7. Transparantie en verantwoording

Het recht op informatie is een belangrijke voorwaarde voor de uitoefening van andere mensenrechten. Dat geldt ook voor het demonstratierecht. Informatie over welke regels van toepassing zijn voor, tijdens en na een demonstratie moet voor iedereen makkelijk vindbaar, laagdrempelig en gelijk toegankelijk zijn. Op de overheid rust de verplichting ervoor te zorgen dat burgers kennis hebben van de relevante wet- en regelgeving.²⁹³ Uit een opinieonderzoek van I&O in opdracht van Amnesty blijkt dat een substantieel deel van de mensen in Nederland onvoldoende kennis en begrip heeft van de reikwijdte van het demonstratierecht.²⁹⁴

Demonstranten hebben verder het recht om te weten op welke manier de overheid tot haar beslissingen of tot bepaald handelen komt. Daarom is het zo belangrijk dat een burgemeester en eventueel de rechter of bezwaarcommissie, een beslissing die deze rechten inperkt goed motiveert (zie ook paragraaf 3.3 Beperken moet de uitzondering zijn).

Duidelijke regels en transparante besluitvorming dragen bij aan een betere waarborging van het demonstratierecht. Minstens net zo belangrijk is het recht op een goede rechtsbescherming. Als demonstranten (menen) nadeel te hebben ondervonden van een beslissing of optreden van de overheid, moeten zij dit aan een onafhankelijke instantie voor kunnen leggen ter beoordeling. De overheid moet ervoor zorgen dat er onafhankelijk en transparant toezicht is op de bescherming van het demonstratierecht. Daarbij moet zij voorzien in procedures die het mogelijk maken inperkingen van het demonstratierecht te (laten) toetsen, ofwel door een onafhankelijke toezichthouder, ofwel in een (juridische) procedure. Met andere woorden, inperkingen van het demonstratierecht moeten kunnen worden getoetst. En ook hiervoor geldt: de procedures moeten helder en transparant zijn. Daarnaast moet de overheid, indien er daadwerkelijk een schending vastgesteld wordt, zorgen voor mechanismen die voorzien in een effectief rechtsherstel.²⁹⁵

Deze verplichtingen voor de Nederlandse overheid volgen uit het EVRM, artikel 13, en het IVBPR, artikel 2 (3).

Amnesty merkt op dat het er bij de uitvoering van deze verplichtingen op een aantal punten nog aan schort. Hieronder volgt een toelichting op de voornaamste belemmeringen: het niet (voldoende) faciliteren van het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers, het uitblijven van adequate evaluaties en effectieve verantwoording, het niet (voldoende) naleven van de aanbevelingen van onafhankelijke toezichthouders, en de gebrekkige rechtsbescherming.

293 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 28.

294 I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/09/Definitief-rapport-Amnesty-Demonstratievrijheid.pdf>

295 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 28.

7.1 Journalisten en onafhankelijke waarnemers

Onafhankelijke rapportage over (het verloop van) demonstraties is van belang voor een goede waarborging van het demonstratierecht.²⁹⁶ Amnesty monitort mede daarom sinds 2015 hoe de mensenrechten gewaarborgd worden bij demonstraties in Nederland.

Journalisten en waarnemers kunnen met hun informatie mensenrechtenschendingen aankaarten, waarmee zij als *public watchdog* een belangrijke rol vervullen in de democratische rechtsstaat.²⁹⁷ Het EHRM merkte hierover op:

“The “watchdog” role of the media assumes particular importance in such contexts since their presence is a guarantee that the authorities can be held to account for their conduct vis-à-vis the demonstrators and the public at large when it comes to the policing of large gatherings, including the methods used to control or disperse protesters or to preserve public order. Any attempt to remove journalists from the scene of demonstrations must therefore be subject to strict scrutiny.”²⁹⁸

Het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers valt dan ook onder de bescherming van het demonstratierecht, en overheden moeten hun bescherming zien als onderdeel van een goede facilitering van het demonstratierecht.²⁹⁹

Wie de rol van waarnemer of journalist vervult maakt in principe niet uit. Dit mogen mensenrechtenverdedigers, lokale, landelijke of internationale ngo's of organisaties zijn, maar ook individuen.³⁰⁰ Het begrip journalist moet ruim gedefinieerd worden, ook bloggers en vloggers (en andere burgerjournalisten) kunnen hieronder vallen. Voor journalisten is geen accreditatie vereist.³⁰¹

Het recht om demonstraties waar te nemen en daarover te rapporteren is afgeleid van het recht op informatie (onderdeel van het recht op vrije meningsuiting), en is daarmee mensenrechtelijk sterk beschermd. Het omvat ook het recht om deze informatie te verzamelen, verifiëren en mogelijk in te zetten om eventuele mensenrechtenschendingen aan de kaak te stellen.³⁰²

Onafhankelijke waarnemers en de pers nemen niet deel aan het protest. Met andere woorden: zij zijn geen *onderdeel* van de demonstratie. Zij moeten dan ook vrijelijk, dus zonder daarin gehinderd te worden, demonstraties kunnen monitoren.³⁰³ Amnesty raadt de politie aan om agenten vooraf te informeren over de aanwezigheid van waarnemers. Tijdens een protest in Rotterdam in mei 2022, waar waarnemers van Amnesty en PILP-NJCM aanwezig waren, bevorderde dit het werk van de waarnemers. De politieagenten waren op de hoogte van de aanwezigheid en rol van de waarnemers en gaven hen de ruimte om het verloop van de demonstratie te monitoren.

296 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30 en B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1482. Zie ook Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*, tweede editie, 2020, p. 17, https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/473439_0.pdf

297 Over de rol van de media hierin zie: OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 206-207. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 191. Zie ook: Vertegenwoordiger van de Vrijheid van de Media van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), *Special Report: Handling Of The Media During Public Assemblies*, 22 oktober, 2020, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/f/467892.pdf>

298 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Pentikäinen tegen Finland*, verzoekschrift 11882/10, 20 oktober 2015, par. 89, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158279>

299 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 34. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30 VN-Rapporteurs, Joint report, 2016, par. 41.

300 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 209.

301 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 195-196. Zie ook Vertegenwoordiger van de Vrijheid van de Media, *Special Report*, 2020, p. 6-7.

302 VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par.68 ev.

303 Zij mogen daarbij niet het werk van de politie hinderen. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 207-208. Zie ook Vertegenwoordiger van de Vrijheid van de Media, *Special Report*, 2020.

Dit geldt ook voor demonstraties waar een verbod voor is afgegeven of die beëindigd worden.³⁰⁴ Een opdracht om uiteen te gaan geldt dus in principe niet voor waarnemers, (burger)journalisten en fotografen, tenzij zij gevaar lopen.³⁰⁵ Zij moeten in ieder geval de mogelijkheid krijgen goed zicht te houden op de demonstratie, inclusief het optreden van de politie, eventueel vanaf een andere, veiliger plek.³⁰⁶ Amnesty maakt zich dan ook zorgen over de aanhouding van journalisten en fotografen, zoals in oktober 2021 een Volkskrant-verslaggever overkwam tijdens de bezetting van een verkeersplein in Den Haag door Extinction Rebellion.³⁰⁷ De journalist kon zich als zodanig identificeren (hij had naar eigen zeggen een perskaart zichtbaar om zijn nek hangen). Hij werd in eerste instantie binnen de afzetting gelaten waar de politie bezig was demonstranten die zich vastgeketend hadden los te maken. Wanneer hij vervolgens zicht probeert te houden op de situatie, duwt een agent hem aan de kant, waarop een woordenwisseling lijkt te zijn ontstaan en de journalist gearresteerd werd. Het Openbaar Ministerie verklaarde later dat de aanhouding niet onrechtmatig was, maar zag af van verdere vervolging.³⁰⁸ De journalist is echter, net als de Volkskrant, van mening dat de aanhouding wel onrechtmatig was. Hij diende een klacht in tegen de politie; die procedure loopt nog.³⁰⁹

Twee dagen na de arrestatie van de Volkskrant-verslaggever arresteerde de politie opnieuw twee journalisten, een verslaggever en fotograaf van het AD. Zij reisden voor hun verhaal in hetzelfde busje met activisten van de klimaatbeweging. De politie probeerde een blokkade te voorkomen en hield het busje staande. Ondanks dat al snel duidelijk was dat de twee journalisten waren, werden zij toch aangehouden. Ook in hun geval zag het Openbaar Ministerie af van vervolging.³¹⁰ Deze journalisten vochten eveneens de rechtmatigheid van de aanhouding aan. De rechtbank oordeelde: “Gelet op het feit dat er sterke aanwijzingen waren dat actievoerders van Extinction Rebellion in voertuigen op weg waren naar de Utrechtsebaan om deze te blokkeren – hetgeen tot zeer gevaarlijke situaties en zelfs dodelijke ongelukken zou kunnen leiden – bestond ... ten aanzien van alle zich in deze voertuigen bevindende personen een redelijke verdenking van het (mede)plegen van de voorbereiding van een misdrijf ...”.³¹¹ De aanhouding was daarmee niet onrechtmatig volgens de rechtbank. Amnesty betwijfelt echter of hier de juiste mensenrechtelijke afwegingen zijn gemaakt. Journalisten mogen alleen in uitzonderlijke gevallen en op basis van een duidelijke rechtsgrondslag uit een demonstratie verwijderd worden. De politie mag hun materiaal niet beschadigen of zomaar in beslag nemen.³¹² Optreden tegen hen kan gelijk staan aan censuur.³¹³

304 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 207. Zie ook VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 70. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 198.

305 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 208 en 200.

306 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 208 en 200. Zie ook OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 168.

307 De Volkskrant, “Hoe Volkskrant-journalist Mac van Dinther in de boeien werd geslagen bij een Extinction Rebellion-protest”, 12 oktober 2021, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-volkskrant-journalist-mac-van-dinther-in-de-boeien-werd-geslagen-bij-een-extinction-rebellion-protest~b81ffa80/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

308 AD, “Journalist niet verder vervolgd na aanhouding bij demonstratie in Den Haag”, 12 oktober 2021, <https://www.ad.nl/den-haag/journalist-niet-verder-vervolgd-na-aanhouding-bij-demonstratie-in-den-haag~a6593bb5/>

309 Villamedia, “Politie schoffeert Volkskrant-journalist die eerder gewelddadig werd gearresteerd”, 24 juni 2022, <https://www.villamedia.nl/artikel/politie-schoffeert-journalist-de-volkskrant-die-eerder-gewelddadig-werd-gearresteerd>

310 Algemeen Dagblad, “AD-verslaggever en fotograaf weer vrij na arrestatie met klimaatactivisten”, 13 oktober 2021, <https://www.ad.nl/binnenland/ad-verslaggever-en-fotograaf-weer-vrij-na-arrestatie-met-klimaatactivisten~aacad7f1/>

311 Rechtbank Den Haag, 8 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9219, r.o. 4.2.

312 Inbeslagname kan alleen bij tussenkomst van een rechter. VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 30. OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 200 en 211. Vertegenwoordiger van de Vrijheid van de Media, *Special Report*, 2020, p. 6.

313 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 194. Zie ook *ibid*, par. 200.

7.2 Evaluatie, leren en verantwoording

“De overheid moet evalueren, leren van fouten, excuses maken en waar nodig schade compenseren. Het belang om mensen recht te doen kan ik niet genoeg benadrukken.”

Dagmar Oudshoorn, directeur Amnesty International Nederland.

Onderdeel van een effectieve waarborging van het demonstratierecht is de bereidheid het eigen handelen te evalueren en voor gemaakte fouten publieke verantwoording af te leggen.³¹⁴ Uit de evaluaties kunnen bovendien lessen getrokken worden die een effectieve bescherming van het demonstratierecht in de toekomst ten goede komen.³¹⁵

Gemeenten en justitie moeten schendingen van het demonstratierecht, waaronder onrechtmatige beëindiging van protest of overmatig gebruik van geweld door beide zijden, (laten) onderzoeken door onafhankelijke instanties.³¹⁶ De verantwoordelijken moeten worden gestraft, en slachtoffers moeten op de hoogte zijn van de rechtsmiddelen die voor hen openstaan.³¹⁷

Als vijandig publiek een demonstratie verstoort of bedreigt moet het Openbaar Ministerie voortvarend en uit eigen beweging strafrechtelijk onderzoek instellen. Daarmee geeft zij uitdrukking aan het grote belang van het recht op demonstratie en het verbod op eigenrichting.

Een demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Volendam werd in december 2021 bekogeld met eieren, vuurwerk, oliebollen en visafval. De actiegroep deed aangifte.³¹⁸ Uit navraag bij Kick Out Zwarte Piet bleek dat het Openbaar Ministerie ten tijde van dit schrijven slechts een van de veronderstelde geweldplegers heeft kunnen identificeren, ondanks allerlei beeldmateriaal (zowel foto als video) dat bij de aangifte was gevoegd; de demonstratie is vanuit verschillende hoeken gefilmd en gefotografeerd. Die beelden zijn overigens ook terug te vinden op verschillende (sociale) mediakanalen.

Het Openbaar Ministerie verklaart dat zij slechts deze ene verdachte zou kunnen vervolgen, en stelt voor de zaak af te doen via een bemiddelingsgesprek onder leiding van de rechtbank. Of er na dat gesprek nog een straf volgt hangt af van de rechter.

Amnesty vindt het zorgelijk dat het Openbaar Ministerie blijkbaar niet in staat is geweest meer verdachten te identificeren. Ook vindt Amnesty het zorgelijk dat bij openlijke geweldpleging op deze schaal tegen een vreedzaam protest het Openbaar Ministerie niet uit eigen beweging tot vervolging over lijkt te zijn gegaan; pas nadat Kick Out Zwarte Piet aangifte had gedaan leek er onderzoek te zijn verricht.

Het optreden van de politie tijdens het woonprotest in Rotterdam in oktober 2021 is tot op heden eveneens niet door onafhankelijke onderzoekers geëvalueerd. Op 17 oktober 2021 gebruikte de politie geweld tegen demonstranten.³¹⁹ Amnesty heeft de situatie uitvoerig gedocumenteerd en met meerdere betrokkenen gesproken, onder wie demonstranten die gewond waren geraakt door het politiegeweld. Voor zover bij Amnesty bekend raakte geen agent gewond.³²⁰

314 OVSE/ODIHR, *Handbook*, 2020, p. 40.

315 B. Roorda, *Het recht om te demonstreren*, 2016, par. 1485.

316 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2010, par. 170.

317 OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 40.

318 Prakken d'Oliveira, “KOZP doet aangifte na Volendamse geweldsexplosie tegen vreedzame demonstranten”, 17 december 2021, <https://www.prakkendoliveira.nl/nl/nieuws/2021/kozp-doet-aangifte-na-volendamse-geweldsexplosie-tegen-vreedzame-demonstranten>

319 Zie onder andere het nieuwbericht en liveblog van het AD, “Acht arrestaties bij woonprotest na onrust”, 17 oktober 2021, <https://www.ad.nl/binnenland/acht-arrestaties-bij-woonprotest-na-onrust~a482445d/>

320 Deze documentatie is gearchiveerd door Amnesty International Nederland.

Bij aankomst van de demonstratie op de Erasmusbrug isoleerde politie en ME een groep van enkele tientallen demonstranten. De politie zegt aanwijzingen te hebben gehad dat een groep in het zwart geklede demonstranten, het zogeheten Zwart Blok, “voor escalatie wilde zorgen”, waarop zij de groep heeft geïsoleerd en een deel van hen in een tram heeft afgevoerd naar een andere locatie.³²¹ De rest van de stoet werd gesommeerd door te lopen; een journaliste liet via Twitter weten dat de demonstranten dat weigerden uit solidariteit met de omsingelde groep.³²² De situatie escaleerde en de politie gebruikte geweld tegen de demonstranten.

Het is onduidelijk waarom de politie op deze gewelddadige wijze heeft ingegrepen bij een vreedzaam protest. Op een video is bijvoorbeeld te zien hoe politie in burger iemand met een rood hesje aan (dus waarschijnlijk een vrijwilliger van de ordedienst/sfeerbeheer) belaagt. De ME voert daarop een charge uit en begint in te slaan op zittende, vreedzame demonstranten.³²³ Ook geeft de politie later zelf fragmenten van dronebeelden vrij, waarop volgens de politie te zien zou zijn dat het politiegeweld een gerechtvaardigde reactie was op provocaties. Amnesty was en is er echter niet van overtuigd dat deze dronebeelden geen vertekend beeld laten zien. De keuze van de politie om een groep uit een vreedzaam protest te isoleren, en daarna met de wapenstok mensen te slaan die geen gevaar vormden en bijvoorbeeld op de grond zaten, met hun rug naar de politie stonden, hun handen omhoog hielden, enzovoort, is wel te zien op de amateurvideo's die circuleren, maar niet op de dronebeelden.³²⁴

De organisatie van Woonopstand heeft herhaaldelijk om onafhankelijk onderzoek gevraagd, maar daar is tot op heden geen gehoor aan gegeven. De evaluatie uitgevoerd door de driehoek – burgemeester Aboutaleb, de Rotterdamse politiechef en de hoofdofficier van Justitie – acht zij ontoereikend. De organisatie van het woonprotest heeft onvoldoende vertrouwen in de afhandeling door de gemeente.³²⁵

Een overheid die publieke verantwoording ontwijkt en haar eigen handelen niet extern wil laten onderzoeken en evalueren voedt wantrouwen. Amnesty heeft de ontwikkelingen gevolgd en deelt de mening van Woonopstand dat de incidenten die zich volgens de driehoek zouden hebben voorgedaan het excessieve en gewelddadige ingrijpen van de politie niet lijken te rechtvaardigen.

Het vertrouwen in de overheid en de legitimiteit van overheidsoptreden zal versterkt worden als de overheid effectief en publiek verantwoording aflegt en haar handelen (laat) evalueren, om zo het demonstratierecht in de toekomst beter te kunnen waarborgen.

7.3 Toezichthouders

7.3.1. Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is de beroepsinstantie voor klachten over onbehoorlijk optreden van de overheid. De bevoegdheden van de Nationale ombudsman zijn vastgelegd in de Wet Nationale ombudsman. In de context van het demonstratierecht kunnen burgers bijvoorbeeld een klacht indienen over het optreden van de politie tijdens een demonstratie, of over het onterecht beëindigen van een demonstratie door de burgemeester. Zo'n klacht moet wel eerst door de overheidsinstantie zelf

321 NOS, “Politie grijpt in bij protestmars tegen woningcrisis”, 17 oktober 2021, <https://nos.nl/artikel/2402006-politie-grijpt-in-bij-protestmars-tegen-woningcrisis>

322 Brenda Stoter Boscolo, Twitter-post, 17 oktober 2021, <https://twitter.com/BrendaStoter/status/1449757292568752128>: “Groep Antifa riep anti-politieleuzen en staken fakkels af. Politie kwam, hield hele woonopstand tegen. Begin stoet riep op tot solidariteit: bij elkaar blijven. Grimmige sfeer. Veel politiepaarden, rennende mensen. #woonopstand #WoonProtest”.

323 Vind Dit!, “POLITIEGEWELD tegen vredige demonstranten op de Erasmusbrug bij Woonopstand”, 18 oktober 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=IjmDRT3hJlw>

324 NRC, “Politie is klaar met ‘trial by social media’”, 1 november 2021, <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/01/politie-kiest-nu-zelf-voor-de-aanval-2-a4063875>

325 Woonopstand, “Reactie Woonopstand op evaluatie driehoek”, 5 april 2022, <https://woonopstand.nl/wp-content/uploads/2022/04/Reactie-Woonopstand-op-evaluatie-driehoek-5-april-2022.pdf>

behandeld zijn. Wanneer dat geen bevredigende oplossing biedt, kan de burger de klacht voorleggen aan de Nationale ombudsman.³²⁶

De ombudsman kan verder zelfstandig onderzoek doen en op basis daarvan een rapport publiceren. De rapporten *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten* uit 2007 en *Demonstreren, een schurend grondrecht?* uit 2018 zijn hier voorbeelden van. De overheidsinstantie en medewerkers moeten meewerken aan het onderzoek, en ook getuigen zijn verplicht om mee te werken.

De oordelen en het advies van de Nationale ombudsman zijn niet bindend; het overheidsorgaan is niet verplicht het oordeel over te nemen. Het bepaalt zelf welke gevolgen het oordeel van de Nationale ombudsman heeft.

De ombudsman stelt zelf dat overheden bijna altijd de adviezen overneemt.³²⁷ De barrières die Amnesty ziet in de praktijk sinds het verschijnen van bovengenoemd rapport uit 2018, maken desalniettemin duidelijk dat veel van de aanbevelingen (nog) niet opgevolgd zijn in de praktijk. In veel Wom-brieven staan talloze beperkingen en voorschriften die niet (voldoende) gemotiveerd worden (zie ook paragraaf 5.1.3 Het Wom-besluit). Ook de aanbevelingen over het doen van aanhoudingen in de context van een demonstratie worden niet (voldoende) opgevolgd. Dat blijkt onder meer uit een eigen rapport van de Nationale ombudsman uit mei 2022, waarin de klacht van een vrouw die tijdens een demonstratie werd aangehouden gegrond werd verklaard.³²⁸ De Nationale ombudsman herhaalt nog eens dat demonstranten alleen op zeer goede gronden mogen worden aangehouden, omdat hiermee hun demonstratievrijheid op dat moment wordt beëindigd. De aanhouding moet in verhouding staan tot het vergrijp (proportioneel zijn) en minder vergaande middelen moeten eerst overwogen zijn (subsidiariteit). Op het moment dat een demonstrant wordt aangehouden, mag over de grond van aanhouding geen twijfel zijn. Feiten en omstandigheden die grond waren voor de aanhouding moeten dus goed zijn vastgelegd in een proces-verbaal. In dit geval is dat niet gebeurd, waardoor het handelen van de politie niet toetsbaar en controleerbaar is. De ombudsman is daarom van oordeel dat de politie haar verantwoordelijkheid onvoldoende neemt.

Ook over de afhandeling van de klacht is de ombudsman zeer kritisch: de politie heeft de klacht over de aanhouding en het verblijf op het politiebureau afgedaan met een brief van de klachtencoördinator. De politie heeft hiermee het vereiste van *fair play* geschonden: de overheid moet zorgen voor een eerlijke gang van zaken.

Het optreden van de politie tijdens het Woonprotest in Rotterdam op 17 oktober 2021 maakt eveneens duidelijk dat de aanbevelingen van de Nationale ombudsman ook in grote gemeenten waar meerdere demonstraties per week plaatsvinden, zoals Rotterdam, niet overgenomen zijn (zie ook paragraaf 7.2 Evaluatie, leren en verantwoording). De tientallen aanhoudingen op grond van slechts een *vermoeden* van *mogelijk* strafbaar handelen zijn niet getoetst, en het optreden van de politie is tot op heden niet extern geëvalueerd. En dat terwijl de Nationale ombudsman toch al in 2018 opmerkte dat

*“het feitelijke optreden voor en tijdens de demonstratie het meest belangrijk is. Excuses aanbieden achteraf is niet voldoende en kan verkeerd optreden niet alsnog legitimeren. Iemand arresteren alleen om uit te zoeken of zijn gedrag of uiting eventueel strafbaar is, is uit den boze. Het kwaad is dan immers al geschied.”*³²⁹

326 Nationale ombudsman, ‘Wat doet de Nationale ombudsman’, <https://www.nationaleombudsman.nl/de-nationale-ombudsman/wat-doet-de-nationale-ombudsman/zo-werken-wij#effect-van-het-oordeel-van-de-nationale-ombudsman> (bezoekt op 2 november 2022), “Effect van het oordeel van de Nationale ombudsman”.

327 Nationale ombudsman, ‘Wat doet de Nationale ombudsman’, <https://www.nationaleombudsman.nl/de-nationale-ombudsman/wat-doet-de-nationale-ombudsman/zo-werken-wij#effect-van-het-oordeel-van-de-nationale-ombudsman> (bezoekt op 2 november 2022), “Zo werken wij”.

328 Nationale ombudsman, *De politie legt onvoldoende verantwoording af over aanhouding bij protestactie, rapport 2022/092*, 10 mei 2022, <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2022092>

329 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 53-54.

Een deel van de aanbevelingen in dit rapport in dit en voorgaande hoofdstukken sluiten dan ook aan bij de aanbevelingen die de Nationale ombudsman deed in zijn rapport uit 2018.³³⁰

7.3.2. College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) beschermt en bevordert de mensenrechten in Nederland in algemene zin. Het College doet onderzoek en rapporteert en doet aanbevelingen over de bescherming van de mensenrechten. In specifieke gevallen kan het College op basis van een klacht oordelen of er sprake is van discriminatie.³³¹ De taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in de Wet College voor de rechten van de mens.

Het College kan geen klachten beoordelen van burgers die stellen dat hun demonstratierecht is geschonden. Wel rapporteert het instituut bijvoorbeeld aan het VN-Mensenrechtencomité over de naleving van het IVBPR in Nederland.³³²

Zo signaleerde het College onder meer dat de Wom niet in lijn is met de mensenrechtenverdragen, bijvoorbeeld op het punt dat een demonstratie verboden kan worden enkel omdat de kennisgeving niet (tijdig) is gedaan.³³³ Verder wees het op enkele tekortkomingen in de bescherming van het demonstratierecht. Het mensenrechteninstituut uitte zijn zorgen over het misbruik van bevoegdheden door gemeenten en politie tijdens demonstraties, en noemt daarbij burgemeesters die vreedzame anti-Zwarte Pietprotesten inperkten vanwege de vrees voor heftige reacties van voorstanders van Zwarte Piet en daaruit voortvloeiende openbare orde verstoringen.³³⁴ Daarnaast maakt de toezichthouder zich zorgen over het *chilling effect* dat uitgaat van de veelvuldige ID-checks, videosurveillance en het niet toelaten van demonstraties die niet vooraf waren gemeld.³³⁵

Net als de aanbevelingen van de Nationale ombudsman zijn ook de aanbevelingen van het College niet bindend.

In 2018 deed het mensenrechteninstituut onderzoek naar hoe Nederlanders aankijken tegen de vrijheid van meningsuiting en demonstratievrijheid.³³⁶ In opdracht van Amnesty is in de zomer van 2022 een vervolgonderzoek uitgevoerd.³³⁷

7.4 Gebrekkige rechtsbescherming

Demonstranten hebben recht op effectieve en snelle rechtsmiddelen als het gaat om beslissingen die hun demonstratierecht inperken.³³⁸ In de praktijk zijn er echter veel barrières en de procedures zijn veelal traag, langdurig en soms erg ingewikkeld.

Uit contact met demonstranten weet Amnesty dat de burgemeester de Wom-brief in veel gevallen pas vlak voor de demonstratie deelt met de activisten. Bovendien is dit besluit de enige beslissing die (uiteindelijk) voorgelegd kan worden aan de (bestuurs)rechter (zie kader Rechtsbescherming hieronder).

330 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018.

331 College voor de Rechten van de Mens, 'Discriminatie en gelijke behandeling', <https://www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-jou/discriminatie-en-gelijke-behandeling/discriminatieklachten-en-verzoek> (bezoekt op 2 november 2022), "Procedure voor de behandeling van discriminatieklachten".

332 College voor de Rechten van de Mens, *Report*, 2019.

333 College voor de Rechten van de Mens, *Report*, 2019, p. 22.

334 College voor de Rechten van de Mens, *Report*, 2019, p. 21.

335 *Ibid.*

336 College voor de Rechten van de Mens, *Zolang we het maar eens zijn. Nederlanders over de vrijheid van meningsuiting en demonstratievrijheid*, 14 november 2018, <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/97365c69-a94e-4869-ac67-ae2a44fb6923>

337 I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, augustus 2022, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/09/Definitief-rapport-Amnesty-Demonstratievrijheid.pdf>

338 VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 28-29. VN-Rapporteurs, *Joint report*, 2016, par. 36(c). OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 125.

Aanwijzingen die burgemeesters geven *tijdens* een protest zijn formeel gezien geen besluit, en ook het optreden van de politie bij demonstraties wordt veelal niet vastgelegd. Terwijl het niet opvolgen van een aanwijzing (en ambtelijk bevel) strafbaar is.³³⁹

Rechtsbescherming

Het besluit van de burgemeester, waarin de afspraken tussen organisatie en gemeente op schrift zijn gesteld, noemen we vaak de Wom-brief of het Wom-besluit.

Dit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat is belangrijk omdat een bezwaarprocedure, en uiteindelijk toetsing door de bestuursrechter, alleen mogelijk is bij een besluit volgens de definitie van de Awb.

Demonstranten die te maken krijgen met onrechtmatige voorschriften, beperkingen of een verbod kunnen dus een bezwaarschrift indienen bij de gemeente. Dit moet binnen zes weken na datum van het besluit. Een commissie beoordeelt dit bezwaar. In sommige gevallen is dat een onafhankelijke commissie, maar het kan ook zijn dat de interne afdeling bezwaar het bezwaarschrift afhandelt. Daarna is het mogelijk de beslissing op het bezwaarschrift voor te leggen aan de bestuursrechter. Beroep is mogelijk tot aan de hoogste instantie, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een procedure neemt dus wel wat tijd in beslag; soms kan het wel langer dan een jaar duren voor een zaak bij de rechter komt. Meestal heeft de demonstratie dan al plaatsgevonden. Een uitspraak van de rechter is wel nog steeds belangrijk, vanwege het feit dat er vaker in de gemeente gedemonstreerd zal worden, waardoor anderen met dezelfde inperkingen te maken kunnen krijgen.

Om direct een uitspraak te krijgen over een opgelegde beperking, nog voordat het protest plaatsvindt, kunnen organisaties hun zaak voorleggen aan de voorzieningenrechter; die kan een voorlopige uitspraak doen in spoedeisende kwesties. Deze rechter kan bijvoorbeeld bepalen dat een verbod (of een beperking) opgeheven moet worden zodat de demonstratie alsnog doorgang kan vinden (op de manier die de organisaties willen). Alle procedures in het bestuursrecht kunnen in principe zonder tussenkomst van een advocaat gevoerd worden, maar dat is niet raadzaam, omdat er ook allemaal formele vereisten zijn waaraan voldaan moet worden.

Een besluit dat niet op schrift staat, zoals een mondeling afgegeven noodbevel maar ook een aanwijzing van de burgemeester tijdens een demonstratie, is in principe geen besluit volgens de Awb. Ook van een noodverordening kan het zijn dat deze niet als besluit aangemerkt wordt. Een bezwaarprocedure en toetsing door de rechter zijn dan vaak niet mogelijk. Hooguit kunnen demonstranten een klacht indienen. Wanneer deze niet naar tevredenheid is afgehandeld, kunnen ze hun bezwaren voorleggen aan de Nationale ombudsman.

Naast de bestuursrechtelijke weg kunnen demonstranten zich in sommige gevallen wenden tot de civiele rechter. Er zal dan aangetoond moeten worden dat er sprake is van onrechtmatige regelgeving (bijvoorbeeld in de vorm van een noodverordening) waar de demonstrant schade door heeft geleden. Of, in het geval van een kort geding, moet aangetoond worden dat het handelen van de overheid onrechtmatig is en dat er een

339 Wom, artikel 11. Zie ook de Richtlijn voor strafvordering niet opvolgen ambtelijk bevel of gedragsaanwijzing (2015R004), <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-niet-opvolgen-ambtelijk-bevel-of-gedragsaanwijzing-2015r004>

spoedeisend belang is. Civiele procedures zijn echter langdurig, ingewikkeld en vaak erg kostbaar, mede omdat het niet raadzaam is de procedure zonder ondersteuning van een advocaat te voeren.³⁴⁰

Ten slotte hebben demonstranten de mogelijkheid een klacht in te dienen over het handelen van een burgemeester of de politie, voor, tijdens of na een demonstratie. Dit kunnen zij doen bij politie en gemeente zelf. Is de klacht niet naar tevredenheid behandeld, dan kan de Nationale ombudsman gevraagd worden er naar te kijken (zie ook paragraaf 7.3.1 Toezichthouders - Nationale ombudsman). Een rechter toetst dergelijke klachten niet.

Uitsluitend de klachtenprocedures (en het daarbij behorende oordeel) die bij de Nationale ombudsman terecht komen worden gepubliceerd. Van alle overige klachtenprocedures nemen dus alleen de betrokkenen kennis van het oordeel. Een gemiste kans wat Amnesty betreft; publicatie van het (geanonimiseerde) oordeel zou bijdragen aan een betere rechtsbescherming van de demonstrant. Bovendien draagt het bij aan een betere waarborging van het demonstratierecht; niet alleen de betrokken gemeente zal het oordeel mee (moeten) nemen in een volgend, vergelijkbaar geval, maar dit dient ook op landelijk niveau te gebeuren.

Er zijn gespecialiseerde ngo's en advocatenkantoren waar demonstranten terecht kunnen voor juridisch advies en bijstand. Kijk voor meer informatie op de website van Amnesty.

In slechts een heel klein deel van de gevallen waarin vooraf een demonstratie ingeperkt wordt, lukt het om de aangevochten beperkingen nog vóór de aanstaande demonstratie via de voorzieningenrechter van tafel te krijgen. De termijn tussen het Wom-besluit en de demonstratie is vaak erg kort. Omdat de procedures ingewikkeld zijn en het raadzaam is deze met hulp van een advocaat te voeren (zie kader *Rechtsbescherming* hierboven) zijn demonstranten afhankelijk van de bereidwilligheid en beschikbaarheid van een advocaat. Aan het inschakelen van een advocaat zijn bovendien over het algemeen kosten verbonden. Al met al ziet Amnesty in de praktijk dat in veel gevallen toetsing van onrechtmatige Wom-besluiten door de voorzieningenrechter niet haalbaar blijkt.

De bestuursrechter doet zelfs pas uitspraak nadat de bezwaar- én de beroepsprocedure doorlopen zijn. Dat kan weken, maanden of soms jaren later zijn. De organisatie van het Protestival, dat plaatsvond in december 2019, kreeg pas in mei 2022 gelijk³⁴¹, de Amnestygroepen in Maastricht die samen met een individuele burger een procedure voerden, moesten bijna vier jaar wachten op een uiteindelijk oordeel.³⁴²

Wanneer burgemeesters een demonstratie inperken op grond van de noodbevoegdheden is de rechtsbescherming mogelijk nog gebrekkiger (zie ook kader *Rechtsbescherming* hierboven).

Zeker bij grote demonstraties en blokkades ligt willekeur op de loer; een deel van de aangehouden demonstranten ontvangt een boete, anderen horen nooit meer iets van het Openbaar Ministerie, weer anderen krijgen een bezoekje van de wijkagent die komt polsen wat de voornemens zijn bij volgende demonstraties. Dit laatste is een onrechtmatige inbreuk op de privacy waar bovendien een *chilling effect* vanuit gaat.

340 Amnesty is niet bekend met organisaties of demonstranten die civiele zaken hebben aangespannen over in hun ogen onrechtmatig overheidsingrijpen bij hun vreedzame protest.

341 Greenpeace Nederland, "Rechter stelt Greenpeace in gelijk over Protestival op Schiphol", 2 mei 2022, <https://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/51912/rechter-stelt-greenpeace-in-gelijk-over-protestival-schiphol/>

342 Amnesty International Nederland, "Amnesty wint rechtszaak over demonstratierecht", 4 november 2021, <https://www.amnesty.nl/actueel/amnesty-wint-rechtszaak-over-demonstratierecht>

Demonstranten die te maken hebben gehad met onrechtmatig geweld tijdens een demonstratie, wacht een langdurig en emotioneel zwaar proces. Onderzoek naar en toetsing van de geweldstoepassing door de politie kan plaatsvinden in een strafrechtelijke procedure, in een intern disciplinair traject of in een politiekklachtenprocedure. In een klachtenprocedure beoordeelt de politie de klacht zelf. Pas nadat de klacht ongegrond is verklaard door de politie kan een slachtoffer in beroep gaan bij de Nationale ombudsman en volgt een quasi-juridische beoordeling; het oordeel van de ombudsman is immers niet juridisch bindend (zie ook paragraaf 7.3.1 Toezichthouders - Nationale ombudsman).

Enkele tientallen mensen zoeken jaarlijks contact met Amnesty over het in hun ogen onprofessionele en onbehoorlijke politieoptreden tijdens demonstraties. Amnesty adviseert mensen over het algemeen om een klacht in te dienen of aangifte te doen. Slechts een (klein) deel doet dit. Amnesty heeft in de afgelopen jaren de behandeling van meerdere aangiftes en klachten over politiegeweld gevolgd. Veelal duurde de afhandeling lang. Amnesty maakt daarnaast uit gesprekken met demonstranten op dat veel van hen de (uitkomst van de) procedure als onbevredigend ervaren; ze hebben weinig vertrouwen in een onafhankelijk oordeel en hebben last van de negatieve gevoelens die door de (lengte van) de procedure weer opgerakeld worden.

Bij verschillende protesten tegen de gaswinning in de provincie Groningen in augustus 2018 heeft de politie fors geweld met behulp van de wapenstok toegepast tegen vreedzame demonstranten.³⁴³ De politie erkende achteraf dat het geweld disproportioneel was.³⁴⁴ Daarmee was voor de politie de zaak afgedaan. Amnesty stond in contact met meerdere demonstranten. Geen van hen heeft voor zover Amnesty bekend een klacht over de geweldstoepassing door de politie ingediend.³⁴⁵ Eén demonstrant heeft aangifte gedaan. Die zaak werd echter geseponeerd, ondanks de beschikbaarheid van beelden waarop te zien is hoe de agent met een bovenhandse slag met de wapenstok de demonstrant op zijn slaap raakt, met een hoofdwond als gevolg. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, dat de klacht over het sepot behandelde, oordeelde dat opzet van de agent niet was bewezen; de betrokken agent kon het zich niet herinneren. De demonstrant heeft de zaak voorgelegd aan het EHRM.³⁴⁶

Klachten, bij de politie of bij een ander overheidsorgaan, worden niet getoetst door een rechter. Ze leiden daarom (op zijn best) tot een niet-bindend oordeel en worden (evenals bezwaarprocedures die niet voor de rechter komen) op gemeenteniveau afgedaan. Gemeenten lijken uitspraken in deze procedures bovendien niet met elkaar te delen; ze hoeven ze in ieder geval niet te publiceren. Ook hierdoor staat de rechtsbescherming van demonstranten onder druk.

Aanbevelingen

- **Zorg voor een transparante besluitvorming en onafhankelijk toezicht op de waarborging van het demonstratierecht.** Geef journalisten, ongeacht of zij geaccrediteerd zijn, en onafhankelijke waarnemers de ruimte om hun rol te vervullen. Zorg voor adequate, voortvarende en onafhankelijke evaluatie van eventueel onrechtmatig ingrijpen.
- **Geef opvolging aan de aanbevelingen van mensenrechtentoezichthouders.** Deze aanbevelingen zijn gericht op het voorkomen van onbehoorlijk en onprofessioneel overheidsoptreden. Opvolging van aanbevelingen zijn in het belang van zowel burgers als overheid.

343 Volkskrant, "Opnieuw klappen voor klimaativisten Groningen: politie spreekt over 'communicatiefout'", 30 augustus 2018, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/opnieuw-klappen-voor-klimaativisten-groningen-politie-spreekt-over-communicatiefout~b3cbafa4/> en NOS, "Politie Groningen gebruikt weer wapenstok bij gasprotest: 'communicatiefout'", 30 augustus 2018, <https://nos.nl/artikel/2248117-politie-groningen-gebruikt-weer-wapenstok-bij-gasprotest-communicatiefout>

344 Politie, "Politie kijkt terug op rol tijdens actieweek Code Rood", 15 februari 2019, <https://www.politie.nl/nieuws/2019/februari/15/01-politie-kijkt-terug-op-rol-tijdens-actieweek-code-rood.html>

345 Demonstranten hebben wel geklaagd over excessieve surveillance en zijn op dat punt grotendeels in het gelijk gesteld.

346 AD, "Demonstrant klaagt bij Europees Hof over politiegeweld", 31 januari 2022, <https://www.ad.nl/groningen/demonstrant-klaagt-bij-europees-hof-over-politiegeweld~a32b09b6/>

- **Onderzoek klachten over disproportioneel politiegeweld of andere mensenrechtenschendingen.** Dit onderzoek dient voortvarend, grondig, onpartijdig en onafhankelijk te zijn. Slachtoffers van mishandeling door de politie en andere wetshandhavers dienen passende genoegdoening te krijgen en de verantwoordelijke wetshandhavers moeten effectief worden gesanctioneerd.
- **Zorg dat politieagenten en andere wetshandhavers identificeerbaar zijn.** Amnesty pleit voor het zichtbaar aanbrengen van naam of nummer op het uniform; het desgevraagd tonen van een pas of badge is onvoldoende.

Hoofdstuk 8. Aanbevelingen

Waarborg het demonstratierecht in Nederland door de wet, lokale regels en de praktijk in lijn te brengen met de mensenrechten.

AAN DE WETGEVER EN LANDELIJKE OVERHEID

1. **Stimuleer de invoering van een laagdrempelige kennisgevingsprocedure, die in lijn is met de mensenrechten, in alle gemeenten.** Inrichting van een (min of meer) uniforme kennisgevingsprocedure in gemeenten zal bijdragen aan een betere borging van het demonstratierecht.
2. **Overweeg om een landelijk (online) platform in te richten voor kennisuitwisseling omtrent het demonstratierecht.** Hierop zouden met name gemeente- en politieambtenaren op toegankelijke wijze jurisprudentie, actualiteiten en andere informatie kunnen uitwisselen.
3. **Versterk toezicht en verantwoording.** Zorg voor adequaat, voortvarend en onafhankelijk onderzoek en evaluatie van mogelijk onrechtmatig en onprofessioneel overheidshandelen rondom demonstraties.
4. **Geef opvolging aan de aanbevelingen van mensenrechtentoezichthouders.** Deze aanbevelingen zijn gericht op het voorkomen van onbehoorlijk en onprofessioneel overheidsoptreden. Opvolging van aanbevelingen zijn in het belang van zowel burgers als overheid.
5. **Breng de Wet openbare manifestaties in lijn met de mensenrechten:**
 - **Schrap de mogelijkheid om demonstraties te beperken op grond van het verkeersbelang in artikel 2 Wom.** Deze bepaling is in strijd met mensenrechten. Autoriteiten mogen geen beperkingen stellen aan een demonstratie uitsluitend op grond van het verkeersbelang.
 - **Schrap de wettelijke mogelijkheid om een protest te verbieden of beëindigen vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift in artikel 7 (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een protest niet verbieden, beperken of beëindigen uitsluitend vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of het handelen in strijd met een voorschrift.
 - **Schrap de mogelijkheid tot het bestraffen van deelname aan een niet-aangemeld protest of handelen in strijd met een voorschrift in artikel 11 (1) (a) en (b) Wom.** Deze bepalingen zijn in strijd met de mensenrechten. Autoriteiten mogen een demonstrant niet bestraffen uitsluitend vanwege het deelnemen aan een niet-aangemeld protest of het handelen in strijd met een voorschrift.

AAN BURGEMEESTERS EN GEMEENTERADEN

- 6. Richt de kennisgevingsprocedure toegankelijk en conform de mensenrechten in.** De kennisgevingsprocedure dient uitsluitend ter adequate voorbereiding op het faciliteren van de demonstratie en mag niet het karakter hebben van een autorisatieprocedure. Een onnodig complexe, bureaucratische procedure vormt een belemmering voor de vrije uitoefening van het demonstratierecht. De gemeente mag alleen die informatie opvragen die noodzakelijk is voor het faciliteren van de demonstratie, zoals tijd, datum, duur en locatie of route van de demonstratie, en de contactgegevens van de organiserende partij. Amnesty raadt aan om in het Wom-besluit niet alleen de plichten van demonstranten op te nemen, maar ook hun rechten en de gemaakte afspraken.
- 7. Geef demonstranten het voordeel van de twijfel; het uitgangspunt moet zijn dat de demonstratie vreedzaam is.** Benader demonstranten vanuit vertrouwen, communiceer duidelijk met alle betrokkenen, kom afspraken na en wijzig deze niet kort van tevoren.
- 8. Faciliteer ook die demonstraties waarvoor geen (tijdige) kennisgeving is gedaan volledig.** Leg in ieder geval geen sancties op voor het niet (tijdig) doen van een kennisgeving. Het ontbreken van een kennisgeving mag nooit de enkele reden zijn voor een verbod, beëindiging of andere inperking van een demonstratie.
- 9. Verbind alleen voorschriften aan een demonstratie wanneer die noodzakelijk en proportioneel zijn voor een legitiem doel: de nationale of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de rechten en vrijheden van anderen.** De keuze voor de tijd, plaats en vorm van de demonstratie ligt in beginsel bij de demonstranten. Verbind geen voorschriften enkel en alleen vanuit het afdekken van mogelijke risico's; er kunnen ter plekke nog altijd aanwijzingen gegeven worden. Verbind geen voorschriften aan een demonstratie op basis van de inhoud; op strafbare uitingen kan gehandhaafd worden tijdens of na het protest. Het verkeersbelang is op zichzelf staand geen legitieme grond voor beperkingen. Iedere inperking dient gemotiveerd te worden.
- 10. Leg geen standaard- en generieke beperkingen of verboden op.** Het demonstratierecht biedt geen ruimte voor algemene, standaardbeperkingen of -verboden; iedere demonstratie is anders, voor elke demonstratie moet de burgemeester een eigen/aparte afweging maken of inperkingen een legitiem doel dienen, noodzakelijk en proportioneel zijn.
- 11. Bescherm protesten tegen vijandig publiek, onder meer door voldoende politieaanwezigheid.** De aanwezigheid van vijandig publiek mag niet leiden tot voorschriften die het vreedzame protest beperken. Zorg ervoor dat politie voortvarend en proactief optreedt tegen de dreiging van geweld tegen een vreedzaam protest; verdedig tegenover overige burgers het demonstratierecht van iedere burger.
- 12. Zet geen noodbevoegdheden in voor het reguleren van demonstraties.** De Wom biedt in de meeste gevallen voldoende mogelijkheden om, indien noodzakelijk, beperkingen aan demonstraties te stellen. Wanneer vanwege uitzonderlijke omstandigheden toch wordt overgegaan tot noodbevoegdheden, moet dit schriftelijk worden besloten en duidelijk worden gecommuniceerd. Voor demonstranten moet duidelijk zijn van welke rechtsmiddelen zij gebruik kunnen maken om een dergelijk besluit te laten toetsen.
- 13. Zorg voor een transparante besluitvorming en onafhankelijk toezicht op de waarborging van het demonstratierecht.** Zorg voor adequaat, voortvarend en onafhankelijk onderzoek naar en evaluatie van eventueel onrechtmatig en onprofessioneel overheidshandelen.

AAN DE POLITIE EN HET OPENBAAR MINISTERIE

14. **Beperk de voorbereiding op een demonstratie niet tot het anticiperen op mogelijke problemen en hoe te reageren op eventuele geweldsuitbarstingen.** Zoek in plaats daarvan naar manieren om het protest beter mogelijk te maken en spanningen te de-escaleren.
15. **Beschouw de demonstratie en demonstranten als vreedzaam, zolang het tegendeel niet vaststaat.** Wanneer een deel van de demonstranten geweld gebruikt, moet de politie ervoor zorgen dat de vreedzame demonstranten hun protest kunnen voortzetten. Bij (dreigend) geweld van vijandig publiek dient de politie zich zodanig te positioneren dat zij het vreedzame protest beschermt.
16. **Treed voortvarend op tegen vijandig publiek.** Bescherm het vreedzame protest. Maak onderscheid tussen tegendemonstranten en vijandig publiek; het verhinderen of verstoren van een demonstratie van anderen is strafbaar.
17. **Geef journalisten, ongeacht of zij geaccrediteerd zijn, en onafhankelijke waarnemers de ruimte om hun rol te vervullen.** Het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers valt ook onder de bescherming van het demonstratierecht.
18. **Overweeg om een speciaal demonstratieteam in te richten dat getraind is op dialoog, naar voorbeeld van de Amsterdamse Vredeseenheid.** Agenten moeten de-escalierend optreden en zoveel mogelijk contact onderhouden met de demonstranten. De fysieke verschijning (uitrusting, aantallen) en de houding van de politie dienen gericht te zijn op het faciliteren van het protest.
19. **Vorder geen legitimatie van iemand die demonstreert, tenzij dat noodzakelijk is voor het vervolgen vanwege een strafbaar feit.** Het vragen naar legitimatie van vreedzame demonstranten is onnodig en onwenselijk; er kan een intimiderend, en zelfs escalierend effect van uitgaan.
20. **Zorg voor mensenrechten-conform beleid voor het fotograferen en filmen van demonstranten door de politie.** Surveillance-tools mogen in ieder geval niet worden ingezet met het doel om demonstranten of demonstraties te monitoren.
21. **Ga niet over tot aanhouding van vreedzame demonstranten, tenzij dit noodzakelijk is voor het onderzoek naar vermeende strafbare feiten.** Bij aanhouding moet de juridische grondslag vaststaan en voor de demonstranten moet duidelijk zijn wat hun juridische mogelijkheden en vervolgstappen zijn. Wanneer aanhouding noodzakelijk wordt geacht, raadt Amnesty aan om pas na afloop van de demonstratie over te gaan tot aanhouden, om escalatie tijdens het protest te voorkomen. Vermijd massale aanhoudingen van demonstranten; elke aanhouding moet individueel kunnen worden getoetst. Dit geldt ook voor het insluiten van (vreedzame) demonstranten (kettling) en gedragsaanwijzingen in de vorm van een gebiedsverbod. Maak geen gebruik van 'bestuurlijk verplaatsen' om een demonstratie te beëindigen, deze maatregel staat op gespannen voet met de mensenrechten.
22. **Organiseer voor (groepsgewijze) aanhouding tijdige afstemming tussen de politie en het Openbaar Ministerie over het strafrechtelijk vervolgen van demonstranten.** Wanneer niet tot vervolging overgegaan zal worden, houd demonstranten dan niet aan. Breng vooraf in kaart welke situaties kunnen ontstaan en welke gronden voor aanhouding dan gelden. Informeer de demonstranten hierover.
23. **De toepassing van geweld door de politie en andere wetshandhavers moet in lijn zijn met de mensenrechten.** De politie is verplicht om te de-escaleren. De politie mag alleen geweld gebruiken als minder ingrijpende middelen niet (gebleken) effectief zijn. De politie moet bovendien eerst waarschuwen voordat ze overgaat tot geweld. Politiegeweld moet altijd een wettig wetshandhavingsdoel dienen, en noodzakelijk en proportioneel zijn.
24. **Onderzoek klachten over disproportioneel politiegeweld of andere mensenrechtenschendingen.** Dit onderzoek dient voortvarend, grondig, onpartijdig en onafhankelijk te zijn. Slachtoffers van mishandeling door de politie en andere wetshandhavers dienen passende genoegdoening te krijgen en de verantwoordelijke wetshandhavers moeten effectief worden gesanctioneerd. *Zorg dat politieagenten en andere wetshandhavers identificeerbaar zijn.* Amnesty pleit voor het zichtbaar aanbrengen van naam of nummer op het uniform; het desgevraagd tonen van een pas of badge is onvoldoende.

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 2(3)

Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich:

- (a) Te verzekeren dat een ieder wiens rechten of vrijheden als in dit Verdrag erkend, worden geschonden een effectief rechtsmiddel ter beschikking heeft, zelfs indien de schending zou zijn begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie;
- (b) Te verzekeren dat omtrent het recht van degene die het rechtsmiddel aanwendt wordt beslist door de bevoegde rechterlijke, bestuurlijke of wetgevende autoriteit, of door een andere autoriteit die daar toe krachtens de nationale wetgeving bevoegd is, en de mogelijkheden van beroep op de rechter verder tot ontwikkeling te brengen;
- (c) Te verzekeren dat de bevoegde autoriteiten daadwerkelijk rechtsherstel verlenen, in geval het beroep gegrond wordt verklaard.

Artikel 19

1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.
2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te garen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.
3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn:
 - (a) in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;
 - (b) in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.

Artikel 21

Het recht van vreedzame vergadering wordt erkend. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

https://wetten.overheid.nl/BWBV0001017/1979-03-11#Verdrag_2

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Artikel 20

1. Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering.
2. Niemand mag worden gedwongen om tot een vereniging te behoren.

<https://www.amnesty.nl/encyclopedie/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens-uurm-volledige-tekst>

Europees Verdrag voor de rechten van de mens

Artikel 10. Vrijheid van meningsuiting

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.
2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Artikel 11. Vrijheid van vergadering en vereniging

1. Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.
2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

Artikel 13. Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Eenieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2021-08-01#Verdrag_2

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest EU)

Artikel 12 De vrijheid van vergadering en vereniging

1. Eenieder heeft op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, hetgeen mede omvat eenieders recht, ter bescherming van zijn belangen samen met anderen vakverenigingen op te richten of zich daarbij aan te sluiten.
2. Politieke partijen op het niveau van de Unie dragen bij tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.

<https://fra.europa.eu/nl/eu-charter/article/12-de-vrijheid-van-vergadering-en-vereniging>

Nederlandse Grondwet

Artikel 9

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2022-08-30>

Wet openbare manifestaties

Artikel 2

De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 4

1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is.
2. De verordening voorziet ten minste in:
 - a. regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden;
 - b. regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.
3. Over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens worden geen gegevens verlangd.

Artikel 5

1. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.
2. Een verbod kan slechts worden gegeven indien:
 - a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan;
 - b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt;
 - c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.
3. Een voorschrift, beperking of verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.
4. Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden zo spoedig mogelijk bekendgemaakt aan degene die de kennisgeving heeft gedaan.

Artikel 6

De burgemeester kan tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.

Artikel 7

De burgemeester kan aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien:

- a. de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven;
- b. in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;
- c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

Artikel 11

1. Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft:
 - a. het houden van of deelnemen aan een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven;

- b. handelen in strijd met een voorschrift of beperking als bedoeld in artikel 5, eerste lid, met een aanwijzing als bedoeld in artikel 6 en artikel 9, tweede lid, of met een opdracht als bedoeld in artikel 7, artikel 8, eerste lid, en artikel 9, derde lid.
2. De feiten zijn overtredingen.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/2010-10-10>

Nederlandse gemeentewet

Artikel 175

1. In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.
2. De burgemeester laat tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.

Artikel 176

1. Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.
2. De burgemeester brengt de voorschriften zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad, van de commissaris van de Koning en van het hoofd van het arrondissementsparket.
3. De voorschriften vervallen, indien zij niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, worden bekrachtigd.
4. Indien de raad de voorschriften niet bekrachtigt, kan de burgemeester binnen vierentwintig uren administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koning. Deze beslist binnen twee dagen. Gedurende de beroepstermijn en de behandeling van het administratief beroep blijven de voorschriften van kracht.
5. Hoofdstuk 6 en afdeling 7.3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op het administratief beroep, bedoeld in het vierde lid.
6. De commissaris kan de werking van de voorschriften opschorten zolang zij niet bekrachtigd zijn. Het opschorten stuit onmiddellijk de werking van de voorschriften.
7. Zodra een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich niet langer voordoet, trekt de burgemeester de voorschriften in. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 176a

1. De burgemeester is bevoegd door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.
2. De burgemeester oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, slechts uit:
 - a. jegens personen die door hem daartoe aangewezen specifieke onderdelen van een bevel als bedoeld in artikel 175 of van een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 176, groepsgewijs niet naleven, en
 - b. indien het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.
3. Artikel 154a, derde tot en met veertiende lid, is van overeenkomstige toepassing.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2014-08-01/1>